

D. ... Flacso-Chile
15 julio 2004

FLACSO - CHILE

Chile 2003-2004

Los nuevos escenarios (inter) nacionales

LIBROS FLACSO-CHILE

320.983
C430
4da
Chile 2003-2004

Los nuevos escenarios (Inter) nacionales

Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que en él se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO ni de las instituciones a las cuales se encuentra vinculado.

Esta publicación es uno de los resultados de las actividades desarrolladas, en el ámbito de la investigación y la difusión, por FLACSO-Chile. Estas actividades se realizan con el apoyo de diversas fundaciones, organismos internacionales, agencias de cooperación y gobierno de la región y fuera de ella. Especial mención debemos hacer al apoyo de las fundaciones The William and Flora Hewlett Foundation y Fundación Ford.

Ninguna parte de este libro/documento, incluido el diseño de portada, puede ser reproducida, transmitida o almacenada de manera alguna ni por algún medio, ya sea electrónico, mecánico, químico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin autorización de FLACSO.

320.14(83) FLACSO-Chile

F572

Chile 2003-2004: los nuevos escenarios (inter) nacionales. Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 2002.

363 p. Serie Libros FLACSO

ISBN: 956-205-186-2

RELACIONES EXTERIORES / DERECHOS HUMANOS /
RELACIONES CIVICO MILITARES / GOBERNABILIDAD /
IDENTIDAD DE GÉNERO / MIGRANTES / JUVENTUD /
PODER LEGISLATIVO / 2003-2004 / CHILE

Inscripción N°138.878. Prohibida su reproducción.

© 2004, FLACSO-Chile

Av. Dag Hammarskjöld 3269, Vitacura.

Teléfono: (562) 290 0200 Fax: (562) 290 0263

Casilla Electrónica: flacso@flacso.cl

FLACSO-Chile en Internet: <http://www.flacso.cl>

Editora: Carolina Stefoni, FLACSO-Chile

Producción: Marcela Zamorano, FLACSO-Chile

Diagramación interior: Marcela Contreras, FLACSO-Chile

Diseño de portada: A•Dos Diseñadores

Impresión: Lom Ediciones

BIBLIOTECA - FLACSO - CHILE
Fecha: 18 jul. 2004
Compra: _____
Proveedor: _____
Canje: _____
Donación: FLACSO - Chile

ÍNDICE

Presentación 5

Chile en el 2004. La agenda nacional 9

I. Chile y el escenario regional

El patio trasero: Estados Unidos y América Latina post Irak
Claudio Fuentes y Francisco Rojas 15

La democracia y la economía
Marta Lagos 35

Crónica de esperanzas y decepciones: América Latina y las negociaciones comerciales con Estados Unidos y la Unión Europea
José Antonio Sanahuja 55

En vez del consenso de Washington: las reformas económicas para crecer con equidad
Ricardo Ffrench-Davis 77

¿El fin de las dictaduras militares?
Andrés Villar Gertner 83

II. A 30 años del Golpe

Memoria y proyecto de país
Manuel Antonio Garretón M. 95

Derechos Humanos en Chile a treinta años del golpe militar
Elizabeth Lira y Brian Loveman 117

Relaciones cívico-militares en el 2003. El año de los gestos
David Álvarez Veloso 145

III. Política y Democracia

La gobernabilidad en los tiempos del caos
Luciano Tomassini 159

Modernización del Estado y financiamiento de la política: una crisis
que se transformó en oportunidad
Patricio Navia 177

Cómo perder una oportunidad en política: el caso de la ley de
financiamiento electoral en Chile
Claudio Fuentes 195

IV. Economía

El eslabón perdido de la economía chilena
Alexis Guardia B. 215

V. Reflexión e investigaciones en FLACSO

Masculinidades, poderes y vulnerabilidades
José Olavarría 227

Identidad de género, sexualidad y ciudadanía: ejercicio de derechos
en mujeres adolescentes
M. Cristina Benavente R. y Claudia Vergara P. 245

Migrantes andinos en Chile: ¿Transnacionales o sobrevivientes?
Lorena Nuñez y Carolina Stefoni 267

La ruina como patrimonio: opinión pública y ciudadanía en (torno a)
Valparaíso
Gabriel Guajardo y Gonzalo Rojas 289

Jóvenes frente al estudio y el trabajo: nuevos elementos para la
interpretación
Sebastián Madrid P. 299

El Senado chileno: pautas de representación política y perfil ideológico
Detlef Nolte y Francisco Sánchez 323

Nuevos desafíos de la estrategia de crecimiento más gasto social
María Pía Martín 345

PRESENTACIÓN

En su séptima versión, el anuario *Chile 2003-2004. Los nuevos escenarios (inter) nacionales*, publicado por FLACSO-Chile, analiza los principales acontecimientos ocurridos en Chile y el extranjero y sus principales efectos políticos en el país. Nuestro objetivo a lo largo de estos años ha sido proveer de una mirada reflexiva, analítica y con cierta distancia temporal, sobre aquellos acontecimientos que han marcado la agenda política del país.

Chile 2003-2004. Los nuevos escenarios (inter) nacionales es una mirada hacia el interior del país, bajo el entendido que Chile no está ajeno a los profundos cambios que suceden más allá de sus fronteras. La globalización nos obliga a mantener una doble atención en lo que ocurre afuera y lo que sucede dentro del país, pues hoy resulta imposible comprender los procesos internos sin entender las grandes tendencias políticas, económicas y sociales que se dan en el mundo actual.

Esta publicación por ende, no busca dar cuenta de los cambios en el escenario mundial, sino comprender que los acontecimientos ocurridos en el país están situados en un escenario mayor y que es desde esta perspectiva desde donde estamos llamados a la reflexión.

Quizá una de las dimensiones más importantes que marcan el escenario de principios del siglo XXI es la conciencia sobre los efectos más oscuros de la globalización. Hasta ahora los análisis sobre la globalización se situaban en la tensión entre homogeneización y heterogeneización que conlleva este proceso. Si acaso la globalización sería la imposición del más fuerte, o realmente habría espacio para las voces minoritarias. Pero hoy enfrentamos a una dimensión más preocupante. Ya no se trata tan sólo de aceptar o rechazar la mundialización de la economía, sino que nos enfrentamos con el hecho de que las acciones que emprende un país sobre otro tienen efecto sobre el conjunto. La relación entre la invasión a Irak y los atentados terroristas en España, así como el temor que inundó a Europa después del 11 de Marzo del 2004 nos recuerdan no tan sólo que el terrorismo es global, sino que las consecuencias de una invasión y la inestabilidad que resulta producto de ello son también globales. Las políticas de seguridad adoptada por cada uno de los países están teñidas por estos hechos.

En un plano más regional las crisis de gobernabilidad ocurridas en algunos de los países de América Latina, tienen consecuencias profundas en el conjunto y también al interior de los países. En el caso Chileno, por ejemplo, las reformas al Estado emprendidas por el Gobierno de Lagos, si bien son resultado de demandas internas, también está presente la necesidad de reforzar la institucionalidad para evitar precisamente que se repitan experiencias como las ocurridas en Argentina o Bolivia.

Este año hemos incorporado una nueva sección destinada a la difusión de las principales líneas de investigación desarrolladas por los investigadores de FLACSO-Chile. La razón de ello es porque consideramos que sólo a partir del trabajo académico - científico responsable, es posible elaborar nuevas preguntas y marcos interpretativos de la realidad cotidiana.

El anuario *Chile 2003-2004. Los nuevos escenarios (inter) nacionales* está dividido en 5 secciones. La primera de ellas está destinada al análisis del contexto internacional. Claudio Fuentes y Francisco Rojas plantean las principales interrogantes que surgen en el sistema internacional después de la guerra contra Irak. Marta Lagos, continuando la línea de análisis que ha desarrollado en los últimos años, evalúa a la luz de los resultados del Latinobarómetro, la situación sobre democracia y economía, en particular cómo los cambios en el sistema económico han afectado a la sociedad y a su percepción sobre la democracia.

Andrés Villar plantea la pregunta sobre los destinos de las democracias de la región en un año convulsionado política y socialmente. José Antonio Sanahuja por su parte, describe en profundidad la crisis de esperanza que afecta a la región, en especial a partir de los magros resultados obtenidos en las economías que han seguido los lineamientos del consenso de Washington.

La segunda sección está orientada al análisis sobre un año emblemático en la historia del país: Los 30 años del golpe militar. Manuel Antonio Garretón, Elizabeth Lira y Brian Loveman nos entregan su visión sobre el simbolismo de esta fecha y analizan los reales avances ocurridos en materias de democracia y derechos humanos. David Álvarez por su parte escribe sobre las relaciones cívico militares en el 2003, y la importancia para la reconciliación de los gestos impulsados por los principales actores militares y políticos.

La tercera sección aborda los avances en materia de gobernabilidad y modernización del Estado. Luciano Tomassini desde un nivel teórico conceptual, entrega herramientas para la comprensión del concepto de gobernabilidad en un escenario de creciente complejidad. Patricio Navia y Claudio Fuentes analizan las principales reformas en materia de modernización del estado y financiamiento de la política.

En la cuarta sección Alexis Guardia aborda las dificultades que enfrenta la economía nacional y los desafíos que se le presentan en el mediano y largo plazo.

Finalmente la quinta sección reúne una serie de artículos derivados de investigaciones realizadas en FLACSO-Chile. Estas líneas de investigación hacen posible plantear nuevas preguntas sobre la realidad nacional y entregar reflexiones en torno a temas que no siempre están vinculados con la coyuntura mediática y política.

Chile 2003-2004. Los nuevos escenarios (inter) nacionales es el sexto anuario publicado por FLACSO-Chile. A través de sus trabajos ha buscado contribuir a una reflexión académica sobre los principales acontecimientos ocurridos cada año.

FLACSO-Chile agradece a cada uno de los autores que han contribuido a esta publicación, en especial a los académicos y personas que sin formar parte del plantel de nuestra institución, han aportado con sus estudios, sus análisis y sus contribuciones al esfuerzo académico. Entre ellos están Ricardo Ffrench-Davis, Manuel Antonio Garretón, Alexis Guardia, Marta Lagos, María Pía Martín, Patricio Navia, Detlef Nolte, José Antonio Sanahuja y Francisco Sánchez.

Agradecemos de manera especial a Marcela Contreras por su trabajo de diagramación y a Marcela Zamorano por la producción de esta publicación.

Chile 2003-2004. Los nuevos escenarios (inter) nacionales al igual que las actividades de investigación, extensión académica, docencia y otras que efectúa FLACSO-Chile, ha sido posible gracias a la contribución y apoyo de distintos gobiernos e instituciones de cooperación internacional. Quisiéramos agradecer de manera especial a la Fundación Ford, por el aporte institucional que ha permitido llevar adelante, de manera sostenida en el tiempo investigaciones sustantivas y la publicación de este anuario.

Francisco Rojas Aravena
Director FLACSO-Chile

Carolina Stefoni
Editora Anuario FLACSO

CHILE EN EL 2004. LA AGENDA NACIONAL

Un extraño sabor nos dejó el 2003. Una aparente tranquilidad y statu quo cubrieron importantes transformaciones tanto en el país, como en el escenario mundial. Sin duda, que lo ocurrido con Irak ha marcado las agendas de política exterior en la mayoría de los países, pero esta vez, a diferencia de otras guerras y cruzadas emprendidas por Estados Unidos, los gobiernos y la sociedad civil asumieron posturas activas frente a lo que sucedía en el medio oriente. Los gobiernos, sopesando y en varios casos, soportando las fuertes presiones, tuvieron que optar ya sea por alinearse junto a Estados Unidos, o rechazar una intervención militar que parece haberse orquestado hace mucho tiempo, y que encontró su justificación en la presuntamente comprobada posesión de armas de destrucción masiva por parte del régimen de Saddam Hussein.

Chile se manifestó en contra de la intervención militar que no contara con el patrocinio del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, oposición que le valió entonces expresiones de “desilusión” de parte del gobierno de los EE.UU.

En otra faceta, la sociedad civil organizó manifestaciones multitudinarias en las principales ciudades del mundo, expresando su rechazo a la intervención norteamericana en Irak. Las gigantescas manifestaciones realizadas en Londres, Madrid, Roma, Nueva York, Moscú, y otras ciudades de los cinco continentes, demostraron que los ciudadanos comunes y corrientes existen, se articulan y se erigen cada vez más como un actor social relevante en asuntos de política internacional.

Pero más allá de la guerra propiamente tal, lo que sucedió este año, fue la consolidación de un eje de poder capaz de articular a partir de si mismo la organización del escenario mundial, esto es, sin contar con los organismos multilaterales. Si el resto de los países de suma a este nuevo orden mundial, o intenta contrastarlo, se verá con el correr del 2004 y de los años venideros.

¿Pero qué nos espera para este año que comienza?

La agenda nacional estará marcada por dos acontecimientos: La celebración de la cumbre anual de la Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) y las elecciones municipales que se desarrollarán a fines del 2004.

Chile preside este año el Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico, y como tal será el anfitrión de una serie de actividades que se desarrollarán a lo largo del año. Las prioridades definidas por la APEC para el 2004 han sido la promoción del libre comercio y la liberalización de la inversión, mejorar y reforzar la seguridad humana y la pregunta por cómo usar la APEC para que los pueblos y las sociedades se beneficien de la globalización. Al momento de evaluar los resultados de esta reunión al finalizar el año, se deberán tener presente estos objetivos.

Por otra parte, y en un nivel más doméstico, las elecciones municipales 2004, tendrán ocupados a los partidos y políticos de todos los sectores. Por primera vez se elegirán alcaldes en forma directa en todas las comunas de Chile. Los resultados de estas elecciones –cualesquiera que sean– tendrán una gran importancia en marcar tendencias para las elecciones presidenciales del 2005.

En materia judicial, se esperan para este año importantes resoluciones que afectarán tanto a la concertación como a la alianza. Los primeros esperarán atentos el pronunciamiento de los tribunales de la Corte en los casos MOP-CIADE y el caso coimas. Los segundos deberán esperar un poco más para ver los resultados de las investigación en el caso Spiniak y en las demandas paralelas que han surgido a partir de este mismo caso. Un eventual desenlace contrario a los políticos que se han visto involucrados, será un duro golpe a la UDI. Por el contrario, si se logra comprobar la falsedad de las acusaciones sobre abuso de menores, este mismo partido sabrá sacar ventaja política de aquello que denominaron como un montaje en su contra.

Pero más allá del caso Spiniak, la derecha deberá en un corto período trabajar para reconstruir confianzas al interior de la alianza y generar empatías al menos entre sus propios colegionarios.

En el plano internacional el resultado de las elecciones presidenciales en Estados Unidos, si bien no tendrán efecto directo en Chile, si podrá marcar una orientación en cuanto a la política exterior de Estados Unidos hacia América Latina. Una eventual re elección de G.W. Bush como Presidente, podría significar una redefinición de la adormecida política norteamericana hacia la región. Hay ciertos elementos que ya han llamado la atención del gobernante y con un nuevo período por delante, tendrá la posibilidad de dedicarles mayor energía y presupuesto. Colombia sin duda que estará en la agenda de un reelecto Bush, pero también Brasil, Argentina y Venezuela, sin dejar a Cuba de lado. Las decisiones que tome Argentina en materia de pago de su deuda externa, podrá calmar los ánimos, o bien encenderlos aún más.

También en el plano internacional, deberemos estar atentos a lo que sucede en la región Andina. El escaso apoyo con que cuenta el Presidente Peruano constituye una fuente de inestabilidad e ingobernabilidad que puede desembocar en la caída de Toledo. Ello tendría consecuencias más directas en Chile, si lo sumamos a las tensiones que se han venido sucediendo, primero con Bolivia a partir de la internacionalización de su demanda por una salida al mar, y con Perú, a partir de conflictos puntuales que se han venido sucediendo en la zona fronteriza.

Pero el tema de la ingobernabilidad en la región, va más allá de lo que vive la región andina. Situaciones como el conflicto en Haití durante los primeros meses del 2004, nos recuerda la fragilidad en la que se mueven las democracias latinoamericanas, y las dificultades que existen para una consolidación de las mismas. Habrá que esperar a ver si las elecciones en Salvador, Uruguay y Panamá logran revertir las tendencias populistas observadas en los últimos años.

En FLACSO-Chile, el 2004 se presenta como un año con importantes avances en materia académica y de docencia.

En el área de docencia, este año se abre el programa de Magister en Política y Gobierno, orientado a ofrecer una formación moderna a nivel superior, dirigido a directivos que trabajan en programas de interés público, en organismos gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, en medios de comunicación o en otros centros académicos. Este Magister constituye una propuesta novedosa, enfatizando la transmisión de conocimientos y experiencias que son claves en toda gestión directiva moderna, al incorporar el desarrollo de habilidades como el liderazgo, coordinación, trabajo en equipo, negociaciones y comunicación estratégica.

En el plano académico, además de las actividades permanentes de investigación social que se realizan en FLACSO, este año se llevarán a cabo tres proyectos Fondecyt obtenidos por investigadores de la institución. Estos proyectos son:

- Comunidades transnacionales de inmigrantes. Espacios de integración social o la globalización de la exclusión?, presentado por Carolina Stefoni.
- La generación de nuevos espacios de diálogo. Una opción para disminuir tensiones entre Chile y Perú, presentado por Paz Milet.
- De autonomía institucional a obediencia de facto: relaciones civiles militares en Chile 1990-2003, presentado por Claudio Fuentes.

Carolina Stefoni
Investigadora FLACSO-Chile

I. CHILE Y EL ESCENARIO REGIONAL

EL PATIO TRASERO: ESTADOS UNIDOS Y AMÉRICA LATINA POST IRAK

Claudio Fuentes¹
Francisco Rojas²

Pocos días después que el presidente George W. Bush asumía el poder en Estados Unidos en marzo del 2000, declaraba con orgullo que para dicho país su más cercano amigo era México. En efecto, el primer representante extranjero invitado a la Casa Blanca fue nada menos que el presidente mexicano Vicente Fox. Sin embargo, en abril del 2003, el “más cercano amigo de Estados Unidos” decidió telefonar al presidente Bush para concertar una reunión para discutir urgentes temas de la agenda bilateral. La llamada tardó en ser contestada cuatro días y el tono de la respuesta no fue muy promisorio³.

Los cambios de énfasis en las administraciones y la baja importancia y prioridad que Estados Unidos otorga a la agenda latinoamericana han sido una constante en las relaciones inter-americanas. En este artículo sostenemos que los efectos de la política estadounidense hacia la región han sido su marcado unilateralismo y una priorización de su agenda de seguridad por sobre otros temas bi y multilaterales. Si bien esos dos elementos se hicieron particularmente evidentes durante el conflicto con Irak, aquello ciertamente no constituye una novedad en las relaciones hemisféricas. Así, la tardanza de Bush en responder el llamado de Fox no debería sorprendernos. Tampoco, la lentitud de la aprobación del tratado de libre comercio con Chile, la falta de interés en resolver la crisis Argentina, o la falta de búsqueda oportunidades para cooperar con Brasil.

El elemento más novedoso de la administración Bush se vincula a la definición de una estrategia de guerra preventiva, lo que sin duda tendrá efectos importantes en la región. Desde el punto de vista de las respuestas regionales, sostenemos que ellas han sido fragmentarias y que plantean un panorama particularmente complicado para el fortalecimiento del multilateralismo a nivel hemisférico. El debilitamiento de la presente arquitectura institucional del sistema internacional perjudica a las naciones pequeñas.

¹ Claudio Fuentes es doctor en ciencias políticas y profesor investigador de FLACSO-Chile.

² Francisco Rojas Aravena es doctor en ciencias políticas y director de FLACSO-Chile.

³ Ver: “Latin America and the United States. The distance of neighbours”, *The Economist*, 17 de abril, 2003.

En este artículo planteamos, primero, las principales interrogantes que surgen en el sistema internacional post-Irak. Luego, analizamos los principales lineamientos de la política exterior de Estados Unidos y sus efectos para América Latina. En esta sección sistematizamos el comportamiento de Estados Unidos hacia la región en los últimos dos años. Finalmente, consideramos las respuestas que desde la región han surgido para hacer frente a la política estadounidense destacando los problemas de acción colectiva que enfrenta la región para responder a las iniciativas provenientes desde el país del norte.

TRES INTERROGANTES POST-IRAK

La forma en que Estados Unidos manejó y resolvió el conflicto de Irak plantea interrogantes en tres áreas interrelacionadas: la extensión, durabilidad y forma que adoptará la hegemonía americana, el cambio en el balance de poderes entre las principales potencias, y las condicionantes domésticas que definen la política estadounidense.

Respecto del papel hegemónico de la principal potencia mundial, para algunos analistas el hecho que Estados Unidos se haya convertido en la principal potencia militar y económica durante los años '90s plantea la interrogante sobre si es posible un mundo con una única potencia y si su propia expansión será la causa de su autodestrucción. Así, los analistas han vuelto la mirada al imperio romano o a la hegemonía inglesa del siglo XIX para tratar de encontrar lecciones del pasado que nos iluminen en este nuevo escenario internacional. Si aceptamos que vivimos en un mundo unipolar, entonces las interrogantes centrales se refieren a su viabilidad y las causas de su potencial expansión y/o declive⁴.

Otros han puesto énfasis en la siguiente pregunta: ¿Cómo el creciente unilateralismo americano ha afectado el balance de poderes entre las principales potencias del mundo y cómo se ve afectada la arquitectura institucional internacional? Una cuestión central a resolver aquí es hasta qué punto ha existido un cambio objetivo en el balance de poder mundial y cómo ello afectará

⁴ Ver por ejemplo, Amitav Ghosh "The Anglophone Empire" *The New Yorker*, 31 de Marzo, 2003; Tony Judt "Europe Finds no Counterweight to American Power" *The New York Times*, 20 de abril 2003; Niall Ferguson "The True Costs of Hegemony: Huge Debts" *The New York Times*, 20 de abril, 2003. Cabe mencionar que esta pregunta ha acompañado el debate intelectual en Estados Unidos desde la caída del muro de Berlín. Ver, por ejemplo, Stanley Hoffman "What Should We Do in the World" *The Atlantic Monthly*, Octubre 1989; Robert Kegan "The Benevolent Empire" *Foreign Policy*, número 111, verano 1998; Cristina Eguizabal, "Unipolaridades", *Foreign Affairs*, Vol. 3, número 2, Abril-Junio, 2003.

un eventual rediseño de la actual arquitectura institucional incluyendo a las Naciones Unidas, la OTAN, e incluso el sistema interamericano.

Para algunos analistas el cambio en el balance de poderes es un hecho: nadie puede disputar el predominio militar estadounidense y durante la década de los '90s Estados Unidos dinamizó como nunca antes su desarrollo económico, científico y tecnológico. A esto se agrega el control del acceso a recursos naturales que Estados Unidos se ha garantizado aún más luego del conflicto de Irak, incrementando su margen de maniobra para controlar el precio del petróleo a nivel mundial⁵. Para otros especialistas, el talón de Aquiles del poderío estadounidense es su creciente dependencia en inversión extranjera para financiar su esfuerzo militar y económico. La principal interrogante aquí entonces es cómo el sistema internacional dará cuenta de los cambios en el balance de poder entre las principales potencias del mundo en el corto y mediano plazo⁶.

Finalmente, otros analistas han destacado las condicionantes domésticas que determinan la política exterior estadounidense. Aquí, el principal enfoque ha sido el estudio de los factores que llevaron a George W. Bush a tomar una iniciativa de guerra preventiva. Las interpretaciones han considerado factores propios del juego burocrático de la administración Bush, la llegada al poder de una nueva derecha conservadora (el *neo-conservadurismo*), el impacto del atentado del 11 de septiembre, y elementos de continuidad histórica en la política exterior americana incluyendo el intervencionismo, unilateralismo, y la desconfianza al sistema multilateral de resolución de controversias. Aquí la interrogante principal es si esta política de marcado acento unilateral es coyuntural y si esta política acabará cuando haya un cambio de sello político en una administración futura⁷.

⁵ Ya a fines de los años 90s Estados Unidos decide priorizar su inserción estratégica en Asia Central. Desde un punto de vista de acceso a recursos naturales (petróleo y gas), Estados Unidos mantiene un interés estratégico en Asia Central, medio oriente, algunos países de África (Algeria, Angola, Chad, Nigeria, Sudán), y en Venezuela y Colombia. Michael Klare, "The New Geography of Conflict", *Foreign Affairs*, Volumen 8, número 3, Mayo/Junio, 2001.

⁶ Ver por ejemplo Richard Perle "Gracias a Dios por la muerte de la ONU" y Jean-Pierre Chevenement "Un nuevo mundo" *La Tercera*, 23 de marzo, 2003; Henry Kissinger "EE.UU. no estará solo en Irak" *Clarín*, 11 de abril, 2003; Javier Solana "Marte y Venus, reconciliados" *El país*, 14 de abril 2003.

⁷ Arthur Schlesinger "La buena política exterior de EEUU, víctima de una guerra" *El país*, 1 de abril, 2003; Narcis Serra "La militarización de la política exterior de Bush" *El país*, 7 de abril, 2003; "The shadow men" *The Economist*, 24 de abril, 2003; Nicholas Lemann "How It Come to War" *The New Yorker*, 24 de marzo, 2003.

ESTADOS UNIDOS Y AMÉRICA LATINA: AQUELLA PERSISTENTE HISTORIA

El papel hegemónico de Estados Unidos; el cambio en el balance de poderes y su efecto en la arquitectura multilateral; y los condicionamientos domésticos que definen la política exterior de Estados Unidos son tres dimensiones centrales para el actual debate sobre el futuro de las relaciones internacionales. Aquellos tres elementos cruzan cualquier análisis sobre el futuro de las relaciones interamericanas.

En el caso del hemisferio, encontramos que Estados Unidos ha ejercido históricamente un rol hegemónico en la región. Desde que la doctrina Monroe de 1823 declaró a América Latina y el Caribe como su área de influencia estratégica primero contra las potencias de España e Inglaterra, luego contra los países del eje, y más tarde contra la Unión Soviética, las relaciones interamericanas se han caracterizado por un evidente desbalance de poder. En este sentido, el hemisferio ha sido testigo, en muchos momentos de su historia, del unilateralismo de la política exterior norteamericana.

Aquel desbalance de poder ha hecho que las prioridades de dicha potencia afecten seriamente el destino de las relaciones con la región. Dichas prioridades han dependido de (a) la protección de sus intereses de seguridad, (b) la promoción del bienestar económico de su población y (c) el balance de poder doméstico⁸. La combinación de estos tres factores en cada contexto histórico determinado explican los vaivenes de las orientaciones de política estadounidense hacia la región.

Por ejemplo, una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial y luego que el bloque Soviético se consolidó como la principal amenaza a los intereses norteamericanos, Estados Unidos priorizó sus intereses de seguridad en la región, incluso a costa de valores proclamados como esenciales por dicho país como son el respeto a los derechos humanos y del estado de derecho. Del mismo modo, la protección de sus intereses económicos llevó a Estados Unidos a favorecer el modelo sustitutivo de importaciones en la región que, entre otras cosas, le permitiría a los intereses económicos de su país ya instalados en la región gozar de los privilegios al contar con mercados cerrados para venta de sus productos.

⁸ Lars Schoultz, "La Política estadounidense hacia América Latina: Objetivos fundamentales y desarrollos recientes", en Jonathan Hartlyn, Francisco Rojas, Barbara Stalling y Diana Tussie, *Escenarios post 11 de septiembre. El futuro de las relaciones interamericanas*. Nueva Serie, FLACSO.

El cambio en el balance de poder doméstico explica el importante vuelco que la política exterior norteamericana tuvo entre 1976 y 1980. Teniendo como precedente el pésimo desempeño de la administración republicana anterior, el gobierno demócrata de Jimmy Carter colocó a los derechos humanos como primera prioridad de su agenda de política exterior. Aquello duró hasta 1980 cuando una nueva administración republicana replanteó sus objetivos, colocando nuevamente la seguridad contra la amenaza comunista en el tope de sus preocupaciones. El apoyo ilegal de la administración Reagan a los contras en Nicaragua es quizás el mejor reflejo de un cambio de priorizaciones en la Casa Blanca yendo en contra incluso de las definiciones establecidas por su propio Congreso en aquel período.

En los años '90s y luego de la caída del bloque soviético, Estados Unidos redefine una vez más sus prioridades, lo que además coincidió con la llegada de los demócratas al poder en 1992. Si la amenaza comunista estaba seriamente restringida, el dúo democracia-libre comercio aparecieron con fuerza en la agenda del gobierno de Clinton. El predicamento central aquí fue que el bienestar de la población estadounidense se satisfacía en la medida en que se reducían las barreras para el comercio internacional, principalmente porque la industria estadounidense comenzó a observar altísimos niveles de competitividad. Adicionalmente, se sostenía que existía una relación virtuosa entre libre comercio y la democratización de los países de la región. Dado que en una democracia las reglas del juego eran debatidas en los congresos, existirían mayores posibilidades para influir las agendas locales si existían gobiernos democráticamente electos. Además, en una democracia existían menores posibilidades de alterar las reglas del juego establecidas legítimamente.

Las políticas estadounidenses en la década de los '90s precisamente buscaron estimular el libre comercio (a través de la Iniciativa de las Américas) y fortalecer las instituciones democráticas a través de una serie de programas de cooperación incluyendo la reforma judicial y la creación de mecanismos de control y transparencia gubernamental⁹. Fue en este contexto donde se promovieron los encuentros –cumbres presidenciales– entre los jefes de gobierno del hemisferio, con la exclusión de Cuba, siendo el elemento aglutinador el tema de la democracia. El libre comercio ha sido un tema constante en la agenda de Miami (1994), Santiago (1998), y Quebec (2001)¹⁰.

⁹ Ver, por ejemplo, Madeleine Albright, "Testing of American Foreign Policy", *Foreign Affairs*, vol. 77, número 6, Noviembre/Diciembre, 1998, pp. 50-64; Carlos Castañeda, "La relación olvidada", *Foreign Affairs*, vol. 3, número 2, 2003.

¹⁰ Se prevee la realización de un encuentro extraordinario de presidentes para fines del 2003.

Sin embargo, los progresos en materia de reducción de barreras de libre comercio no han sido automáticos ni menos céleres. Ello se explica durante los años '90s por la peculiar configuración política y económica estadounidense en donde grupos de interés domésticos (sindicatos y sectores del agro) presionaron a sus representantes en el Congreso para que las reducciones de aranceles no se implementaran dada la pérdida de potenciales trabajos en aquellos sectores productivos donde América Latina observa ventajas comparativas.

BUSH Y LA REPETICIÓN DE LA HISTORIA

La llegada de Bush al poder, en el año 2000, parecía promisorio para las relaciones interamericanas pues los republicanos han históricamente tendido a favorecer el libre comercio. Dado que además el peso de la comunidad latina en Estados Unidos había crecido significativamente en el espectro político norteamericano, Bush decidió desde el comienzo de su administración hacer gestos específicos hacia la región al invitar a presidentes de la región a colocar los temas prioritarios de la agenda interamericana (migraciones, narcotráfico, y libre comercio). Sin embargo, aquella euforia duró unos pocos meses dado que el estado de la economía estadounidense hacía políticamente inviable para la administración Bush plantear temas como rebajas de aranceles o amnistías para inmigrantes mexicanos, cuando los grupos de presión en dicho país sostenían que aquellas medidas incrementarían el desempleo y aumentarían aún más el déficit de la balanza comercial con la región. El ataque terrorista del 11 de septiembre del 2001 cambió la historia. El rumbo dio un giro que cerraría aún más cualquier posibilidad de debatir temas que le interesaban a la región por cuanto a partir de aquel día Estados Unidos hizo explícitos sus prioridades estratégicas: seguridad, terrorismo y narcotráfico.

Tres elementos definen la actual estrategia de la administración Bush en materia de política exterior: re-jerarquización de prioridades, unilateralismo y consolidación de coaliciones flexibles, y prevención de conflictos vía acciones preventivas.

Re-jerarquización de prioridades. Históricamente la agenda estadounidense se ha organizado de acuerdo al contexto específico que están viviendo cuestiones concernientes a su seguridad y al bienestar económico de su población. En la década de los '90s se produjo un particular paréntesis en la definición de prioridades dado que la agenda comercial y el fortalecimiento de la democracia aparecen con particular fuerza simultáneamente, reduciéndose la prioridad estratégica de la seguridad.

Sin embargo, aquel paréntesis se cerró con el ataque terrorista del 11 de septiembre. La re-jerarquización de prioridades se explicitó con particular crudeza en el documento *The National Security Strategy of the United States* publicado por la Casa Blanca un año después del ataque terrorista del 2001¹¹. En este documento se da particular énfasis al fortalecimiento de alianzas regionales para eliminar el terrorismo global, la anticipación de conflictos vía acciones militares preventivas y el robustecimiento de las capacidades militares y de inteligencia nacional para hacer frente a las amenazas globales. Como demostraremos más adelante para el caso latinoamericano, mientras para la administración Clinton la libertad se aseguraría mediante la difusión del libre comercio y las ideas democráticas, la administración Bush condiciona la promoción del libre comercio y otros temas a una agenda de seguridad.

Unilateralismo y coaliciones flexibles. Un segundo elemento relevante de la política norteamericana es el cambio de acento en su política multilateral. La estrategia de la administración Bush para alcanzar sus objetivos de seguridad es mediante la construcción de coaliciones flexibles, esto es, alianzas *ad hoc* que le permitan dar legitimidad y consolidar sus políticas internacionales en el corto plazo.

El debate sobre el unilateralismo comenzó no con la más reciente intervención en Irak sino que en 1989 cuando cayó el muro de Berlín. La opción de un aislacionismo de post guerra fría nunca fue parte del debate interno¹². La pregunta central siempre giró en torno a cómo Estados Unidos debería asumir su "liderazgo mundial". Para los principales asesores de George Bush padre (1988-1992) incluidos Paul Wolfowitz y Dick Cheney, Estados Unidos debería asumir un rol predominante en la prevención de conflictos internacionales, restándole importancia al rol de los organismos internacionales. Sin embargo, el triunfo de Bill Clinton en 1992 condenó a aquel sector a esperar una mejor oportunidad para influir en el gobierno. Los asesores de Clinton, en cambio, hicieron del concepto *engagement* (o involucramiento) un elemento central

¹¹ Ver: www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf

¹² El hecho que la opinión pública estadounidense no muestre interés o bien vea los altos costos de una inserción de Estados Unidos en el mundo ha marcado una discusión sobre el verdadero aislacionismo estadounidense. Sin embargo, la historia nos muestra que incluso en momentos donde más a primado este supuesto aislacionismo (después de la Primera Guerra Mundial, por ejemplo), se produjo un importante flujo de capital desde Estados Unidos hacia el resto del mundo. Lo mismo sucedió después de la Segunda Guerra Mundial con el plan Marshall y entre 1960 y 1976. Lo significativo aquí es el destino de aquel involucramiento, que por lo general ha incluido principalmente Europa y no los países no desarrollados. Ver: Thomas Skidmore and Peter Smith *Modern Latin America*, Oxford University Press, 2001 (Capítulo Once) y Niall Ferguson "The True Cost of Hegemony" *The New York Times*, Abril 20, 2003.

en su definición de política internacional. La secretaria de estado Madeleine Albright sostenía que “debemos trabajar duro para mantener una productiva sociedad incluso con nuestros más cercanos aliados, dado que la historia nos muestra los riesgos [de debilitamiento] que enfrentan las alianzas una vez que se acaba una amenaza. Nuestra principal prioridad entonces ha sido fortalecer nuestra relación con Europa, fortalecer la OTAN, cooperar con Corea, Japón y China a fin de establecer una paz duradera en dicha región, y fomentar a través de la Cumbre de las Américas un consenso hemisférico para la consolidación de la democracia y el estado de derecho”¹³.

Para Joseph Nye y otros asesores de Clinton, un liderazgo mundial mal ejercido tendría el contradictorio efecto de hacer surgir un contra-balance de poder que podría desestabilizar el sistema internacional. En esta concepción se asumía que, dado que el balance de poder es algo inevitable, la política de contención y de un pro-activo *engagement* sería la mejor estrategia para –valga la redundancia– contener potenciales adversarios¹⁴. La otra cara de esta política fue el *enlargement*, es decir, la ampliación de los espacios y sistemas democráticos. Se asumía que a mayor democracia, más estabilidad.

La administración Bush ha enfatizado un liderazgo mundial de nuevo tipo. La construcción de alianzas no podría enfrentarse a través de los organismos tradicionales (llámense OTAN, o Naciones Unidas) sino que mediante alianzas que respondiesen de forma flexible a los cambios del mundo post 11 de septiembre. El cercano colaborador de la Casa Blanca, Richard Perle, expresó este punto con particular frialdad: “las fallas crónicas del Consejo de Seguridad [de la ONU] para reforzar sus propias resoluciones son inequívocas: simplemente no se está para esa tarea. Estamos con las coaliciones independientes. Lejos de tratarlas despectivamente como una amenaza al orden mundial, deberíamos reconocer que ellas son la mejor esperanza para el nuevo orden y una verdadera alternativa a la anarquía de las miserables falencias de las Naciones Unidas”¹⁵.

Guerra Preventiva. Lo que ciertamente constituye un elemento novedoso en la estrategia de Bush es su concepto de guerra preventiva. El origen del concepto se remonta a 1990 cuando en los pasillos de la Casa Blanca circuló un documento que causó un áspero debate intelectual y político. En el trabajo

¹³ Madeleine Albright, op cit.

¹⁴ Al respecto ver Benjamin Schwarz “Why America Thinks It Has to Run the World,” *The Atlantic Monthly*, Junio, 1996.

¹⁵ Ricard Perle, “Gracias a Dios por la muerte de la ONU,” *The Guardian*, marzo 2003. (reproducido por La Tercera, 23 de marzo, 2003).

firmado por los asesores de Bush (padre) Paul Wolfowitz y Dick Cheney se sostenía que dado el colapso de la Unión Soviética, le correspondía a Estados Unidos asumir un rol predominante en la prevención de conflictos internacionales. En el documento se le restaba importancia al rol de los organismos internacionales en la prevención de conflictos. El triunfo de Bill Clinton en 1992 marginalizó a aquel sector, incentivando una política basada en los tradicionales conceptos de contención y fortalecimiento de la cooperación internacional para la minimización de los conflictos internacionales.

El actual Secretario de Defensa de EE.UU., Donald Rumsfeld, en un más reciente artículo anunciaba que “la mejor defensa y en algunos casos la única, es una buena ofensiva”¹⁶. Es decir, los ataques preventivos se comenzaban a perfilar como la opción estratégica por parte de la nueva administración. En este sentido, Rumsfeld señalaba “el desafío para este nuevo siglo es muy difícil: defender nuestra nación contra lo desconocido, lo incierto, lo que no se ve, lo inesperado. Puede parecer una tarea imposible pero no lo es. Para lograrlo debemos deshacernos de nuestras cómodas formas de pensar y planear (aceptar riesgos y probar cosas nuevas) a fin de disuadir y vencer a los enemigos que aún no se han presentado a desafiamos”. Esto significó abandonar el esquema de prepararse estratégicamente para enfrentar dos guerras simultáneas y tener un enfoque “basado en las capacidades”. Es decir, una perspectiva que se centra menos en los actores y desde qué lugares se pueden producir las amenazas y mucho más en las capacidades propias que se requiere para disuadir y para defenderse.

El Secretario de Defensa delineó una política de seis pasos. “Primero proteger el territorio estadounidense y nuestras bases en el exterior; segundo, enviar fuerzas a escenarios distantes y mantenerlas allí; tercero, impedir que nuestros enemigos encuentren refugio asegurándonos que sepan que ningún rincón del mundo... será suficientemente remoto... para huir de nuestro alcance; cuarto, proteger nuestras redes de información; quinto, utilizar la tecnología de información para enlazar los distintos tipos de fuerza de EE.UU.; sexto, mantener sin trabas el acceso al espacio y proteger de cualquier ataque nuestros recursos en el espacio”.

Las anteriores ideas son similares a las que se plantean en la nueva doctrina de seguridad, publicado en septiembre del 2002 y que establece la estrategia de seguridad nacional estadounidense. El aspecto medular señalado en el documento es que “Estados Unidos actuará contra las amenazas emergentes

¹⁶ Donald Rumsfeld, “Transforming the Military” *Foreign Affairs* mayo-junio 2002, pp. 20-32.

antes de que ellas estén completamente formadas”. El documento define la estrategia como el camino de la acción. “En el mundo nuevo que hemos entrado el único camino para la paz y la seguridad es el camino de la acción” (esto a diferencia del camino anterior basado en la disuasión).

El aspecto medular está fundado en la acción preventiva de destruir las amenazas “antes de que alcancen nuestras fronteras”. Estados Unidos no titubeará en actuar solo si es necesario, el ejercicio de auto defensa por medio de una acción preventiva contra el terrorismo es parte de la política. “Mientras nosotros reconocemos que nuestra mejor defensa es una buena ofensiva, nosotros también reforzamos la seguridad interna”.

La idea del ataque preventivo se constituye por lo tanto en el eje de la nueva doctrina estadounidense. Se funda en que no se debe permitir a los enemigos dar un primer golpe. Esto es claro en el caso del terrorismo, sin embargo, referido a las relaciones interestatales el tema se vuelve sumamente complejo. Más aún, en la lucha contra del terrorismo la condición de éxito es la acción mancomunada de las democracias y los Estados que actúan en el orden internacional para aislar y evitar el accionar terrorista.

El documento de la administración Bush reafirma la perspectiva de la acción preventiva, en la línea ya anunciada por el Secretario Rumsfeld. “Mientras mayor sea la amenaza mayor es el riesgo de inacción y más apremiante el llamado anticipatorio a la acción para defendernos nosotros mismos aun si la incertidumbre permanece, tanto en el tiempo y lugar del ataque enemigo... Estados Unidos actuará preventivamente si es necesario”.

Esta nueva orientación tiene importantes consecuencias para el sistema internacional. Primero, la doctrina de ataques preventivos es contraria al derecho internacional. Ella no solamente cambia reglas del juego establecidas en Naciones Unidas, sino que como consecuencia puede tener graves efectos sobre la población civil, además de incrementar la tensión global. Segundo, esta doctrina incrementa la visión unilateralista y lleva a un mayor aislamiento a EE.UU. Tercero, la nueva doctrina no establece un diseño de orden o legalidad a ser construida o reafirmada. Una mirada unilateral que reafirma el accionar preventivo y ofensivo tenderá a desestabilizar el sistema internacional con graves consecuencias para todos los Estados, en especial, los más débiles. Finalmente, aquella estrategia de aplicación permanente y como único instrumento de acción política, tal como lo señaló recientemente Henry Kissinger¹⁷.

¹⁷ Ver La Tercera, 9 de Mayo, 2003, página 11.

ESTADOS UNIDOS – AMÉRICA LATINA: ENTRE EL GARROTE Y LA ZANAHORIA

¿Cuáles han sido los efectos inmediatos de esta nueva política estadounidense en América Latina? Existen dos tendencias importantes de destacar: la prioridad de América Latina se redujo y la agenda hemisférica se securitiza.

América Latina (nuevamente) no es prioritaria

En la historia de los Estados Unidos, América Latina pocas veces ha sido una prioridad y cuando lo ha sido, las principales razones para aquella preocupación han sido temas de seguridad y acceso a recursos naturales o a puntos estratégicos del continente. Tal como Skidmore y Smith lo indican, a partir de 1945 las distintas administraciones norteamericanas priorizan su relación con Europa y Asia, transfiriendo importantes recursos humanos y materiales para atender dichas regiones. Aquella indiferencia hacia el sur se ha roto cuando algún interés estratégico de Estados Unidos se veía amenazado (la amenaza soviética, el incremento del tráfico de drogas), o cuando algún interés norteamericano en la región se veía afectado (el acceso a recursos naturales o el control del Canal de Panamá)¹⁸.

Desde un punto de vista económico tampoco la región se ha constituido en un área de relevancia para Estados Unidos. Por ejemplo, los inversionistas estadounidenses históricamente han preferido invertir su dinero más en Europa o Asia y menos en América Latina y África¹⁹. En términos de intercambio comercial sucede algo similar con la sola excepción de México, con el cual se suscribió un tratado de comercio (NAFTA). La iniciativa para establecer el ALCA pretendió romper con la mencionada tendencia. Sin embargo, factores domésticos relacionados con la existencia de grupos de presión estadounidenses contrarios a la liberalización del comercio y con la crisis económica a partir de 1998-99 han hecho dilatar tal iniciativa.

Así y remarcando una tendencia histórica, en la nueva estrategia de seguridad nacional América Latina no es una prioridad esencial. De hecho, América Latina

¹⁸ Ver Thomas Skidmore y Peter Smith, op cit., y Lars Schoultz, *National Security and U.S. Policy toward Latin America*, Princeton University Press, 1987 y *Beneath the United States*. Cambridge: Harvard University Press, 1998.

¹⁹ Por ejemplo, en el año 1998 el grueso de las inversiones en el extranjero tuvo por destino Europa, Asia y Canadá (US\$ 87 mil millones) mientras América Latina y África sumaban (US\$ 30 mil millones). Ver Departamento de Comercio. *U.S. Direct Investment Abroad*. Washington DC, 1990-1998.

ocupa sólo tres párrafos en el documento de seguridad nacional. En el primero se destaca la formación de coaliciones flexibles, con países que “comparten nuestras prioridades, particularmente México, Brasil, Canadá, Chile y Colombia”. Un segundo párrafo está dedicado al tema de las drogas. Y el tercer párrafo dedicado a Colombia. El espacio latinoamericano se ve dificultado dado que la región en su conjunto y los recursos destinados a ella han bajado de prioridad²⁰.

Securitización y condicionamiento de la agenda Inter-americana

Desde el punto de vista de definiciones de política, tres son los ámbitos de preocupación estadounidense sobre la región: (a) priorización de temas vinculados a seguridad, y específicamente los temas vinculados al terrorismo, (b) condicionamiento de la ayuda financiera de Estados Unidos a los países del tercer mundo de acuerdo al cumplimiento de los programas de reestructuración económica establecidos por el Fondo Monetario Internacional y (c) la resolución del conflicto en Colombia mediante el apoyo militar al gobierno de Colombia²¹.

Vale la pena hacer notar dos elementos de la estrategia Bush: primero, la vinculación entre terrorismo y el conflicto colombiano y, segundo, el condicionamiento de los temas de la agenda interamericana a las prioridades de seguridad de Estados Unidos. Respecto del primer punto, una vez que se produjo el atentado terrorista contra las Torres Gemelas, Estados Unidos decidió reclasificar el conflicto en Colombia desde considerarlo como una guerra contra el “narcotráfico” y la “guerrilla” a uno contra el terrorismo. El cambio en la “tipología” ha tenido dos consecuencias directas: primero, dado que se trata de un conflicto contra el terrorismo, se han incrementado las opciones de apoyar financieramente a Colombia en su esfuerzo militar, y segundo, en los ojos de Estados Unidos en la práctica se eliminan las posibilidades de cualquier autoridad colombiana para iniciar un diálogo con grupos que ahora son considerados “terroristas”. Con el terrorismo no se negocia.

Un segundo elemento es el condicionamiento de la agenda estadounidense a temas de seguridad. Observemos algunos ejemplos. A mediados del 2002, la administración

²⁰ Michael Shifter, “A Shaken Agenda. Bush and Latin America” *Current History*, Febrero, 2002.

²¹ Ver: *Washington File*, “Transcript: Bush Offers More Development Money, Expect Results” (US Dept. of State, 14 de marzo, 2002); *Washington File*, “Text: US Attorney General Seeks Increased Counterterrorism Efforts in Americas” (US Dept of State, 11 Marzo, 2002); *Washington File*, “Transcript: Reich says Hemisphere Remains a US priority” (US Dept of State, 13 Marzo, 2002); *Washington File* “State Dept Official Previews President Bush’s Trip to Latin America” (US Dept of State 12 Marzo, 2002).

Bush anunció que condicionaría su ayuda militar a los países de la región de acuerdo al comportamiento que los gobiernos tendrían respecto de la firma del acuerdo sobre el Tribunal Internacional. Estados Unidos demandó que los países firmantes de tal acuerdo debieran asegurar la protección de ciudadanos norteamericanos en su territorio a fin de que no sean objeto de juicios en dicha Corte. En caso contrario, dichos países sufrirían las consecuencias de perder ayuda militar. Colombia fue el primer país en indicar que dicha nación no encuentra problemas en eximir de responsabilidades ante la Corte Penal Internacional a las tropas estadounidenses emplazadas en Colombia. En la reunión con Bush, Uribe indicó que un acuerdo que esas dos naciones firmaron en 1962 garantizaría la protección de soldados estadounidenses en suelo colombiano²².

El seguimiento de los pronunciamientos de la administración Bush sobre América Latina desde mediados del año 2002 demuestran que dicho gobierno ha mantenido una política consistente con sus previas definiciones al: (a) colocar como principal tema multilateral y bilateral cuestiones vinculadas a tráfico de drogas y terrorismo, (b) enfatizar la necesidad de acabar militarmente con la insurgencia, (c) apoyar candidatos presidenciales o gobiernos que no afectarían los intereses norteamericanos (Brasil, Perú) y criticar a los que sí lo harían (Bolivia), (d) mantener una postura crítica sobre la situación de Cuba, pese a que el Congreso está aprobando acuerdos para la reanudación de relaciones comerciales y de ayuda humanitaria, y (e) En el plano de las relaciones comerciales, esperar a que el Congreso apruebe el *Fast track* para anunciar potenciales acuerdos con la región.

En un hecho que ha sido menos publicitado, en noviembre del 2002, Estados Unidos aprobó la elegibilidad de Perú y Ecuador para ingresar productos de la región andina con arancel cero. Anticipándose incluso a las negociaciones comerciales que dicha potencia está llevando con Chile, Estados Unidos decidió premiar los esfuerzos en la lucha contra el tráfico de drogas. Aquello quedó ratificado en ley de preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de Drogas (ETPDEA) del 1º de noviembre del 2002.

Donde el condicionamiento de la agenda a los temas de seguridad se ha hecho más explícito ha sido con ocasión de la guerra con Irak. La reacción de Estados Unidos frente al comportamiento latinoamericano ha sido de “premiar” aquellos países que han mostrado su solidaridad con la administración Bush y “castigar” diplomáticamente aquellos que no lo han hecho. Una revisión a las declaraciones oficiales del gobierno estadounidense en torno al conflicto de Irak y las posteriores decisiones multilaterales nos permite comprobar aquella tendencia (Tabla N° 1).

²² Ver: *The New York Times*, 18 de Agosto y 23 de Septiembre, 2002.

Tabla N°1

PRINCIPALES DECLARACIONES DEL GOBIERNO DE BUSH EN TORNO A AMÉRICA LATINA.
Enero-Abril 2002

Fecha	Temas/País	Actor/Declaración
03/01/03	Irak – Chile	O. Reich: “Nos importa la opinión de Chile. No hemos venido a presionar” (visita al Presidente Lagos).
20/01/03	Empresas - Venezuela	Embajador: Existe preocupación y decepción por decisión de gobierno de allanar depósitos de Coca-Cola.
08/02/03	Drogas - Colombia	Bush: “Condenamos el ataque terrorista y oramos por las víctimas”.
26/02/03	Política - Venezuela	Oficial: gobierno de EEUU lamenta atentados pero últimos pronunciamientos de Chávez contribuyeron a generar clima de confrontación.
19/03/03	Derechos Humanos - Cuba	Dept. Estado: Denuncia trato de gobierno cubano contra opositores.
23/03/03	Irak – Chile	Embajador: “Habría sido mejor que hubiéramos coincidido EEUU y Chile [sobre Irak]”.
26/03/03	Terrorismo – Cono Sur	Oficial: Gobierno de EEUU complacido por cooperación de seguridad en triple frontera de Argentina, Paraguay y Brasil.
27/03/03	Comercio - Chile	Oficial: Gobierno de EEUU decide separar paquete de aprobación de Singapur y Chile.
03/04/03	Drogas - Colombia	Dept. Estado: gobierno solicitó al Congreso autoridad para ampliar ayuda a Colombia en lucha contra terrorismo y narcotráfico.
10/04/03	Irak – México	Bush: En EEUU “hay una decepción” por la actitud de México en relación a Irak.
11/04/03	Irak – Chile	R. Zoellick: EEUU están “decepcionados” con Chile por negativa a apoyarlo en Irak. Negociaciones de comercio seguirán.
14/04/03	Drogas – Región Andina	Dept. Estado: Gobierno de EEUU felicitó a Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela y Panamá en lucha contra drogas.
25/04/03	Irak – Chile	C. Powell: La actitud chilena ha sido recibida “como una gran desilusión”.
28/04/03	Irak – Chile	C. Powell: Estamos dispuestos a mirar el futuro de la relación con Chile.
28/04/03	Justicia – A. Latina	J. Aschcroft: La secretaria de Justicia ha apoyado imperio de la Ley en América Latina.
30/04/03	Política – A. Latina	C. Powell: Gobiernos de la región deben cumplir sus promesas.

Fuente: FLACSO-Chile. Banco de Datos de política exterior. Basado en informaciones de prensa.

En el caso chileno dicha tendencia se mostró con claridad cuando las autoridades estadounidenses indicaron su “decepción” por la actitud Chilena de apoyar las resoluciones de Naciones Unidas frente a Irak. Pese a que se ha dado por superado el *impasse* con el gobierno chileno, la administración Bush dejó en claro que le hubiese gustado otra actitud de parte del gobierno de Chile. De hecho, el Congreso estadounidense separó las negociaciones para la firma de un acuerdo de libre comercio con Chile y Singapur, que originalmente debieron aprobarse simultáneamente²³.

En el caso mexicano, la presión se hizo evidente al dilatar las negociaciones sobre el tema de migraciones y un enfriamiento del diálogo con las autoridades mexicanas²⁴. En el caso argentino, la “decepción” se hizo evidente cuando dicho país decidió abstenerse en la votación de las Naciones Unidas por violaciones a los derechos humanos en Cuba.

En tanto, para aquellos que han apoyado su agenda de seguridad la reacción ha sido otra. En el caso colombiano –uno de los primeros países en apoyar la guerra contra Irak– la administración Bush se comprometió a un nuevo paquete de ayuda económica/militar para enfrentar el conflicto con la guerrilla. En el caso de los países centroamericanos –algunos de los cuales apoyaron la guerra– el presidente Bush recibió a los presidentes de las cinco naciones de dicha región y se comprometió a la firma de un tratado de libre comercio de aquí a fines de año.

AMÉRICA LATINA – ESTADOS UNIDOS: FRAGMENTACIÓN Y AUDIENCIAS DOMÉSTICAS

Dos fenómenos caracterizan las respuestas desde la región hacia la política estadounidense: fragmentación y mayor importancia de la audiencia doméstica en el tipo de respuestas que los gobiernos latinoamericanos están gestando.

Respuestas fragmentadas

La revisión de las respuestas de la región frente a la decisión de Estados Unidos de intervenir en Irak muestran con particular claridad la fragmentación que vive la región frente a la política estadounidense. La Tabla 2 muestra las declaraciones oficiales de los gobiernos de la región una vez que Estados Unidos decide atacar Irak. De 17 países latinoamericanos analizados, en 7 casos se aprobó explícitamente la acción militar encabezada por Estados Unidos. En tanto, otros

²³ Ver, *El Mercurio*, 31 de Marzo, 2003.

²⁴ Ver: “Latin America and the United States. The Distance of neighbours”. *The Economist*, 17 de abril, 2003.

7 gobiernos “lamentaron” o bien “rechazaron” el inicio del conflicto. Finalmente, otros tres gobiernos han sostenido posturas más ambiguas sobre el tema.

Tabla N°2

POSICIÓN DE PAÍSES LATINOAMERICANOS FRENTE AL ATAQUE CONTRA IRAK

Países	Aprueba	Ambiguo	Lamenta	Rechazo
Argentina				v
Bolivia	v			
Brasil				v
Chile			v	
Colombia	v			
Costa Rica	v			
Cuba				v
Ecuador		v		
El Salvador	v			
Honduras	v			
México			v	
Nicaragua	v			
Panamá	v			
Perú			v	
Rep. Dominicana	v			
Uruguay		v		
Venezuela				v

Fuente: FLACSO-Chile. Análisis de las informaciones de prensa aparecidas en medios de comunicación abiertos al público.

Ahora bien, ¿por qué esta diversidad de respuestas? la primera determinante se vincula a los intereses que vinculan las distintas regiones con Estados Unidos. Por ejemplo, Colombia y Bolivia mantienen un claro interés en recibir el apoyo estadounidense en su guerra contra el narcotráfico. Los gobiernos de los países centroamericanos se han mostrado interesados en firmar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y también tienen intereses en el proceso de certificación que cada año la potencia del norte hace en el mundo. De esta forma, la acción colectiva de los países de la región se ve seriamente dificultada por la especificidad de los problemas subregionales y los intereses diversos entre algunos países de la región y Estados Unidos.

Adicionalmente existen diferencias dentro de la región sobre la mejor estrategia para enfrentar la política estadounidense. Mientras algunos países sostienen que se deberían privilegiar mecanismos multilaterales hemisféricos para la resolución de conflictos, otros plantean la necesidad de fortalecer instancias subregionales, mientras algunos simplemente han planteado un relacionamiento directo con la primera potencia mundial.

Un tercer factor que contribuye a la fragmentación de respuestas regionales se refiere a la crisis de gobernabilidad en la región²⁵. Países como Argentina, Bolivia, Colombia, Perú y Venezuela enfrentan persistentes problemas de gobernabilidad interna que contribuyen a debilitar su posición en el concierto internacional. En primer término, las autoridades políticas deben focalizarse en resolver agudos conflictos políticos y/o sociales internos, disminuyendo su atención a problemas multilaterales.

La inmediatez de los conflictos internos hace menos relevantes los temas de la agenda global, pese a que dicha agenda global tiene un fuerte impacto en lo local. En segundo lugar, la necesidad de estos países de obtener ayuda desde el norte los hace –hasta cierto punto– depender en mayor medida de los condicionamientos impuestos desde el norte. Hasta el día de hoy, la excepción a la regla ha sido Venezuela que, por ser productor de petróleo, ha manifestado un mayor margen de maniobra que el resto de los países de la región en crisis. Sin embargo, el control por parte de Estados Unidos de las reservas de petróleo de Irak eventualmente alterarán el balance de poder entre la primera potencia mundial y los países de la organización de países productores de petróleo.

Democracias y audiencias domésticas

En un sistema democrático existen mayores posibilidades para que diversos grupos de la sociedad presionen a sus gobiernos en temas que les conciernen. La guerra de Irak fue un interesante test para aquel argumento. En diversos países observamos que los gobernantes debieron enfrentar presiones domésticas antes, durante y después de haber tomado decisiones vinculadas a su apoyo/rechazo a la guerra de Irak. Por ejemplo, en Costa Rica el gobierno y su ministro de relaciones exteriores debió enfrentar serias críticas de la oposición por el apoyo que dicho gobierno dio a Estados Unidos. En ese país, la postura del gobierno de turno sirvió para que la oposición se unificara en torno a un tema de política exterior sensible en un país que tradicionalmente había declarado su neutralidad en conflictos internacionales. En Uruguay, la postura ambivalente del gobierno también causó tensiones políticas internas. En Chile, el gobierno decidió establecer una comunicación fluida con la totalidad del espectro político nacional representado en el Congreso a fin de legitimizar sus acciones en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. El mayoritario rechazo de la opinión pública latinoamericana a la intervención de Estados

²⁵ Sobre los problemas de gobernabilidad regional, ver Francisco Rojas Aravena "Incertidumbre e Inestabilidad en Sur América", *Anuario CIP*, España, 2003 y Klaus Bodemer, *El nuevo escenario de (in)seguridad en América Latina*, Recal, IKK, FLACSO-Chile, Nueva Sociedad, Caracas, 2003.

Unidos en Irak, unido a la experiencia latinoamericana de intervencionismo norteamericano en la región y las movilizaciones ciudadanas pro-paz hasta cierto punto han afectado las decisiones de algunos gobiernos de la región²⁶.

ESCENARIOS FUTUROS

Estados Unidos ha otorgado históricamente una baja prioridad a la región y cuando ha existido alguna preocupación, han sido las cuestiones económicas y de seguridad las que han dominado la agenda estadounidense. En la administración Bush parece existir gran incertidumbre sobre qué sucederá en la región. Por una parte se enfatiza la relevancia de robustecer el libre comercio y la democracia²⁷; pero al mismo tiempo sus principales acciones de política se vinculan directamente con sus intereses estratégicos y de seguridad²⁸. Adicionalmente, el triunfo militar rápido en Irak parece reducir la tolerancia de los tomadores de decisión en Estados Unidos para la búsqueda de soluciones diplomáticas a conflictos emergentes. La eficiencia del triunfo militar parece reemplazar al trabajo más arduo y lento en el campo diplomático.

En el corto plazo, es factible que la dinámica doméstica en Estados Unidos haga más lento de lo esperado el proceso de aprobación de acuerdos comerciales. Adicionalmente, es esperable que se intensifique la agenda de seguridad, particularmente en lo concerniente al narcotráfico y terrorismo²⁹. Si en otras regiones del mundo –incluyendo el Medio Oriente e Irak– los procesos de pacificación se complican, es factible que la administración Bush quiera conseguir algún “éxito” diplomático y/o militar antes que termine su gobierno, lo que incrementaría su interés por la resolución del conflicto en Colombia.

Desde el punto de vista de América Latina, las respuestas frente a la política estadounidense han sido fragmentarias y carentes de contenido político. Se

²⁶ Ver artículo de Rodrigo Araya en este mismo volumen.

²⁷ Ver Robert Zoellick, “Comerciar en Libertad”, *Foreign Affairs* en español, vol. 3, número 1, 2003.

²⁸ Ejemplos de esta visión, además de los ya mencionados, son los casos de Venezuela donde Estados Unidos tuvo una postura ambigua respecto al intento golpista contra el presidente Chávez, y el condicionamiento económico para el caso de Argentina, pese a la seria crisis que enfrentó dicho país en el período 2001-2002. Un reciente artículo que analiza al caso venezolano es, Michael Shifter, “Venezuela fuera del radar”, *Foreign Affairs* (en español), Vol. 3, número 2, 2003.

²⁹ Además del incremento de ayuda económica militar para Colombia ya mencionada el artículo, en Perú se ha producido un fuerte incremento de la cantidad de autorizaciones de oficiales estadounidenses para realizar entrenamientos y planteamiento en dicho país. Ver *Boletín En la Mira* (IDL-Perú), Número 3, Abril, 2003.

evidencia una clara falta de liderazgo de los principales países de la región (i.e. Argentina, Brasil, Chile, México) para articular una respuesta concertada hacia la política estadounidense y plantear una agenda alternativa en las relaciones interamericanas. Foros regionales como MERCOSUR y el Grupo de Río no han coordinado una agenda de trabajo que enfrente temas de gobernabilidad y que expliciten una respuesta a la política estadounidense.

En el corto plazo, América Latina mantendrá bajos niveles de crecimiento económico, lo que ciertamente agravará conflictos de gobernabilidad en diversos países incluyendo a Argentina, Bolivia, Colombia, Perú, y Venezuela. La falta de liderazgo actual hará que los gobiernos se embarquen en diálogos bilaterales con la principal potencia del mundo, esperanzados en obtener algún beneficio “especial” de parte de Estados Unidos. La experiencia histórica demuestra que las naciones débiles se ven más beneficiadas cuando actúan concertadamente que cuando “negocian” con una potencia de acción unilateral.

Otra tendencia importante de destacar es la de utilizar la diplomacia *ad hoc* para la resolución de conflictos hemisféricos. De hecho, algunos países han solicitado la realización de una “Cumbre Extraordinaria de Presidentes de las Américas” en el segundo semestre del 2003 para analizar la seguridad hemisférica y evaluar el estado de las relaciones inter-americanas. Dado que las cumbres dependen en gran medida de la energía y voluntad política de las partes, el seguimiento de los acuerdos alcanzados en este tipo de iniciativas es dificultoso. Adicionalmente, la diplomacia *ad hoc* debilita el entramado institucional hemisférico existente y que debería ser el llamado a ser el espacio de debate de cuestiones atinentes al multilateralismo.

¿Qué sería deseable que ocurriera en la región? En el plano de lo deseable, se requiere hacer uso de los espacios de concertación regional para desarrollar una agenda amplia de cooperación en temas vinculados al desarrollo económico, social y político. Para ello se requiere que países claves de la región asuman un liderazgo claro, más aún cuando los urgentes problemas regionales requieren respuestas cooperativas. Temas vinculados al narcotráfico, la delincuencia internacional, migraciones transfronterizas, lavado de dinero, terrorismo, comercio, degradación del medio ambiente, y problemas sociales internos están íntimamente ligados y requieren respuestas multidimensionales.

En el plano de lo posible, sería más viable en el corto plazo que se produjese un liderazgo subregional para enfrentar agenda específicas de cooperación. La acción de países como México, Brasil, Colombia, Argentina y Chile es fundamental para establecer agendas de cooperación multidimensionales que involucren áreas interrelacionadas como la promoción del desarrollo, la

profundización de las instituciones democráticas y la resolución pacífica de controversias internas y externas.

El actual contexto económico mundial deja pocas esperanzas de recuperación económica en el corto y mediano plazo. Para que la región pueda resolver de manera sostenible los problemas de desigualdad y pobreza requiere una tasa de crecimiento superior al 4 ó 5% anual, cuestión que está lejos de ser alcanzada en el corto plazo. En un marco de inestabilidad económica, crisis de representatividad de los partidos políticos, y baja densidad institucional para hacer frente a crecientes conflictos sociales, la región requiere fortalecer los mecanismos de diálogo multilateral a fin de establecer un diálogo más equilibrado entre los gobiernos de la región y los países desarrollados y los organismos multilaterales.

El período 2000-2010 corre el riesgo de convertirse en una nueva década perdida para la región y la actual coyuntura internacional en nada favorece que aquello no sea así. Con ello, el peligro de tensiones y crisis se verá agravado. El patio trasero estará convulsionado y con poca atención por parte de la potencia del norte.

LA DEMOCRACIA Y LA ECONOMÍA

Marta Lagos¹

INTRODUCCIÓN

Los datos de opinión pública de 17 países latinoamericanos durante ocho años consecutivos muestran un continente que cambia muy lentamente en sus valores y al mismo tiempo reacciona con gran rapidez ante los acontecimientos políticos y económicos. Observamos permanencia y cambio. Es un continente en formación, donde los acontecimientos mundiales, nacionales, locales, muestran su impacto en las opiniones, actitudes y comportamientos de los ciudadanos, mientras no impactan mucho los valores. Hay proceso de formación de nuevas grandes tendencias, que aún no está decantado. Hay grandes demandas aún no consensuadas. Es un continente que cambia mucho en su estructura institucional, pero no necesariamente en el comportamiento de su población hacia ellas.

En América Latina observamos los cambios que el desarrollo económico trae consigo, por ejemplo, la reducción en el tamaño de las familias, disminución en las tasas de nacimiento, cambios en las pirámides poblacionales y la incorporación de la mujer a la fuerza laboral.

Los valores permanecen, sin embargo, con poca variación, los cambios del desarrollo económico tienen mucho menos impacto que lo que se podría anticipar. La interrogante que se plantea es, hasta qué punto el desarrollo económico influye en los cambios culturales y en la evolución de las sociedades. La moral hacia los impuestos, el trabajo, el fraude social no cambian con las transformaciones económicas de la nación en su conjunto. La confianza y los niveles de tolerancia disminuyen o alcanzan una velocidad muy lenta de cambio. El impacto del crecimiento es limitado sobre el cambio cultural más profundo, se superponen las estructuras nuevas con los viejos comportamientos creando grandes tensiones en las sociedades. La tensión del desarrollo económico con los valores de una sociedad tradicional muy estratificada y desigual. La tensión de la presión de las estructuras democráticas sobre los comportamientos

¹ Economista, Directora Latinobarómetro.

deseados de una democracia. Como consecuencia, el más presionado ámbito de la democracia es la política, en su estructura y en sus comportamientos. Estos datos tienden a negar más que confirmar la existencia de “un” tipo de democracia y dan paso más bien a una enorme diversidad aún no clasificada. No está claro que las sociedades evolucionarán –en un período de tiempo que esté en nuestro horizonte– hacia “una cultura democrática”, con una serie de elementos básicos en común.

Los datos no aportan evidencia de este supuesto. La democracia y la cultura democrática se diversifican al poner distintos énfasis en sus características principales, a medida que cada país soluciona de manera distinta las contradicciones entre la cultura y la estructura, produciendo probablemente consolidaciones imperfectas respecto del tipo ideal de democracia.

En América Latina, la transición democrática fue una transición electoral con cambios estructurales en el ámbito institucional. Fue demasiado entusiasta el anuncio de “inauguración”. Se confundió el primer ladrillo (las elecciones libres, instituciones) con la inauguración de la casa. Lo que se inauguró es un esqueleto, sin el pegamento articulado del comportamiento colectivo que le da vida real.

Se creyó en la evolución, el cambio gradual hacia una democracia de tipo occidental del hemisferio norte que no se evidencia. La tercera ola en América Latina fue sólo una ola de elecciones libres, que estableció marcos legales estructurales de carácter democrático. Se produce con ello una niebla artificial que oscurece la apreciación de las etapas involucradas en la construcción o re-construcción de una democracia. Por una parte, esa niebla artificial oscurece el reconocimiento de un estado temporal de consolidación imperfecta y, por otra, no permite ver la carencia de elementos democráticos estructurales no formales esenciales a las democracias.

El excesivo énfasis en la visión institucional de la democracia no tiene sino como consecuencia que la mal llamada tercera ola haya producido descrédito a todas las instituciones medidas como evidencian los datos del año 2003 y la permanencia de valores no democráticos en la masa de la población como respuesta a las percibidas discriminaciones, injusticias, y percepción de exclusión, que van mucho más allá de las consecuencias de las crisis económicas.

Los cambios que origina el desarrollo económico no son los únicos que se evidencian. También se observan los cambios producidos por los mayores niveles de educación y acceso a la salud. Los mayores niveles de educación y de ingreso en segmentos importantes de la población no producen necesariamente ciudadanos complacientes con el sistema, sino más bien ciudadanos más críticos. En muchos casos, esto se traduce en una población más educada y más frustrada.

No aumenta la legitimidad de las leyes con mayores ingresos y mejor educación. El acceso a las oportunidades no ha cambiado lo suficiente.

La mayor educación es en gran parte responsable de las protestas populares vistas en la región contra la corrupción y el mal desempeño de los gobiernos, se trata de un escalón en la dirección correcta en el camino a la sociedad más democrática. Muchos más han aprendido a defender sus derechos. La ciudadanía ha adquirido durante la última década grados más altos de educación, un mayor acceso a la salud –de hecho, el promedio para la región es de seis años de escolaridad– en algunos países esta tasa se ha incrementado a un ritmo de un año promedio por década, en tanto en otros el incremento ha sido aún más alto: 1,5 años promedio por década. Nunca antes ha sido tan amplio el acceso a la educación como hoy en día. Esta les ha entregado sobre todo conocimiento de lo que no tienen aún, creando demandas, más que satisfacción. Algo similar ocurre en el campo de la salud. Los gobiernos hoy día son más escrutados por sus pueblos porque hay más educación.

El nivel de ingresos, por otra parte, ha experimentado retrocesos importantes, no sólo debido a las crisis económicas y el desempleo resultante, sino debido a causas estructurales. El temor a ser despedido –un 53% temen ser despedidos dentro de los próximos doce meses– implica una inseguridad laboral que es más relevante que el desempleo mismo porque afecta el horizonte económico de la mitad de la fuerza laboral. A esto se le suma una brecha más grande entre los pobres y los ricos, de tal forma que las mejoras en educación y salud terminan siendo vistos como un desempeño insuficiente de una década de vida democrática. Mientras la estructura institucional de la democracia instalada sea percibida como privilegiando a unos pocos, no será vista como propia, y se mantendrá la cultura de intentar maximizar las reglas del sistema a favor de cada cual, por encima de las leyes y las reglas, sin importar mucho las consecuencias colectivas (evasión de impuestos, fraude social, no cumplimiento de las leyes). Esa argumentación está en el corazón de la desafección hacia la política y el poder, y en el corazón de los ausentismos electorales y la indiferencia sobre el tipo de régimen. Es decir, es la fuente más potente de ingobernabilidad de la región.

Respecto de la economía, crece la percepción que los gobiernos son impotentes frente a muchos problemas, enfrentando con más realismo las expectativas de mejoras. Lo que paralelamente ha crecido es el piso mínimo de las expectativas económicas dado el crecimiento y la ventana al mundo que entrega la globalización.

La democracia le falta comunicar que es mucho más que todo aquello, entregándole los bienes políticos que son su esencia, para producir los consensos que requiere una gobernabilidad democrática. En otras palabras, se ha creado

una democracia formal que no ataca el corazón del problema, que es la inclusión social, política y económica. La población toma decisiones finalmente racionales a la luz de sus oportunidades reales y concretas, y se defiende de su exclusión con los instrumentos que están a su alcance, que incluye no observar las leyes, o sólo aquellas que les parecen adecuadas.

La incongruencia entre la cultura imperante y el marco institucional de las nuevas y re-inauguradas democracias es lo que estamos hoy día observando en los datos. Esa volatilidad de actitudes y opiniones, expresan esa incongruencia, tensión e insatisfacción de las expectativas. Ello en el marco de un importante avance y reconocimiento de la población a las bondades de la democracia como el mejor sistema para llegar a ser un país desarrollado.

PRESENTACIÓN DE RESULTADOS

Los factores explicativos más potentes de las actitudes hacia la democracia se encuentran, en todas las formas de discriminación y desigualdad. A continuación se presenta un resumen de los resultados más importantes del estudio 2003 sobre los datos de Democracia y Economía. El cuestionario así como la ficha técnica del estudio por país se encuentra en la página web www.latinobarometro.org.

El estudio aplicó un cuestionario idéntico a muestras representativas de población mayor de 18 años en 17 países de la región, con 1000 y 1200 entrevistas por país, con la excepción de Paraguay. El margen de error por país es entre 2.8% y 4.16 % y el margen de error del total de América Latina es inferior a 1%. El estudio se aplicó entre el 18 de Julio y el 28 de Agosto de 2003. El único responsable de los datos aquí presentados es la Corporación Latinobarómetro.

EL MIEDO AL DESEMPLEO, EL INGRESO SUBJETIVO Y LA DEMOCRACIA

Las variables que describen la condición subjetiva de las percepciones económicas de la población permiten comprender mejor las actitudes hacia la democracia.

Por una parte, el miedo a quedar desempleado que expresan aquellos que si están trabajando en el momento de ser entrevistados. Del total de la población de la región, un 54% expresa miedo a quedar desempleado, si se calcula sólo entre los que trabajan este porcentaje aumenta aún más. Esto afecta sobre todo el horizonte económico de las familias y su capacidad de insertarse en el

mercado y en la sociedad. La seguridad del empleo se vuelve así una variable casi más relevante que el empleo en la medida en que determina el horizonte económico de las familias.

En segundo lugar, una de las variables que explican los cambios de actitudes hacia la democracia en la población es lo que hemos llamado “El Ingreso Subjetivo”. Ésta mide como cada grupo familiar logra solventar sus necesidades en el espacio de un mes.

Nicaragua tiene un 41% de su población que declara tener grandes dificultades, no les alcanza porque son muy pobres. De la misma manera, un tercio de la población en cuatro países: el Salvador 37%, Uruguay 31%, Guatemala 31%, Honduras 29% tienen grandes dificultades. Sólo 5 países tienen menos de un quinto de sus poblaciones sin grandes dificultades económicas de ingreso familiar: Costa Rica, Chile, Argentina, Paraguay y México.

El promedio de la región es 23%. El impacto de este fenómeno sobre el apoyo a la democracia se observa con claridad. Sólo un 47% de los que tienen grandes dificultades apoyan la democracia, mientras entre los que pueden ahorrar son un 57%. Es importante destacar al mismo tiempo que los que tienen dificultades económicas familiares no son los que más apoyan un régimen autoritario (15%), sino que son los que “les alcanza justo sin grandes dificultades”, con un 18%.

Los datos de ingreso subjetivo contrastados con el PIB per cápita de cada país muestran la relación entre los niveles del país y la cantidad de dificultades de su población, aumentando las dificultades a menor PIB per cápita por país. Esto evidencia la potencia del indicador y su relación con la democracia.

Gran parte de las personas han sido las mismas durante generaciones, la pobreza más estructural de quienes no tienen posibilidades de movilidad social. Si bien hay segmentos que han alcanzado una movilidad social y han logrado mantenerse en un lugar más alto en la pirámide socioeconómica, los pobres que han quedado atrás en estos países siguen siendo las mismas familias. Ellos más que nadie, necesitan de bienes políticos de inclusión social, al mismo tiempo que un mínimo de bienes económicos para desarmar las fuentes de ingobernabilidad de la región. Se trata de cerca de un tercio de la población que está más propensa a tener grandes contradicciones acerca de la democracia, como veremos a continuación.

En una batería de 8 preguntas sobre la democracia con afirmaciones positivas y negativas no resulta extraño que un 27% de los entrevistados sean contradictorios en sus opiniones sobre la democracia.

Tabla N°1

Afirmaciones Positivas sobre la democracia:	
- La democracia es el único sistema con el que país puede llegar a ser un país desarrollado.	64%
- La democracia puede tener problemas pero es el mejor sistema de gobierno, que se llama la democracia churchilliana.	64%
- Prefiero la democracia a un líder que tenga todo el poder sin el control de las leyes.	59%
- Aunque tengamos un gobierno de mano dura este no podrá solucionar nuestros problemas.	50%
- En una democracia en general el sistema económico funciona bien.	50%
Afirmaciones Negativas sobre la democracia:	
- Mas que partidos políticos y congreso lo que nos hace falta es un líder decidido que ponga a resolver los problemas ² .	69%
- No me importaría que un gobierno no democrático llegara al poder si pudiera resolver los problemas económicos.	52%
- Le daría un cheque en blanco a un líder salvador que resuelva los problemas.	15%

Una visión más holística de los datos muestra que las amenazas de quiebre institucional son cada día menos probables, los autoritarios puros son una muy pequeña minoría, y sobre todo no parecen ser el fruto del descontento económico. En total, apenas 15% daría un cheque en blanco a un líder salvador que resolviera los problemas, la mayor parte de los autoritarios no se encuentran entre los que tienen más dificultades.

Cuando los dirigentes afirman en repetidas ocasiones que “la democracia es un vaso de leche”, se crean expectativas sobre lo que la democracia puede lograr por ellos, como si esta fuera una “productora” de prosperidad económica, más que un marco para el ejercicio de la libertad. Pese a todo ello, el apoyo a la democracia se mantiene a la luz de un pobre desempeño económico. Con todo, la población no está dispuesta a cambiar la libertad que ha traído la democracia por un plato de lentejas. Claramente, estamos viendo cada día con más fuerza que quieren ambos, el desarrollo económico y la libertad ya adquirida.

² Esta pregunta fue sugerida y redactada por Guillermo O’Donell en el marco de su análisis sobre la democracia delegativa.

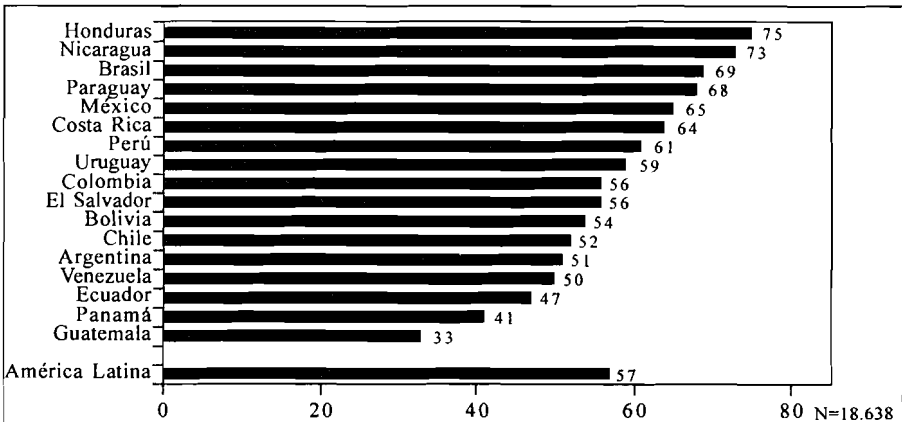
LA DEMOCRACIA Y EL MERCADO SIN COMPETENCIA

Al mismo tiempo que la democracia es el único sistema para llegar a ser un país desarrollado (64%) y es el mejor sistema de gobierno, también la economía de mercado es vista como el único sistema con el que el país puede llegar a ser desarrollado (57%).

Ambos, la democracia y el mercado, aparecen sin competencia. En este contexto, la ausencia de consensos sobre la democracia y las contradicciones que se encuentran, indican más bien fuentes de inestabilidad que quiebre institucional. Es el camino a la construcción de una cultura democrática, de avances y retrocesos en la formación de los consensos.

Gráfico N°1

ECONOMÍA DE MERCADO ES EL ÚNICO SISTEMA CON QUE EL PAÍS PUEDE LLEGAR A SER DESARROLLADO
Totales por país 2003



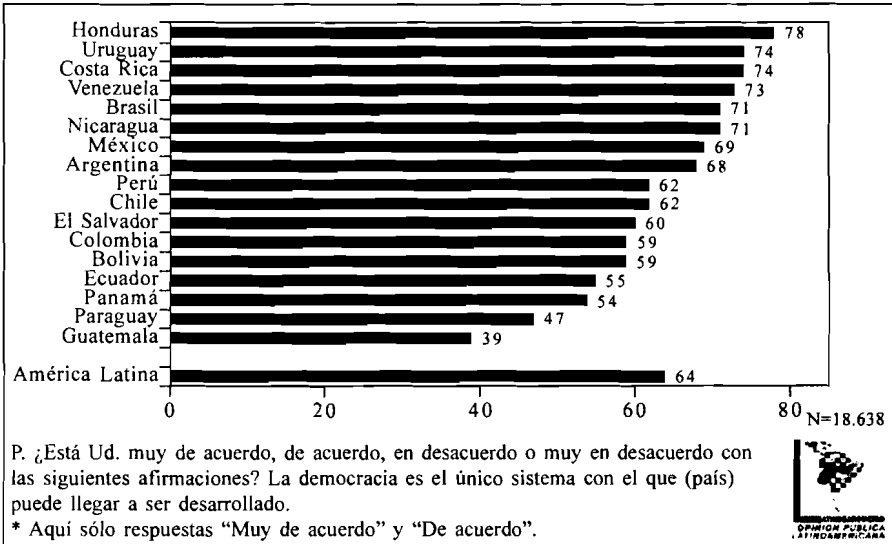
P. ¿Está Ud. muy de acuerdo, de acuerdo, en desacuerdo o muy en desacuerdo con las siguientes afirmaciones? La economía de mercado es el único sistema con el que (país) puede llegar a ser desarrollado.

* Aquí sólo respuestas "Muy de acuerdo" y "De acuerdo".



Fuente: LATINOBARÓMETRO 2003.

Gráfico N°2
**LA DEMOCRACIA ES EL ÚNICO SISTEMA CON QUE EL PAÍS PUEDE LLEGAR A SER
 DESARROLLADO**
 Totales por país 2003



Fuente: LATINOBARÓMETRO 2003.

EL PODER DE LOS GOBIERNOS

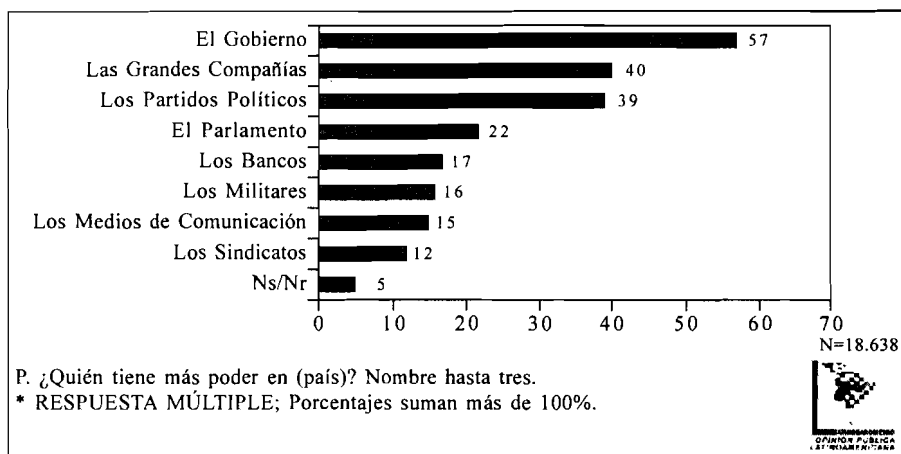
La gente se muestra al mismo tiempo escéptica en cuanto a las posibilidades de los gobiernos de cumplir con sus promesas y el poder que efectivamente tienen para resolver los problemas. El poder se ha dispersado. Hoy día es percibido como si estuviera en las manos de los gobiernos (57%) de las grandes compañías (40%) y los partidos políticos (39%) mientras sólo el 22% dice que el parlamento tiene más poder.

El rol de los empresarios se ve claramente al analizar los datos sobre la globalización. No cabe duda de que en el futuro la demanda por las responsabilidades sociales de las corporaciones, que se sienta en el creciente poder que la población les asigna, será una característica fundamental del mundo globalizado, al ver las personas a los gobiernos cada vez más limitados para dirigir las políticas económicas. Efectivamente, el 43% declara que el estado sólo resuelve algunos problemas y un 13% dice que no puede resolver ningún problema.

El responsable, sin embargo, de la política económica es el gobierno (63%). Con todo, la población no tiene ninguna otra instancia de donde esperar

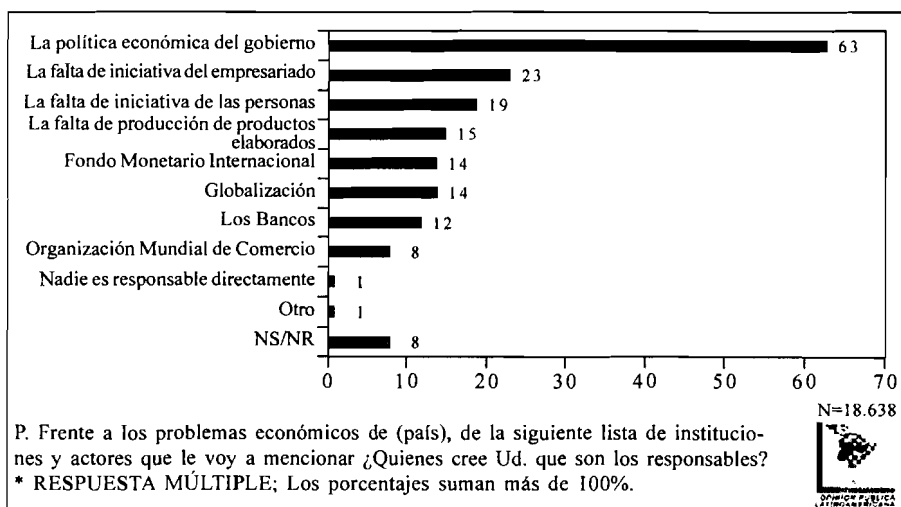
soluciones. Sólo en el año 2002 en un país (Chile) había una mayoría que hacía responsable a los empresarios de la política económica (lo que refuerza el poder de los empresarios en ese país).

Gráfico N°3
¿QUIÉN TIENE MÁS PODER?
 América Latina 2003



Fuente: LATINOBARÓMETRO 2003.

Gráfico N°4
¿QUIÉN ES RESPONSABLE DE LOS PROBLEMAS ECONÓMICOS?
 América Latina 2003



Fuente: LATINOBARÓMETRO 2003.

LA CONFIANZA

Latinobarómetro incluye en el año 2003 una larga batería de preguntas sobre la confianza que permite comprender mejor el fenómeno de la desconfianza en la región.

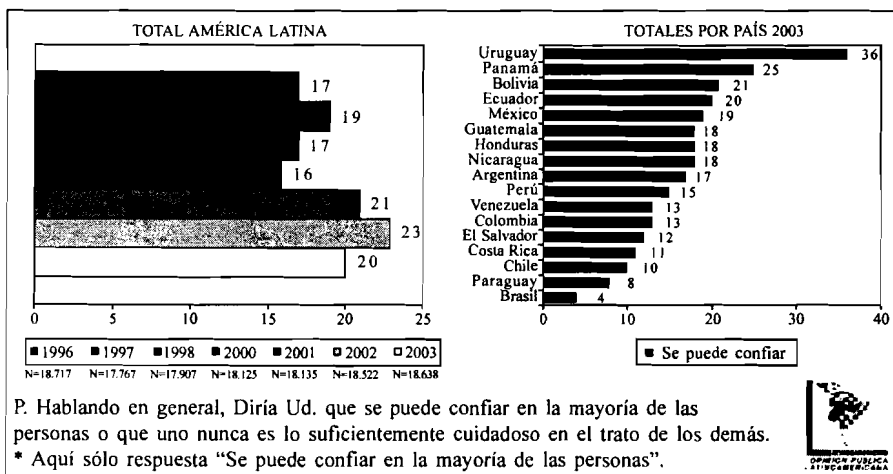
A la pregunta sobre la confianza interpersonal, cuánto se confía en el tercero desconocido, que es el estándar para medir la confianza en estudios de opinión diseñada por Ronald Inglehart para el Estudio Mundial de Valores en los años 80, hemos aplicado preguntas de confianza en distintos tipos de personas y grupos dentro de la sociedad.

La confianza Interpersonal - cuánto confía en un tercero desconocido

Durante los últimos ocho años, el indicador de confianza interpersonal se ha mantenido en niveles muy bajos en América Latina (menos de dos de cada diez personas aseguran confiar en otros). Esta cifra contrasta con la de países desarrollados, en los cuales seis y ocho de cada diez personas confían en sus conciudadanos.

En América Latina la confianza interpersonal está declinando: de 20% en 1996 a 17% en 2003. Los mejores años de desempeño económico, como 1997, registran mayores niveles de confianza, 23%, sin que cambie la dimensión básica de consenso de desconfianza en la región. En otras palabras, el crecimiento económico tiene un impacto muy limitado en los niveles de confianza.

Gráfico N°5
COFIANZA INTERPERSONAL



Fuente: LATINOBARÓMETRO 1996-2003.

La confianza interpersonal en general es un rasgo común de las sociedades abiertas y no tanto de las sociedades tradicionales, altamente estratificadas y segmentadas. No es que en América Latina no hayan confianzas, como indican los análisis sobre esta variable de confianza interpersonal, sino que ese tipo de confianza es la que no está presente en las sociedades latinoamericanas. Existen confianzas al interior de los grupos, redes, segmentos de la sociedad mientras que no existe confianza entre los grupos, segmentos/ redes.

La confianza en Instituciones:

El análisis estadístico de las confianzas entrega dos tipos de confianza hacia las instituciones.

1.- Los que confían en las instituciones debido a *legitimidad de sus estructuras*, es la confianza en el acceso democrático; *Parlamento, los Partidos Políticos, el Poder Judicial, Militares, Policía.*

Si estas 5 instituciones se dividen en dos grupos: por una parte, las instituciones de autoridad, como el poder judicial y los militares tienen más altos grados de confianza que el segundo grupo que son las instituciones de representación, el parlamento y los partidos políticos.

2.- Los que confían en los gobiernos en *función de su desempeño*, tanto político como económico: *presidentes y gobiernos.*

En 10 países de la región la confianza en instituciones está separada de la confianza en el presidente y el gobierno, de tal manera que si una institución está afectada, no se afecta el gobierno y el presidente, porque los motivos por los cuales confía en el presidente y gobierno son distintos que los motivos por los cuales confía en las instituciones. En esos 10 países los presidentes están “protegidos” de las instituciones, no se ven afectadas por su desempeño. Esto es un elemento deseable para la gobernabilidad, el que las instituciones tengan legitimidades propias y no se vean afectadas por los problemas de otras instituciones.

En Bolivia, Brasil, Honduras, Panamá, México, Uruguay y Perú los motivos por los cuales la gente confía en las instituciones de la democracia y en el presidente y gobierno, son los mismos, de tal manera que en esos países, si una institución se ve afectada, todas se verán afectadas con grados muy similares de impacto. Existe una alta correlación entre sus confianzas.

La confianza en lo que se ha visto o conocido

Los que confían en aquellos que han visto o conocido: este tipo de confianza la llamamos *confianza de contacto visual*. Se perciben altos niveles de confianza interpersonal que conlleva el “ver a una persona”. Por distintas razones, la gente tiende a tener gran confianza en aquellos a quienes tiene cerca, lo cual hace a las instituciones locales merecedoras de niveles más altos de confianza que las instituciones centrales de la democracia. Las personas que trabajan con uno –59%–, el vecino –50%–, los bomberos –64%–.

Esta es una primera evidencia que aparentemente contradice nuestro indicador anterior, es decir, el de “confianza interpersonal”, como un indicador general del nivel de confianza de las personas en terceros. Hay una distinción de quién es el tercero, y lo que nuestras sociedades latinoamericanas no confían es en el tercero desconocido.

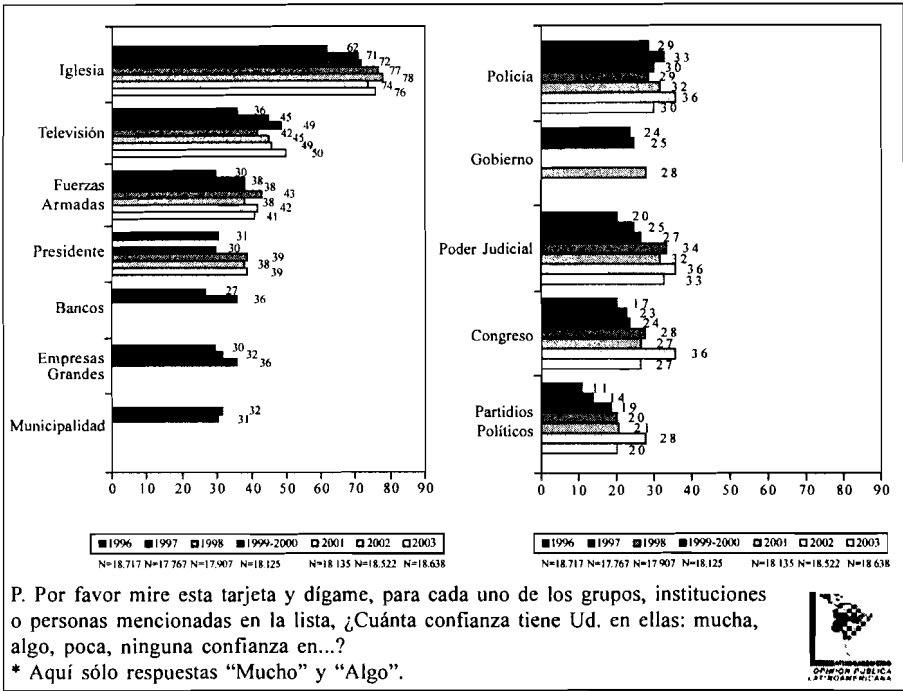
En general, la desconfianza en los “otros” se refleja en la desconfianza en las instituciones, al estar éstas sumamente lejanas de la vida cotidiana de las personas. Los educadores (sistema educativo), doctores (sistema de salud) y cualquier sujeto de “contacto visual” tienen más altos niveles de confianza. En cambio, las personas tienen una mala opinión de los líderes políticos que no conocen, opinión que mejora cuando se trata de personas que conocen y por quienes votaron.

El determinante de las confianzas es el grado de conocimiento, incluso aplicado a la política, los votantes de un miembro electo del parlamento que han tenido contacto tienen más altos grados de confianza que aquel que desconocen.

LA EVOLUCIÓN DE LA CONFIANZA EN INSTITUCIONES 1996 – 2003

La década democrática ha producido como consecuencia una baja generalizada de la confianza en las instituciones, básicamente el proceso democrático no ha logrado dismantelar las barreras de desconfianza entre las redes de confianza. Son las exclusiones que se expresan en estas desconfianzas y que dicen relación con la demanda de igualdad, un derecho para todos, no un privilegio de pocos.

Gráfico N°6
CONFIANZA EN INSTITUCIONES
 América Latina 2003



Fuente: LATINOBARÓMETRO 1996-2003.

Los Militares pierden 11 puntos de confianza. La televisión, junto con la Iglesia, es la que más confianza pierde 14 puntos en la década.

La disminución generalizada de confianza se puede explicar por las expectativas de inclusión no cumplidas. Es la expresión de la incongruencia entre la cultura y las estructuras que no cumplen las funciones esperadas.

Factor que afecta la confianza: La corrupción

Este año medimos por primera vez la percepción de progreso en la reducción de corrupción, un 28% de la población cree que ha habido progreso en la lucha contra la corrupción (desde un 57% en Colombia hasta un 10% en Guatemala).

Encontramos una clara relación entre corrupción y confianza, mientras más se cree que se ha avanzado en la lucha contra la corrupción, más confianza en

instituciones se tiene. Esta relación que parece obvia, se comprueba de manera muy potente en términos estadísticos, implicando que la lucha contra la corrupción es un camino eficiente de producir mayores niveles de igualdad y confianza.

Este elemento de corrupción tiene también un fuerte impacto en el pago de impuestos y la percepción de la eficacia de la recaudación. Todos estos elementos apuntan a la legitimidad del estado como tal.

APROBACIÓN DE GOBIERNO, EL APOYO A LA DEMOCRACIA Y SU SATISFACCIÓN

Estos tres fenómenos están íntimamente relacionados: el apoyo al gobierno, el apoyo a la democracia y la satisfacción con la democracia.

La gente percibe que los gobiernos tienen cada día menos poder y sin embargo pesa sobre ellos toda la responsabilidad de los resultados del desarrollo de un país.

Las expectativas hacia ellos son enormes, en especial si se toman como ejemplos las elevadas expectativas de los gobiernos recientemente elegidos en países que han tenido crisis. La confianza depositada en el presidente Lula en Brasil –62%– y en el presidente Kirchner en Argentina –84%– en el 2003 son buenos ejemplos de este fenómeno. Esto es un síntoma de legitimidad que no es tomado suficientemente en cuenta, sobre todo en países que han sufrido crisis como es el caso de Argentina y Brasil. Este es el impacto de la alternancia en el poder sobre las expectativas de desempeño de los nuevos gobiernos.

A lo largo de los 8 años de mediciones podemos ver crecientemente el impacto de la alternancia en el poder, tanto en el apoyo de la democracia, como en el desempeño de los gobiernos.

Hay otros casos como el de Argentina en el 2002, donde aumenta la confianza en el gobierno pero no necesariamente aumenta el apoyo a la democracia. El apoyo a la democracia en Argentina se mantiene alto, variando de un 65% en 2002 a un 68% en 2003 con la nueva elección de Kirchner, mientras el apoyo al gobierno sube de un 9% a un 86%. La confianza en el gobierno aumenta de 6% en 2002 a 45% en 2003. Este es el impacto de la elección presidencial en 2002.

Todo lo anterior muestra poco impacto de la crisis económica sobre el apoyo a la democracia en Argentina.

Argentina se ha caracteriza por el mayor grado de volatilidad de sus indicadores, pasando como en este caso, de un mínimo a un máximo en un año. Esto no

sólo indica volatilidad, sino también altos niveles de participación, ya que cada cual tiene una opinión tajante sobre los acontecimientos.

En Brasil se presenta un fenómeno distinto, país donde el apoyo a la democracia es particularmente escaso –35%–, se encuentra un impacto sumamente alto generado por la elección del nuevo presidente –62% apoyo al gobierno y un 42% de confianza–. Los brasileños han dado un fuerte apoyo al presidente electo para que haga lo correcto, apoyando así las normas que le invistieron de este poder, por ende dando su apoyo (¿sin saberlo?) a la democracia. Una paradoja en las contradicciones sobre las democracias, ya que mientras tanto el apoyo a la democracia en Brasil viene bajando de 50% en 1996 a 35 % en 2003.

Estos dos países ilustran las implicancias para los gobiernos y la democracia de la alternancia en el poder, distinguiendo la alternancia de elite y de personas, indicando mayor impacto sobre la democracia en la alternancia de elites en algunos casos.

La evolución del apoyo a la democracia 1996 -2003

La evolución del apoyo a la democracia muestra el impacto de los años de las vacas gordas y las vacas flacas.

En 1997, el mejor año económico de la última década produce las más altas tasas de aprobación y satisfacción –41%– con la democracia –62%–, mientras que el año 2001 un año de fuerte impacto de la crisis asiática en América Latina, produce una baja significativa de apoyo a la democracia –48%– y satisfacción –25%–.

Años de auge económico como 1997 demostraron el impacto del crecimiento en la democracia. Los años de crisis han demostrado tener un gran impacto en términos del descenso en los niveles de satisfacción, aunque no un impacto en tasas igualmente decrecientes de apoyo a la democracia.

El apoyo a la democracia se ve afectada por las crisis económicas de manera moderada perdiendo 14 puntos entre los momentos más bajos y más altos. Especialmente emblemático es el caso de Argentina que en el momento de mayor crisis económica y política mantiene el apoyo a la democracia con un 65% en 2002, contra todas las expectativas.

Esto nos permite concluir que el apoyo a la democracia no depende del desarrollo económico, aunque si se ve afectado por éste en sus grandes dimensiones. Las crisis económicas no logran dismantelar el apoyo a la democracia en la región, más bien lo transforman en una bandera de lucha en la medida que los pueblos salen a la calle a defender sus derechos democráticos.

El apoyo a la democracia no desciende tampoco con las crisis políticas en el período 1996-2003. Seis países de la región sufren crisis políticas en ese período y el apoyo a la democracia no se desploma. Los países donde se produce un impacto importante son Brasil, donde el apoyo baja de 15 puntos, en Guatemala 18 puntos y en Panamá 24 puntos.

Se trata de una mayoría en algunos países, la mitad de la población en otros, menos de la mitad en seis países en el 2003, que pareciera ser el piso de demócratas que tiene la región.

En el año 2003 el apoyo alcanza un promedio de 53%, frente al 56% que alcanzó en 2002, y la satisfacción alcanza un 28%, frente a un 32% que alcanzó en 2002.

La evolución del apoyo y la satisfacción por país muestra una enorme diversidad, que en promedio dice que después de altos y bajos, aquí no ha pasado tanto. En 1996 un 61% apoyaba la democracia, hoy es un 53%, es decir, ha perdido con las crisis en promedio sólo 8% de apoyo. La satisfacción ha aumentado de 27% a 28% en el mismo período.

De la misma manera es posible observar que los países mantienen sus grados de democracia, siendo siempre Costa Rica y Uruguay los más democráticos de la región.

Los países más abiertos y más democráticos muestran más presencia de bienes políticos en sus democracias, Uruguay y Costa Rica, mayores niveles de confianza, menores percepciones de discriminación, aunque muestran demandas económicas que no parecen minar su lealtad con la democracia. Estos dos países muestran el impacto positivo de la presencia de los bienes políticos en la legitimidad de la democracia, y en la gobernabilidad

La década democrática no ha producido avances en cuanto a democracia se refiere, salvo por el hecho que haberla sostenido a pesar de las crisis puede ser el mayor de los logros, y el menos esperado de los resultados. El apoyo existente, es en otras palabras, robusto porque ha resistido las crisis políticas y las económicas.

El apoyo a los regímenes autoritarios

El robusto pero no consensuado apoyo a la democracia en la región va aparejado de una cantidad estática de autoritarios, que se ha mantenido en alrededor de 17% desde 1996 a la fecha, habiendo tenido su punto más bajo en 2002 con 15%.

Los regímenes autoritarios no han traído prosperidad, no son deseados, los militares han perdido confianza y sin embargo los rasgos autoritarios prevalecen en muchos aspectos de la vida en sociedad. En este contexto, es importante no confundir los rasgos autoritarios de una sociedad con el deseo de tener un régimen autoritario. Lo primero permanecerá durante mucho tiempo en la cultura, en tanto lo segundo es percibido como contra corriente, en especial después de lo que le ha ocurrido a ex-dictadores y las sanciones que estos líderes provocan hacia sus países.

Es un hecho que los regímenes autoritarios no tienen apoyo, excepto en Paraguay, país que junto a Rusia y Taiwán integra la categoría de los países más autoritarios del mundo medidos por el Barómetro global (67 países).

La democracia como hemos demostrado no es una ecuación simple, sino una compleja trama de factores que conforman la actitud de los ciudadanos. No basta el crecimiento económico, los países que lo tienen como Chile, demandan los bienes políticos de la democracia. Chile no está satisfecho con su democracia porque ésta no ha producido esa igualdad de trato, esa igualdad ante la ley esperada. En el caso chileno los enclaves autoritarios y la no solución a los crímenes de derechos humanos han rezagado el fin de la transición. El apoyo a la democracia en Chile muestra que el proceso de consolidación está aún inconcluso. En Chile, como en otros países de la región, nos encontramos con ciudadanos críticos que saben lo que una democracia debe entregar. Al mismo tiempo no basta los bienes políticos, si no hay un balance con los bienes económicos. En el caso de Brasil la demanda es de ambos, los bienes políticos y los económicos. Es por ello que la alternancia del poder del 2003 no produce un aumento sustantivo del apoyo a la democracia. En el caso de Paraguay es porque hay un alto apoyo al autoritarismo como ya ha sido señalado.

El caso de Venezuela es especialmente interesante, porque muestra una baja cantidad de no demócratas, allí la ausencia de consensos es sobre los modelos de democracia, habiendo casi ausencia de indiferencia sobre el tipo de régimen. El problema es la alta indiferencia al tipo de régimen, que abulta la cifra de los no demócratas.

Es por ello que afirmamos que no ha habido una inauguración de la democracia, sino un inicio de construcción. La estructura formal institucional instalada con las elecciones libres no ha producido aún una cultura de apoyo consensual que aborde las demandas democráticas de la población en sus aspectos políticos, sociales y económicos. No hay consensos suficientes.

Gráfico N°7
APROBACIÓN DE GOBIERNO
 Totales por país 2003


	Confía en el Gobierno	Aprueba Gobierno	Diferencia
Argentina	45	86	41
Colombia	33	65	32
El Salvador	21	48	27
Honduras	25	52	27
México	24	46	22
Brasil	42	62	20
Nicaragua	12	32	20
Ecuador	10	26	16
Costa Rica	23	38	15
Bolivia	14	24	10
Chile	46	54	8
Venezuela	28	36	8
Guatemala	7	15	8
Uruguay	19	16	-3
Perú	14	10	-4
Panamá	20	14	-6
Paraguay	16	8	-8
Sud América & México	27	41	14
Centro América	18	33	15
Latino América	24	38	14

P. ¿Ud. aprueba o no aprueba la gestión del gobierno que encabeza el presidente (nombre del presidente del país)?

P. Por favor mire esta tarjeta y dígame, para cada uno de los grupos, instituciones o personas mencionadas en la lista, ¿Cuánta confianza tiene Ud. en ellas: mucha, algo, poca, ninguna confianza en...? Gobierno.

* Aquí sólo respuestas "Mucho" y "Algo".

N=18.638



Fuente: LATINOBARÓMETRO 2003.

LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA Y DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Observamos una buena dosis de cinismo político en la región. Mientras un 42% declara que votaría por un partido político, sólo el 11 % tiene confianza en ellos. Es decir, no hay ninguna relación entre el voto que la gente está dispuesta a dar por un partido y la confianza que dice tener. Muchos otros indicadores a lo largo de los años desde 1996 indican un alto grado de cinismo político que afecta la declaración sobre la política, que contradice el comportamiento. Al final del día, ¿si casi el 90% desconfía de los partidos, porqué un 42% está dispuesto a votar por ellos?

Efectivamente hay cinismo ya que en promedio el 49% dice que la política depende de los líderes y cada cual tiene la oportunidad de recuperar la

credibilidad y sólo el 44% dice que la política perdió credibilidad. Es decir, hay más personas dispuestas a creer en los políticos que personas dispuestas a desearlos como actores válidos.

El tema de la desafección con la política es uno de los más tensionados en el proceso de consolidación, donde la ciudadanía sigue la agenda informativa del descrédito de ella, mientras su comportamiento no respalda la opinión. Habría que preguntarse qué papel juega este elemento en la pérdida de confianza en la Televisión y viceversa. Hay una incongruencia entre la opinión y el comportamiento hacia la política. La opinión concuerda con la agenda informativa, y el comportamiento la contradice.

EL PROBLEMA PRINCIPAL Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La corrupción (10%) cuyo impacto en la confianza en las instituciones acabamos de ver, es el cuarto problema en la lista de problemas más importantes y viene después de tres expresiones de la misma problemática de la desigualdad: El desempleo, los bajos salarios y la pobreza.

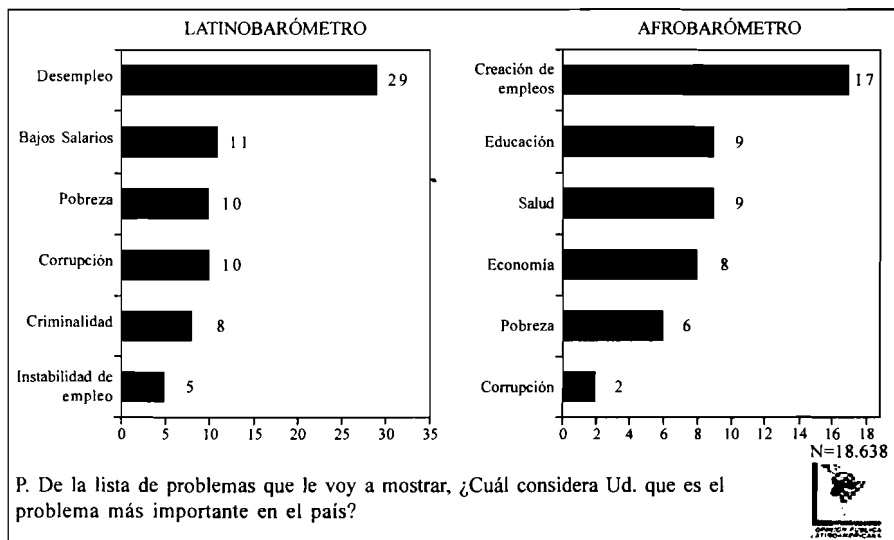
El contraste es grande con África, donde la educación y salud están inmediatamente después del tema del empleo que ocupa sólo el 17%. No es que la pobreza no exista en África o sea menor que en América Latina, sino que la ausencia de políticas públicas en salud y educación son vistas como más urgentes que la reducción de la pobreza. A contrario senso, en América Latina la salud y educación no tienen prioridad en promedio para la población.

La corrupción aparece en este contexto como segundo tema principal de la región, por encima de la delincuencia. La corrupción y la pobreza, como hemos vistos tienen fuerte impacto sobre las actitudes hacia la democracia, mientras la delincuencia no juega un papel significativo en la legitimidad del régimen.

Con todo, la experiencia de droga, corrupción o delincuencia baja desde 2001 a 2003. Especialmente la delincuencia baja de 43% en 2001 a 36% en 2003 en promedio en la región, aunque hay varios países individuales donde esto no se comprueba.

Esto sitúa con claridad las prioridades de la agenda democrática, entregándole a la lucha contra la corrupción un lugar preponderante como problema prioritario en el proceso de consolidación de la democracia, por encima de la educación, la salud y la delincuencia.

Gráfico N°8
PROBLEMAS MÁS IMPORTANTES
 América Latina 2003 / África 1999-2001



Fuente: LATINOBARÓMETRO 2003. AFROBARÓMETRO 1999-2001.

EL MERCADO Y SU SATISFACCIÓN

Mientras el gobierno tiene un 38% de aprobación, la democracia tiene un 28% de satisfacción, el mercado alcanza sólo un 16% de satisfacción.

La gran mayoría de la población no siente que es participa del mercado y este no le ha traído beneficios. La opinión sobre las privatizaciones ejemplifica esto. Entre 2002 y 2003 ha caído de 28% a 22% la opinión que las privatizaciones han sido beneficiosas para el país. Si se toma el dato del año 1998 que fue de 46%, la caída es más de 20 puntos. A medida que pasa el tiempo aumenta sustancialmente la percepción que la privatización no ha sido beneficiosa para el país.

Sólo un 22% de la población dice estar hoy día más satisfecha que antes con los servicios que han sido privatizados, mientras un 71% dice estar menos satisfecha que antes con estos servicios.

Las privatizaciones son un buen ejemplo del fracaso que percibe la gente sobre las reformas del estado y el funcionamiento del mercado. Estas no se han traducido en reales beneficios para la población como ellos entendieron que iba a ser. Es en definitiva un error vender la democracia como “vaso de leche”, y también vender las privatizaciones como un “bien económico” para la población. Ninguna de los dos lo es.

CRÓNICA DE ESPERANZAS Y DECEPCIONES: AMÉRICA LATINA Y LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES CON ESTADOS UNIDOS Y LA UNIÓN EUROPEA¹

José Antonlo Sanahuja²

EL CONSENSO DE WASHINGTON Y LA VULNERABILIDAD EXTERNA DE LATINOAMÉRICA

Al comenzar 2003, Ricardo Hausman, anterior economista-jefe del Banco Interamericano de Desarrollo, se refería al sentir general respecto a la recesión económica que ha afectado a América Latina, afirmando que existe una “crisis de esperanza” que está minando las expectativas de desarrollo y democratización que han dominado los años noventa³.

Esas esperanzas se asentaban en los esfuerzos de reforma de la región y en los logros inmediatos que se habían obtenido. Por un lado, había evidentes progresos en cuanto a la consolidación democrática. Por el otro, las reformas económicas eran un hecho, y existía un guión muy claro para aplicarlas. Aun con importantes variaciones nacionales en cuanto al contenido, el ritmo y la secuencia, América Latina aplicó de forma generalizada el decálogo de reformas que John Williamson denominó “Consenso de Washington”. Salvo excepciones, se logró restablecer los equilibrios macroeconómicos, atajar la inflación y alcanzar cierta estabilidad. El visible aumento de las exportaciones ayudó a recuperar el crecimiento, y las corrientes de capital, atraídas por vastos programas de privatización, volvieron a la región y en especial a algunos “mercados emergentes” atractivos para la inversión extranjera. Aunque los indicadores sociales apenas mejoraron, por lo menos se frenó el rápido aumento de la pobreza y la precariedad laboral del decenio anterior.

¹ Una versión anterior de este texto, cerrada en febrero de 2003, se ha publicado en el n° 69 de la *Revista Mexicana de Política Exterior*.

² Profesor de relaciones internacionales de la Universidad Complutense de Madrid.

³ Ricardo Hausman, “La crisis de esperanza en América Latina”, *Foreign Affairs en Español*, vol. 3, núm. 1, enero-marzo de 2003, pp. 67-77.

Ciertamente, el balance no siempre fue tan brillante como afirmaban los valedores del Consenso. Hay que recordar que en los noventa, en relación con el periodo anterior a la crisis, hubo niveles más bajos de inversión y actividad económica, y también mayores tasas de desempleo y subempleo; a finales de la década muchos países no habían logrado aún recuperar los niveles de renta per cápita anteriores a la crisis. En cualquier caso, ello no parecía minar la credibilidad de un Consenso que atribuía esas carencias a la insuficiencia de las reformas, y que para amplios sectores de la región seguía ofreciendo un esperanzador horizonte de crecimiento sostenido, competitividad internacional, y democracias firmes. Se afirmaba, además, como la única alternativa viable para salir del atolladero de la crisis de la deuda y encontrar una dirección segura en los intrincados senderos de la globalización.

Sin embargo, cuando parecía que se recogían los primeros frutos del Consenso de Washington, las cosas empezaron a ir mal. La apertura externa agravó la vulnerabilidad estructural de muchos países en desarrollo y en transición ante un sistema económico y financiero internacional más integrado, y a la vez más volátil, inestable e incierto. Las reformas del Consenso, y en especial la apertura comercial unilateral, la liberalización de los mercados financieros y de los movimientos de capital, y las políticas monetarias antiinflacionistas contribuyeron a una espectacular afluencia de importaciones y abultados déficit comerciales. Estos déficit se financiaron por vías que no siempre eran sostenibles a largo plazo, como las entradas de capital procedente de privatizaciones o la emisión de instrumentos financieros atractivos para la inversión de cartera y los capitales especulativos de corto plazo. A mediados de los noventa, algunos observadores críticos ya habían señalado que todo ello constituía un “cóctel explosivo”, y ante un contexto internacional adverso, podría llevar a crisis de balanza de pagos de funestas consecuencias. Ese vaticinio no era infundado. Desde 1994, la peligrosa combinación de vulnerabilidad nacional y volatilidad internacional ha dado paso a una sucesión de crisis financieras que han interrumpido, de manera abrupta, la inversión y el crecimiento, acabando de un plumazo con años de lentos avances en la lucha contra la pobreza.

México fue la primera víctima de ese proceso. Tras la “crisis del peso”, que se propagó a otros mercados emergentes de la región, se registró una breve recuperación; sin embargo, poco después fue Asia la región que se vio afectada por la crisis financiera, con sus secuelas de inestabilidad y de fuertes caídas de la producción, la inversión y el empleo, que se propagaron por todo el mundo. Aunque se insiste en los factores internos a la hora de explicar las crisis, lo ocurrido en Rusia, Brasil, Ecuador, Argentina o Uruguay también parece mostrar que algo va mal en la “arquitectura financiera internacional”; que no todo es atribuible a políticas internas incorrectas o a instituciones

nacionales débiles; y que el Consenso de Washington, con su insistencia en las “fallas de gobierno” y su enfoque nacional, no ofrece soluciones válidas para los problemas de la globalización, muy distintos de los planteados 10 años antes, cuando el Consenso fue formulado.

NEGOCIACIONES COMERCIALES: RAZONES PARA LA ESPERANZA

Lo mismo puede decirse respecto a la agenda comercial del Consenso de Washington, que se limitó a predicar las ventajas de la liberalización comercial unilateral y de un modelo de crecimiento guiado por las exportaciones (*export-led growth*), dando por sentada la existencia de un mercado internacional abierto y competitivo. Pero esas características, aunque puedan darse en los modelos abstractos neoliberales, no existen en el mundo real.

El acceso a los mercados externos ha sido un problema clásico del desarrollo latinoamericano. Parte del problema radica en una oferta poco diversificada y de baja calidad; no obstante, el proteccionismo de los países industrializados sigue siendo un factor clave. Esta cuestión se tornó aún más perentoria en el decenio de los noventa, al aparecer voluminosos déficit comerciales y aumentar la dependencia de la región del capital externo, incluyendo los flujos de “capitales golondrina” de corto plazo y carácter especulativo con los que se pretendía equilibrar la balanza de pagos. Por consiguiente, lograr un acceso seguro y estable a los mercados externos se convertía en un requisito indispensable para asegurar la viabilidad del nuevo modelo liberal-exportador y reducir la dependencia de esas volátiles corrientes financieras. En una perspectiva más amplia, las negociaciones comerciales podían ser consideradas un factor crucial para promover la modernización económica, el desarrollo social, la consolidación democrática y asegurarse una posición ventajosa en el proceso de globalización. En fechas recientes, Robert Zoellick, representante para las Negociaciones Comerciales de Estados Unidos, ha resaltado que también existen vínculos positivos entre el libre comercio y la seguridad internacional.

Una de las razones para el optimismo con el que se encaró el decenio de los noventa fue la apertura de negociaciones comerciales en varios frentes, y la constatación de que, por primera vez en mucho tiempo, había posibilidades reales de firmar acuerdos de libre comercio o participar, en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), en procesos de apertura de carácter multilateral. La Iniciativa de las Américas, lanzada por el presidente Bush padre en 1990, la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, 1994) y los compromisos adoptados en la Cumbre de las

Américas de Miami (1995) ponían las bases del proceso del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y de otras iniciativas subregionales que se han desarrollado al amparo del ALCA, como el Acuerdo de Libre Comercio Estados Unidos-Chile (2002) y las negociaciones del CAFTA entre Estados Unidos y Centroamérica (2003).

En el ámbito multilateral, a cambio de implicarse en una nueva “Ronda” de la OMC, los países en desarrollo habían logrado algunas concesiones significativas sobre comercio agrícola, propiedad intelectual, y “trato especial y diferenciado” para los Países Menos Avanzados (PMA) a través de la “Declaración de Doha” (Qatar) de noviembre de 2001. En materia agrícola, en particular, la Declaración compromete a los miembros de la OMC a reducir las barreras proteccionistas y los subsidios internos y a la exportación –que según estimaciones de la OCDE y el Banco Mundial se sitúan entre 300.000 y 350.000 millones de dólares al año, lo que supone cinco veces el total mundial de ayuda oficial al desarrollo–, y fijaba un calendario preciso para la negociación, por el que el 31 de marzo de 2003 se deberían haber acordado las directrices en el sector agrario. Esta debería estar cerrada el 1 de enero de 2005, fecha límite para todos los temas de la agenda. Sobre patentes y propiedad intelectual, se establece que su interpretación y aplicación no debe impedir el acceso a los medicamentos, ni el derecho de los gobiernos a proteger la salud pública y hacer frente a enfermedades graves, como el VIH/sida o la malaria, incluyendo el uso de licencias obligatorias e importaciones de genéricos.

En 1994 la Unión Europea (UE), que con el Tratado de Maastricht había reforzado su capacidad de acción conjunta en el exterior, lanzó una nueva estrategia de matriz interregionalista, encaminada a establecer una relación preferencial con América Latina⁴. En ella se reconocían los nuevos intereses económicos europeos en la región, y en especial el temor a que el TLCAN, al igual que el proyecto del ALCA, pudieran situar a los inversores europeos en desventaja, e inducir un efecto “desviación de comercio” que redujera la cuota de mercado europea en beneficio de Estados Unidos⁵. Aunque sin compromisos respecto a método y calendario, la creación de zonas de librecambio era el objetivo principal de los

⁴ Sobre estas estrategias, ver Francisco Aldecoa y Noé Cornago, “El nuevo regionalismo y reestructuración del sistema mundial”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 50, n° 1, 1998, pp. 59-113; y Heiner Hänggi, *Interregionalism. Empirical and theoretical perspectives*, taller “Dollars, Democracy and Trade: External Influence on Economic Integration in the Americas”, Los Ángeles, 18 de mayo de 2000.

⁵ Estos temores no eran infundados. Entre 1991 y 2000, según datos del Banco Interamericano de Desarrollo, la participación de la UE en las importaciones de América Latina y el Caribe descendió de 17% a 13%, mientras que la participación de Estados Unidos y Canadá aumentó de 48% a 52 %.

acuerdos “de cuarta generación” que la UE suscribió entre 1995 y 1997 con Mercosur, Chile y México. Esa meta generó amplias expectativas en América Latina, pues por primera vez se abría la posibilidad de acceder al mercado europeo y evitar el tradicional proteccionismo comunitario⁶.

Finalmente, estos procesos de negociación actuaron como “catalizador” de la integración regional, alentando nuevos esquemas de integración (Mercosur, Grupo de los Tres, TLCAN) o la reactivación de los ya existentes (Mercado Común Centroamericano, Comunidad Andina, entre otros). Ante la posibilidad de negociaciones comerciales con Estados Unidos y la UE, principales proveedores y clientes de la región, la mejora de las posiciones negociadoras y las ganancias de competitividad promovidas por la integración fueron algunos de los incentivos que explican las estrategias “regionalistas” que Latinoamérica ha desplegado en ese periodo.

... Y RAZONES PARA EL ESCEPTICISMO: LA UNIÓN EUROPEA Y LOS “ACUERDOS DE ASOCIACIÓN”

En la I Cumbre UE-América Latina, celebrada en Río de Janeiro en junio de 1999 con presencia, por primera vez, de los jefes de Estado y de gobierno de ambas regiones, se decidió dar forma a esa estrategia interregionalista mediante una “asociación estratégica” basada en la consolidación democrática, la liberalización comercial y la concertación de posiciones sobre asuntos internacionales. Desde ese año, en el haber de esta asociación estratégica figura la firma de los nuevos “acuerdos de asociación” con México (2000) y Chile (2002), con los cuales se han cerrado, en plazos bastante cortos, las negociaciones para establecer sendas áreas de librecambio, que estarán en pleno funcionamiento en 2007 (México) y en 2012 (Chile), una vez finalizados sus respectivos periodos transitorios⁷.

A través de estos acuerdos se ha establecido un marco de relación más equilibrado con América Latina, y se ha dado respuesta a la difícil cuestión del acceso a los mercados. Se trata, asimismo, de acuerdos de gran alcance, pues incluyen diálogo político y cooperación en una amplia gama de sectores. En el ámbito económico

⁶ José Antonio Sanahuja, “Asimetrías económicas y concertación política en las relaciones UE-América Latina: un examen de los problemas comerciales”, *Revista Electrónica de Relaciones Internacionales (REEI)*, núm. 1, 2000, <http://www.reei.org/reei1/agora1.html>.

⁷ Sobre estos acuerdos, véase Celestino del Arenal, “Los Acuerdos de cooperación entre la Unión Europea y América Latina (1971-1997): evolución, balance y perspectivas”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* n° 1, otoño-invierno, 1997, pp. 111-139.

pueden ser considerados de “integración profunda”, ya que abarcan comercio de bienes, servicios, movimientos de capital, compras públicas, protección de la propiedad intelectual y resolución de controversias. Mención especial requiere la negociación UE-México, que introdujo diversas innovaciones en la metodología y en el formato del acuerdo, que más tarde se aplicaron en el acuerdo UE-Chile. En particular, se elaboró un “acuerdo interino” que facilitó un rápido proceso de negociación. Por todo ello, ese acuerdo puede ser considerado un “punto de inflexión” de las relaciones entre ambas regiones⁸.

Sin embargo, en el momento en el que se celebró la I Cumbre, el contexto internacional era más desfavorable, surgían fuerzas contrarias a la apertura comercial en algunos Estados miembros, y la propia UE se alejaba de su estrategia interregionalista⁹.

En contraste con los acuerdos entre la UE-México y la UE-Chile, las negociaciones con el Mercosur son la mejor muestra de ello. El acuerdo con este grupo se encontró pronto con la tenaz oposición de algunos Estados miembros, como Francia, debido a que afectaría a productos agrarios “sensibles” y podía suponer costes elevados para la Política Agrícola Común (PAC)¹⁰. El mandato de negociación con el Mercosur se aprobó *in extremis* una semana antes de la Cumbre de Río, después de tres años de bloqueo en la Comisión Europea y el Consejo de Ministros, para evitar el bochorno diplomático que supondría presentarse en esa reunión con las manos vacías. Ese mandato, además, posponía las negociaciones hasta 2001 y

⁸ Sobre el Acuerdo con México, véase *id.*, “Trade, politics, and democratization: The 1997 Global Agreement between the European Union and Mexico”, en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 42, núm. 2, verano de 2000, pp. 35-62; y Alicia Lebrija y Stephan Sberro (coords.), *El Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación Unión Europea-México*, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México-Instituto de Estudios de la Integración Europea, Porrúa, 2002.

⁹ Véase un análisis detallado de esta cuestión en José A. Sanahuja, “Cumbre Unión Europea-América Latina, Madrid 17-18 de mayo de 2002”, en Paloma Escudero (coord.), *La responsabilidad de la Unión Europea en la lucha contra la pobreza. Claves de la Presidencia española 2002*. Barcelona, Intermón Oxfam, Informes núm. 22, 2002, pp. 47-72. Véase también Jordi Bacaría, “Perspectiva latinoamericana y Unión Europea”, en *Quaderns de Política Económica. Revista electrónica*, vol. 2, enero-marzo de 2003, <http://www.uv.es/poleco>.

¹⁰ Según un estudio del Parlamento Europeo, un acuerdo con el Mercosur que incluyera los productos sensibles sería “inimaginable” en el marco de la “Agenda 2000”. Véase Parlamento Europeo, *El proceso de asociación interregional de la UE con el Mercosur y Chile y su impacto en el sector agroalimentario de la UE*, Luxemburgo, Dirección de Estudios del Parlamento Europeo, octubre de 1999, documento 131 (ES), p. 185. Véase también el estudio de la Comisión Europea, *Mercosur-EU: Effects on Agriculture*, Bruselas, Comisión, DG-VI AI D, 1998 (mimeo).

las condicionaba a lo que se acordara en el marco multilateral de la OMC. Según el canciller argentino Guido di Tella, el mandato de negociación oscilaba entre lo “light” y lo “superlight” debido a la vaguedad de los compromisos y la imprecisión del calendario¹¹. Las negociaciones arancelarias, que efectivamente comenzaron a mediados de 2001 con la presentación de las propuestas de negociación de ambas partes, terminaron estancadas al constatarse que se mantenían los desacuerdos de fondo. El Mercosur, y en especial Brasil, se resistió a una rápida liberalización del sector industrial; la propuesta arancelaria de la Comunidad Europea, pese a ser muy amplia en casi todos los sectores, se limitaba a ofrecer “contingentes arancelarios preferenciales” en los productos más “sensibles” de la PAC, como los cereales, la carne de vacuno, el azúcar y los productos lácteos, reclamando además acuerdos específicos para el sector vinícola.

En contraste, México y Chile apenas exportan productos agrarios “sensibles” para la UE, y aquellos que sí lo eran han quedado parcialmente excluidos, lo cual también explica que en ambos casos se haya podido negociar acuerdos de libre comercio muy amplios.

El hecho es que el Mercosur, pese a ser el grupo con más vínculos políticos y económicos con Europa, no tiene aún acuerdo de asociación; la UE ha dado, por el contrario, prioridad a México y Chile, los países más alejados del ideal integracionista, y más próximos al proyecto hemisférico de Washington. De ello se deduce que el factor clave en la estrategia de la UE es el proyecto del ALCA, y en la perspectiva de la proyección global de la economía europea, el temor a verse desplazada del mercado latinoamericano.

Por otra parte, en 1999 la UE ya se había decantado por el inicio de una nueva “ronda” de negociaciones comerciales de la OMC. En esa apuesta multilateral, junto a los Estados miembros y el Consejo Europeo, ha tenido mucha influencia la nueva Comisión Prodi y los comisarios Patten (Relaciones Exteriores) y Lamy (Comercio), poco o nada proclives a conceder un trato preferente a Latinoamérica. En la práctica, esto suponía subordinar las relaciones con esta última a lo acordado en la OMC. Hay que recordar que en ese marco, la UE y América Latina se sitúan en posiciones enfrentadas. Las ventajas que la segunda puede obtener en las negociaciones multilaterales en cuanto a la reducción del proteccionismo agrario comunitario pueden ser mayores que las que se obtendrían de eventuales acuerdos interregionales de libre comercio.

¹¹ Citado en Klaus Bodemer, “¿El comienzo de una coincidencia estratégica? La primera Cumbre UE-América Latina/Caribe en Río de Janeiro”, *Desarrollo y Cooperación*, n° 5, septiembre de 1999, p. 11.

Finalmente, hay que considerar la creciente orientación de la Política Exterior y de Seguridad Común y la nueva Política de Defensa Común hacia el este de Europa, los Balcanes y el Mediterráneo, debido a la ampliación y la aparición de intereses de seguridad en esas áreas del “extranjero próximo”, en particular tras el 11 de septiembre. Desplazamiento que es aún más marcado con motivo del conflicto en Irak y la quimérica agenda hegemónica de Washington, que pretende una completa reorganización de Oriente Próximo y Asia Central. Las situaciones de inestabilidad y conflicto que puede generar ese proyecto, pueden debilitar el compromiso político de la UE hacia América Latina.

La II Cumbre UE-América Latina y el Caribe, celebrada en Madrid, en mayo de 2002, durante la presidencia española de la Unión, fue un momento de decepción para muchos países latinoamericanos, ya que apenas se lograron concesiones. Esas decepciones, muy presentes, deslucieron la presentación del flamante Acuerdo de Asociación UE-Chile. Los miembros del Mercosur esperaban, al menos, un compromiso respecto a la fecha de finalización de las negociaciones, tal vez 2005, para el área de libre comercio. Ese compromiso hubiera sido una muestra palpable de apoyo al Mercosur, y una ayuda tangible para hacer frente a la crisis, más allá de los buenos consejos prodigados por la UE a las autoridades de los países miembros de ese grupo regional y en especial de Argentina.

Finalmente, la negociación comercial con el Mercosur quedó pospuesta hasta la finalización de la Ronda de la OMC, inicialmente prevista para finales de 2004 o principios de 2005. El comisario Pascal Lamy, responsable de Comercio, no dejó de recordar que así se ha establecido en el mandato de negociación de la Comisión, aprobado por el Consejo¹². En contrapartida, la declaración conjunta UE-Mercosur aprobada en la Cumbre incluyó el compromiso de “dar un nuevo ímpetu” a las negociaciones comerciales mediante un encuentro ministerial, que se celebró en Río de Janeiro el 23 de julio de 2002. En esa reunión se acordó un calendario de negociación relativamente detallado, conforme al cual en febrero de 2003 volvieron a comenzar las negociaciones arancelarias. Tras un nuevo encuentro ministerial a celebrar en Bruselas en el segundo semestre de 2004, se daría el impulso final al texto del acuerdo, de manera que las negociaciones pudieran estar cerradas en algún momento de 2004. Todo ello, suponiendo que se hubieran clarificado las ofertas de negociación del capítulo agrícola de las negociaciones de la OMC a lo largo de 2003, conforme a los plazos acordados en esa organización, lo que, sin embargo, no ocurrió.

¹² “Los Quince y Mercosur no logran impulsar la negociación del Acuerdo”, *El País*, 18 de mayo de 2002, p. 5.

A los países andinos y centroamericanos se les planteó la posibilidad de firmar nuevos “acuerdos de asociación” que, sin embargo, no incluirían un capítulo comercial. Por esta razón, en lo esencial serían muy similares a los que van a sustituir. Si se pretende que los nuevos acuerdos de asociación contribuyan a lograr los objetivos comunes de desarrollo y lucha contra la pobreza, deberían dar estabilidad a la asistencia financiera y asegurar el acceso al mercado comunitario. Sin embargo, estos nuevos acuerdos, caracterizados como de “tercera generación *plus*” o “cuarta generación *minus*”, no incluyen el compromiso para avanzar hacia áreas de librecambio a diferencia de los que en su momento se firmaron con Chile, México o el Mercosur¹³. En ambos casos, la posibilidad de iniciar negociaciones comerciales también se condicionó a la finalización de la Ronda de Doha. Entre tanto, las exportaciones a la UE de Centroamérica y los países andinos siguen reguladas por las preferencias arancelarias del “SPG-drogas”, que la UE otorgó en 1990 a los países andinos, y en 1991 a los países centroamericanos. Estas preferencias comerciales son más amplias que las otorgadas por el SPG regular, pero estos países las consideran insuficientes, debido a su carácter unilateral y temporal, y por excluir productos de interés para la región.

Ambos acuerdos fueron firmados en mayo de 2003, pero fueron superados por los acontecimientos poco después, como consecuencia de la resolución del Órgano de Resolución de Diferencias de la OMC, que ha declarado que el SPG-drogas, por su carácter discriminatorio, contraviene las reglas de esta organización. La resolución es el resultado de una demanda planteada por varios países en desarrollo, entre ellos la India, motivada por la decisión de la UE de extender ese sistema a Pakistán, en el marco de la guerra de Afganistán y del alineamiento pakistaní con la “guerra contra el terrorismo”. Si tras el previsible proceso de apelación se confirma esa decisión, y no hay avances en la OMC, la negociación de sendos acuerdos comerciales UE-Centroamérica y UE-Comunidad Andina puede estar mucho más cerca.

En resumen, el Acuerdo de Asociación con el Mercosur y el establecimiento de una “verdadera” asociación con los países andinos y con Centroamérica siguen siendo las cuestiones más apremiantes en las relaciones entre la UE y América Latina. En todo caso, ello tendrá que esperar a la III Cumbre UE-América Latina y el Caribe, que se celebrará en Guadalajara (México) en mayo de 2004.

¹³ Christian Freres, “La Cumbre de Madrid. Otro paso en un largo camino hacia la Asociación Unión Europea-América Latina y Caribe”, en *Revista Iberoamericana América Latina-España-Portugal*, año II, núm. 7, 2002, p. 156.

EL “HORIZONTE 2004” Y LA REFORMA DE LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN DE LA UE

En cualquier caso, el “horizonte 2004” planteado en Madrid debe ser tomado con cautela, tanto en lo referido a las negociaciones de la OMC como a los acuerdos de asociación. Las posibilidades de acuerdo dependen de una premisa básica: la reforma de la Política Agraria Común (PAC), y en especial la reducción de aranceles y de ayudas y subsidios a la exportación, que distorsionan el comercio y dañan la producción en países terceros.

El alcance de la reforma de la PAC, que se ha negociado en el seno de la UE entre 2002 y 2003, es limitado y deja poco espacio para las negociaciones de la OMC, o en marcos interregionales. En julio de 2002, con motivo de la “revisión intermedia”, la Comisión Europea lanzó la propuesta de reforma de la PAC. Según éste órgano, la reforma pretendía mantener un sector agrícola viable, sostenible y orientado al mercado, y al mismo tiempo, hacer frente a los desafíos de la ampliación al Este, de las negociaciones de la OMC, y de nuevos acuerdos de asociación con América Latina, todo ello dentro del actual marco presupuestario. Para ello, en un cambio substancial respecto al actual modelo “productivista” de PAC, se pretendía que las ayudas estén disociadas de la producción (*decoupling*), se asignen directamente al productor a partir de referencias históricas, y se condicionen a la protección del medioambiente, el bienestar animal y la calidad de los alimentos. También se pretendía potenciar el desarrollo rural, utilizando los fondos liberados de las ayudas a la exportación y otros subsidios. En relación con los compromisos internacionales de la UE, la Comisión argumentó que su propuesta ampliaría las posibilidades de acceso al mercado de los países en desarrollo, y reduciría los subsidios a la exportación y las prácticas de *dumping* que distorsionan los mercados internacionales¹⁴.

La reforma, sin embargo, se ha encontrado con la fuerte oposición de un grupo de Estados miembros con capacidad de bloquear la propuesta¹⁵. En octubre de 2002, horas antes del Consejo Europeo de Bruselas (24-25 de ese mes), se hizo público

¹⁴ Véase la *Revisión intermedia de la Política Agrícola Común. Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo*, Bruselas, Comisión Europea, 10 de julio de 2002, COM(2002)394 final; y “Cleansing the Augean Stables”, *The Economist*, 11 de julio de 2002. Se ha señalado, sin embargo, que la propuesta puede incrementar los subsidios a la exportación; véase Gonzalo Fanjul, *La inaplazable reforma de la Política Agraria Común*, Madrid, Real Instituto Elcano, diciembre de 2002, en <http://www.realinstitutoelcano.org>

¹⁵ En septiembre de 2002, en una iniciativa liderada por Francia, los ministros de agricultura de Francia, Luxemburgo, España, Portugal, Austria e Irlanda —un grupo que puede formar una minoría de bloqueo en el Consejo—, junto con el ministro de agricultura de Valonia (región francófona de Bélgica) expresaron su rechazo a la reforma, respaldada por Alemania,

un acuerdo franco-alemán sobre la PAC, por el que Alemania, a cambio de que Francia levantara sus objeciones a la ampliación, renunciaba a la exigencia de una reforma inmediata y radical de esta política –la denominada “renacionalización” de la PAC– y aceptaba la prolongación hasta el año 2013 de las actuales ayudas agrarias, que se elevan a más de 40 000 millones de euros anuales, con una reducción de sólo 6% en términos reales en el periodo 2006-2013, y no del 20%, como pretendía la Comisión¹⁶.

Los desacuerdos en torno a la reforma volvieron a manifestarse en enero de 2003, con motivo del debate sobre las propuestas legales de la reforma y la oferta de negociación de la UE ante la OMC, que podría llegar hasta una reducción de 36% en los aranceles; de 45% en los subsidios a la exportación, y de 55% de las ayudas directas internas que falsean el comercio, en el periodo 2006-2012, siempre y cuando haya un “reparto equitativo de la carga” entre los países industrializados.

Tras un largo y tenso periodo de negociaciones, el 26 de junio de 2003 el Consejo logró el acuerdo sobre una propuesta de reforma menos radical, pues incluía las restricciones acordadas en el Consejo Europeo de Bruselas, y hacía concesiones adicionales a los Estados miembros opuestos a la reforma. La Comisión logró preservar el principio de “disociación”, lo que supone un importante cambio de modelo en la PAC, por lo que el Comisario Fischler se refirió a “una nueva era” en la PAC¹⁷. La disociación, en cualquier caso, se aplicará de forma parcial y más gradual, comenzando en 2005, aunque algunos países podrán retrasarla hasta el 2007. En algunos productos, como la carne de vacuno o los cereales, la disociación es parcial, y en este último caso, los precios de intervención se mantienen, lo que supone mantener barreras comerciales. Hay productos, como el aceite de oliva o el azúcar, en los que la reforma se pospuso a otoño de 2003. Esta disociación “parcial” o “a la carta”, como la denominó *Le Monde*, mantiene incentivos a la sobreproducción, generando excedentes a los que probablemente habrá que dar salida con subsidios a la exportación¹⁸. Aunque existe margen

Reino Unido, Dinamarca, los Países Bajos y otros Estados miembros del norte de Europa. “CAP is something we can be proud of”, Letter to the editor, *Financial Times*, 23 de septiembre de 2002; y “Reform? Forget it”, *The Economist*, 5 de octubre de 2002, p. 30.

¹⁶ “The summits of desire”, *The Economist*, 31 de octubre de 2002. Véase también el punto 12 de las Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Bruselas del 24 y 25 de octubre de 2002, [Consejo 14702/02], 27 de octubre de 2002.

¹⁷ Franz Fischler, “The new, reformed agricultural policy”. Comunicado de prensa tras el Consejo de Agricultura, Luxemburgo, 26 de junio de 2003, Speech 03/326.

¹⁸ Conclusiones del Consejo, 30 de junio de 2003. “Europe’s farm policy: More fudge than breakthrough”, *The Economist*, 28 de junio de 2003, p. 31.

para la liberalización, se trata de una reforma limitada en relación al acceso al mercado de los países en desarrollo¹⁹.

Con estos antecedentes, la firma de futuros acuerdos de asociación entre la UE y América Latina no va a ser tarea fácil, y no es de extrañar que la desesperanza se haya instalado en la región. Como expresa el sociólogo argentino Torcuato di Tella, “los que en nuestro continente claman para que los europeos eliminen su supuestamente horrenda política proteccionista agraria no tienen la más mínima posibilidad de ser escuchados”²⁰. La cuestión agrícola también condiciona la propuesta, planteada por distintos actores europeos y latinoamericanos, en particular el Parlamento Europeo, de establecer una Zona Euro-Latinoamericana de Libre Comercio en 2010, como culminación de la “Asociación Estratégica”, y como respuesta al ALCA²¹.

LAS EQUÍVOCAS SEÑALES DE WASHINGTON, Y EL PROCESO DEL ALCA

Si se presta atención a Estados Unidos y sus iniciativas comerciales, sean hemisféricas o bilaterales, los acontecimientos tampoco han evolucionado favorablemente. La aprobación de la Ley de Comercio de 2002, firmada por el presidente Bush el 2 de agosto de ese año, permitió al ejecutivo estadounidense iniciar un nuevo ciclo de negociaciones comerciales. Dicho texto incluía la Trade Promotion Authority (TPA), antes conocida como *fast track*, que la administración Clinton no había logrado obtener, solicitada por el Ejecutivo para las negociaciones comerciales del ALCA, la OMC, Chile, Centroamérica y otros países. Este paso permitió cerrar en diciembre de 2002 la negociación entre Estados Unidos y Chile.

¹⁹ “Europa cambia radicalmente su política agraria”, *El País*, 27 de junio de 2003, p. 66. Diversas valoraciones críticas sobre la reforma en “EU Reform Cuts CAP’s Subsidy Link to Output”, *Development News*, edición electrónica, Banco Mundial, 30 de junio de 2003 (<http://www.worldbank.org>).

²⁰ Torcuato S. Di Tella, “La fragilidad de las democracias de América Latina”, en *La Vanguardia Dossier*, n° 4, enero-marzo de 2003, p. 14.

²¹ *Informe sobre una Asociación global y una Estrategia Común para las relaciones entre la Unión Europea y América Latina* [2000/2249(INI)], Comisión de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos, Seguridad Común y Política de Defensa. Ponente: José Ignacio Salafraña Sánchez-Neyra, 11 de octubre de 2001; y la *Resolución del Parlamento Europeo sobre una Asociación global y una Estrategia Común para las relaciones entre la Unión Europea y América Latina* [2000/2249(INI)], aprobada el 15 de noviembre de 2001.

Respecto al ALCA, ya existía un borrador del acuerdo, presentado en la VI Reunión Ministerial de abril de 2001 en Buenos Aires, y en la VII Reunión Ministerial del ALCA, celebrada en Quito, Ecuador, el 1 de noviembre de 2002, se reafirmó el compromiso de las partes de alcanzar un acuerdo “a más tardar” en enero de 2005.

Pese a ello, existían dudas razonables sobre las posibilidades de lograr un ALCA “aceptable” para todas las partes en ese plazo, relativamente corto. En Quito hubo avances, como la aprobación del Programa de Cooperación Hemisférica, pero quedaron pendientes las cuestiones clave, como las ofertas de acceso al mercado, en particular en lo referido a agricultura, o las reglas de defensa comercial. Como ocurre en todo proceso negociador, se observan importantes diferencias en cuanto al contenido y alcance del acuerdo, motivadas por razones ideológicas, las asimetrías de las partes y la desigual distribución de costes y beneficios relativos; por esa razón, existía incertidumbre respecto al verdadero alcance y naturaleza del ALCA. Si éste sería una auténtica Zona de Libre Comercio hemisférica, o un “paraguas” institucional que cubra una “red” de acuerdos subregionales y bilaterales de distinto alcance y profundidad²². La actitud de Estados Unidos no ayudó a aclarar esta cuestión, puesto que mantiene una “doble agenda” en la que, por un lado, se impulsa un ALCA, y al mismo tiempo se firman acuerdos bilaterales o subregionales, como el propio TLCAN, el ALC con Chile de 2002, o el CAFTA, que se ha estado negociando a lo largo de 2003 con Centroamérica.

Por otro lado, si se atiende a los países latinoamericanos con más peso en el proceso del ALCA, hay que recordar la ambigua posición de México, que tiene poco que ganar en un acuerdo que es, en gran medida, un “TLCAN ampliado”, y cuenta ya con una amplia red de acuerdos bilaterales de libre comercio con países de América Latina; la difícil situación de Argentina, que en el corto plazo no está en condiciones de afrontar un proceso de liberalización como el que requeriría el ALCA, por no hablar de Venezuela o Colombia, entre otros, y el resultado de las elecciones brasileñas, que permite augurar una mayor polarización en las posiciones de Estados Unidos y Brasil.

Sin embargo, como ha subrayado *The Economist*, el principal problema del ALCA no es el Brasil de Lula, sino los Estados Unidos de Bush²³. América Latina y el proceso del ALCA se encontraban entre las prioridades declaradas de la administración Bush al comienzo de su mandato. Con la nueva agenda

²² Félix Peña, “Los escenarios posibles... en la construcción del ALCA”, en *Foreign Affairs en Español*, vol. 3, núm. 1, enero-marzo de 2003, edición electrónica en <http://www.foreignaffairs-esp.org>

²³ “Clouds over Quito”, *The Economist*, 2 de noviembre de 2002, p. 53.

de seguridad provocada por los atentados del 11 de septiembre, la “guerra contra el terrorismo” y el conflicto en Irak, la importancia de América Latina y la integración comercial hemisférica en la política exterior de Estados Unidos ha caído en picada. Por otra parte, la aprobación de la *Farm Bill* de mayo de 2002, junto a otras medidas proteccionistas –aranceles al acero, medidas antidumping, entre otras–, muestran que Bush no es inmune a la presión de *lobbies* proteccionistas, que han exigido un alto precio político a cambio de la TPA. La nueva legislación agraria supone un fuerte incremento de los subsidios en el periodo 2002-2012, de alrededor de 180.000 millones de dólares, en particular al trigo, maíz, soja, arroz y algodón, y a otros productos en los que se generan muchos excedentes que se exportan a precio de *dumping*.

En lo referido a Brasil, la política exterior del nuevo gobierno parece orientarse por la continuidad, y en cuanto al ALCA, cabe pronosticar que su posición no va a ser muy distinta de la que sostuvo el Ejecutivo presidido por Cardoso. El nuevo gobierno brasileño ha señalado que intentará promover un Mercosur viable, con un margen preferencial que permita un mejor posicionamiento de las empresas brasileñas frente al ALCA y a los mercados globales; y al tiempo se mantendrá la opción del ALCA, siempre que éste sea ventajoso y satisfaga las exigencias brasileñas respecto al acceso al mercado, especialmente en bienes agrícolas, en materia de derechos antidumping, que afectan negativamente a las exportaciones brasileñas de productos como el hierro y el acero, y en cuanto a propiedad intelectual y protección de las patentes, entre otros temas²⁴.

Las medidas proteccionistas de Estados Unidos, que obviamente dificultan la negociación del ALCA, han sido recibidas como un “jarro de agua fría” para las expectativas de acceso al mercado de América Latina, que no ve qué beneficio comporta una negociación en la que se pretende que la región abra aún más sus fronteras a los productos industriales y los servicios estadounidenses, y se comprometa a observar reglas estrictas en materia de inversiones o propiedad intelectual, sin obtener acceso irrestricto para sus bienes agrícolas²⁵. Además, las controversias sobre subsidios agrarios y los derechos antidumping, se podrían remitir a la OMC, retrasando el proceso.

²⁴ En Estados Unidos hay 130 líneas arancelarias, de un total de 10.000, que imponen aranceles superiores a 35%, actualmente el nivel máximo en Brasil. El proteccionismo agrario se concentra en unas 100 líneas arancelarias y en cuotas a productos clave para las exportaciones agrarias brasileñas, como zumos, azúcar, tabaco o lácteos. Véase John Cavanagh y Sarah Anderson, *State of the play of the Free Trade Area of the Americas*, Washington, Institute for Policy Studies, octubre de 2002, p. 19.

²⁵ Susanne Gratius, “El proyecto del ALCA visto desde Europa”, en Estudios sobre el ALCA, Santiago, Fundación Friedrich Ebert-Chile, nº 1, octubre de 2002, en <http://www.fes.cl/alca.htm>

La propuesta de negociación presentada el 11 de febrero de 2003 por parte de la Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos confirmó estas preocupaciones. No menciona los subsidios agrarios y los derechos antidumping, que para América Latina son cuestiones clave en la negociación; en lo concerniente a los aranceles, hay una oferta diferenciada por sectores y por grupos de países, en atención a los distintos niveles de desarrollo presentes en la región. El Mercosur es el grupo que obtendría el trato más desfavorable, con una oferta de eliminación inmediata de aranceles en 58% de los productos industriales y 50% en el sector agrario. Oferta que, a tenor de las primeras reacciones registradas en ese grupo regional, parece insuficiente. Esa oferta es de 61% y 68% respectivamente para los países andinos, de 66% y 64% para los centroamericanos, y de más de 90% para los miembros de la Comunidad del Caribe (Caricom). Es importante recordar que estos tres últimos grupos regionales cuentan ya con regímenes de acceso al mercado estadounidense, como la Iniciativa para la Cuenca del Caribe o la Ley de Preferencias Comerciales Andinas, que son más favorables que el SPG, que es el que se aplica a los miembros del Mercosur.

Por añadidura, las dificultades aparecidas en el proceso de aprobación de la TPA, el estrecho margen por el que fue aprobada y las concesiones realizadas permiten augurar más obstáculos en el Congreso estadounidense conforme avancen las negociaciones²⁶. Las elecciones presidenciales de noviembre de 2004 y la renovación del Congreso en enero de 2005 son elementos de incertidumbre adicional: pueden acelerar el proceso, o bien retrasarlo y condicionarlo si hay cambios en la Casa Blanca y en el Capitolio.

Finalmente, la plena aplicación del Acuerdo, en el supuesto de que la negociación culmine en 2005, y teniendo en cuenta los periodos transitorios, podría demorarse hasta el año 2015. En suma, se trata de un proceso más lento y cargado de dificultades de lo que sugería el optimismo de las declaraciones políticas de Quito y otros foros hemisféricos.

ESCENARIOS TRAS EL FRACASO DE CANCÚN: ¿RETORNO A MARCOS SUBREGIONALES?

Tanto la *Farm Bill* como el alcance de la reforma la PAC, menor del esperado, hacían poco factible un “gran acuerdo” en la Ronda de Doha de la OMC, anunciada como “Ronda del Desarrollo” tras la insatisfacción provocada por la anterior “Ronda Uruguay”. Esta y no otra es la gran transacción a la que

²⁶ Scott Otteman, “El Congreso estadounidense y el libre comercio en América Latina”, en *Foreign Affairs en Español*, vol. 2, núm. 3, 2002, pp. 110-112.

responde la “Ronda” de Doha de la OMC: los países en desarrollo ofrecerían liberalizar sus mercados de manufacturas, servicios y contratación pública, a cambio del desmantelamiento del proteccionismo agrario de los países industrializados. Tanto la UE como Estados Unidos han argumentado que las ayudas aprobadas son compatibles con los compromisos de liberalización adquiridos en la OMC. Sin embargo, meses antes de la V Conferencia ministerial de la OMC en Cancún (México), los acuerdos internos en la UE y en Estados Unidos parecían anunciar un acuerdo agrícola limitado en el seno de esta organización, disminuyendo el atractivo de esas negociaciones para los países en desarrollo y, en particular, para América Latina. Se trataba, en suma, de un escenario que guardaba algunas analogías con la liberalización parcial y gradual que resultó de la negociación agrícola de la Ronda Uruguay del GATT, que quedó muy lejos de las expectativas de los países en desarrollo.

El hecho es que se incumplió la fecha límite del 31 de marzo, en la que según la “Declaración de Doha” debería haberse logrado un acuerdo sobre las directrices de negociación agraria. A mediados de 2003 las negociaciones agrícolas estaban bloqueadas, y el director general de la OMC, Supachai Panitchpakdi, se refería a la creciente “frustración” de los países en desarrollo, que veían como los compromisos de la “Declaración de Doha” se evaporaban en el transcurso de una negociación aparentemente interminable.

En esas mismas fechas, las negociaciones en torno al ADPIC y los medicamentos contra el sida también presentaban resultados desalentadores²⁷. En diciembre de 2002, pocos días antes de vencer la fecha límite decidida en Doha, Estados Unidos bloqueó el acuerdo que permitiría que los países más pobres, con graves problemas de sida y otras enfermedades, y que no tienen capacidad para producir genéricos, puedan importarlos de países que sí pueden fabricarlos, como la India, Sudáfrica o Brasil.

Los antecedentes de la “cumbre” de la OMC de Cancún, en septiembre de 2004, presagiaban una reunión más parecida a Seattle que a Doha, pese a que todas las partes eran conscientes de que un fracaso condicionaría el conjunto de las negociaciones, y haría muy difícil que el acuerdo global pudiera estar ultimado, como establece la Declaración de Doha, el 1 de enero de 2005²⁸. El 13 de agosto de 2003, en una iniciativa sin precedentes, Estados Unidos y la

²⁷ Oxfam Internacional (2002), *TRIPS and Public Health. The Next Battle*, s.l., marzo, y José María Vera (2002), “Sida y patentes farmacéuticas, un paso adelante y dos a los lados”, *El País*, 3 de diciembre, p. 33.

²⁸ Ver Michael W. Garrett, Ian A. Goldin y Dani Rodrik (2003), *Scenarios. International Trade and the Doha Development Agenda*, Davos, World Economic Forum.

UE alcanzaban un “acuerdo marco” por el que se fijaba una posición común sobre apertura del mercado agrícola, subsidios, y medidas antidumping²⁹. Aunque se hacían algunas concesiones de última hora de cara a la reunión de Cancún, el significado era muy claro: ambos actores definían de antemano el alcance limitado de un eventual acuerdo agrícola, y fijaban una posición común frente a los países en desarrollo.

El previsible “efecto boomerang” de ese acuerdo fue favorecer la convergencia de posiciones de los países en desarrollo. En vísperas de la cumbre de Cancún, Brasil, China, India, Sudáfrica y Argentina decidían actuar en conjunto para arrancar a Estados Unidos y la UE mayores concesiones en materia agrícola, y anunciaban que, si estas no se producían, tampoco habría acuerdo en asuntos de interés para los países industrializados. A lo largo de la cumbre, otros países en desarrollo se sumaron a este potente bloque negociador, que pronto se configuró como el “Grupo de los 21”³⁰.

La evolución de la Cumbre de Cancún confirmó que la cuestión clave era la mejora de la oferta de negociación en agricultura de la UE y Estados Unidos. Estos últimos desplegaron una intensa actividad diplomática para dividir al G-21 –la UE, con los países del grupo Asia-Caribe-Pacífico o “ACP”, y Estados Unidos con los países árabes y de América Latina– y desacreditar sus propuestas³¹. Finalmente, en una torpe maniobra negociadora, el Comisario de Comercio de la UE, Pascal Lamy, exigió concesiones a los países en desarrollo en los llamados “temas de Singapur” –protección de inversiones, política de competencia, apertura de los mercados de contratación pública y facilidades para el comercio– sin haber realizado ninguna concesión en el capítulo agrícola³². Estas exigencias encontraron un rechazo frontal por parte del G-21 y de otros 60 países miembros de la OMC, y condujeron a la ruptura de las negociaciones y la abrupta finalización de la Cumbre de Cancún, sin alcanzar ningún acuerdo, el 14 de septiembre de 2003.

²⁹ “EE.UU. y la U.E. cierran un vago acuerdo para liberalizar el comercio agrícola mundial”, *El País*, 14 de agosto de 2003, p. 42.

³⁰ Integrado por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Egipto, Filipinas, Guatemala, India, Indonesia, México, Nigeria, Pakistán, Paraguay, Perú, Sudáfrica, Tailandia y Venezuela. Este grupo, liderado por Brasil, cuenta con la experiencia negociadora previa del “Grupo de Cairns”, formado por países exportadores de productos agrícolas de clima templado. El G-21 representa la mitad de la población mundial, y dos terceras partes de la población empleada en la agricultura.

³¹ “Fischler: son unos locos que pretenden la luna”, *El País*, 12 de septiembre de 2003, p. 9.

³² Soledad Gallego-Díaz (2003), “Los puntapiés de la UE”, *El País*, 24 de septiembre, p. 13.

Este fracaso sin paliativos convertía en papel mojado los esfuerzos desplegados en los 22 meses de negociaciones anteriores, y los modestos avances logrados en cuestiones como el acceso a los medicamentos o los subsidios al algodón. También hacen casi imposible cumplir el calendario acordado en Doha, y cerrar el acuerdo en diciembre de 2004 o enero de 2005. Aunque todas las partes han lamentado este desenlace, las interpretaciones, lógicamente, varían. Algunos miembros del G-21 afirmaron que es mejor que no haya acuerdo, antes que aceptar un mal acuerdo. Sin embargo, Estados Unidos, las UE y los medios económicos ortodoxos se apresuraron a culpar a los países en desarrollo del fracaso, y recordarles que se trataba de una victoria pírrica, pues les debilitaba al situarles en marcos subregionales de negociación frente a Estados Unidos y la UE en los que no podrían actuar en bloque. Sin embargo, estos mismos medios, e instituciones como El Banco Mundial, también responsabilizaron a Estados Unidos y la UE, por su rigidez en el capítulo agrícola, y, en el segundo caso, por su inadecuada estrategia negociadora³³.

El fracaso de Cancún y los acontecimientos posteriores –incluidos los problemas de Irak, el crecimiento del déficit comercial de Estados Unidos, y las elecciones de 2004 en ese país– apuntan a que ya no es posible cerrar la Ronda con un amplio acuerdo agrícola en la fecha prevista de finales de 2004. Este escenario, el más favorable, parece descartado, por lo que los únicos escenarios posibles serían:

- Escenario “OMC retraso”: supone la finalización de la Ronda de Doha no antes de 2006, con un programa de liberalización parcial tanto en la agricultura, como en las materias de interés para los países industrializados. Las partes siguen comprometidas con la opción multilateral, lo que retrasaría los acuerdos subregionales hasta el cierre de esa ronda negociadora.
- Escenario “OMC-regionalismo”: se mantiene el compromiso con las negociaciones de la OMC, pero debido a que se retrasa su finalización, desde 2003 las partes deciden impulsar acuerdos regionales, subregionales y con países concretos.
- Escenario “retorno al regionalismo”: supone el bloqueo y eventual ruptura de la actual ronda de la OMC, y el retorno a estrategias regionalistas en algún momento de 2004 o 2005. Como en el anterior, se impulsan Acuerdos de Asociación por separado, pero en un momento posterior.

Los acontecimientos que han jalonado los últimos meses de 2003, tras Cancún, apuntan a la opción “OMC-regionalismo”, tanto para la UE como para Estados

³³ “Cancún’s charming outcome”, *The Economist*, 20 de septiembre de 2003, p. 13; ver también los editoriales de *Financial Times* y *The Wall Street Journal* del 16 de septiembre de 2003.

Unidos. En la reunión ministerial del ALCA, celebrada en Miami en noviembre de 2003, se decidió renunciar a la fórmula inicial –la “extensión al sur” del TLCAN–, y avanzar a través de acuerdos subregionales con distinto nivel de compromiso. Esta fórmula es compatible con el TLCAN, el Acuerdo Chile-EE.UU., el CAFTA, y el que se empezará a negociar en 2004 entre Panamá, los países andinos y estados Unidos. También permite que Mercosur y ese país negocien dejando a un lado los temas más difíciles.

La UE, por su parte, parece también dispuesta a reactivar la vía subregional sin abandonar el compromiso con la OMC. Ello supone cerrar la negociación con Mercosur a finales de 2004, con el llamado “Programa de Bruselas” acordado en noviembre de 2003, e impulsar negociaciones comerciales con los países andinos y centroamericanos, en el marco de los respectivos acuerdos de asociación, a lo largo de 2004 y 2005³⁴.

CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

Como en otras épocas, la cuestión agraria se ha convertido en uno de los principales escollos de las negociaciones comerciales internacionales en las que América Latina confía para obtener acceso estable y seguro a sus principales mercados de exportación, sea en el plano multilateral, en el marco del ALCA, o en otros marcos subregionales de negociación abiertos con Estados Unidos y con la UE. Ambos actores se han comprometido públicamente con la apertura de los mercados agrícolas, lo que supone reformar su respectivo sector agrario. Ese compromiso es uno de los fundamentos de la Declaración de Doha y de la Ronda del Desarrollo, y de propuestas como el ALCA o los acuerdos de asociación ofrecidos por la UE a sus “socios” latinoamericanos. Compromiso, además, que levantó amplias expectativas en América Latina y que ha sido una importante fuente de esperanza para afrontar los desafíos del desarrollo y la inserción internacional de la región.

Las decisiones adoptadas en 2002 y 2003 en Estados Unidos y en la UE, aunque fueran previsibles, representan un “baño de realismo” frente a esas esperanzas, y explican, en gran medida el “fracaso anunciado” de la V Conferencia Ministerial de la OMC en Cancún (México). Como se indicó, definen un escenario de liberalización limitada que no responde a las expectativas latinoamericanas de acceso al mercado, de eliminación de los

³⁴ “La UE acelera los pactos de comercio con ASEAN, Rusia y América Latina”, *Cinco Días*, 11 de diciembre de 2003.

subsidios a la exportación y de otras medidas que dañan la producción y el comercio agrícola de la región. La “negociación interna” en la UE y en Estados Unidos no ha terminado. Existen importantes fuerzas a favor de la reforma, en particular de cara a la PAC, por lo que la “Ronda de Doha” no debe darse por perdida. En ese proceso, no obstante, ya se han puesto de manifiesto los condicionantes de la apertura y los límites de la liberalización. Tras ese fracaso, se ha abierto un escenario incierto en el que las negociaciones subregionales cobran más importancia. En esas negociaciones hay riesgos y oportunidades. Para muchos, la posición negociadora será mucho más débil, pero algunos de los problemas de fondo, dependiendo de la estructura exportadora de cada cual, podrían sortearse con más facilidad.

Las consecuencias del proteccionismo agrario desbordan ampliamente el ámbito comercial. América Latina percibe que está siendo tratada injustamente, y que la actitud de los países industrializados es como mínimo incoherente, además de que, a la hora de liberalizar, existe un “doble rasero” por el que los países industrializados eluden las políticas de apertura que sin embargo predicán con entusiasmo a los países en desarrollo. El esfuerzo de liberalización unilateral que América Latina llevó a cabo desde mediados de los años ochenta contribuyó a mejorar la eficiencia y la competitividad de la región, pero tuvo costes muy elevados en cuanto a destrucción de empleo y capacidad productiva. El libre comercio justificaría a posteriori el esfuerzo realizado, al permitir que esas ganancias de competitividad se tradujeran en mayores cuotas de mercado y en un incremento de los ingresos por exportaciones, lo que reduciría la necesidad de financiación externa y, a la postre, la vulnerabilidad de la región. Si esas expectativas no se realizan, parece razonable preguntarse si el esfuerzo mereció la pena.

Este “encontronazo” con la realidad es uno de los componentes de esa “crisis de esperanza” a la que se refería Ricardo Hausman. Pero quizás esas esperanzas no tenían fundamento sólido, y no eran sino parte del espejismo neoliberal. Joseph E. Stiglitz, premio Nobel de Economía 2001 y ex economista jefe del Banco Mundial, ha denunciado la “hipocresía” de los países industrializados y de su discurso liberalizador, que constituye la legitimación ideológica de unas reglas de comercio “desequilibradas” e “injustas”, ya que dan cobertura legal a ese “doble rasero” y aseguran a los países industrializados una parte desproporcionada de los beneficios de la liberalización, a expensas de los países en desarrollo³⁵. A la luz de lo señalado anteriormente, esas acusaciones no son infundadas. Esa hipocresía ha reforzado la hostilidad hacia la liberalización y ha minado, aún más, la credibilidad del Consenso de

³⁵ Joseph E. Stiglitz, *El malestar en la globalización*, Madrid, Taurus, 2002, pp. 31 y 305.

Washington y de unas políticas neoliberales que ya habían puesto en entredicho hechos como las crisis financieras de los últimos años noventa, o quiebras y escándalos empresariales como Enron o WorldCom, que han puesto en solfa muchos de los argumentos neoliberales sobre las virtudes de un mercado que, se supone, es competitivo y transparente. Si el fin de ese espejismo contribuye a que se vuelva a dar importancia a las políticas de desarrollo, que se suponía podían ser sustituidas por la mera liberalización comercial; a la integración regional y a los mercados domésticos, y a estrategias de negociación más sólidas frente a los países industrializados, algo se habrá ganado. América Latina podría, esta vez sobre bases más firmes, mirar el futuro con esperanza.

EN VEZ DEL CONSENSO DE WASHINGTON: LAS REFORMAS ECONÓMICAS PARA CRECER CON EQUIDAD¹

Ricardo Ffrench-Davis²

América Latina ha vivido un período de profundas reformas económicas durante los noventa, enmarcadas en lo que se conoció como “el Consenso de Washington”. En todas estas experiencias de reformas se produjeron cambios dramáticos en el peso relativo del Estado –limitación en su campo de acción, desregulaciones, privatizaciones masivas, disminución del gasto e inversión pública muy notables– que les otorgaron mucho más espacio a los agentes privados.

Un decenio de reformas, intensas y profundas, –como las calificaban el FMI y el Banco Mundial hasta 1998–, ha dejado resultados positivos en diversos aspectos de las economías de América Latina. Erradicación de las hiperinflaciones (en el 2001 una tasa de inflación promedia de un dígito; esto es, inferior al 10% anual), balances fiscales más equilibrados, auge del volumen de las exportaciones, menor burocratismo en la gestión estatal. Pero, en lo fundamental, que es *el crecimiento económico y la equidad*, el desempeño ha sido mediocre. Se alcanzó, apenas, un crecimiento del producto (PIB) de 2,4% por año entre 1990 y 2002, y de 1,2% en el último quinquenio (esto es, media década perdida, como señala la CEPAL). En cuanto a la pobreza, ahora hay 20 millones de pobres más que en 1990, y la distribución del ingreso sigue siendo muy regresiva.

Indudablemente, la América Latina de 1990 necesitaba reformas. Teníamos economías sobreintervenidas, con un sector privado restringido y reglas poco transparentes. La economía de mercado, para expandirse y distribuir bienestar necesita un sector privado (entendido no sólo como las empresas grandes, sino también mayoritariamente las pequeñas y medianas, los trabajadores, las organizaciones sociales, etc.) vigoroso junto con un sector público modernizado, profesionalizado, que trabajen armónicamente, en un enfoque integrado.

¹ Artículo publicado en revista TODAVIA, Fundación OSDE, Buenos Aires, 2003.

² Asesor Regional Principal de la CEPAL.

En un enfoque integrado, la equidad no resulta un subproducto que viene *ex post* sino que se va incorporando en el sistema productivo. En efecto, en la medida que la gente, y las empresas saben hacer cada día mejor las cosas, se consigue desarrollo económico y social o crecimiento con equidad. Muchos de los que aplicaron el Consenso de Washington no lo comprendieron, y fallaron profundamente en esto.

¿Por qué fallaron las reformas en lo esencial?

Primero, las reformas se han aplicado, en general, de manera muy ideológica, bajo el prisma de la '*receta única*'. Sus gestores asumen que hay una manera única de hacer economía; en todo el mundo y en todo momento.

Segundo, suponen que *más de las mismas reformas es siempre bueno*.

Tercero, se ha tendido a otorgarle a cada reforma *un carácter de objetivo y no de un medio*.

Cuarto, priorizaron el financierismo por sobre el productivismo y la equidad.

Quinto, tampoco entendieron como conciliar 'la libertad' de unos pocos con la 'libertad' de las mayorías. La pobreza, el desempleo, la inseguridad, constituyen terribles ausencias de 'libertad' para los que sufren esos dramas.

Ahora entremos a algunos rasgos más técnicos para el debate. Dentro del espíritu con que se aplicó el *Consenso Washington* se buscaba que las reformas tendieran a conducir a precios *correctos* y que fueran *amigables* con el mercado, dos principios que comparto plenamente. Sin embargo, los resultados obtenidos en América Latina han estado en el extremo opuesto; han marchado en la dirección contraria. Por ejemplo, los precios macroeconómicos claves –el tipo de cambio y la tasa de interés– han tendido a tomar valores muy incorrectos (el un peso un dólar en Argentina es uno de muchos casos de inducción a error a empresarios, ahorristas, consumidores). La realidad observada a través de la región es que tipos de cambio y tasas de interés han alcanzado niveles muy fluctuantes y extremos. Esta gran inestabilidad real, resultado de la manera de efectuar las reformas en los 90 no es sorprendente. De hecho, reproduce la enorme inestabilidad que caracterizó a la economía chilena durante la puesta en marcha de las reformas neoliberales de los 70, en la dictadura de Pinochet. Lo concreto es que esa fluctuabilidad, luego de algún tiempo de estabilidad aparente, con pies de barro, resulta muy poco amigable con el mercado, pues somete a una enorme tensión al sector productivo, trabajadores y empresarios.

El crecimiento tan mediocre ha estado asociado, entre otros falencias, a:

- a) *Exportaciones con bajo valor agregado*, con mercados poco dinámicos y fluctuantes. Es el resultado de creer, erróneamente, que bastaba con liberar importaciones y privatizar, y despreocuparse en realidad del nivel real del tipo de cambio y del desarrollo productivo. La región sigue concentrada en rubros muy primarios. Está bien aprovechar nuestras ventajas comparativas naturales, pero es un costoso error limitarse a ellas. Para crecer con equidad es fundamental agregarles valor, conocimiento e innovación. El reposicionamiento de la integración latinoamericana es un componente esencial para que nuestra región pueda ‘hacer’ globalización, en su favor y beneficio, y no siga siendo un objeto pasivo de ella.
- b) *Un balance fiscal que no prioriza la modernización productiva y social*. Si bien se han logrado presupuestos rebalanceados en muchos países –el déficit promedio de la región, en los 90, fue del orden de 1,5% del PIB hasta la llegada del contagio de la crisis asiática: ésa cifra se compara favorablemente con la de muchas economías desarrolladas, en especial de la de los Estados Unidos actualmente. El mayor déficit reciente en América Latina es más bien un resultado de la crisis y no una causa de la crisis. Por otra parte, la reordenación fiscal, frecuentemente se ha logrado con insuficiente inversión en capital humano, en tecnología, en apoyo a las PYMEs y en infraestructura. Todos esos son ingredientes aun faltantes para avanzar en la modernización de nuestras economías. En cuanto a los ingresos tributarios, existen grandes vacíos en los sistemas tributarios y demasiada evasión.
- c) *Insuficiente inversión productiva*. Sin duda, uno de los aspectos donde las reformas exhiben un desempeño notablemente mediocre es el de la reducida inversión productiva y, consecuentemente, el pobre crecimiento económico. No se puede crecer vigorosamente sin una inversión productiva (equipos, maquinarias, infraestructura, construcción residencial y comercial) también vigorosa. La América Latina de los 90 invirtió 5 puntos del PIB menos en promedio que en los 70, y sólo un punto más que en los 80. Para agravar el panorama, la tasa de inversión ha seguido bajando en estos años más recientes. Actualmente, es inferior a la registrada en los ochenta, durante la década perdida.
- d) *Desequilibrio de la macroeconomía real*. Los empresarios y trabajadores de América Latina han estado sometidos a una enorme inestabilidad de la demanda interna, de tipos de cambio y de tasas de interés. Ha sido como una montaña rusa, dañina para el crecimiento, la inversión productiva, el empleo y la equidad. La demanda efectiva ha seguido los vaivenes de los flujos de capitales especulativos. Ha estado sometida a los sucesivos contagios de optimismo y de pesimismo que caracteriza a los actuales mercados financieros internacionales.

Una de las grandes reformas *de la reformas* hechas por Chile, al retornar a la democracia, en 1990, para transitar del neoliberalismo al crecimiento con equidad, consistió en regular los ingresos especulativos de capitales externos, con notable eficacia y éxito.

LA NECESIDAD DE REFORMAR LAS REFORMAS

Las reformas económicas tienen rasgos positivos y negativos, es vital aplicar cambios que tiendan a conservar las características saludables y a corregir los errores más graves. En el fondo, se trata de introducir *reformas a las reformas*. Construir sobre lo existente, mejorándolo. Una de las propuestas neo-liberales más frecuentes ha sido que las reformas ya mencionadas fueron bien hechas y lo que falta para que funcionen mejor es la realización de una segunda generación de reformas: judiciales, profesionalización del estado, educacional, y otras de naturaleza similar.

La verdad es que esta segunda generación es, sin duda, necesaria. Y, por que no decirlo, que no se debió postergar para una segunda etapa. En cuanto a la primera generación, como lo hemos constatado a través de este texto, han adolecido de graves fallas, resultado de una visión extremadamente ideológica de nuestras economías. Por ello, sus resultados son tan mediocres y regresivos, como lo hemos documentado aquí. De allí que sea imprescindible efectuar *la reforma de las reformas* (de primera generación).

¿Cuáles son algunas de las áreas prioritarias?

Reforma tributaria para financiar un mayor gasto social y modernizar el Estado. Reformas macroeconómicas para tener una economía más sostenible, que significa ir contra la moda de abrir indiscriminadamente la cuenta de capitales. Tal como lo reiteramos recién, Chile, en 1990, al retornar a la democracia, en vez de seguir esa moda, introdujo una regulación prudencial macroeconómica sistemática de los flujos de capitales (el encaje sobre los flujos de corto plazo), para desalentar el endeudamiento excesivo, en particular de pasivos externos de corto plazo o líquidos, mantener control sobre el déficit externo, y evitar el atraso cambiario; perfeccionó la supervisión prudencial del sistema financiero, ya bastante estricta; hizo algunos (modestos) esfuerzos para desarrollar el segmento de largo plazo del mercado de capitales; aplicó políticas cambiarias y monetaria activas por parte del Banco Central, en estrecha coordinación con el Ministerio de Hacienda, y una política fiscal muy responsable: cada nuevo gasto extra, en especial en gasto social, que elevara la capacidad de la gente de educarse mejor y emplearse mejor, tuvo su financiamiento efectivo tributario.

Un rasgo distintivo, del camino de Chile en los noventa, fue salirse de “la receta única”, y conseguir crear un entorno macroeconómico estimulante para la inversión productiva y para el empleo; adicionalmente, hizo una reforma tributaria para financiar una mejora de los sueldos de los profesores y elevar la inversión en escuelas y hospitales. Así logró crecer sostenidamente al 7% por 8 ó 9 años, con una “macroeconomía real” funcional para el desarrollo y para la expansión del empleo productivo. Es muy destacable que el sector privado invirtió 10 puntos del PIB más que durante la dictadura, a pesar del aumento de impuestos y del restablecimiento de derechos laborales. No pretendemos idealizar –Chile mantiene graves problemas de inequidad y perdió el ritmo de desarrollo desde 1999–, no obstante, logró elevar en 70% su PIB real por habitante, duplicar el salario mínimo real, reducir el desempleo y mejorar en algo la distribución del ingreso en los años noventa. En efecto, logró generar un entorno de mercado ‘amigable’ con la inversión privada y el empleo, amigable con empresarios y trabajadores.

Sabemos que no hay una secuencia, intensidad y dosificación única para todos los países. Bienvenidas las propuestas para una rectificación pragmática, al servicio de nuestros objetivos de crecer con equidad, con identidad nacional, para lo cual necesitamos espacio para la reflexión, para el debate y para la acción. Es urgente desarrollar, articular, difundir, visiones alternativas, muy aterrizadas y sustentadas en nuestras realidades, para reemplazar el ideologismo tan predominante y sectario de los que impusieron el llamado consenso de Washington.

¿EL FIN DE LAS DICTADURAS MILITARES?

Andrés Villar Gertner¹

INTRODUCCIÓN

América Latina ha sido una región de constantes crisis políticas, inestabilidades económicas y convulsiones sociales. La redemocratización de la región y un contexto internacional más favorable, tras el fin de la Guerra Fría, dio indicios que la situación se podría revertir. Sin embargo, la existencia de democracias formales y la aplicación de un modelo económico mundialmente aceptado no han sido garantías de una mejora sustancial en la calidad de vida política, económica y social de los ciudadanos.

Durante la década de los noventa, la irresponsable conducción económica interna de algunos gobiernos sumado a las fluctuaciones internacionales sumieron a los países en profundas crisis económicas. A nivel político, la deslegitimación de los partidos y líderes políticos ya sea por el incumplimiento de las promesas y la corrupción generalizada derivó en una serie de crisis político institucionales.

Sin duda, la explosión de convulsiones sociales no se hicieron esperar. La renuncia o destitución de presidentes y la intervención de las fuerza armadas en el ámbito político tampoco. Frente a este escenario, el establecimiento de dictaduras militares pareciera ser propicio. No obstante ello, esto no sucede, ¿por qué?²

A continuación, a partir de un estudio realizado por FLACSO-Chile³, se presentan en mayor profundidad las variables que demuestran el nivel de vulnerabilidad en el que se encuentra la región. Y asimismo, se plantean dos

¹ Cientista político, investigador Flacso-Chile.

² Mainwaring, Scott (2000) "Supervivencia democrática en América Latina", *Revista Ciencia Política*, vol. XX, N° 2, 2000, Universidad Católica, pp. 18-67.

³ *Amenazas a la Gobernabilidad en América Latina* (2003) FLACSO-Chile, Informe preparado para el Foro de la Sociedad Civil con ocasión de la XXXIII Asamblea General de la OEA, Santiago de Chile, 7 de junio, 2003.

ideas que podrían explicar por qué no han existido dictaduras militares en estos últimos años y, otra que más que una afirmación plantea una duda acerca de la imposibilidad de una permanencia asegurada de regímenes democráticos.

I. AMÉRICA LATINA: UNA REGIÓN VULNERABLE

a) Vulnerabilidades político-institucionales: democracias débiles

Sin duda, la existencia de sistemas democráticos en casi la totalidad de los países latinoamericanos –a excepción de Cuba– ha sido un avance, sin embargo, la calidad y eficiencia de ésta es muy cuestionable. Es decir, no basta con la existencia de una democracia formal, con elecciones regulares y con la participación de partidos políticos, sino que un sistema eficiente capaz de respetar los derechos esenciales y que conjugue las demandas sociales.

En definitiva, la carencia de una tradición democrática fuerte y la debilidad de las instituciones, sumado a la inestabilidad económica y social, generan un escenario proclive para la recurrencia de crisis político-institucionales. Ello se traduce en constantes conflictos, la indebida intervención de las fuerzas armadas en asuntos de política doméstica en algunos países, la falta de respeto por las garantías básicas y derechos políticos y civiles, altos índices de corrupción, y violencia institucionalizada. Como resultado de lo anterior, no es extraño observar un alto nivel de desconfianza hacia los partidos políticos y una de crisis de representatividad de los mismos⁴.

Así, a pesar de los avances democráticos de los últimos años, muchos países se han visto afectados por serias crisis políticas que tienden a resolverse fuera de esquemas democráticos o que terminan con presidentes que renuncian o son destituidos.

⁴ *Ibid.*, p. 17.

Tabla N°1
 CRISIS POLÍTICO-INSTITUCIONALES EN AMÉRICA LATINA
 1990-2003

País/año	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04
Argentina	■											■			
Belice															
Bolivia														■	
Brasil			■												
Chile	■			■		■									
Colombia															
Costa Rica															
Cuba															
Ecuador								■			■				
El Salvador								■							
Guatemala				■				■							
Haití		■				■		■				■			■
Honduras		■						■							
México															
Nicaragua						■									
Panamá					■	■									
Paraguay					■	■	■			■	■				
Perú			■								■				
Surinam	■	■													
Uruguay															
Venezuela			■										■		

Fuente: Elaborado por FLACSO-Chile sobre la base de informes de prensa.

■ Golpes de Estado ■ Levantamiento o tensión militar
 ■ Destitución/renuncia del presidente

b) Vulnerabilidades económica-sociales

Junto a las crisis político-institucionales que han vivido los países latinoamericanos, se añade la inestabilidad económica en la cual ha estado sumergida la región. Los gobiernos, ya sea por factores internos y externos, no son capaces de cumplir sus promesas ni sus obligaciones. El desarrollo económico-social que “se relaciona con la capacidad de los estados nacionales de garantizar la satisfacción de las necesidades básicas del conjunto de la población”⁵, sin duda, no se cumple en la mayoría de los países.

Bajo nivel de crecimiento, aumento de la deuda externa por mal manejo de los recursos fiscales, altas tasas de desempleo causadas por la recesión internacional

⁵ Ibid., p. 15.

y políticas populistas generan un cuadro de inestabilidad y vulnerabilidad difíciles de solucionar en el corto plazo, aumentando la tensión y marginalidad social, incrementando la pobreza y manteniendo la brecha entre ricos y pobres.

Tabla N°2

DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO, PARTICIPACIÓN DEL INGRESO TOTAL DEL 10% MÁS RICO

País/año	1990	1997	1999
Argentina	34.8	35.8	37.0
Bolivia	38.2	40.7	37.2
Brasil	43.9		47.1
Chile	40.7	40.2	40.3
Colombia		40.1	40.1
Honduras	43.1	37.7	36.5

Fuente: CEPAL, varios años.

c) Vulnerabilidad relacionada con la Integración social

Los altos niveles de desigualdad económica y el aumento de la pobreza sumado a la inestabilidad de las instituciones democráticas hacen más difícil la integración social de los sectores que tradicionalmente son los más discriminados y excluidos. Que en el caso latinoamericano, son los grupos étnicos, mujer, jóvenes e inmigrantes.

En este sentido, el rol del Estado y la estabilidad de sus instituciones son fundamentales para mejorar la integración social en cada país, entendida ésta como el “fortalecimiento del Estado de derecho y la promoción y establecimiento de las condiciones necesarias para el respeto del derecho de las minorías, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y la superación de todas las formas de discriminación y/o exclusión en una sociedad”⁶.

Sin duda, la deficiencia en estos tres niveles de análisis hace más vulnerable a la región y pone en riesgo aún más la gobernabilidad democrática de los países latinoamericanos. Tentando a civiles y militares a resolver, a través de vías no democráticas, los problemas internos.

⁶ *Ibid.*, p. 15.

II. ¿HACIA UN SISTEMA DE DEMOCRACIAS DELIBERANTES CONSOLIDADAS PERO DE CARÁCTER CIVIL?

Durante los últimos trece años han ocurrido golpes, sublevaciones y tensiones militares. Sin embargo, éstas no han terminado en gobiernos militares. Se ha suspendido a los militares sublevados o han renunciado los presidentes, que han sido reemplazados por otros civiles, nunca por militares, ¿por qué? A continuación, se esbozan algunas ideas que podrían explicar este fenómeno.

a) Aislamiento Internacional

Tal vez, uno de los factores más determinantes, para que los militares latinoamericanos no tomen el poder sea el aislamiento internacional del cual serían objeto.

Desde una perspectiva de costo/beneficio, las dictaduras en la actualidad, *no son rentables* y no son políticamente correctas ante la opinión pública, los medios de comunicación y la mayoría de los estados. Sin duda, no son un buen negocio. Sin en el pasado tuvieron el apoyo de ciertos países como Estados Unidos, hoy en día, es muy difícil encontrar países que justifiquen una dictadura militar, incluso de éste último y sobre todo en esta región.

Esto no quiere decir, sin embargo, que los militares y la elite política sean ahora más democráticos que antes, esto no se sabe, lo que sí esta claro es el rechazo generalizado que hoy existe frente a las dictaduras. En este sentido, un cálculo realista, para cualquier dirigente político y militar que vislumbra esa posibilidad, indica más costos que beneficios en el restablecimiento de regímenes militares.

Por otro lado, está la reacción que tendrían los estados y organismos internacionales frente a esa posibilidad. En el caso de los estados, está la indiscutible influencia que ejerce Estados Unidos en la región. Si a fines de los ochenta, el discurso estaba orientado a apoyar la transición a la democracia, en los noventa, la política exterior estadounidense hacia América Latina se concentró en el fortalecimiento de la democracia⁷.

Lo mismo ocurrió con la Unión Europea, y en especial con la participación de los partidos políticos, quienes a través de la presión internacional, la ayuda financiera y las asesorías logísticas trabajaron en el retorno y posteriormente en el establecimiento de las democracias. Un papel clave lo protagonizaron, principalmente

⁷ Carothers, Thomas (1994) "La resurgencia de la ayuda de EE.UU. para el desarrollo político en América Latina", *Síntesis*, N°21 julio-diciembre, pp. 169-190.

en Chile y Argentina, y menor medida en Uruguay y Paraguay, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), los partidos comunista y demócratacristiano de Italia y la Social Democracia y la Democracia Cristiana de Alemania⁸.

En el caso de los organismos internacionales, cualquier intento autoritario pondría en serio riesgo la cooperación económica y la participación política, y en último caso, la permanencia de los estados en las instancias multilaterales.

Un ejemplo de ello, y que ilustra la reacción de los estados y el funcionamiento de los organismos regionales, fue el “impacto de la situación internacional sobre la estrategia de los actores nacionales [que] quedó en evidencia cuando los promotores golpistas en Paraguay (1996), Venezuela (1992) y Guatemala (1993) dieron marcha atrás al enfrentarse con reacciones internacionales hostiles y con la posibilidad de recibir sanciones”⁹. Evidentemente, tanto en los gobiernos y como en los organismos internacionales no hay espacio para regímenes militares.

En definitiva, el establecimiento de regímenes militares se traduce en costos políticos y económicos que aumentarían el subdesarrollo de los países y en un aislamiento internacional y más importante aún tal vez, en el no reconocimiento de un Estado hacia otro, en tanto principio fundamental de las relaciones internacionales.

b) Valorización de la democracia

La legitimación de la democracia entre los actores de la sociedad como el sistema de gobierno más adecuado, es difícil de revertir. El proceso de toma de decisiones políticas está determinado y aceptado por las elites gobernantes.

En este sentido, parece que la elite civil ya no necesita recurrir a las fuerzas armadas para resolver sus disputas. Prescindiría del uso de la fuerza, o más bien, de un gobierno militar para cumplir sus objetivos. Se podría afirmar que no existen grandes disyuntivas acerca de las directrices sobre la forma de gobernar. Dicho de otra manera, hay un marco común de referencia en el tipo de sistema político, la *democracia* y del sistema económico, el *libre mercado*, en los cuales existe una concordancia generalizada.

Con todo, existen legítimas discrepancias acerca de la *calidad* de democracia y sistema económico que tenemos. A pesar de ello, no se observa de parte de los gobernantes en América Latina, a excepción de Chávez, una actitud para

⁸ Grugel, Jean (1994) “Los partidos políticos europeos y el apoyo a la democracia en el cono sur”, *Síntesis*, n° 21 julio-diciembre, pp. 105-132.

⁹ Mainwaring, (2000) Op. Cit., p. 51.

hacer cambios radicales, sino que más bien de forma y no de fondo. Ello no implica sin embargo, como en el caso de Bolivia, que existan grupos opositores que cuestionen fuertemente el modelo político y económico existente.

Del mismo modo, como existen criterios comunes entre los actores internos, los hay también a nivel internacional entre los estados y los consensos alcanzados en los organismos regionales. Estos se han traducido posteriormente en la creación de acuerdos y mecanismos institucionales de carácter internacional que promueven y protegen la democracia.

Por ejemplo, la creación de la Unidad para la Promoción de la Democracia (UDP) de la OEA y la cláusula democrática del MERCOSUR, que bajo ese principio y “la presión de las naciones vecinas del MERCOSUR ayudaron a evitar un golpe en Paraguay, en abril de 1996”¹⁰.

En síntesis, tanto a nivel interno como externo, se observan mecanismos y/o acuerdos tácitos que protegen la democracia ya sea por conveniencia política y/o por convicción. Lo importante es el apoyo que hay, entre la mayoría de los ciudadanos de la región (56%), a la democracia como el sistema de gobierno. No obstante, que solo un 32% de los encuestados dice estar satisfecho con la democracia¹¹. Lo cual, sin lugar a dudas, no deja de ser preocupante.

c) ¿De vuelta a los cuarteles?

El fin de la Guerra Fría y la ola de democratización en la región a fines de los ochenta, dio paso a una nueva relación entre civiles y militares. Ya sea por el fin de la doctrina de seguridad imperante en la época, o por la intención de subordinar el poder militar al civil, se crearon legítimas expectativas, tal vez muy altas, acerca del nuevo rol que deberían tener las fuerzas armadas dentro de la sociedad, de su intervención en política y de su relación con los civiles.

En este último punto, a diferencia de los anteriores, hay más incertidumbre que certeza, sin duda escepticismo, ante la posibilidad de afirmar que nunca más habrá regímenes militares.

Con todo, existe una predisposición en las fuerzas armadas a centrar su discurso en el ámbito de la modernización del ejército y mejorar las condiciones de su contingente. Es decir, en la profesionalización de su labor y la renovación de

¹⁰ *Ibíd.*, p. 57.

¹¹ Encuesta Latinobarómetro 2002. Informe de Prensa, p. 3.

equipos, en la búsqueda de mejores sueldos y pensiones y un sistema de salud garantizado. No se puede hablar de un cambio mentalidad o un cambio en la cultura militar, sino que se trata más bien de fuerzas armadas que actúan dentro de la esfera de sus legítimos intereses.

Sin embargo, es un hecho que los militares continúan siendo un actor político con cuotas de poder relevantes en los procesos de toma de decisiones en varios países de la región. Las transiciones se tradujeron en la existencia de democracias formales; con partidos políticos, con prensa y elecciones libres, no obstante ello, los militares son todavía un “factor de poder” con prerrogativas institucionales y garantías militares que dificultan la consolidación democrática¹². No existe, por lo tanto, una subordinación de las fuerzas armadas al poder civil.

Es más, el margen de maniobra de los militares va más allá de las atribuciones que deberían tener, específicamente “hay mecanismos institucionales que le otorgan a las fuerzas armadas atribuciones casi exclusivas sobre materias de defensa y, además, posibilidad de intervenir en el campo no militar”¹³. La disyuntiva es entonces, que se podrá dudar de su legitimidad, pero de no de su legalidad.

En la actualidad, las fuerzas armadas actúan bajo parámetros legales heredados, transados o pactos con los líderes políticos. Son los costos que debieron asumir los civiles para garantizar el retorno de la democracia. Sin embargo, según las distintas realidades y la capacidad de maniobras de cada uno, los militares se insertaron en la vida democrática con mayor o menor autonomía.

En el caso de Argentina, por ejemplo, su deslegitimación tras el fin la guerra de las Malvinas, las dejó en una muy mala posición a la hora de reinsertarse en la vida democrática. En Uruguay, el Pacto del club Naval amnistió a los militares involucrados en violaciones a los derechos humanos. Y en Chile, las fuerzas armadas dejaron el poder con un alto apoyo ciudadano y con una constitución que les otorga grandes prerrogativas legales.

¹² Hunter, Wendy (1998) “Civil-Military Relation in Argentina, Brazil and Chile: Present Trends, Future Prospects” en Agüero, Felipe y Stark, Jeffrey (eds), *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America*, North-South Center Press, p. 317.

¹³ Basombrio Iglesias, Carlos (1999) “Militares y democracia en América Latina de los '90 (Una revisión de los condicionantes legales e institucionales para la subordinación)”, en Diamint, Rut (ed) *Control Civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*, Grupo Editor Latinoamericano, p. 146.

En conclusión, la presencia de los militares en el ámbito de la política va a continuar, con mayor o menor fuerza seguirán “poniendo en práctica su tradicional percepción de ser la única fuerza estabilizadora en una sociedad conflictiva, seguirán actuando en función de lo que tradicionalmente han percibido como los intereses de la seguridad nacional”¹⁴. Si la ocasión se presenta, ya sea por un quiebre irreconciliable entre las elites, no se puede afirmar que ellas no intervendrán para quedarse.

¹⁴ *Ibid.*, p. 150.

BIBLIOGRAFÍA

- Amenazas a la Gobernabilidad en América Latina* (2003) FLACSO-Chile, Informe preparado para el Foro de la Sociedad Civil con ocasión de la XXXIII Asamblea General de la OEA, Santiago de Chile, 7 de junio, 2003.
- Basombrio Iglesias, Carlos (1999) "Militares y democracia en América Latina de los '90 (Una revisión de los condicionantes legales e institucionales para la subordinación)", en Diamint, Rut (ed) *Control Civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*, Grupo Editor Latinoamericano.
- Carothers, Thomas (1994) "La resurgencia de la ayuda de EE.UU. para el desarrollo político en América Latina", *Síntesis*, N°21 julio-diciembre.
- Encuesta Latinobarómetro 2002. Informe de Prensa.
- Grugel, Jean (1994) "Los partidos políticos europeos y el apoyo a la democracia en el cono sur", *Síntesis*, N°21 julio-diciembre.
- Hunter, Wendy (1998) "Civil-Military Relation in Argentina, Brazil and Chile: Present Trends, Future Prospects", en Agüero, Felipe y Stark, Jeffrey (eds), *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America*, North-South Center Press.
- Mainwaring, Scott (2000) "Supervivencia democrática en América Latina", *Revista Ciencia Política*, vol. XX, N°2, 2000, Universidad Católica.

II. A 30 AÑOS DEL GOLPE

MEMORIA Y PROYECTO DE PAÍS¹

Manuel Antonlo Garretón M.²

LAS CONMEMORACIONES DE TREINTA AÑOS

Definitivamente el año 2003, por razones de números emblemáticos entre otras, ha sido el año de conmemoraciones y septiembre y octubre fueron la condensación de todas ellas. El eje central de tales conmemoraciones ha sido el golpe militar, pero en torno a ello, todo lo que le antecedió, desbordando los treinta años estrictos, y lo que le sucedió.

Pasada la efervescencia podemos hacer una reflexión y evaluación con una perspectiva menos coyuntural que los mismos actos de conmemoración.

Los dos elementos más destacados de lo ocurrido en relación a los treinta años han sido, por un lado, su masividad y omnipresencia: la sociedad impuso el recuerdo, la imagen, la discusión y a los medios de comunicación, más allá de sus intereses comerciales, no les quedó otra cosa que plegarse y sumarse a esta demanda de recuerdo, de discusión, de aclaración, de revisión de los otros y de sí mismo. Por otro lado, por primera vez lo que está en cuestión en estos treinta años, es el conjunto completo de hechos y situaciones, partiendo por la Unidad Popular y lo que fue el período, con el comportamiento de los diferentes actores, Allende y su muerte, el golpe y el modo como se organizó, sus efectos en la sociedad, la represión brutal bajo la dictadura, la naturaleza y significado de esta última, la lucha contra ella, la transición a la democracia y sus resultados.

¹ Este trabajo fue presentado al Seminario Internacional Chile en Democracia: 30 años después. Instituto de Ciencia Política Universidad Católica, Santiago, 25-26 Septiembre 2003 y publicado en la Revista del mismo Instituto en Diciembre de 2003 con todos los trabajos del Seminario: Se publica en este volumen gracias a la amable autorización de la Revista. Hemos añadido aquí sólo una introducción sobre las conmemoraciones de los treinta años. El trabajo se basa en versiones preliminares y parciales publicadas a lo largo de este año en las Revistas Mensaje, Siete más Siete, Foro Chile 21 y diario Clarín de Buenos Aires. Agradezco la orientación bibliográfica de Nora Rabotnikof.

² Sociólogo, profesor Departamento de Sociología de la Universidad de Chile.

Es decir, Chile revivió de distinta manera todos los hitos fundantes de su nacionalidad contemporánea y los que definirán lo que somos como chilenos en las próximas generaciones hasta que aparezcan nuevos hitos fundantes lo que ocurre sólo muy de tiempo en tiempo.

PAÍS Y MEMORIA HISTÓRICA

Un país es el modo de enfrentar y proyectar su pasado. Dicho de otra manera, es en torno a cómo resolvamos los problemas del pasado que va a definirse nuestro futuro como comunidad histórico moral. Por lo que volver una y otra vez sobre lo que nos pasó como país no es un ejercicio puramente intelectual y de encerramiento en el pasado, es reflexionar sobre lo único común que tenemos como país, más allá de una suma de individuos, familias o grupos particulares que habitan un territorio, sobre lo único que nos da identidad: nuestro futuro como comunidad nacional es el modo como enfrentemos y resolvamos hacia adelante nuestro pasado. No cabe, entonces, hablar de dar vuelta la página o cerrar el pasado, porque no tenemos otra cosa en común que nuestro pasado como colectividad. De ahí la importancia de fijar ciertos principios básicos en torno a él, la necesidad de una memoria colectiva compartida sobre lo fundamental aunque se discrepe muy profundamente sobre causas y consecuencias. Y lo cierto es que nuestro pasado, es decir, nuestro presente, es decir, nuestra proyección como sociedad o comunidad hacia adelante, nuestro núcleo fundante y lo único común que tenemos, son ciertas cristalizaciones históricas, ciertos hitos constituyentes.

Vivimos una época en que la idea de país, de comunidad histórica nacional estatal, se debilita, en que parecieran existir sociedades sin pasado ni futuro que navegan en el mar de la globalización, los flujos y las redes o que se reducen a las rocas de múltiples particularismos que no trascienden en una colectividad. La pregunta que hay que formularse es si existen los países, las comunidades nacional-estatales como sujetos históricos³. Si existen, ¿en qué consiste la memoria de un país? Sin duda es la memoria colectiva de un nosotros

³ Sobre el concepto de nación en la época actual, véanse, véase Schnaper (1994) y Habermas (1990): En el primer caso se define la nación como “comunidad de ciudadanos” y en el segundo se usa el concepto de “patriotismo constitucional”. En ambos, se intenta una definición de país o nación que sobrepase tanto los aspectos puramente geográficos como la de un alma o espíritu trascendente que está en la raíz de todos los nacionalismos y chauvinismos fanáticos y que no cuenta de la dimensión de construcción histórica de todo país o Estado nación. En todo caso, al hablar de Estado-nación estamos incluyendo la posibilidad de multinacionalidad.

y como toda memoria es una elaboración del pasado. Pero en épocas y sociedades en que el presente es segmentado e individual, no un nosotros, y en que la ausencia de ideologías, utopías o proyectos impide el futuro, ese pasado es lo único que constituye o permite fundar un nosotros.

Así, cuando decimos “chilenos”, decimos “somos los que hemos vivido ciertas cosas” que son los que nos constituyen como país. Pero ¿se trata de cualquier cosa? No, sino de hitos fundantes, del modo de elaboración de esos hitos, de una memoria que llamaremos emblemática y que no se confunde con las tradiciones o las memorias idiosincráticas. Y nuestra memoria colectiva, nuestra memoria como país es la de ciertos hitos como la crisis de proyecto nacional, la ruptura con un modo de convivencia con las muertes que ello acarreó y los posteriores intentos de los sobrevivientes de reconstruir un nuevo modo de convivencia, es decir, memoria de la crisis, la ruptura y el golpe militar, la experiencia de la dictadura y de cómo se sale de ella. Pero no hay una memoria colectiva de todo ello, sino que somos una coexistencia de memorias individuales o de grupo, parciales, escindidas o antagónicas.

No hay proyecto de país que no implique elaboración de la memoria, aunque ésta no agote el contenido de un proyecto⁴. Y la falta actual de un proyecto de país o estatal nacional en parte se explica por la amnesia parcial en estos años. Es sólo en éste, 2003, que parece desgarrarse el tupido velo que habíamos tejido sobre nuestra historia contemporánea y que comienza a hablarse de lo que se ha callado hasta ahora.

En este trabajo exploramos la relación entre la memoria colectiva de Chile y un proyecto de país, para lo cual, primero, definimos algunos conceptos sobre memoria, luego nos referimos al contenido de esa memoria, lo que llamamos el núcleo básico o los hitos fundantes, para extraer finalmente las consecuencias que ello tiene para la construcción de un proyecto de país.

¿De qué memoria? La perspectiva de análisis

En los últimos años, las ciencias sociales universales y en América Latina y Chile han dado creciente importancia al estudio de la memoria hasta ahora confinado a la literatura, psicología o disciplinas más especulativas. Si bien el tema se origina fundamentalmente en la memoria del Holocausto y del genocidio perpetrado por los nazis, el caso sudafricano, los regímenes comunistas, la

⁴ Ver sobre la discusión de proyectos nacionales los trabajos compilados en Moulián (2002).

guerra de Viet-Nam, las guerras civiles y dictaduras militares en América Latina, por citar sólo algunos ejemplos históricos, han ido generando un amplio conjunto de estudios empíricos y reflexiones teóricas sobre el tema de la memoria⁵. A veces se corre el riesgo, como con otros temas en otros momentos, de abusar de tal modo del concepto que se le usa para describir y explicar cualquier fenómeno, con lo que la memoria no pasa de ser sino un discurso con que se identifica a la historia.

Sin embargo, hay que reconocer que los estudios sobre la memoria se encuentran hoy en el corazón de la discusión sobre las temáticas de identidad, modernidad y construcción de sujetos colectivos, aunque no se identifique totalmente con ninguno de esos conceptos y procesos. La memoria forma parte insoslayable de esos fenómenos pero no se confunde con ellos.

En otros trabajos he definido la memoria colectiva como una de las vertientes de constitución de sujetos, tanto en lo que se refiere a la tradición como a la memoria histórica o de hitos fundantes, vertiente que junto a otras como la racionalidad y la subjetividad, constituyen lo que podemos llamar modelos de modernidad. A su vez, no hay constitución de sujetos, es decir de actores que buscan definir y dominar su entorno, historia y destino, sin la dimensión proyecto. Memoria y proyecto son dos dimensiones ineludibles de lo que llamamos un sujeto social. Es a partir de esta perspectiva teórica sobre la memoria que abordaremos la memoria de los treinta años en Chile y su relación con un proyecto de país⁶.

Hablamos aquí no de memoria individual, como fenómeno psicológico, sino de memoria social o colectiva, es decir, la elaboración que un grupo o sociedad hace de su pasado. El sujeto del que hablamos es un país o comunidad nacional, es decir, una polis, por lo que puede usarse indistintamente el concepto de memoria colectiva, memoria política, memoria nacional. La memoria de una sociedad

⁵ Sobre la perspectiva literaria de la memoria en torno al Holocausto, véase Semprún (1996). Un tratamiento filosófico del tema en Ricoeur (2002). Desde la perspectiva psicológica véanse Ruiz-Vargas (1997), Vezetti (2002) y, sobre todo Hacking (1995). Desde la perspectiva histórica, Hobsbawn (1989), Hobsbawn y Ranger (1992), Gedy y Yigal (1996), Le Goff (1991), Nora (1984; 1989). Análisis desde la perspectiva política, Hartog y Revel (2001). El texto clásico en sociología es Halbwachs (1997). Una revisión general en Robin (2003). En el último tiempo se desarrollan diversos proyectos sobre la temática de la memoria largo alcance como los dirigidos por Elizabeth Jelin para América Latina, con el apoyo del Social Science Research Council, por Saul Sosnowski en la Universidad de Maryland y por Ursula van Beeck del Proyecto TRI en Sudáfrica. Para América Latina ver Vezetti (2002), Jelin (2000, 2001), Acuña (1995), Stern (2000). Para Chile, entre otros, Cruz, (2002) Lira y Loveman (1999, 2000) Garretón (2000, 2002), Wilde (1999), Garcés (2000).

⁶ Garretón (2000).

puede no estar referida a los mismos objetos de memoria, en cuyo caso hablamos de memorias segmentadas o parciales. Cuando tiene los mismos objetos de referencia, ella es compartida o común, pero puede ser consensual si se les asignan los mismos significados o diversa si son diferentes o contradictorios. Cuando existe memoria colectiva y no sólo memorias parciales, pero ella no es compartida hablamos de conciencia escindida, la que puede ser antagonística si se rechaza o busca eliminar la memoria del otro. Si predomina la memoria compartida en cualquiera de sus formas, decimos que se trata de una sociedad con memoria unificada. Si predominan las formas parciales, escindidas o antagonísticas, estamos frente a sociedades con memoria fragmentada. Desde otro punto de vista, puede hablarse de memoria reactiva cuando ella lleva a respuestas puntuales frente a los objetos de memoria, constructiva cuando se integran los fenómenos en un marco más amplio de orientaciones; regresiva cuando se permanece atado al acontecimiento en forma traumática, progresiva cuando se hace alguna proyección positiva de lo recordado; institucionalizada, cuando se cristaliza en normas o instituciones, monumentos; y, por último, emblemáticas o idiosincráticas, a lo que ya nos hemos referido⁷.

A lo largo de este trabajo hablaremos de memoria respecto no sólo de los eventos de 1973, sino de memoria sobre los treinta años ocurridos desde entonces. Cuando se habla de la memoria de eventos que abarcan un período de treinta años, ella es diferente a la que pudo existir sobre los mismos eventos en otros momentos durante este tiempo. Es decir, lo que recordamos o no recordamos y cómo lo recordamos hoy difiere de lo que recordamos en otros momentos, pero esto último también afecta lo que recordamos ahora. Es la memoria de la memoria, lo que implica selección y aprendizaje. Dicho de otra manera, la memoria es un proceso dinámico y diferente para cada grupo o individuo. Esto es lo que llamamos el trabajo consciente e inconsciente sobre la memoria y de la memoria sobre sí misma⁸. Pensemos, por ejemplo solamente en el modo como ha ido cambiando la memoria de los crímenes y violaciones de derechos humanos cometidos por la dictadura con la complicidad de sus aliados civiles, por parte de estos mismos actores. El mejor ejemplo de esto es el “Nunca más” del General Cheyre que alude directamente al golpe y al derrocamiento de la Unidad Popular, impensable hace algunos pocos años.

⁷ Algunos de estos conceptos han sido tomado de diversos autores y textos, re-interpretándolos libremente. Principalmente, Stern (2000), Jelin (2001), Rösen (2002), Van Beeck (2002).

⁸ Ver Jelin (2001).

¿Memoria de qué? Los hitos fundantes

Para todas las generaciones de diversas edades que hoy conforman nuestra población y, me atrevería a decir, en las próximas décadas, lo que nos constituye como país, está definido en torno al 11 de Septiembre de 1973, entendido como la negación y término de un período de un proyecto histórico y como el inicio de otro que a su vez da origen a nuestro contexto de vida actual. Del mismo modo que el país en el siglo XIX es una proyección en gran parte del fenómeno de la independencia y de su constitución como estado nacional, y que gran parte de quienes llegaron como adultos a la Unidad Popular son hijos y nietos del país de la Constitución del 25 y de la industrialización y modernización de los treinta para adelante, nosotros, nuestros hijos y nietos y quizás bisnietos somos hijos del 11 de Septiembre, de la Unidad Popular, de la dictadura militar y de los procesos de democratización. De modo que todo nuestro futuro depende del modo cómo elaboramos estos hitos, sus antecedentes y proyecciones.

Se dirá que éstas son cuestiones que interesan solo a una generación y parte de ella y no a los jóvenes y que la mayor parte de la gente quiere dar “por superado el pasado”, sin que se sepa mucho qué significa esto. Hay que aceptar que la política y los fenómenos que ella procesan son menos relevantes en la vida de las gentes que en el pasado. Pero un país no es un montón de individuos o de mercados y transacciones. En lo que somos como país, en esa franja específica de nuestras vidas, sin la cual tampoco existimos como seres humanos, la política y los hechos vividos en torno a ella son trascendentales y son el núcleo constitutivo de una sociedad o nación Y el futuro es el modo con que proyectamos en el tiempo y en nuevas circunstancias o frente a nuevos temas y problemas, lo que hemos vivido en esas cristalizaciones históricas que definen la identidad de una nación.

Sin duda que de todos los hitos mencionados, concatenados entre sí, el golpe militar de 1973 y el plebiscito de 1988 de cual celebramos los quince años, constituyen las cristalizaciones determinantes.

Todo lo que somos como país está enraizado en estos dos hitos, pero especialmente nuestra vida política. Baste pensar que los principales actores políticos de hoy están constituidos en referencia tanto al régimen militar como al momento de transición a la democracia: la derecha, en todos a estos años pese a esfuerzos parciales como los de Lavín, ha sido incapaz de redefinirse coherentemente fuera de la proyección de lo que llaman la “obra del régimen militar”, y la Concertación tiene como sello de identidad irremplazable su lucha contra la dictadura y la dirección del proceso de democratización y todo su problema es cómo proyecta esta identidad hacia adelante.

Y quien dude de esto, reflexione sobre lo que nos ocurre día a día, en que se nos dice que hay que olvidar el pasado y mirar al futuro y el futuro es una modernización de las Fuerzas Armadas y vamos a comprar un armamento moderno y nuevos aviones... pero resulta que el encargado de negociar el proyecto era un torturador altamente ubicado en el mando de la Fuerza Aérea. O mejor, miremos a la juventud y qué mejor que un reality show, pero resulta que aparece en pantalla un procesado por el asesinato bajo la dictadura nada menos que de un periodista emblemático. Y para qué decir si queremos enfrentar el problema de las irregularidades, sobresueldos, coimas o como se les quiera llamar: la institucionalidad estatal heredada impedía hacer obras públicas de proyección futura. No hay ningún tema o problema actual y futuro de Chile, cuya resolución no esté marcada por el 11 de Septiembre de 1973 como cristalización de un pasado y proyección de un futuro. Se argumentará que la inserción de Chile en la globalización, los tratados comerciales, muestran que éstos son los problemas reales y que ellos no tienen nada que ver con los temas del pasado. Lo cierto es que éstos, son, sin duda, problemas reales, y también que hay muchas cuestiones nuevas, pero quien los aborda es un país y un país no es un puro mercado ni un montón de productos que se transan ni una suma de consumidores: Ya hemos dicho que un país para existir como tal y proyectarse tiene que tener una cierta visión compartida de lo que es, y lo que es está determinado por hitos fundantes de su historia e identidad como comunidad ética y política, por lo que no hay ningún problema del futuro que no requiera previamente enfrentar una cuestión del pasado.

La Unidad Popular y la crisis de un proyecto nacional

El primer hito en torno al cual se constituye nuestra memoria nacional contemporánea es el período de la Unidad Popular, expresión del fracaso y derrota de lo que en otras partes hemos llamado el proyecto nacional-estatal-popular que arranca desde los años treinta. Más allá de los análisis del período que no corresponde aquí⁹, cabe señalar algunas cuestiones relevantes para nuestro tema de la memoria y que tienen como veremos consecuencias ineludibles para un proyecto de país.

Recordemos que en el 70-73, este proyecto tomó la forma ideológica de la “vía chilena al socialismo”, intento de sustituir el capitalismo en el marco de la democracia representativa institucional, dirigido por los partidos de izquierda en la coalición llamada Unidad Popular bajo el mandato presidencial de Salvador

⁹ Sin citar la enorme bibliografía al respecto, baste mencionar la reciente compilación de Baño (2003).

Allende. El proyecto de la Unidad Popular guardaba una relación de continuidad con los procesos de cambio que Chile vivió desde la irrupción de las clases medias y sectores populares, con el Frente Popular, y con la “revolución en libertad” de los sesenta. Su idea básica era profundizar estos procesos y sustituir el marco capitalista de desarrollo. Independientemente de los rasgos ideológico-programáticos de la Unidad Popular, presos quizás de un socialismo clásico y de la ausencia de una estrategia coherente de construcción de mayorías políticas así como de los errores de conducción estatal, nadie puede negar el carácter democrático y de transformación social de tal proyecto, orientado hacia lo que en esos momentos eran los grandes sectores populares.

Quizás uno de los mayores aportes de las conmemoraciones de los treinta años sea la reivindicación de la figura de Salvador Allende en la historia del país, más allá del juicio que se tenga de su gobierno y de la responsabilidad política que le pueda caber en los errores que en este se hayan cometido que corresponde a la discusión propiamente política. En efecto, Allende es el que mejor expresa este doble proyecto de transformación social en términos de justicia social y expansión de las libertades en el marco de la tradición democrática¹⁰, su vida está marcada por la lealtad a estos dos principios (justicia social o socialismo y libertad o democracia) y a las fuerzas que en una época de la historia chilena lo expresaban, la izquierda chilena, su muerte es la más grande expresión de lealtad a esos principios, al pueblo y sus partidos, al proyecto histórico y a las instituciones democráticas.

En cambio, uno de los mitos históricos que ha tratado de imponerse a una memoria de sentido común, por parte de los vencedores del 11 de Septiembre y de quienes lo apoyaron es que el derrumbe de la democracia chilena sólo tendría por causa o por principal responsable al gobierno de la Unidad Popular. Lo cierto es que el inicio de la crisis fue provocada por la decisión de Nixon y Kissinger así como del núcleo de la derecha chilena de terminar con Allende incluso antes que asumiera¹¹. Y también hubo la enorme equivocación política de la Democracia Cristiana al dejarse enredar en una oposición cuyo liderazgo de derecha sólo perseguía el derrocamiento del Presidente democrático. Por último, la crisis política, transformada en crisis económica que la agudizaba, no se habría traducido en golpe militar sin el proceso de traición y conspiración en el seno de las Fuerzas Armadas. La gran cuestión pendiente es que los actores de derecha no han asumido aun su responsabilidad por esta crisis y derrumbe y los militares han comenzado un incipiente proceso de reconocimiento parcial

¹⁰ Véase especialmente su Primer Mensaje al Congreso, el 21 de Mayo de 1971.

¹¹ Existe también una amplia documentación sobre el tema. Una de las más recientes, Verdugo (2003).

muy tardíamente en el último año, con el meritorio “Nunca Más” del Comandante en Jefe del Ejército, General Cheyre.

Sin duda que la gran lección del período para los actores de izquierda, especialmente, pero también de la Democracia Cristiana, en lo que fracasó la coalición gobernante, es que no hay transformación de una sociedad en el marco democrático si no se cuenta con la mayoría política, si no se hacen los gestos discursivos y las acciones de gobierno para ello, y que, además, tal mayoría sólo se logra en Chile con una alianza de partidos de centro e izquierda. Y la memoria de importantes sectores en esta materia cristalizó quince años después en la gestación del principal motor y producto de la democratización política con la Concertación de Partidos por la Democracia, que ha elegido tres gobiernos desde el término de la dictadura. Pero también es cierto que en el camino, y quizás por temor a perder la unidad, nunca se discutieron las responsabilidades mutuas del período 70-73 y se estableció un velo de silencio sobre el período. Los sectores de izquierda de la Concertación habían hecho su autocrítica durante la dictadura y renovado su pensamiento político, de modo que su memoria avanzó en forma de memoria constructiva, en tanto la Democracia Cristiana no realizó nunca una autocrítica generalizada, por lo que su memoria quedó congelada.

El golpe militar y la dictadura

El segundo hito es el 11 de Septiembre de 1973. El golpe militar y las violaciones a los derechos humanos que le siguieron son algo definitiva e irremisiblemente condenables y nada justifica ni lo uno ni lo otro. Y el trabajo de la memoria en este caso consiste en la verdad, la justicia y la reparación, no por partes, o a algunos de sus elementos, sino a la totalidad de ellos, es decir, la derrota en todos los planos de la impunidad. Es cierto que ha habido actos importantes de memoria reactiva y constructiva, entre otros, la Comisión Rettig durante el gobierno de Aylwin, la Mesa de Diálogo¹² bajo el de Frei y las recientes propuestas de Derechos Humanos del Presidente Lagos. Pero, se ha tratado de un proceso parcial y lento. Para citar sólo algunos ejemplos, sólo recién han aflorado a la memoria colectiva las perversiones y traiciones del golpe militar mismo o el papel de la conspiración insurreccional nacional y extranjera contra el gobierno de Allende que creó un clima desestabilizador sin duda superior a los errores de aquél. Sólo recientemente afloran a la memoria colectiva los actos masivos y sistemáticos de tortura. Sólo recientemente, a través del General Cheyre, sectores militares han dado pasos importantes en asumir responsabilidades, aun cuando falte un reconocimiento

¹² Ver los informes respectivos en Gobierno de Chile (1991, 2000, 2003).

propriadamente institucional que signifique una total desolidarización con todo militar que haya participado directa o indirectamente en las violaciones. Tal reconocimiento ha estado ausente en el caso de la derecha como conjunto, en la que hay una muy incipiente incorporación de un tema que desconocieron o negaron sistemáticamente estos años y en la que predomina un enorme vacío de memoria de que ellos fueron partícipes fundamentales en el régimen que implantó el terror y colaboraron con él, sin aún reconocer su responsabilidad directa e indirecta. En la misma Concertación y sus gobiernos ha habido núcleos que se plantean en términos pragmáticos, más que éticos, y quisieran una “solución” que si bien no deje contentos a todos, al menos los tranquilice, sin darse cuenta que no enfrentan el problema de fondo y no contar con la aprobación completa de todas las víctimas de la dictadura, prolonga indefinidamente la escisión.

Pero el golpe militar no fue sólo una coyuntura. Significó también la ruptura violenta de un modo de vida que nos caracterizó por casi un siglo y el intento de crear otro modo de vida donde la represión, el autoritarismo y también los mecanismos de mercado reemplazaran a los mecanismos democráticos, el debate político, la organización de actores sociales y el papel protector del Estado. Si el régimen que ahí se constituyó no logró hacerlo, al menos desarticuló muy radicalmente a sangre y fuego la sociedad previa¹³.

Respecto del proyecto de la dictadura, más allá del golpe y la ruptura mismos, se ha ido generando un mito expandido más allá de los núcleos defensores del régimen militar¹⁴. Se trataría de reconocer a la vez la violación sistemática de los Derechos Humanos y el establecimiento de un modelo económico exitoso, de la modernización y transformación del país y de la entrega democrática del poder por parte de Pinochet. Y aunque se diga que lo único no justifica lo otro, en el trasfondo de esta doble afirmación hay una clara auto-tranquilización de conciencias. Sólo que la segunda parte de la afirmación es falsa.

Lo cierto es que la dictadura de Pinochet cometió deliberadamente los crímenes más atroces y destruyó las vidas muchas generaciones y que, al mismo tiempo, su política y modelo económico fueron un absoluto fracaso. Menor crecimiento promedio que durante todo el período democrático pre-golpe y mucho menor que bajo los nuevos gobiernos democráticos en los noventa y comienzos de siglo, tasas de desempleo superiores al 30%, pobreza superior al 40% y un país que, teniendo en 1970 la segunda mejor distribución de ingresos de América Latina, tenía la segunda peor al final del gobierno militar¹⁵. A ello hay que agregar,

¹³ Sobre el régimen militar existe una extensa bibliografía. Baste citar el completo estudio de Huneeus (2000).

¹⁴ Recientemente Vial (2002).

¹⁵ Una visión objetiva de la economía bajo la dictadura en French-Davis (1999).

entre otras cosas, la más grave crisis económica de la historia contemporánea entre los años 1982-1985 con una relativa recuperación los años siguientes, la compra estatal de la deuda bancaria privada endeudando a todos los chilenos, y un proceso de privatizaciones sin ningún control, que significó el saqueo del Estado y que concentró dramáticamente el poder económico¹⁶.

Por otro lado, en lo que se refiere a que, finalmente, Pinochet habría entregado el poder democráticamente, existe toda la documentación que muestra que intentó mantenerlo sin respetar los resultados del Plebiscito y que fue obligado a aceptar los resultados del plebiscito por las fuerzas democráticas y la opinión pública nacional e internacional. De modo que no hay absolutamente ningún legado positivo de la dictadura.

El Plebiscito y la redemocratización política

El tercer hito es la democratización, o lo que otros llaman transición política¹⁷. El plebiscito de 1988, mejor dicho, el triunfo del NO en esa ocasión, significó ponerle fin a través de la acción democrática al proyecto del régimen militar e intentar reconstruir un país de convivencia civilizada, en que los rasgos básicos de nuestra convivencia en el siglo pasado volvieran a predominar sobre la violencia, la arbitrariedad, la humillación de la gente, devolviendo a los actores políticos y sociales la posibilidad de decidir sobre sus destinos.

Ya hemos indicado el enorme valor que tiene la Concertación de Partidos por la Democracia, para asegurar gobiernos democráticos, representativos y progresistas. A ello hay que agregar que son los gobiernos democráticos los responsables del crecimiento económico y de los logros sociales e internacionales del país. Sin embargo constituyen un déficit de esta democratización, por un lado, la ausencia de una derecha auténticamente democrática que asuma su responsabilidad en los crímenes de la dictadura y que se proyecte más allá de lo que llama “la obra del régimen militar”, tarea que en parte ha emprendido su líder Joaquín Lavín. Por otro lado, la insuficiencia de los procesos de justicia y verdad que impide la reconciliación efectiva y no sólo discursiva del país. Un tercer factor de déficit es la presencia de los enclaves institucionales, desde la propia Constitución, que entraban la expresión de la voluntad popular. Finalmente, pese a las medidas económicas correctivas, al crecimiento en los noventa y a los avances en la superación de la pobreza, no se han profundizado el debate y las políticas de reformulación del modelo

¹⁶ Monckeberg (2001).

¹⁷ De la vasta bibliografía sobre la democratización política chilena, mencionemos solamente Menéndez y Joignant, eds. (1999).

socio-económico, sobre todo en lo referido al papel dirigente del Estado, a la atenuación de las desigualdades y a la inserción en un bloque latinoamericano.

Por lo que la memoria de los procesos de democratización se ha constituido como una memoria colectiva, en gran parte compartida, aunque no necesariamente consensual. Pero en la medida que se trata de una memoria, no sólo de los hechos y su significado, sino también de las expectativas, se trata de una memoria desencantada. A lo que hay que agregar la imposibilidad de una memoria constructiva completa, en la medida que falta la cristalización institucional de esa memoria que sería un orden político consensuado expresado en la Constitución del país.

La ausencia de una memoria colectiva

En parte, y más allá de cuestiones que hoy se le presentan a todas las sociedades, especialmente a las no desarrolladas, el futuro del país depende de cómo enfrente y elabore el legado de los hitos mencionados, la derrota de los proyectos de cambio, el golpe militar, la dictadura de Pinochet y el proceso de democratización, en el contexto nuevo de un mundo globalizado.

Y, como hemos visto, la memoria nacional de estos hitos es aún una memoria fragmentada, en muchos casos escindida, en otros antagonística, en otros sólo existen memorias parciales o sectoriales. No hay entonces propiamente una memoria colectiva consensual en torno a los que somos como país y, por lo tanto, no podemos vernos como parte de una misma comunidad ético-histórica, de algo a lo que pertenecemos que no sea la pura habitación geográfica. Es evidente que siempre las memorias colectivas tienen mucho de acumulación, de combinación de memorias parciales de quienes componen la sociedad. Pero una memoria colectiva nacional no es nunca la pura suma de ellas, supone un cierto núcleo duro básico compartido, aunque cada uno se “descuelgue” y se incorpore de modo diferente, por su historia propia, por sus imaginarios, por sus intereses, a ese núcleo duro. La memoria colectiva, la memoria de un país, su identidad histórica, es, entonces, un proceso complejo de construcción de ese núcleo duro de elaboración de su pasado.

Y más allá de la interpretación que se tenga de cada uno de los hechos o de los hitos mencionados, de la posición que se haya ocupado ente ellos, todo lo cual lleva al aspecto inevitable de parcialidad, particularidad y diversidad de la memoria, podemos afirmar que en Chile aún no se comparte el núcleo duro de la memoria necesario para que se asuma una pertenencia a un mismo país.

El trabajo de la memoria y la construcción de proyecto nacional¹⁸

Los países necesitan de proyectos históricos, herencia positiva de los sesenta y del período 70-73, pero tan importante como la existencia de éstos es el modo cómo se implementan y como debaten y resuelven los conflictos y opciones en torno a ellos. Y para el caso chileno, más allá del contenido de un proyecto histórico sin el cual los países se desgarran en conflictos particulares o en luchas por recursos y poder carentes de perspectiva común o se disuelven en la banalidad y mediocridad, la lección es que cualquier proyecto debe ser implementado a través de los mecanismos democráticos. Nunca a través de mecanismos que por legales que sean lleven el país a la polarización que pueda provocar salidas violentas, como ocurrió por ejemplo con los llamados “resquicios legales” para constituir el Área de Propiedad Social en el período de la Unidad Popular. Pero mucho menos con la violencia y la represión violentas como ocurrió bajo el régimen militar. Y el que los proyectos históricos se definan y realicen en democracia, significa que no pueden, por valiosos o justos que ellos puedan, ser impuestos por un sector minoritario, sino que deben ser la expresión de amplias mayorías sociales y políticas, lo que en nuestro país sólo podía y puede hacerse hoy por hoy a través de alianzas o coaliciones partidarias.

El proyecto del régimen militar consistió básicamente en una reversión de los dos grandes aspectos que todo proyecto histórico tuvo en Chile en el siglo XX: democracia y justicia social, a través del autoritarismo, la represión sistemática y masiva y la imposición de un modelo desigualitario y des-estructurador de los actores sociales. La derecha no ha hecho el aprendizaje completo en el sentido de no sólo superar el carácter autoritario, sino también el contenido exacerbador de individualismo, la desigualdad y la desestructuración social del modelo extremista de mercado. Por su parte, durante la dictadura los sectores de centro e izquierda que constituirían más adelante la Concertación asumieron la íntima relación que había entre el régimen autoritario y el modelo económico neo-liberal, lo que se llamó el capitalismo autoritario. Se trataba entonces de reemplazar en el futuro a ambos: al régimen político y a su modelo económico. Desgraciadamente, algunas opciones y cálculos políticos equivocados, llevaron a postergar indefinidamente el cambio tanto del modelo neo-liberal como del modelo institucional, y a ofrecer sólo algunas correcciones que, es cierto, tuvieron gran importancia en la superación parcial y en la mantención del crecimiento económico, pero que se revelaron incapaces de superar las desigualdades,

¹⁸ Retomamos aquí ideas desarrolladas en “Los desafíos de un proyecto de país”. Publicado en FLACSO, Chile, “Chile 2001-2002. Impactos y desafíos de las crisis internacionales”, Santiago 2002.

devolverle plenamente al Estado su capacidad dirigente y protector, controlar los poderes fácticos y asegurar un modelo sustentable de desarrollo no reducible al puro crecimiento circunstancial. Así, un tal proyecto es aún una tarea pendiente.

Ahora bien, un proyecto de país es, en gran parte, la elaboración hacia el futuro de su memoria histórica de un país. Ya hemos indicado que la memoria no es lo que hemos vivido sino el modo como lo recordamos y nos lo contamos, es decir, la re-elaboración de nuestros hitos fundantes para enfrentar las nuevas circunstancias. Ello define también la identidad de un país.

Y no podrá haber proyecto de país, más allá de los problemas ya señalados de la época actual que tiende a impedir proyectos de países que no sean o la pura adaptación a los modelos ofrecidos por la globalización hegemónica por los Estados Unidos o la pura involución identitaria o nacionalista o de particularismos grupales, si no hay una memoria colectiva que supere las escisiones y fragmentaciones actuales en el ámbito ético, socio-económico y político.

Y este núcleo duro de la memoria histórica, base de nuestra identidad y de nuestro posible proyecto como país, tiene tres componentes fundamentales a nuestro juicio: ético, socio-económico y político.

La dimensión ético-histórica

Esta dimensión apunta a la reconciliación de una comunidad nacional y tiene dos componentes fundamentales¹⁹.

Por un lado, la memoria y el reconocimiento colectivo de la naturaleza de la crisis que desembocó en el golpe militar. Y aquí, de una vez por todas, hay que explicitar las responsabilidades. De la clase política y los partidos. Una derecha que, desde el primer momento buscó, con el apoyo de los Estados Unidos el derrocamiento del Presidente Allende, incluso antes que asumiera, y cuyo símbolo es el asesinato del General Schneider. No hay duda que este proyecto conspirativo marcó definitivamente el carácter del período y el comportamiento de los otros actores y constituye a este sector en el principal responsable de la

¹⁹ Hay otra dimensión de nuestra memoria histórica colectiva relevada también, aunque indirectamente, por las divisiones éticas y políticas de los últimos años que se refiere a toda nuestra historia como Estado-nación: el avasallamiento del pueblo mapuche y la reparación necesarias. En este sentido, el trabajo encargado a la Comisión Verdad y Nuevo Trato de los Pueblos Indígenas presidida por Patricio Aylwin, es un trabajo propio de la memoria colectiva. Sin embargo, esta cuestión excede los límites de esta reflexión.

crisis. Una Unidad Popular incapaz de entender que una transformación profunda de la sociedad en democracia, como la construcción de una economía no capitalista por ejemplo, no puede hacerse sin contar con la mayoría de la población expresada en sus partidos e instituciones y usando gestos y discursos que ahuyenten a esa eventual mayoría. Una Democracia Cristiana demasiado preocupada de sus propios intereses políticos y ciega frente al carácter golpista que tuvo siempre la oposición de derecha y que, al final, cedió ante ella con una incitación a la intervención militar como el acuerdo de la Cámara de Diputados. Pero no sólo la clase y los partidos políticos: todas las instituciones y actores perdieron su autonomía y se inclinaron hacia uno de los bandos en disputa: militares que conspiraron y traicionaron la confianza depositada en ellos, universidades y gremios ideologizados, empresarios y medios de comunicación politizados que recibían dinero extranjero para derrocar al gobierno y que boycoteaban la producción y el comercio, etc.

En este ámbito, no todos los actores han asumido su responsabilidad y muchos se presentan como simples víctimas del período, sin darse cuenta que su comportamiento fue gravitante en el origen y desarrollo de ésta. Aquí el trabajo de la memoria, consiste no en una historia única, pero sí en un debate permanente, recién iniciado, que permita relatos en que haya los reconocimientos necesarios de responsabilidades, no para “convertirse” ideológicamente, sino para fundar seriamente un Nunca más en el plano de la destrucción de la democracia.

Por otro lado, violación de los Derechos Humanos bajo la dictadura. Un país no existe como tal si está marcado día a día por la proyección de un sistema criminal que asesinó, torturó, hizo desaparecer, detuvo arbitrariamente, exilió, persiguió, expulsó de sus trabajos y destruyó las vidas de una parte significativa de su población. Más allá de las opciones políticas, desde un punto de vista ético insoslayable, la dictadura militar y sus diversos tipos de crímenes son el mal absoluto. Y si no hay un reconocimiento de ello por parte del conjunto de la población y de sus instituciones²⁰, si en esto no hay memoria colectiva consensual, si la memoria de un amplio sector ve a otro minoritario como asesinos o como cómplices de los peores crímenes de la historia de Chile y que se acercan, en grados y cantidades menores, a la esencia de los horrores perpetrados por los nazis, y la memoria de los otros les recuerda “un contexto” o una crisis de la que “los militares nos salvaron”, no hay país real ni viable. Mientras Pinochet y quienes obedecieron sus órdenes sigan siendo como Hitler para el resto de la población (y a nadie se le ocurriría evaluar a Hitler por su

²⁰ Señalemos, de paso, que, entre otras, una de las instituciones que aún no ha hecho un reconocimiento institucional de su involucramiento en las violaciones de Derechos Humanos bajo la dictadura, es la Pontificia Universidad Católica de Chile.

política económica) y una minoría los considere sus salvadores, no hay futuro para encarar porque no hay perspectiva ética básica común. Las secuelas de crímenes y violaciones marcan definitivamente una sociedad y sobre eso no hay que “hacerse el leso”: ninguna propuesta de Derechos Humanos que no sea la radical verdad, la absoluta justicia y la más amplia reparación, podrá “cerrar” el pasado o curar heridas. Esta no es una escisión política. Es ética y fundante de un modo de vida de un país. Ninguna ley de amnistía, ningún principio pro-reo, de irretroactividad o de cosa juzgada, pueden ser esgrimidos para asegurar impunidad en esta materia. Y esta ha sido una deuda que por haber sido saldada a gotas y no enfrentada en su raíz, nos persigue permanentemente y lo seguirá haciendo, mientras no la enfrentemos de raíz.

Para que unos puedan aceptar convivir con otros, para que haya país y no ficción o mentira, aquí el trabajo de la memoria consiste en el reconocimiento colectivo e institucional del mal y la verdad, justicia y reparación radicales como horizonte ético aunque no puedan realizarse prácticamente en su integridad. No habrá un “Nunca Más” mientras no impere este memoria-horizonte ético en todos.

La dimensión socio-económica

Cualquier proyecto histórico, y ello se relaciona con la historia de Chile desde la primera mitad del siglo XX, tiene que ser capaz de combinar democracia con justicia social, es decir, libertades públicas y expresión institucional de la soberanía popular, con mayor igualdad, cohesión o integración de la sociedad y que toda reversión de ello no puede hacerse sino a través de la violencia y la represión.

¿Qué tiene esto que ver con la memoria colectiva?

Chile fue un país cuyos principales conflictos y luchas fueron en torno a proyectos que intentaban conciliar libertades e igualdades. Toda nuestra historia, y no sólo la segunda mitad del siglo XX, está marcada por la búsqueda de ser un país más igualitario y cohesionado y para ello se le daba un rol preponderante al Estado. No nos olvidemos que la crisis de los sesenta y del período de la Unidad Popular tuvieron como origen el debate y conflicto en torno a modelos y proyectos socio-económicos y que un modelo socio-económico contrario fue el contenido principal de una dictadura que lo impuso a sangre y fuego. Precisamente fue este aspecto el que hizo a las clases y grupos privilegiados luchar contra la reforma agraria y contra el gobierno de la Unidad Popular, cuyo sello definido por Allende fue esta conciliación entre libertades e igualdades a la que nos hemos referido más arriba, independientemente de la capacidad o incapacidad para implementarlo. El proyecto socio-económico del régimen militar fue precisamente una ruptura de este

componente básico de nuestra historia. Pero la memoria colectiva nacional en esta materia no ha podido aflorar por el mito, también mencionado, que le otorga a Pinochet y su gobierno el mérito de haber modernizado el país y haber creado las bases de un modelo de crecimiento exitoso.

De modo que el trabajo de la memoria en este plano consiste en recuperar para sus actores sociales y políticos, para las aspiraciones y valores de la gente, la demanda por proyectos colectivos de igualdad e integración sociales, por la superación de un país convertido en muchos países que se superponen socio-económicamente, por asegurar el papel dirigente y protector del Estado. Y es evidente que en un modelo que permite el despliegue de los poderes fácticos y que enfatiza el consumo individual y la pura competencia con el predominio de los principios de mercado, esta memoria del sentido igualitario del Estado y de la actividad económica, tienen un gran déficit. Recordemos, simplemente, que el tema prioritario de la igualdad en la campaña de Lagos en la primera vuelta de la elección presidencial, tuvo que ser abandonado en la segunda²¹.

Incluso, si contrariando lo que ha sido el sentido de la historia de esta país, se piensa que este modelo socio-económico es el único posible, al menos debiera darse la oportunidad al país y a sus diversos actores sociales de discutirlo, de ofrecer alternativas aunque sea parciales. Para Chile, esta materia ha sido siempre esencial y hoy lo hemos dado por resuelto o postergado para “no abrir cajas de Pandora”, como dijera una alta autoridad de gobierno.

Un orden político consensuado

En el plano político, el avance que significó el término de la dictadura y los logros de los gobiernos democráticos, han oscurecido la memoria colectiva. Recién estamos empezando a asumir que Pinochet intentó desconocer el plebiscito de 1988 y que hasta su detención en Londres hizo lo imposible por erosionar la naciente democracia. Nos hemos enorgullecido de una transición que es la única en el mundo donde el dictador se mantuvo como jefe militar por siete años y donde la Constitución que nos rige fue la impuesta por él.

Lo cierto es que Chile no tiene un orden político-constitucional consensuado libremente por los chilenos. Somos el único país del mundo, que con más de

²¹ Una investigación realizada sobre la base de una encuesta de opinión sobre el tema de las orientaciones culturales sobre la igualdad y desigualdad sociales, revelaba que el principal valor de Chile era su solidaridad, su principal defecto el clasismo y que considerándose la igualdad un valor principal, como se deduce de los dos resultados anteriores, se tiene sin embargo un gran escepticismo sobre que alguien vaya a hacer algo por superar las desigualdades. Ver Garretón y Cumsille (2002).

diez años de democracia sigue teniendo una Constitución impuesta por la dictadura que la inventó y que en casi todos los campos, como el educacional, el económico, etc se desenvuelve en el marco de la institucionalidad heredada del régimen militar. A lo más hemos debido adaptarnos a ella, como precio del término de la dictadura.

Las instituciones son cristalizaciones de la memoria de una sociedad y de sus luchas. Y en el caso de la mayor parte de nuestra institucionalidad política y constitución actuales, lo que se ha cristalizado no es la memoria de un país ni de sus mayorías, sino la de los vencedores del golpe de 1973 y de quienes impusieron su proyecto. El tipo de orden político heredado de la dictadura y la transición se basa precisamente en el olvido de los aspectos positivos y negativos de lo que era nuestro modo de convivencia y en el intento de hacer tabla rasa de un pasado, inventando un sistema electoral, por ejemplo, que niegue lo que fue nuestra historia de diversidad.

Pero vivimos y viviremos una sociedad que no es la del régimen militar y ello debe expresarse en una nueva institucionalidad. Es hora de reabrir el debate sobre nuestro orden político, sobre nuestras instituciones y sobre qué tipo de sistema democrático queremos tener, evitando que las normas constitucionales que definen cómo se generan los puestos de representación sean definidas por los mismos que van a ocupar esos puestos. En todo caso, no se trata de imponer una idea sobre otra, sino abrir el debate y formular mecanismos que aseguren que los chilenos generen libremente su Constitución y toda su institucionalidad.

La memoria histórica de Chile y, por lo tanto, su identidad, están fragmentadas en la medida que se vive bajo gobiernos democráticos y en un régimen de libertades pero bajo un orden institucional impuesto que niega su memoria política. La dimensión política de nuestra memoria es que Chile siempre tuvo un acuerdo en los fundamentos de su convivencia política y social, en su institucionalidad básica, partiendo por la Constitución y que de ello no hemos dispuesto en estos años. El trabajo de la memoria aquí consiste en la recuperación de este acuerdo básico y la construcción de un orden político consensuado.

CONCLUSIONES

No hay futuro para Chile si no hay una reelaboración colectiva de su pasado, porque los países son su historia y el modo como la asumen frente a las nuevas circunstancias que esa misma historia y otras historias van creando. Por eso nunca serán “demasiados” los debates, las memorias, las investigaciones, los recuerdos, la presencia de estos treinta años y, especialmente, de su origen.

Como país, nuestras vidas y la de nuestros hijos y nietos, no existen sin referencia al hito fundante de nuestra época: el golpe y la dictadura militares y sus legados.

Proyectarnos hacia el futuro como país, darnos un sentido de pertenencia al mismo país, supone una memoria compartida en las dimensiones ética, socio-económica y política. Reconstruirnos como comunidad ético-histórica, lo que implica la verdad, la justicia, la reparación y el reconocimiento en materia de derechos humanos, como comunidad socio-económica, lo que implica retomar proyectos de igualdad e integración sociales, y como comunidad política, lo que implica darnos la Constitución y la institucionalidad que decidamos libremente, son las tareas pendientes de la memoria y la identidad de Chile.

Porque las cuestiones básicas que afectan tanto nuestra memoria como un proyecto de país, no son sólo cuestión del debate legítimo de políticas opuestas y alternativas. Se refieren a la ausencia de consensos fundamentales para vivir juntos, a acuerdos básicos que involucren a una población que asume su pasado para enfrentar el futuro. Por ello, no hay que ver el año 2003 como una catarsis de cierre. Por el contrario, recién comienza el debate de la sociedad chilena sobre sí misma. Bienvenida sea la omnipresencia de los treinta años en los medios, en las calles, en los seminarios y que no cese hasta que hayamos construido una memoria colectiva consensual que sea base de un proyecto de país.

BIBLIOGRAFÍA

- Acuña, Carlos et.al. (1995) Juicio, castigo y memoria. Derechos Humanos y justicia en la política argentina. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Baño, Rodrigo, ed. (2003) Unidad Popular 30 años después. Santiago Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile.
- Cruz, María Angélica (2002) "Silencios, Contingencias y Desafíos: el Archivo de la Vicaría de la Solidaridad en Chile". En: *Los Archivos de la Represión: Documentos, Memoria y Verdad*. Da Silva Catela, Ludmila y Jelin, Elizabeth (comps.). Madrid. Siglo XXI.
- Habermas, Jurgen (1990) *Ecrits politiques*. Paris: Editions du Cerf.
- Hacking, Ian (1995) *Rewriting the soul. Multiple personality and the sciences of memory*. Princeton University Press.
- Halbwachs, Maurice (1997) *La mémoire collective* Paris: Albin Michel.
- Hartog, François et Revel, Jacques eds. (2001) *Les usages politiques du passé*. Paris: Ecole d'Etudes en Sciences Sociales.
- Hobsbawn, Eric (1984) *The power of the past*. UK Cambridge University Press.
- Hobsbawn, Eric & Ranger, Terence (1992) *The invention of tradition*. UK: Canto.
- Huneus, Carlos (2000) *El régimen de Pinochet*. Santiago: Editorial Sudamericana.
- Ffrench Davis, Ricardo (1999) *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Tres décadas de política económica en Chile*. Santiago: Dolmen.
- Garcés, Mario et al (Comps.) (2000) *Memoria para un Nuevo Siglo: Chile, Miradas a la segunda Mitad del Siglo XX*. Santiago de Chile: Ediciones Lom.
- Garretón, Manuel Antonio (1999) "Balance y Perspectivas de la Democratización Política Chilena". En: Menéndez, Amparo y Joignant, Alfredo (eds.), *La Caja de Pandora, el Retorno de la Transición Chilena*, Santiago de Chile: Planeta/Ariel.
- Garretón, Manuel Antonio (2000) *La sociedad en que vivi(re)mos*. Santiago: Ediciones LOM.
- Garretón, Manuel Antonio (2002) "Memoria, Olvido, Reconciliación y Justicia en el caso chileno". En: *Verdad y justicia. Homenaje a Emilio F. Mignone* editado por Instituto Internacional de Derechos Humanos. Costa Rica: CELS, Fundación Ford.
- Garretón, Manuel Antonio y Guillermo Cumsille (2002) *Las percepciones de la desigualdad en Chile*. Revista Proposiciones, Santiago, N°34, Octubre.
- Gedi, Noa; Elam, Yigal (1996) "Collective Memory - What is it?". *History and Memory* 8,1 spring/summer
- Gobierno de Chile (1991) *Informe de la Comisión Verdad y Reconciliación*, 3 Volúmenes. Santiago: Ministerio Secretaría General de Gobierno.
- Gobierno de Chile (2000) *Hacia el reencuentro de todos los chilenos. Acuerdos de la Mesa de Diálogo*. Santiago: Ministerio Secretaría General de Gobierno, Junio.
- Gobierno de Chile (2003) *No hay mañana sin ayer*. Santiago: Ministerio Secretaría General de Gobierno, Agosto.
- Jacoby, R. (1975) *La Amnesia Social*. Barcelona, Bosch, 1977.
- Jelin, Elizabeth (2000) "Memorias en Conflicto". En: *Revista Puentes*, 1:1 agosto.
- Jelin, Elizabeth (2001) *Los trabajos de la Memoria*. Buenos Aires y Madrid. Siglo XXI.
- Le Goff, Jacques (1991) *El Orden de la Memoria. El tiempo como Imaginario*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- Lira Elizabeth y Loveman Brian (1999) "La Vía Chilena de la Reconciliación. Las Suaves y Ardientes Cenizas del Olvido". *Revista Mensaje* XLVIII: 479.
- Lira, Elizabeth y Brian Loveman (2000) *Las Ardientes Cenizas del Olvido. Vía Chilena de Reconciliación Política 1932-1994*. Santiago: Lom Ediciones.
- Menéndez, Amparo y Joignant, Alfredo (eds.) (1999) *La Caja de Pandora, el Retorno de la Transición Chilena*, Santiago de Chile: Planeta/Ariel.

- Monckeberg, María Olivia (2001) El saqueo de los grupos económicos al Estado chileno. Santiago: Ediciones B.
- Moulián, Tomás, (coord) (2002) Construir el futuro. Vol 1. Aproximaciones a proyectos de país. Santiago: Ediciones LOM.
- Nora, Pierre (ed) (1984) Les lieux de la mémoire (3 vols). Paris: Gallimard.
- Nora, Pierre (1989) Between Memory and History: Les Lieux de Mémoire, in: Representations 26.
- Ricoeur, Paul (2000) La mémoire, l'histoire et l'oubli. Paris: Seuil.
- Robin, Regine (2003) La mémoire saturée. Francia: Stock.
- Rüsen, Jörn (2002) Historical Memory. (manuscript) Sudáfrica.
- Schnaper, Dominique (1994) La communauté des citoyens. Sur l'idée moderne de nation. Folio/ Essais.
- Semprun, Jorge (1996) La escritura y la vida: España. Tusquets.
- Stern, Steve (2000) "De la memoria Suelta a la Memoria Emblemática. Hacia el Recordar y el Olvidar como Proceso Histórico (Chile, 1973-1998)". En: Garcés, Mario et al (Comps.), *Memoria para un Nuevo Siglo: Chile, Miradas a la segunda Mitad del Siglo XX*. Santiago de Chile: Ediciones Lom.
- Van Beeck, Ursula (2002) Institutions, public debates and politics of memory (manuscript) Sudáfrica.
- Vargas, Luis (1997) ed Claves de la memoria. Madrid: Trotta.
- Verdugo, Patricia (2003) Cómo la Casa Blanca derrocó a Allende. Buenos Aires: El Ateneo.
- Vezetti, Hugo (2002) Pasado y Presente. Guerra, dictadura y sociedad en la Argentina. Argentina: Siglo Veintiuno Editores.
- Vial, Gonzalo (2002) Pinochet. La Biografía. (2 tomos). Santiago: El Mercurio-Aguilar.
- Wilde, Alex (1999) "Irruptions of memory. Expressive politics in Chilean transition to democracy". En: *Journal of Latin American Studies*. 31:2, May.

DERECHOS HUMANOS EN CHILE A TREINTA AÑOS DEL GOLPE MILITAR

Elizabeth Lira¹
Brian Loveman²

INTRODUCCIÓN

Desde los primeros momentos de la presidencia de Patricio Aylwin (1990-1994), los temas de derechos humanos se fueron constituyendo en uno de los asuntos más complejos de la transición política. Las violaciones ocurridas durante el gobierno, militar documentadas en los organismos de derechos humanos no permitían hacer un “borrón y cuenta nueva”, como esperaban y exigían sectores de la derecha y de las Fuerzas Armadas. Por otra parte, había una cierta discrepancia dentro de la coalición de gobierno sobre el alcance de las políticas en esta materia. Había sectores que proponían aplicar el derecho internacional de Derechos Humanos para enfrentar las situaciones pendientes, especialmente los casos de detenidos desaparecidos y ejecutados políticos. Por su parte, el gobierno decidió no implementar la derogación del decreto ley de amnistía de 1978, como se había propuesto en el programa de 1989, considerando que tal medida no era políticamente posible ni deseable. Sectores importantes de la Concertación preferían una política más pragmática, sustentada en la aplicación de las leyes existentes y en las tradiciones nacionales, es decir, garantizar una impunidad relativa. En la práctica, durante los últimos 13 años, debido a las circunstancias internacionales y a las condiciones políticas internas y, a pesar de las restricciones relativas de las propuestas iniciales, la Concertación debió implementar la búsqueda de la verdad, formular políticas de reparación y obtener justicia “en la medida de lo posible”.

Una mirada retrospectiva desde el 2003, permite observar que, a pesar de las medidas implementadas desde 1990 en adelante, un gran número de víctimas había quedado excluida de las políticas de reparación, el establecimiento de la verdad se había limitado a las situaciones de desaparecidos y ejecutados políticos incluidos en el informe Rettig. Pero la justicia se había ampliado progresivamente

¹ Psicóloga, profesora e investigadora del Centro de Ética de la Universidad Alberto Hurtado.

² Profesor de Ciencias Políticas, Universidad de San Diego. Estados Unidos.

superando la expectativa de los sectores que habían señalado que bastaría hacer justicia en los casos llamados “emblemáticos”. Por otra parte, después de la detención de Augusto Pinochet en Londres, se produjeron cambios impensables en relación con el modo de asumir y abordar las violaciones de derechos humanos en la sociedad. El reconocimiento de las Fuerzas Armadas sobre su responsabilidad en la desaparición de personas, en el acuerdo de la Mesa de Diálogo y en el informe entregado en enero de 2001, en virtud de dicho acuerdo, condujo al nombramiento de jueces especiales para los casos que se incluyeron en ese informe. Al mismo tiempo varios grupos de víctimas se habían organizado y habían concretado distintas iniciativas legales y políticas con el fin de demandar justicia y reparación, especialmente mediante las querellas contra Augusto Pinochet y las demandas civiles para buscar resarcimiento del Estado por las consecuencias de las violaciones de derechos humanos.

En otros tiempos de conflicto en la historia del país se había hecho un poco de verdad y un poco de reparación, pero la justicia no había sido precisamente la vía principal para resolver las consecuencias de esos conflictos. Negociaciones diversas posibilitaron leyes de amnistía y acuerdos para “correr el velo del olvido” sobre las situaciones más conflictivas. La impunidad se había hecho sinónimo de paz social durante casi dos siglos, pero a inicios del siglo XXI ya no era garantía de paz social y las amnistías no parecían contribuir tampoco a la pacificación de los espíritus.

Durante los últimos trece años, al menos, las controversias sobre la paz social habían dado lugar a argumentaciones contradictorias. Para algunos dependía de la justicia y para otros de asegurar la impunidad total y absoluta. Al cumplirse 30 años del derrocamiento del gobierno de Salvador Allende se realizaron análisis retrospectivos expresados en nuevos libros, en conferencias y seminarios, en momentos de encuentro social, académico y político, en series de televisión y numerosas entrevistas que aportaban reflexiones y reconocimientos diversos sobre el sentido y las memorias de lo sucedido. También se harían autocríticas y reivindicaciones de lo pensado, lo vivido y lo sufrido, pero no era posible todavía discutir sin pasión las diferencias y responsabilidades políticas del pasado. La memoria de Salvador Allende y el desenlace político de su gobierno estuvo presente, como nunca antes. La reapertura de la puerta de la Moneda de Morandé 80, como parte de la conmemoración, reivindicaba simbólicamente a Salvador Allende como un presidente que murió defendiendo su gobierno y sus convicciones. Era difícil para los socios de la coalición soslayar que se habían ubicado en bandos opuestos en la década de los setenta y que las diferencias no sólo eran de matices. Por otra parte, una cosa era haber sido opositor al gobierno de Salvador Allende y otra distinta era ser tachado de “golpista”, reactivando sensibilidades cruzadas por percepciones recíprocas de deudas políticas, que algunos estimaban todavía pendientes.

Pasado el once de septiembre, la coalición se dispuso a celebrar los 15 años del triunfo del No en el plebiscito de 1988, que había dado origen a la Concertación. Otros sectores políticos reivindicaron que el 5 de octubre no era el aniversario de la Concertación sino de todos los demócratas. Sin embargo, como en otras circunstancias, de modo pragmático, se prescindió de profundizar las diferencias y se apuntó a las tareas y responsabilidades comunes. Como coalición gobernante había debido coexistir con los representantes y herederos del gobierno militar, los que reivindicaban su gestión con un sentido épico y de gesta asociado a la “salvación de la patria”. Y había debido gobernar para todos los chilenos. En ese contexto, la referencia a la reconciliación política había sido ineludible, aunque las condiciones de dicha reconciliación fueran contradictorias y hasta antagónicas para unos y otros. A quince años del plebiscito de 1988 era evidente que, aunque la coalición se había fraguado en la intensa experiencia de convocar al país a restablecer el régimen democrático, rechazando la dictadura y las violaciones de derechos humanos, una vez en el poder, los intentos de cerrar el tema de derechos humanos y distanciarse de las implicaciones de esa lucha habían generado tensiones importantes. No obstante, parecía que en 2003, el fantasma de un punto final se había esfumado. El Presidente Lagos se había hecho cargo de la imposibilidad de implementar soluciones definitivas respecto al legado de las violaciones de derechos humanos, y de la imposibilidad de “cerrar” el tema mediante negociaciones políticas de cúpulas, asumiendo como tarea inmediata una revisión global de las políticas implementadas hasta entonces.

A pesar de ello, la disputa por conocer la verdad versus el silenciamiento de los crímenes del pasado, y por hacer justicia, en lugar de establecer la impunidad, no estaba zanjada de manera definitiva. Esta trama había persistido durante 13 años y mostraba una y otra vez las dificultades de la transición. Las resistencias de distintos grupos sociales –de víctimas, de victimarios y de simples ciudadanos– seguían, pero el escenario de la disputa, después del año 2001, era principalmente el poder judicial. Las querellas contra Pinochet y otros, así como las informaciones de las Fuerzas Armadas sobre el paradero de algunos detenidos desaparecidos habían hecho necesario el nombramiento de jueces especiales, con dedicación exclusiva o preferente para estos casos. Por otra parte, las demandas civiles para obtener resarcimiento por los daños y pérdidas sufridas eran una señal evidente que las medidas de reparación implementadas hasta entonces eran percibidas como insuficientes y que numerosas víctimas reclamaban reparación, especialmente los ex presos políticos.

El general Manuel Contreras en septiembre de 2003 afirmó: “En Chile no hay desaparecidos. ¡Están todos muertos!”³. Sin embargo, el problema no se resolvía

³ Ver “La conexión francesa: La confesión de Manuel Contreras: ‘¡están todos muertos!’” *Revista 7+ 7*, N° 78.- 5 al 11 de septiembre 2003: 8.

con el reconocimiento genérico que agentes del Estado habían efectuado esos homicidios ni con la afirmación que estaban muertos, pues no permitía establecer en cada caso las circunstancias de su muerte y su paradero, es decir, demostrar que no se trataba de “secuestros calificados” sino de homicidios. El desconocimiento del destino final de los detenidos desaparecidos, especialmente los casos de detenidos por la DINA, se había ido haciendo un tema insoluble, a pesar de la confirmación de la muerte efectuada por del general Contreras. Las cifras oficiales señalaban que 1.147 personas habían sido detenidas y habían desaparecido durante el régimen militar. Distintos esfuerzos para lograr información sobre su paradero habían fracasado. Las modalidades propuestas para obtener la verdad reflejaban las tensiones entre las distintas posiciones éticas y políticas existentes. Para algunos, la verdad fluiría si se dieran facilidades e incluso se garantizara inmunidad a los informantes que habían estado en posiciones subordinadas, a fin de que revelaran la información que tuvieran. Para otros, esas iniciativas eran inútiles, solamente garantizaban la impunidad de los hechos sentando un precedente social y político negativo, y afirmaban que únicamente la sanción drástica a quienes ocultaran información podría forzar nuevas revelaciones. Estas discusiones se intensificaban cada vez que se proponían medidas de inmunidad para aumentar la cuota de verdad sobre los detenidos desaparecidos y volvió a ser el punto crítico entre el gobierno y los abogados de derechos humanos, en relación con los proyectos de ley que implementarían la propuesta presentada por el gobierno en agosto de 2003.

Progresivamente se fue cuestionando la creencia de que la paz social dependía de la impunidad y que la reconciliación política dependía de un “borrón y cuenta nueva”, como había ocurrido en el pasado. Sin, embargo, muchos insistían en repetir ese modelo. La vía chilena de reconciliación política desde 1814 se había sustentado en amnistías consensuadas para asegurar la paz social⁴. Pero los conflictos del siglo XIX no eran comparables con lo que había ocurrido en Chile a partir del 11 de septiembre de 1973. Nunca hubo una represión tan violenta y prologada por razones políticas e ideológicas; tampoco era comparable el contexto nacional e internacional posterior al golpe militar con ningún otro. Pero el punto de mayor diferencia radicaba en la batalla judicial emprendida por los abogados de derechos humanos en los tribunales de justicia desde 1973, que no tenía precedentes en el país. Nunca antes se habían defendido los derechos de las víctimas como había ocurrido durante la dictadura. Los más de ocho mil recursos de amparo rechazados no hicieron sino revalorizar la necesidad de la justicia

⁴ Ver Brian Loveman y Elizabeth Lira *Las suaves cenizas del olvido. La vía chilena de reconciliación política 1814- 1932* (2a. edición 2000 Santiago, Ediciones LOM DIBAM); Brian Loveman y Elizabeth Lira *Las ardientes cenizas del olvido. La vía chilena de reconciliación política 1932-1994* Santiago Editorial LOM DIBAM, 2000.

ante violaciones de tal gravedad, que habían sido realizadas con el poder y los recursos del Estado sobre miles sino millones de personas. Con todo, la aplicación del decreto ley de amnistía de 1978 había puesto un gran freno a las demandas de justicia y, aunque se había impugnado su legitimidad y se cuestionaba su aplicación, continuaba siendo un tema crítico no resuelto.

LA DISPUTA POLÍTICA Y LEGAL SOBRE EL DECRETO LEY DE AMNISTÍA

Héctor Salazar, de la Fundación de Ayuda Social de las Iglesias Cristianas (FASIC), y Hugo Gutiérrez, en nombre de las víctimas de la “Operación Cóndor” y de la “Caravana de la Muerte”, abogados defensores de derechos humanos, presentaron al Ministro de Fiero, Juez Juan Guzmán, quién llevaba los procesos originados en las querrelas contra Pinochet, un informe en derecho preparado por Amnistía Internacional y la Comisión Internacional de Juristas sobre la incompatibilidad del decreto ley N° 2191 de 1978 de Chile con el derecho internacional. Dicho informe señalaba:

“Gracias a la Ley de Amnistía de 1978, los crímenes cometidos en Chile durante el periodo de gobierno militar (1973 - 1990) siguen impunes. Conforme al derecho internacional, los actos sistemáticos y generalizados de ejecución extrajudicial, “desaparición” y tortura que tuvieron lugar en Chile durante el gobierno militar constituyen crímenes contra la humanidad. Independientemente de si se encuentran o no los cadáveres de las víctimas, las autoridades chilenas tienen la obligación de investigar la suerte corrida por las personas “desaparecidas”, enjuiciar y castigar a los autores de estos crímenes –que, como crímenes de lesa humanidad, no están sujetos a ningún tipo de prescripción– y abstenerse de aplicar a ellos la Ley de Amnistía, que es incompatible con las obligaciones internacionales del Estado chileno”⁵.

A fines de enero de 2003, la Segunda Sala Penal de la Corte Suprema anuló la amnistía, que la justicia militar había aplicado en el proceso por la desaparición de Roberto Aranda Romero, en 1974, y ordenó a la Corte Marcial reabrir la investigación que había sido sobreesa definitivamente. Aranda Romero fue

⁵ <http://www.edai.org/centro/amr/chile/22200201.htm> CHILE. Informe en Derecho sobre la incompatibilidad del decreto ley N° 2191 de 1978 de Chile con el derecho internacional. Enero de 2001.

detenido en Santiago el 23 de agosto de 1974 en un operativo combinado de efectivos de la FACH y el Ejército, y recluido en los centros de detención de Villa Grimaldi y Cuatro Álamos, desde donde desapareció. El abogado de la familia, Sergio Concha, había informado que el caso había sido amnistiado sin realizar ninguna investigación para determinar los hechos, ni identificar el tipo de delito ni a sus autores⁶.

En otro caso el ministro en visita Alejandro Solís condenó en primera instancia, en abril de 2003, a la plana mayor de la DINA por el secuestro calificado de Miguel Ángel Sandoval Rodríguez, ocurrida en enero de 1975 y rechazó aplicar el decreto ley de amnistía, sentenciando a penas de cárcel al general (R) Manuel Contreras, al brigadier (R) Miguel Krassnoff, al coronel (R) Marcelo Moren Brito y los suboficiales (R) Gerardo Godoy y Fernando Laureani. La sentencia fue apelada. Se trataba de la primera sentencia que contradecía de manera práctica las expectativas de que los juicios sobre violaciones de derechos humanos terminarían indefectiblemente en la aplicación forzosa del decreto ley de amnistía⁷.

El ministro Solís señaló en su fallo que en el delito de secuestro la excepción de prescripción “es permanente, esto es, se trata de un estado delictuoso que se prolonga en el ámbito temporal mientras subsista la lesión del bien jurídico afectado. Su característica esencial es la persistencia de la acción y del resultado” y que en cuanto a la aplicación de la ley de amnistía, procedía:

“Consignar que, atendido el ámbito temporal fijado por el Decreto Ley N°2.191, de 1978, relativo a hechos delictuosos cometidos por personas determinadas, entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1978, considerando el análisis precedente, en cuanto al carácter permanente del delito de secuestro, debe, necesariamente, concluirse que la amnistía referida rige para los delitos consumados entre tales datas, de modo que la normativa invocada por la defensa de los acusados no es aplicable al caso de autos, ya que la ejecución del delito de que se trata excede los límites temporales fijados, en forma precisa, por el Decreto Ley N°2.191, de 1978”⁸.

La defensa de los procesados había alegado “la imposibilidad material de la teoría del secuestro permanente y de no encontrarse probada la detención,

⁶ www.lanacion.cl Jorge Escalante: “Suprema revocó otra amnistía”, 1° febrero 2003.

⁷ www.latercera.cl “Corte examina histórico fallo contra cúpula de la Dina” 23, septiembre, 2003.

⁸ www.elperiodista.cl/newtenberg/1363/articles_31233_recurso_2.doc.

secuestro y desaparición de Sandoval Rodríguez”. El ministro señaló que había sido probada, ponderando “el mérito de la multiplicidad de testigos presenciales y de oídas que deponen sobre tales circunstancias”. La defensa de los inculpados alegó también que este caso se encontraba en la lista de 119 “extremistas” que habrían muerto en enfrentamientos en otros países, de acuerdo a publicaciones en Brasil y Argentina. El ministro estableció que se había demostrado la falsedad de lo aseverado en esas publicaciones y que se trataba de una operación de inteligencia conocida como “Operación Colombo”.

El ministro dejó constancia que los acusados no reconocían participación “de ninguna índole en el delito que se les atribuía “por lo que no cabía alegar orden superior”, lo que complicaba aun más su situación:

*“Dado que tampoco intentan esbozar siquiera el nombre del superior que habría ordenado cometer las acciones de que se les inculpa, haciendo, en cambio, una genérica alusión a una ‘política de Estado’. Por otra parte, ninguno de los acusados ha podido probar que dicha orden, de privar ilegítimamente de libertad a una persona para apremiarla, con las torturas relatadas en autos por otros detenidos y reconocidas por los propios agentes de la misma, a fin de que revelare el nombre de otros militantes del MIR con el propósito de ser aprehendidos a su vez, fuera una ‘orden relativa al servicio’, entendiéndose por tal, al tenor del artículo 421 del estatuto militar citado, aquella que tenga ‘relación con las funciones que a cada militar corresponden por el hecho de pertenecer a las Instituciones Armadas, o sea, se entenderá por tales las que se relacionaren con una función del cuerpo armado o que tiendan a servir a dicho cuerpo”*⁹.

El ministro enfatizó que los autores del secuestro eran funcionarios públicos y añadió que:

“En el delito de secuestro se sanciona a quien sin derecho encerrase a otro privándole de su libertad; ahora bien, ‘sin derecho’ involucra una infracción substancial al régimen de detención, importa una absoluta falta de legalidad en la detención o encierro, una ausencia de motivación suficiente, en cambio la institución de la detención o arresto, aludidos en el artículo 148 del Código punitivo, es de naturaleza jurídica, con fines y contenidos precisos y predeterminados,

⁹ Ibíd.

reglamentados en los artículos 251 a 272, 278 y 280 a 305 del Código de Procedimiento Penal, por ende, la detención inmotivada, 'sin derecho', transforma el delito en un secuestro y aunque la detención o encierro la realice un sujeto investido de autoridad, pero carente de legitimidad para llevarlo a cabo, se ejecuta un delito de secuestro. Por otra parte, en la especie, se retiene indebidamente a una persona con fines ajenos a las labores propias de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad, dirigidos a obtener información e inteligencia sobre el enemigo, identificación y ubicación para su eliminación física o traslado y cuyos miembros, vistiendo de civil, si bien eran seleccionados dentro de las fuerzas militares, actuaban fuera de la estructura institucional de mando de las mismas”¹².

El fallo de 45 páginas, condensaba los puntos críticos respecto a la aplicabilidad del DL 2.191 de amnistía, y examinaba los argumentos acerca del secuestro calificado, el eximente fundado en la obediencia debida y otros aspectos planteados por la defensa de los inculpados. La responsabilidad de los funcionarios públicos en los crímenes cometidos daba paso a argumentar la obligatoriedad de indemnizar a los familiares como una medida de reparación. El ministro dejó establecido que:

“El dolor, la aflicción, la impotencia ante la prepotencia y la arrogancia, ante la irracionalidad brutal, ante la impunidad, son algunos de los sentimientos que expresan el inmenso daño que se ha causado a aquella; en ese contexto, imaginar una cifra que pueda reparar todo ese daño es imposible, no obstante la justicia exige pretensiones y medidas de reparación concretas. Por ello se solicita que se condene al Fisco de Chile al pago de una suma de setecientos millones de pesos, a título de indemnización por el daño moral que se ha causado a la querellante por la detención y desaparición de su cónyuge, a manos de agentes del Estado, o lo que se determine en justicia, con costas. Se concluye que la suma pedida no es producto de mera arbitrariedad si no que dice relación con lo que el propio Estado chileno, motu proprio, ha pagado a familiares de víctimas de violaciones de derechos humanos como Carmelo Soria y Orlando Letelier, sumas que sobrepasan el millón de dólares”¹³.

¹² Ibíd.

¹³ Ibíd.

El ministro Solís no se refirió a la aplicabilidad de la amnistía de 1978 en caso de que los acusados comprobaran, con evidencias concretas, las circunstancias particulares de la muerte de las víctimas y la fecha de término del “secuestro calificado”. En ese caso, el delito sería tipificado como homicidio y los inculpados podrían ser procesados por los crímenes de tortura y homicidio, ambos prescritos o cubiertos por la amnistía de 1978, a menos que se consideraran crímenes de lesa humanidad, de acuerdo con las normas y convenios internacionales y regionales. De ser así, la amnistía sería inválida o nula como habían argumentado varios abogados de derechos humanos desde 1973. Sin embargo, ni el ministro ni el liderazgo político parecían dispuestos, todavía, a asumir las consecuencias políticas y jurídico-internacionales de una interpretación de esta índole, no solamente por las implicaciones inmediatas sino también por aquellas que pudiera tener respecto a la soberanía del país, para “solucionar” conflictos internos mediante las amnistías e indultos, práctica común, no sólo en Chile, sino en gran parte del mundo, después de conflictos intestinos.

La aplicación del decreto ley de amnistía había sido impugnada también en diversas presentaciones por casos de Chile que habían sido realizadas ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. El gobierno de Chile había respondido, entre otras cosas, que serían los jueces los que determinarían su aplicación, dada la independencia de los poderes del Estado. Sin embargo, la aplicación del decreto ley de amnistía es un problema político, cuyo desenlace está aún pendiente.

LA REMOCIÓN DE LOS CUERPOS Y EL DESTINO FINAL DE LOS DETENIDOS DESAPARECIDOS

Durante la primera semana de noviembre de 2000, el ministro Juan Guzmán, en su calidad de ministro de fuero por las querellas presentadas contra Augusto Pinochet había iniciado diligencias en el Cementerio General, en la búsqueda de varios de los dirigentes y militantes del Partido Comunista detenidos durante 1976, que habían sido enterrados en el Patio 28¹². Al constituirse en el lugar, el Juez Guzmán fue informado de la remoción y posterior incineración de los restos que habían sido sepultados allí en 1976¹³.

¹² <http://www.elsiglo.cl> Julio Oliva García “Detenidos desaparecidos fueron exhumados e incinerados” Noviembre 2000. Ver también “Los informes de autopsia de los cremados. 16 detenidos del año 1976”, en www.rebellion.org/ddhh/autopsia_cremados211100.htm

¹³ Ver de los autores el capítulo “Derechos humanos y ‘paz social’ en Chile” en *Impactos y desafíos de las crisis internacionales. Chile 2001_2002*, Varios Autores. Santiago: FLACSO, 2002: 149-172.

A fines de marzo de 2002, la ministra en visita Amanda Valdovinos, a cargo de verificar la información entregada según el acuerdo de la Mesa de Diálogo, en el Regimiento Arteaga de Colina, descubrió un pozo de 15 metros de profundidad –cuyo tamaño es equivalente a un edificio de seis pisos– en el que habían restos óseos que podrían corresponder a los cuerpos de detenidos desaparecidos de La Moneda. La jueza constató que en el lugar solamente quedaban algunos fragmentos de cráneos y otros huesos, debido a la remoción de las osamentas. El capitán Pedro Rodríguez Bustos había sido testigo presencial de la remoción de los restos. Dijo que tuvo “la misión de sacar los cuerpos”. Indicó que “helicópteros del Comando de Aviación del Ejército los botaron al mar envueltos”¹⁴. Durante 2003, un nuevo testimonio confirmaría lo ocurrido. Juan Carlos Molina, un suboficial del Ejército, ex mecánico de helicópteros, declaró que “Los cuerpos que me tocó ver a mí iban envueltos y se les amarraban unos rieles de tren para que se hundieran en el mar. Un cuerpo por riel, y los tapaban con un saco(...) muchos de los cuerpos de detenidos desaparecidos asesinados los lanzaron al mar”¹⁵. En su declaración señaló que la mayoría eran cadáveres desenterrados, pero otros pertenecían a personas asesinadas recién. Dijo haber participado en dos misiones, ambas en 1979, actuando bajo las órdenes de la Central Nacional de Informaciones. “Yo no podía decir la verdad. Después de la muerte de mi hijo me hice un examen de conciencia y me dije tengo que seguir viviendo porque no soy responsable de esto. Me costó mucho decírselo a mi madre y años a mi esposa. Duele. Y espero que cosas como éstas no se den más en Chile”¹⁶. Eliseo Cornejo Escobedo, también suboficial del Ejército, dijo haber participado en el fusilamiento de los prisioneros sobrevivientes al bombardeo de La Moneda y, dijo que ello se había realizado bajo las órdenes del general Joaquín Ramírez Pineda. También dijo que en 1978 había indicado el lugar donde se habían enterrado los cuerpos, los que fueron exhumados y trasladados en helicóptero a otro sitio¹⁷.

En relación a este caso, el juez con dedicación exclusiva del Quinto Juzgado del Crimen de Santiago, Juan Carlos Urrutia, sometió a proceso como autores del delito de exhumación ilegal a tres suboficiales (r) del Ejército por el desentierro de los cuerpos de doce asesores y guardias personales de Salvador Allende, desaparecidos desde el Palacio de La Moneda el 11 de septiembre de 1973¹⁸.

¹⁴ www.primeraline.cl “Ubican restos en Fuerte Arteaga. Corresponden a detenidos desaparecidos de La Moneda” 4, abril 2002. Ver también: www.primeraline.cl, 5, abril, 2000.

¹⁵ Ver también www.clarin.com.ar “Un militar chileno confesó que lanzó cuerpos al mar”, 9, julio, 2003 Año VII N° 2655.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ www.emol.com *El Mercurio*, Rocío Montes “Ejecuciones y remociones. Impactante confesión de testigo militar clave”. Reportajes. 29, junio, 2003.

¹⁸ www.emol.com *El Mercurio* “Procesados tres suboficiales (r) del Ejército por exhumaciones ilegales” <http://www.emol.com>, 26, Septiembre, 2003. También fueron

Los procesados eran Fernando Remigio Burgos Díaz, también procesado en el caso denominado “Operación Albania”; Sergio Antonio Medina Salazar e Isidro Custodio Durán Muñoz. “El magistrado determinó que ellos participaron en la remoción de restos con el helicóptero Puma del Ejército en 1978 en el Recinto Militar de Peldehue y que constituye una de las últimas fases destinadas a lograr el ocultamiento de los fusilamientos de esas doce personas”¹⁹.

Se había especulado que si se disponía de confesiones que reconocían que se había dado muerte a personas que se encontraban desaparecidas, que habían sido enterradas clandestinamente y que se había procedido a su exhumación, cabía la posibilidad de que el juez decretara la muerte presunta de esas personas. Pero el juez, en este caso, dijo que sólo se encontraba acreditado el delito de secuestro, “que por eso a los procesados los acusa de exhumación ilegal (donde arriesgan una pena de 61 a 541 días); que si se llega a constatar que los fragmentos óseos pertenecen a los detenidos desaparecidos, entonces, los procesados arriesgarán penas mayores, pues podrán ser acusados de encubrimiento. Se subentiende, por tanto, que en ningún caso se terminó con el secuestro permanente, como se pensó que podría ocurrir”²⁰. Héctor Salazar declaró a *El Mercurio* sobre este asunto que “La pelota siempre ha estado del lado de los militares. Ellos tienen la verdad. Si quienes participaron en los crímenes entregan los datos y prueban que esos delitos los cometieron antes de abril de 1978, tal vez se les aplique la ley de amnistía. Ahí veremos nosotros qué haremos para luchar contra esa ley. Pero como no dicen nada, quedan cazados en su trampa del silencio”²¹.

Sin embargo, la decisión del juez Urrutia de procesar a una persona por tener secuestrada a otra y por haber desenterrado su cadáver sería “una absoluta incoherencia” según el abogado Axel Buchheister, director del Programa Legislativo del Instituto Libertad y Desarrollo. “Si se encausa por exhumación, quiere decir que al tribunal le consta que la persona está muerta. Si es así, deja de estar secuestrada y corresponde aplicar la prescripción y la amnistía. No se puede determinar que alguien está vivo para atribuir un delito y luego que está muerto para imputar otro. Aquí se han ido adecuando las cosas según la conveniencia y el objetivo que se persigue”²². Raúl Tavolari, profesor de derecho

procesados en junio, el ex comandante Hernán Canales Varas del regimiento; el ex jefe de Inteligencia de la Unidad, Luis Fuenzalida Rojas, y los suboficiales José Canarios y Darío Gutiérrez.

¹⁹ Ibid.

²⁰ *www.emol.com El Mercurio* Pamela Aravena Bolívar “Propuestas. El impacto de las exhumaciones ilegales: La última quimera de los DD.HH”. 29, junio, 2003.

²¹ Ibid.

²² *www.emol.com El Mercurio* Natalia Agüero “Exhumaciones ilegales cuestionan tesis del secuestro”. 8, julio, 2003.

procesal de la Universidad de Valparaíso y de la de Chile señaló que la única explicación para los encausamientos simultáneos radica en que el juez no conoce la identidad de la persona cuyos restos se exhumaron”²³.

La remoción de cuerpos tuvo gran publicidad debido a que varios ex uniformados entregaron información y contribuyeron a un conocimiento más preciso de lo ocurrido. Dado que los jueces operaban con la figura del secuestro calificado para los casos de detenidos desaparecidos, parecía que el reconocimiento de la remoción de los restos facilitaría que los jueces declararan que los desaparecidos estaban muertos y, con ello, algunos abogados consideraban plausible que los jueces aplicaran el decreto ley de amnistía. Sin embargo, ya desde 2001, los jueces especiales se habían encontrado con estas situaciones, en los lugares indicados por el informe de las Fuerzas Armadas. Se había logrado establecer que en esos lugares habían sido enterrados los cuerpos de personas; que presumiblemente fueron ejecutadas y que se encontraban en la condición de desaparecidos; que esos restos habían sido removidos desde 1978 en adelante y que, tal vez habían sido lanzados al mar, como se había afirmado en el informe, pero que era imposible individualizar a quienes habían sido enterrados en esos lugares, así como tampoco le había sido posible al Servicio Médico Legal identificar la pertenencia de los fragmentos óseos encontrados. Estos elementos permitían establecer el estado del problema, avanzando en el proceso de conocer el destino final de algunos grupos de desaparecidos. Por otra parte, mostraba, a su vez, que el problema era más complejo de lo que parecía.

Los delitos de inhumación ilegal y de exhumación ilegal estaban prescritos, pero los abogados no estaban invocando la prescripción sino que impugnaban la mantención de la figura del secuestro calificado, dando importancia y publicidad a la exhumación ilegal para demostrar que los desaparecidos estaban muertos. Sin embargo, los jueces parecían tener como objetivo conocer el paradero de los detenidos desaparecidos y las circunstancias de su muerte y, al menos en esta etapa, la investigación continuaba, sin que hubiesen pronunciamientos sobre la prescripción que pudiera beneficiar a los procesados.

Hasta mediados de junio de 2003, se había comprobado que se habían realizado remociones de cuerpos en Calama, Chihuío, Cerro Chena, Fuerte Arteaga, Cuesta Barriga y en el Cementerio General. Las investigaciones habían logrado establecer que la desaparición había sido una forma de encubrir el asesinato de algunos detenidos que murieron debido a las torturas y también de ejecutados en otras circunstancias. También mostraba que había sido una política

²³

Ibíd.

sistemática dirigida contra miembros de algunos grupos políticos, los que fueron detenidos principalmente en la calle y sin testigos. Sus autores parecían haber creído que al desaparecer los rastros del detenido y luego desaparecer su cuerpo, el crimen sería imposible de pesquisar y se constituiría en un “crimen perfecto”. Pero el “crimen perfecto” terminó siendo, paradójicamente, la prueba más contundente de la política criminal implementada y de la involucración de las Fuerzas Armadas y del gobierno militar en el crimen.

Por otra parte, los familiares y el gobierno seguirían insistiendo en la búsqueda de la verdad particular. Es decir cual había sido el destino final de cada uno de los detenidos desaparecidos y cuales habían sido las circunstancias de su muerte. Ni para los familiares, ni para los jueces el reconocimiento de las Fuerzas Armadas de haber lanzado al mar los cuerpos anónimos de detenidos desaparecidos constituía una verdad suficiente y por tanto la figura legal de “secuestro calificado” continuaría siendo la pesadilla de los victimarios. Nadie pretendía afirmar que estaban vivos, pero parecía que nadie podía demostrar ante un juez que estaban muertos.

LOS JUECES ESPECIALES

El nombramiento de los jueces especiales y la disposición de la Corte Suprema de no aplicar la amnistía y la prescripción en los casos de detenidos desaparecidos tipificados bajo la figura del secuestro permanente, abrirían un amplio camino a la verdad. A diferencia de otras naciones que ofrecieron amnistía a cambio de la “verdad” (Sudáfrica) o que clausuraron el tema (España), en Chile se fue profundizando el camino judicial iniciado en el Comité de la Paz en 1973 y luego en la Vicaría de la Solidaridad. El peso de la documentación judicial disponible y de las pruebas existentes se fue imponiendo con el curso de los años, no solamente en los tribunales sino en la opinión pública. Después de la Mesa de Diálogo (1999-2000) los jueces especiales pudieron investigar en regimientos y recintos militares, reconstruyendo la historia de lo sucedido. La verdad que se fue conociendo fue cerrando el espacio a la impunidad social y progresivamente –aunque de manera incompleta– a la impunidad judicial.

Por el caso “Caravana de la Muerte” fue desaforado el general Pinochet en 2000²⁴. Pero habían otros casos que lo involucraban directamente y cuya investigación se había acelerado con el nombramiento de jueces especiales.

²⁴ Ver Patricia Verdugo *Los Zarpazos del Puma* Santiago: CESOC, 1989. Ella empieza el libro con las palabras de Solzenitzin: “Hubiese podido descansar, relajarme, respirar,

En el proceso por el asesinato de Tucapel Jiménez, líder sindical que apareció degollado en su propio auto, en febrero de 1982, se observaron resultados al cambiar al juez que llevó el caso por 17 años. Fueron condenados diez militares, entre ellos cuatro generales (r). El mayor (r) Carlos Herrera Jiménez, quién había confesado detalladamente como había ocurrido el crimen fue condenado a cadena perpetua. Había declarado al juez: “Me sentí honrado de haber sido designado para cumplir con semejante misión, atendiendo al hecho de que se trataba de un traidor y de una persona que estaba vendida a intereses foráneos. Pertenece al marxismo internacional”²⁵. Con el paso del tiempo su visión sobre el crimen cambió y pidió perdón a la familia a través del programa “Medianoche” de televisión nacional en abril de 2001: “Es bueno que sepa señor Jiménez [se refería al hijo del dirigente asesinado], que por largo tiempo me sentí orgulloso de haber prestado semejante servicio a la patria. Con el paso del tiempo y los trece años de prisión que tengo en el cuerpo, comprendí que aquello fue un desgraciado, torpe e irracional homicidio que no tiene ninguna justificación. A partir de ese momento, comencé a cargar una pesada cruz”²⁶.

Por ese crimen fue condenado el general en retiro Ramsés Álvarez Scoglia, quién era al momento del asesinato, el jefe de la Dirección de Inteligencia del Ejército, DINE, que dependía directamente del comandante en jefe del Ejército. La DINE fue el organismo que planificó, ordenó, y encubrió el crimen. Esta condena demostró una vez más que la represión ejercida en ese y otros casos había formado parte de una política del régimen, desmintiendo la explicación recurrente de los “excesos individuales”, que solían argumentar las autoridades civiles y militares del gobierno de Pinochet. Si se hubiera tratado de excesos individuales, la acción de Herrera Jiménez habría conducido a algún sumario. Por el contrario, de acuerdo a su declaración fue felicitado por su crimen y otros, por acciones semejantes, fueron ascendidos.

Otros procesos como el caso del asesinato del químico de la DINA, Eugenio Berríos, cuyos restos fueron encontrados en 1995 en Uruguay, condujeron también a la DINE. La Operación Albania involucró a un grupo de agentes de la Central Nacional de Informaciones (CNI). El asesinato del periodista José Carrasco, de Abraham Muskablit, Eugenio Rivera y Gastón Vidaurrázaga el 8 de septiembre de 1986, involucraba a agentes de la CNI, entre ellos al mayor (r) de Ejército Álvaro Corbalán; al mayor Krantz Bauer Donoso; a Iván Quiroz,

pero el deber para con los muertos no me da tregua: ellos murieron, tú vives. Cumple con tu deber a fin de que el mundo sepa todo aquello” y agrega “Las palabras de Alexander Solzenitzin marcan la razón primera por la que se inició esta investigación periodística”.

²⁵ http://www.rnw.nl/informarn/html/act020806_tucapeljimenez.html

²⁶ <http://www.quepasa.cl/sitios/enfoco/2001/04/27/>

comandante (r) de Carabineros; al empleado civil del DINE, Jorge Vargas Bories, y al detective Gonzalo Maas del Valle. El mayor (r) Carlos Herrera Jiménez fue condenado también por la muerte en torturas del transportista Mario Fernández en 1984. La lista de los procesados, quienes en su mayoría pertenecieron a DINA, CNI y DINE, muestra que a lo largo del tiempo, se repiten los mismos individuos, en las distintas operaciones criminales. Ello confirma que estas acciones eran realizadas por personal especializado, que no cometía “excesos”, como ha ido quedando claro en los procesos judiciales, sino que actuaba bajo las órdenes de sus superiores²⁷.

Los procesos judiciales a oficiales en retiro abrirían distintas dimensiones sobre la represión política ejercida desde 1973. El general en retiro del Ejército Luis Ramírez Pineda, extraditado desde Argentina en 2003, “no invocará la Ley de Amnistía de 1978” según palabras de su abogado, Vivian Bullemore, quien dijo que intentaría “demostrar la inocencia de su cliente”²⁸. También señaló que no solicitaría ninguna prerrogativa especial respecto a la edad o el estado de salud del general de 78 años: “Respecto a la defensa no hay ningún factor humanitario, sino que se va a defender porque hay que llegar a establecer que él (Ramírez Pineda) no tuvo ninguna participación en los hechos”²⁹. El general (r) era comandante del regimiento Tacna en 1973 y estuvo detenido en Buenos Aires desde 2002, a causa de una solicitud hecha por el Gobierno francés.

OTRA VISIÓN SOBRE LA BATALLA JUDICIAL

La otra cara de la medalla sería mostrada por el abogado defensor de militares procesados por casos de derechos humanos, Miguel Retamal Fabry. Analizó la sentencia de 15 años de presidio mayor para el general Manuel Contreras, y de 10 años para los Brigadieres señores Marcelo Moren Brito y Miguel Krassnoff Marchenko por el delito de secuestro de Miguel Ángel Sandoval Rodríguez, detenido desaparecido, y consideró que la calidad de secuestrado atribuida “a una persona respecto de la cual ninguna persona razonable puede estimar que se encuentre viva, transcurridos casi 30 años desde sus últimas noticias, [era] una ficción legal, que atenta contra las más elementales normas que establecen la responsabilidad penal en nuestro ordenamiento jurídico, y

²⁷ Para detalles sobre los involucrados en los casos judiciales ver <http://www.fasic.org/juri/nomina.htm>

²⁸ www.emol.cl *El Mercurio* “Defensa de General (r) Ramírez Pineda no invocará ley de amnistía”. 15, septiembre, 2003.

²⁹ *Ibíd.*

más grave aún, se ha fallado en contra de texto expreso de la ley de amnistía vigente para la época en que transcurrieron los hechos”³⁰.

Señaló el abogado Retamal que los Ministros en Visita y los Jueces de Dedicación Exclusiva no habían permitido establecer el cuerpo del delito, lo que impedía el cierre de los sumarios y que existían al menos 78 miembros del Ejército de Chile sometidos a proceso. Calificó la relación de los procesados con su institución de origen como engorrosa y contradictoria y denunciaba que el “mundo político” tenía una posición ambivalente:

“Los que apoyan al Gobierno, aplauden los procesamientos y las condenas, ojalá todas ellas equivalentes al máximo que contemple el respectivo tipo penal. La oposición, una actitud de silencio, a lo más frases tales como ‘esperaremos las sentencias judiciales’ o ‘hay que dejar que los tribunales desarrollen su labor’. Sin embargo ante acusaciones como las formuladas a la Ministro de Defensa Michelle Bachelet, no dudan en señalar ‘que ello corresponde a hechos del pasado’, o frases como ‘hay que dar vuelta la página’”³¹.

Terminaba constatando que la opinión pública parecía estar mayoritariamente a favor de investigar, procesar, y en lo posible condenar, aunque dijo “No hay un estudio serio respecto de lo que el común de la gente piensa respecto de esta situación”. Se hacía numerosas preguntas respecto a la evolución de los procesos, a los efectos sobre los militares, tomando en cuenta que algunos fueron procesados y no condenados, y otros actuaron obedeciendo órdenes. Finalmente señalaba que:

“Y lo más importante: establecer derechamente para todas aquellas personas que participaron en hechos presuntamente delictuales ocurridos con anterioridad al mes de Marzo de 1990, –sin importar de donde hayan provenido tales hechos–, un sistema general de beneficios legales de carácter procesal, que permita colaborar con las respectivas investigaciones judiciales, y que esa colaboración se traduzca en rebajas de condenas, cumplimiento alternativo de ejecución a las mismas, en extrañamiento, y ¿por qué no?, en una nueva y definitiva ley de amnistía que permita a todos los chilenos, sin distinción de ninguna especie, beneficiarse de ella”³².

³⁰ http://www.opinionjap.cl/invitado_mayo.htm (Mayo 2003).

³¹ Ibid.

³² Ibid.

Debido al procesamiento de militares y su posterior detención, el Comando de Telecomunicaciones de Peñalolén se había transformado en el lugar de detención para los ex uniformados procesados por violaciones a los derechos humanos³³. El número de detenidos superaba los 30, en julio de 2003. Entre ellos se encontraba el brigadier (r) Miguel Krassnoff procesado por 14 secuestros calificados; Brigadier (r) Pedro Espinoza, procesado por 16 secuestros calificados; Coronel (r) Germán Barriga (10 secuestros calificados); Coronel (r) Carlos López, (10 secuestros calificados); Coronel (r) Hugo Cardemil, procesado (8 secuestros calificados) y, además, el de un menor; el mayor (r) Álvaro Corbalán procesado por 13 homicidios calificados, siete privaciones de libertad, cuatro secuestros con homicidio y seis secuestros calificados; el teniente Coronel (r) Andrés Magaña, procesado por 19 homicidios y 17 secuestros calificados; el general (r) Eugenio Covarrubias, procesado por obstrucción a la justicia; el general (r) Raúl Iturriaga (caso Prats); Brigadier (r) Enrique Leddy, encausado por un homicidio calificado; el mayor (r) Jorge Herrera, procesado por 12 homicidios calificados.

La batalla judicial había reabierto el pasado, contrariando a aquellos que con tanta prontitud recomendaban “correr el velo del olvido” y pensaban que era posible “terminar con los asuntos de derechos humanos” para alcanzar la reconciliación política. Esta reapertura era el resultado de varios factores, entre otros, la colaboración de uniformados en retiro, lo que daba cuenta de una actitud distinta en esta materia de la que se había sostenido hasta el año 2000. Es así como en marzo de 2003, el Primer Juzgado del Crimen de Arica inició las excavaciones para dar con el cuerpo del mecánico electricista Grober Hugo Venegas Islas, detenido desaparecido que fue enterrado en 1975 en pampa Alto Ramírez, tras ser ejecutado por orden superior, por una patrulla militar de la que formó parte el mayor (r) Patricio Padilla Villén, teniente en ese entonces. La información entregada a la familia en esa época fue que el prisionero se había escapado de la patrulla militar para huir a Bolivia. Padilla se resolvió a confesar, según declaró, porque “todos los esfuerzos (por dar con los detenidos desaparecidos) no se han hecho”. Dijo que decidió colaborar entregando los antecedentes que le había requerido el Primer Juzgado de Arica por la decepción que le provocaron los resultados de la Mesa de Diálogo. “Llegó un momento que pensaba que los autores de lo que fui testigo hubieran aparecido. Por eso me decidí a colaborar”³⁴.

³³ www.emol.cl El Mercurio Francisco Bañados y Gaspar Ramírez “Ejército toma medidas. Problemas por la reclusión en recintos castrenses: Ex militares procesados complican doctrina Cheyre”. 30 de Julio de 2003.

³⁴ www.emol.com, El Mercurio, Mauricio Silva “Ejecución en 1975: Militar se presenta para ubicar a desaparecido”, 5, marzo, 2003.

Era un escenario político muy distinto a 1990 e incluso al año 2001, posiblemente facilitado por las definiciones sobre los asuntos de derechos humanos, realizadas por el general Juan Emilio Cheyre, comandante en jefe del Ejército. En diversas declaraciones se refirió a que el Ejército tenía “un verdadero interés de enfrentar el tema y hacer nuestro aporte a algo que no podemos eludir (...) No deseamos un fin detrás de las bambalinas, oscuro, ni que todo se revierta, ni un fin que sirva a intereses propios. Sino que el proceso histórico que lleve a una verdadera paz social, una verdadera amistad cívica, a una verdadera posición que nos permita proyectarnos al futuro”³⁵.

Al mismo tiempo se presentaban nuevos casos a los tribunales y se reabrieron casos antiguos buscando esclarecer los hechos y demandar justicia. Entre ellos, el caso por el asesinato del edecán naval del Presidente Salvador Allende, ocurrido el 26 de julio de 1973, regresaba a los tribunales de Justicia. Más de treinta años después, la Corte de Apelaciones de Santiago “ordenó hoy al 17° Juzgado del Crimen resolver la admisibilidad de la querrela interpuesta por los hijos del comandante Arturo Araya”³⁶ 1° octubre, 2003. “El tribunal deberá determinar si hay mérito para acoger o rechazar la presentación mediante la cual se demanda reabrir el caso por el homicidio del militar”³⁷. Los autores de ese crimen habían sido juzgados por la justicia militar, recibieron bajas condenas y luego el general (r) Augusto Pinochet los indultó. Los cuatro hijos de Arturo Araya presentaron la querrela “contra quienes resulten responsables del homicidio, por considerar que se trata de un delito de lesa humanidad y, por lo tanto, imprescriptible”³⁸. Fue un asesinato político, correspondiendo al juez calificar la naturaleza del crimen, el que, a pesar de su gravedad, no se ajustaba a la definición de crimen de lesa humanidad de la ley internacional.

En los mismos días *El Mostrador* informaba que había aparecido el nombre de un posible asesino del ex Presidente Eduardo Frei³⁹. Volvía a discutirse el desafuero de Pinochet en relación al caso de calle Conferencia, ya que la Sala Penal de la Corte Suprema había resuelto que el miércoles 15 de octubre se revisara la petición de desafuero que estaba pendiente, al estimar procedente la apelación de los querellantes en dicha causa, aunque el pleno de la Corte de Apelaciones de Santiago había rechazado por 15 votos contra 8 dar curso al desafuero del general (R) solicitado por

³⁵ www.emol.com El Mercurio Patricio González Cabrera: “Comandante en Jefe Cheyre: ‘Ejército ha hecho actos más que gestos’”, 12, Julio 2003.

³⁶ www.emol.com “Corte ordena resolver sobre querrela por crimen de edecán de Allende.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*

³⁹ www.elmostrador.cl “Exclusivo: aparece primer nombre de posible asesino de Eduardo Frei”, 9, octubre, 2003.

el Partido Comunista, que buscaba esclarecer la responsabilidad que le cabía en la desaparición de la cúpula de esa colectividad en 1976, y había rechazado también la petición de que se le practicaran nuevos exámenes médicos⁴⁰. La Corte Suprema, a fines de octubre, confirmó la resolución del Pleno de la Corte de Apelaciones, que había rechazado la petición, fundando la confirmación en los antecedentes del sobreseimiento definitivo otorgado en 2002, debido al diagnóstico de demencia de Pinochet, que lo hicieron no imputable en el caso Caravana de la Muerte.

Varios juicios ocurrían más allá de las fronteras del país. Entre ellos la querrela interpuesta por los familiares de Winston Cabello, asesinado el 17 de octubre de 1973 en Copiapó por miembros de la Caravana de la Muerte había dado origen al juicio civil contra Armando Fernández Larios en una de las cortes federales de Miami. Fernández Larios enfrentaba las leyes civiles de EE.UU y fue declarado responsable, condenándolo a una acción reparatoria de carácter económico equivalente a 4 millones de dólares, debido a que el Acta de Reclamos de Agravios de Extranjeros de 1789 y el Acta de Protección de Víctimas de Tortura de 1991 permitían que las víctimas de violaciones a los derechos humanos o familiares sobrevivientes pudieran presentar demandas civiles contra perpetradores que se encontraran en territorio norteamericano. Fernández Larios desertó del Ejército chileno en 1987, testificando en el crimen de Orlando Letelier y se encontraba protegido en Estados Unidos por su condición de testigo en dicho proceso. Los familiares señalaron que la familia buscaba una verdad histórica que en Chile no se estaba dando. “Esa verdad no es sólo símbolo de Winston, sino que de todas la víctimas de la Caravana. Estamos aportando con nuestro granito de arena” y agregaron que para la familia el dinero era irrelevante, interesándoles el castigo simbólico. “Ese dinero nunca lo tendremos en nuestras manos porque es dinero de sangre”⁴¹. Fernández Larios apeló la sentencia.

A treinta años del golpe militar los hechos se habían ido estableciendo a través de cientos de procesos judiciales, que habían individualizado a los responsables y habían conocido las circunstancias en las que se produjeron los hechos. Las justificaciones épicas y “salvacionistas” de las violaciones de derechos humanos tenían cada vez menos partidarios. Habían sido calificadas judicialmente como crímenes. Las presiones, especialmente de sectores de las Fuerzas Armadas para limitar las investigaciones judiciales sobre violaciones de derechos humanos se fueron diluyendo ante la fuerza de los hechos. Los casos serían cerrados cuando los jueces lo determinaran de acuerdo al mérito de cada proceso.

⁴⁰ www.lanacion.cl “Suprema revisa desafuero de Pinochet”, 9 octubre 2003.

⁴¹ www.emol.cl El Mercurio Bárbara Olave y Alejandra Siebert “Caso Fernández Larios: 8 testigos declaran en juicio en Miami, 29, septiembre, 2003.

DEMANDAS DE REPARACIÓN DE LAS VÍCTIMAS DE VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS

Los gobiernos de la Concertación habían impulsado una política de reparación para distintas situaciones: el exilio, los familiares de detenidos desaparecidos y ejecutados políticos, los exonerados y para los campesinos excluidos de la asignación de tierras de la reforma agraria, por razones políticas. Sin embargo, un gran número de afectados no se sentían reparados. Especialmente era el caso de los presos políticos y torturados. Pero también muchos hacían presente que las reparaciones implementadas eran muy insuficientes. No solamente en términos económicos. Se trataba de una demanda de las víctimas por su reconocimiento y por el reconocimiento de sus derechos. Pero también se trataba de un sentimiento irrevocable que se manifestaba en todas las demandas: ninguna política por buena que fuera podría reparar las pérdidas y los daños padecidos. Ni la verdad ni la justicia podrían reparar la muerte de los seres amados y perdidos.

Estas contradicciones se expresaban en las diversas propuestas que se concretaron en 2003, demandando al gobierno una revisión de la política de reparación que se había implementado hasta entonces y que daría origen a la propuesta del gobierno del 12 de agosto de 2003. La situación más crítica era la de los ex presos políticos. La mayoría de ellos habían sufrido vejaciones, torturas, detención prolongada, pérdida del empleo y muchos debieron abandonar el país para proteger sus vidas. Pero a juicio, no solamente de los afectados, el país había sido mezquino para reconocer esos daños en los trece años que duraba la transición.

EX PRESOS POLÍTICOS: REPARACIONES PENDIENTES

Al término del gobierno de Patricio Aylwin se dio por cerrado el capítulo de los presos políticos de la dictadura⁴². El problema terminó siendo abordado por los afectados como si se tratara finalmente de un asunto privado, con el apoyo de algunos abogados de Derechos Humanos y de algunas ONGs, especialmente CODEPU. A fines de los años noventa se organizaron algunos grupos de ex presos políticos para obtener una reparación moral, social y pecuniaria⁴³. Estos

⁴² Los gobiernos de la Concertación no reconocieron como presos políticos a militantes de grupos de izquierda detenidos por actos calificados como “terroristas” o por violar la seguridad interior del Estado, con posterioridad a 1990, aunque dichos presos argumentaron motivaciones políticas para su accionar.

⁴³ www.puntofinal.cl/001118/esp2txt.htm Pedro Fernández, “El olvido no existe”, <http://www.puntofinal.cl> 18 de noviembre 2000.

grupos se organizaron para reactivar denuncias y buscar justicia, presentando querellas criminales contra los responsables y presentar demandas civiles buscando reparación pecuniaria por haber sido sometido a torturas. Buscaban también establecer espacios para lograr una reivindicación moral y social y reconstituir espacios de memoria en los recintos en los que estuvieron detenidos.

Como parte de este esfuerzo por la reivindicación de lo vivido y lo sufrido se habían presentado querellas contra Augusto Pinochet y otros por las consecuencias de la detención prolongada y la tortura. Estas iniciativas buscaban que los tribunales de justicia investigaran lo ocurrido, quedara constancia de lo que les había sucedido en los recintos secretos, se reconociera que habían padecido torturas y otros atropellos y se identificaran las responsabilidades criminales de los torturadores, de los autores intelectuales y especialmente la responsabilidad política y penal de Pinochet. Las querellas criminales demandaban justicia, pero las víctimas esperaban también un reconocimiento del Estado y un resarcimiento por los daños, sufrimientos y perjuicios morales, psicológicos, físicos y sociales a causa de la detención y de las torturas y vejámenes padecidos. Para lograrlo se presentaron demandas civiles procurando obtener indemnizaciones por los daños y perjuicios sufridos.

En 2003, distintos grupos de ex presos políticos habían ido influyendo en la visibilidad del problema denunciando la postergación sufrida en relación con otras situaciones de violaciones de derechos humanos. El padecimiento de torturas se había ido denunciando de diversas formas, haciendo cada vez más difícil eludir una definición sobre la reparación para estas situaciones. En este contexto jugaron un papel significativo los planteamientos de la *Comisión Ética contra la Tortura*. La Comisión se propuso lograr la dictación de una Ley de Reparación Integral para quienes habían vivido la tortura y solicitó al gobierno la creación de una Comisión Investigadora de Verdad, Justicia y Reparación para los sobrevivientes de tortura en Chile. En 2003 el Presidente de la República se comprometió a ello, y la creó a fines de octubre de ese mismo año.

Por su parte, los ex prisioneros políticos organizados en la *Coordinadora de Organizaciones de Ex Presos Políticos de Chile* había hecho llegar al Presidente de la República una propuesta de reparación integral, en el contexto creado por el anuncio de que el gobierno presentaría una propuesta de reparación para las víctimas que no la hubieran recibido. El texto de la Coordinadora afirmaba que sin verdad, justicia y reparación integral, no había solución al problema de derechos humanos. También otros grupos de ex presos políticos hicieron llegar sus propuestas al gobierno. Entre ellos los ex prisioneros de Dawson y Magallanes, organizados en la *Agrupación Cultural y de*

*Derechos Humanos Orlando Letelier en Punta Arenas y en el Proyecto de Información de Derechos Humanos Dawson 2000*⁴⁴.

En el mismo tiempo los senadores socialistas Carlos Ominami y Jaime Naranjo y el diputado Fulvio Rossi, propusieron que se dictara una ley para la reparación de quienes fueron presos políticos entre el 11 de septiembre de 1973 y el 11 de marzo de 1990. Propusieron también la celebración de una ceremonia pública de reparación moral en la que se les reconocería su carácter de ex-presos políticos y se legitimaría su accionar, desligándolo de terrorismo, extremismo o delincuencia y se declararían monumentos y patrimonios nacionales todos los ex centros de detención y tortura de Chile.

El 4 de junio de 2003 los senadores Carmen Frei y señores Nelson Ávila (IND), Jaime Gazmuri,(PS) Jorge Lavandero (PDC), Roberto Muñoz Barra (PPD), Jaime Naranjo (PS), Ricardo Núñez,(PS) Carlos Ominami (PS), Sergio Páez (PDC), Augusto Parra (insititucional), Mariano Ruiz-Esquide (PDC), Enrique Silva (institucional) y José Antonio Viera-Gallo (PS) propusieron un proyecto de acuerdo para solicitar al Presidente de la República que analizara la posibilidad de enviar al Parlamento un proyecto de ley destinado a la reparación a los ex presos políticos del Régimen militar, como una manera de avanzar en el ámbito de la reconciliación y la reparación integral de todas las víctimas de violaciones a los derechos humanos. El proyecto fue aprobado el 10 de junio con 18 votos a favor, 5 en contra y 2 abstenciones.

El 17 de junio de 2003 se presentó un proyecto de Acuerdo en Cámara de Diputados de Sergio Ojeda, Gabriel Ascencio, Edgardo Riveros (PDC), José Pérez, Camilo Escalona, Fulvio Rossi, Juan Bustos, Sergio Aguiló (PS), Jorge Tarud, Carolina Tohá (PPD). El proyecto de acuerdo señalaba que la tortura era una de las formas más graves de violación de los derechos humanos y “una expresión de máximo retroceso en la forma de establecer relaciones entre los seres humanos”; que la cárcel y la tortura de miles de chilenos “fueron producto de una política de Estado impulsada por el gobierno de facto encabezado por el General Augusto Pinochet Ugarte”, señalando que esas personas requerían “acciones de salud con el objetivo de alcanzar la rehabilitación”; que la reparación de los torturados era “una deuda pendiente de la sociedad chilena para con estos compatriotas”.

⁴⁴ Ambos textos se encuentran en www.lanacion.cl Archivo: El intrincado camino de los derechos humanos.

GESTOS DE REPARACIÓN

Uno de los temas más difíciles para las Fuerzas Armadas había sido la reintegración de los oficiales y suboficiales que se habían opuesto al golpe de 1973. Los opositores al golpe fueron torturados, encarcelados y exiliados. En junio de 2003 el general Osvaldo Sarabia, comandante en jefe de la FACH, reintegró a los oficiales y suboficiales exonerados por motivos políticos durante el gobierno militar, recuperando de esta manera su condición de miembros de la institución, incluyendo a los oficiales en el extranjero, como el general (R) Sergio Poblete, radicado en Bélgica⁴⁵. Se trataba de 17 oficiales y cerca de 40 suboficiales que fueron procesados y condenados en 1973 por traición a la Patria al oponerse al golpe militar. Esto implicó que los exonerados recuperaran sus identificaciones institucionales, sus derechos previsionales y de salud. Sarabia recordó que este proceso comenzó a gestarse apenas asumió la Comandancia en Jefe de la institución, a través de conversaciones con los ex oficiales que viven en el país y en el extranjero. Algunas iniciativas de acercamiento habían empezado con el general Fernando Matthei y después con el general Ramón Vega como recordaría el ex capitán de la Fuerza Aérea Raúl Vergara⁴⁶.

“NO HAY MAÑANA SIN AYER”: PROPUESTA DE REPARACIÓN DEL PRESIDENTE RICARDO LAGOS

La revisión de las políticas de reparación y las propuestas de incluir a los que no habían sido considerados anteriormente fue posible gracias a la organización de las víctimas para conseguir reparación, y a la ampliación del consenso sobre estos asuntos, comprometiendo activamente a sectores de la Concertación e incluyendo a la UDI. Como resultado de esta preocupación renovada para mejorar las políticas existentes y reevaluar todas las situaciones pendientes, el 12 de agosto de 2003 el Presidente Ricardo Lagos presentó al país una propuesta de Reparación para las víctimas de distintas situaciones de violaciones de derechos humanos. La novedad de su planteamiento radicaba en el reconocimiento de que las consecuencias de dichas violaciones no permitían una solución o un cierre definitivo del problema, como se había

⁴⁵ www.latercera.cl “General Sarabia hace gesto de unidad. Fach reintegra a oficiales exonerados en gobierno militar, 7 junio, 2003.

⁴⁶ Capitán Fach (R) e ingeniero comercial de la Universidad de Chile. Condenado a muerte en el juicio “1_73 FACH contra Bachelet y otros”, su pena fue conmutada y luego de cinco años de detención fue extraditado a Inglaterra, donde hizo una Maestría en Economía en la Universidad de Sussex. Actualmente, dirige un programa de Derechos Humanos y Fuerzas Armadas en Centroamérica en el Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

intentado anteriormente, descartando todas aquellas iniciativas que abierta o encubiertamente propendieran a un “punto final”.

“Sin embargo, es deber de todos los chilenos, y en especial mi deber como Jefe de Estado, impulsar con convicción medidas que contribuyan a legar a las nuevas generaciones una nación cuya alma esté unida y en paz, y cuya conciencia moral haya dado los pasos necesarios en verdad, justicia y reparación. Chile sólo podrá aspirar a un futuro digno, sólido, democrático, si acaso es capaz de hacerlo sobre la base de la paz social, la solidaridad y la unidad de todos los chilenos”⁴⁷.

Los objetivos de la propuesta eran los siguientes:

- *“Alcanzar el conocimiento más pleno posible de aquella parte de la verdad que aún falta por saber y cuyo logro constituye un imperativo ético: la ubicación de las personas detenidas desaparecidas y de las personas ejecutadas, así como el esclarecimiento de las circunstancias de dicha desaparición o muerte.*
- *Persistir en nuestra conducta de asegurar la independencia, agilidad y eficacia en la acción de los tribunales competentes en la búsqueda de la justicia, en la aplicación de la ley y en la interpretación de ésta. Ello supone impulsar iniciativas legislativas cuyo fin sea facilitar y agilizar las investigaciones judiciales.*
- *Profundizar y mejorar las medidas de reparación que hasta ahora se han aplicado, y complementarlas en caso de vacíos o situaciones que ameriten ser incorporadas.*
- *Mejorar, a través de iniciativas legislativas, de diseño y acciones institucionales, la protección, promoción y garantía del pleno respeto de los derechos humanos fundamentales”⁴⁸.*

Además el gobierno se proponía:

1. Mejorar por ley las pensiones establecidas por la ley N° 19.123; otorgar una indemnización por una vez a los hijos de detenidos desaparecidos y ejecutados políticos bajo la forma de un bono único de hasta diez millones de pesos y un perfeccionamiento de los beneficios educacionales definidos en la ley de reparaciones; se comprometía implementar iniciativas legales para solucionar problemas patrimoniales de familiares de detenidos desaparecidos, mediante un proyecto de ley destinado a resolver el estado

⁴⁷ Propuesta del Presidente Ricardo Lagos en materia de Derechos Humanos No hay mañana sin ayer. Gobierno de Chile, agosto 2003: 8.

⁴⁸ *Ibíd*: 13 y 14.

- de indefinición jurídica en que se encontraban las personas detenidas desaparecidas, al no existir constancia de su suerte o destino.
2. Perfeccionar la normativa para la atención y asistencia médica de las víctimas y familiares de víctimas de la represión y de la violencia política, lo que se regularía por ley, para continuar prestando la atención médica contemplada en el Programa de Reparación y Atención Integral de Salud, PRAIS.
 3. Crear una comisión que estableciera de manera rigurosa una lista de personas que hayan sufrido privación de libertad y tortura por razones políticas: “Para determinar quiénes son los chilenos y chilenas que pasaron por esta experiencia, se creará por decreto supremo una comisión responsable de extender un certificado que acredite esta calidad. Tal certificado permitirá a las personas que lo poseen y que no han recibido otra forma de reparación, una indemnización austera y simbólica que determinará el ejecutivo”. A ello se agregaba la implementación de medidas para reparar jurídica y moralmente el nombre y el honor de quienes fueron arbitrariamente encarcelados y procesados por motivos políticos. Para ello se enviarían proyectos de ley destinados a lograr la rehabilitación jurídica e implementar reparaciones simbólicas.
 4. Ratificar los tratados internacionales pendientes. El gobierno se comprometía a:
 - a. buscar la aprobación de una reforma constitucional que autorizara al Estado de Chile a ratificar el Estatuto de la Corte Penal Internacional y, posteriormente, aprobar y ratificar el estatuto que crea este tribunal con competencia para conocer crímenes internacionales, tales como genocidio, crímenes de guerra y de lesa humanidad, en forma complementaria a la acción de los tribunales internos. Los crímenes de lesa humanidad contemplan entre ellos la desaparición forzada de personas;
 - b. ratificar la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, adoptada por la OEA, que previene y sanciona tales desapariciones cometidas por agentes del Estado o personas o grupos que actúen con su autorización, apoyo o aquiescencia, y que tipifica el delito de desaparición forzada de personas como un delito internacional;
 - c. Aprobar y ratificar la Convención sobre Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad adoptada por las Naciones Unidas;
 - d. Aprobar el proyecto de reforma constitucional que hoy se discute en el Senado, que modifica profundamente el sistema de los estados de excepción aún vigente de la Constitución de 1980;
 - e. Aprobar, en el mismo proyecto de reforma constitucional, la modificación de las normas sobre la Superintendencia de la Corte Suprema, de modo que incluya los Tribunales Militares en tiempo de Guerra;

- f. Reformar el Código de Justicia Militar para lograr una reducción sustantiva de la competencia de los Tribunales Militares.
5. Fortalecer la educación en derechos humanos.
6. Crear una institucionalidad en derechos humanos, estableciendo un Instituto Nacional de Derechos Humanos y de Libertades Públicas. Este instituto sería continuador legal de la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación y del Programa de Derechos Humanos del Ministerio del Interior. Su cometido “será velar por el fomento, protección y fiscalización del respeto de los derechos humanos en el país, y por la efectiva y pronta materialización de los acuerdos nacionales en materia de verdad, justicia y reparación”⁴⁹.

Las reacciones a esta propuesta fueron diversas y contradictorias y finalmente quedaron postergadas por las conmemoraciones de los treinta años, mientras el gobierno preparaba los proyectos de ley a los que se había comprometido.

A TREINTA AÑOS DEL GOLPE MILITAR

Desde los inicios de la historia republicana los conflictos políticos habían generado polarizaciones ideológicas, rupturas que resultaban de la existencia de grupos nacionales dispuestos a definir a los otros como enemigos. La reconciliación aparecía entonces como una invitación a deponer las diferencias y rencillas pasadas en función del bien común y la paz social y para lograr el reencuentro, argumentando la pertenencia común a la patria y a “la familia chilena”. Los conflictos políticos posteriores a 1814, derivaron casi siempre de la existencia de visiones opuestas y antagónicas del bien común, del régimen político legítimo y de la utopía social y parecían disolverse cuando las leyes de amnistía otorgaban impunidades equitativas. Nada de eso ha sido posible de recrear en estos años.

El camino de la justicia emprendido en 1973 resultaba amenazante e inédito. Desde antes de 1990 se habían alzado voces señalando la imprudencia de procesar a uniformados en retiro o en servicio activo, como si la acción de la justicia amenazara la paz social y como si la impunidad pudiera garantizarla. Se argumentaba que era necesario “cerrar” el tema y “dar vuelta la página”, sugiriendo que el superior interés de la patria debería identificarse con el beneficio circunstancial de los victimarios. Contrariando a los agoreros de todo tiempo, las investigaciones de los jueces no alteraron la paz social. Por el contrario. Los resentimientos, las odiosidades y venganzas parecen exacerbarse con la injusticia y la mentira, pero pueden ser aminorados si se habla con verdad, se hace justicia

⁴⁹ Ibíd: 33 y 34.

y la vara de la ley se aplica a todos por igual. La mayoría de los chilenos espera que los jueces alcancen la verdad sobre el destino final y el paradero de los detenidos desaparecidos, hagan justicia y que los muertos reciban sepultura.

Durante el mes de septiembre de 2003 los distintos sectores de la sociedad recordaron y conmemoraron los treinta años del golpe militar. El gobierno reivindicó la figura de Salvador Allende y muchos volvieron al pasado y justificaron sus distintas opciones en el conflicto, argumentando la inevitabilidad de ese desenlace. La responsabilidad personal y política en lo ocurrido parecía estar todavía ausente para muchos. Los discursos políticos oscilaban entre reconocerse como víctimas de las fuerzas oscuras que dieron impulso a la conspiración que terminó con la vida y el gobierno de Salvador Allende, o como héroes de una batalla prolongada. Unos se identificaban con la “gesta salvadora de la patria”, otros con la resistencia a la dictadura y al avasallamiento de la represión política. Las memorias revividas al cumplirse los treinta años mostraron que no había una historia común y que tal vez no la habría nunca ni siquiera en términos descriptivos. Las interpretaciones discrepantes y contradictorias trasuntaban las lealtades profundas que habían dado sentido a la vida de esos treinta años de unos y otros, conviviendo en un espacio común, pero muy lejos todavía de poder separar el legado de muerte y dolor de ese pasado, de su indudable invitación a la esperanza y a la vida.

Al iniciarse la legislatura extraordinaria el gobierno enviaría los proyectos de ley señalados en la propuesta, escuchando las opiniones de algunos abogados de derechos humanos y de las organizaciones de las víctimas acerca de los puntos en discrepancia. El gobierno procedió también a nombrar una comisión, presidida por Monseñor Sergio Valech, para asumir la situación de los presos políticos y torturados, con el fin de identificarlos, acreditar las situaciones que los afectaron y proponer medidas de reparación. La tarea de la comisión se anticipaba muy difícil. Las cifras de presos políticos existentes en los organismos de derechos humanos podrían alcanzar a más de 50 mil personas. Las cifras de la Comisión Ética contra la tortura había estimado que los torturados podrían llegar a 500 mil. La certificación de la tortura parecía casi imposible. La comisión tendría un plazo de 6 meses para cumplir su cometido y enfrentaba las expectativas y las frustraciones históricas de miles de víctimas que estimaban tener derecho al reconocimiento de su situación y al resarcimiento correspondiente.

El 2003 había sido pródigo en noticias sobre la evolución de los casos de derechos humanos. Tal vez el 2004 podría ofrecer algunos desenlaces. Lo que parecía obvio, después de 13 años, era que ‘el tema’ de la violaciones de derechos humanos, como dilema ético, político y humano, no estaba cerrado ni podría cerrarse en el futuro cercano.

RELACIONES CÍVICO-MILITARES EN EL 2003. EL AÑO DE LOS GESTOS

David Álvarez Veloso¹

El 11 de septiembre de 2003 se cumplieron tres décadas del golpe militar que derrocó a Salvador Allende e instauró un régimen autoritario por casi diecisiete años en el país. En los meses previos a la conmemoración de nuestro 11 de septiembre, medios de comunicación, centros de estudios y diversas organizaciones concentraron sus agendas en analizar, discutir o conmemorar desde distintos puntos de vista el significado que tiene hoy el quiebre de la democracia en Chile.

Treinta años después del golpe de estado, el país vive una situación diametralmente distinta a la de comienzos de la década del setenta. Asentada la democracia y abiertos al mundo, la estabilidad es reconocida como uno de nuestros principales activos y en el contexto regional, Chile destaca en aspectos económicos, políticos y sociales.

Avanzado en la transición, lo cierto es que, en un ambiente de normalización en la organización del Estado, aún se evidencian temas pendientes derivados del autoritarismo. En el ámbito de la defensa, la discusión de las reformas constitucionales, la existencia de enclaves autoritarios, la solución definitiva de los casos de violación de derechos humanos, la modernización del sector defensa, entre otros temas, ha enfrentado a gobierno y fuerzas armadas en un diálogo muchas veces poco amistoso, produciéndose, cada cierto tiempo, fricción en las relaciones cívico-militares.

En el transcurso de tres períodos de gobiernos de la Concertación se ha producido un recambio generacional en los altos mandos de cada uno de las ramas de la defensa y a la fecha aún no existe una plena normalidad en las relaciones cívico-militares. En el siguiente artículo analizaremos cuáles han sido los temas de esta agenda durante el 2003.

¹ Cientista Político. Investigador de FLACSO-Chile.

EL RECAMBIO DE ACTORES Y EL ESCENARIO GLOBAL

El 10 de marzo del año 2002, el general Juan Emilio Cheyre recibió de Ricardo Izurieta la espada de O'Higgins, símbolo del mando superior al interior del Ejército. En su primer discurso al mando de las tropas, el nuevo comandante señaló que en la institución "No hay rencores ni menos odios, no hay afanes de protagonismo o de actividades de otro tipo que no sean militares²". Su intervención, sin embargo, no fue sólo un discurso inaugural, en sus palabras, Cheyre, de 53 años, quería dar a conocer a la opinión pública que una nueva etapa en el Ejército comenzaba con su designación con miras a la superar los temas que en el pasado han entorpecido el desarrollo de la institución.

A pesar de lo anterior, el actual comandante en jefe, quien pertenece a una generación que se distancia en más de treinta años de la del general Augusto Pinochet, no debió esperar demasiado tiempo para darse cuenta que en el ámbito de las relaciones cívico-militares aún persisten temas pendientes de la transición. Solo cinco meses después de asumir el mando de la nación, el gobierno de Lagos anunció la reapertura de más de 600 casos de derechos humanos y la designación de jueces especiales a cargo de su esclarecimiento.

Cuando en 1998 el General Pinochet abandonó su cargo militar para ocupar una vacante institucional en el Senado, Izurieta asumió el liderazgo con el firme propósito de profesionalizar y despolitizar al Ejército. El juicio a Pinochet, tanto en Londres como en Santiago desvió al comandante en jefe de su objetivo principal. Durante su mandato, las relaciones con el poder ejecutivo vivieron momentos de real tensión, no sólo por la dilación del regreso del general Pinochet desde Europa, sino que ya de vuelta, el juez Guzmán declaró reo al ex dictador, lo que terminó con una reunión del cuestionado Consejo de Seguridad Nacional (COSENA) y que sólo en términos prácticos fue convocada por el presidente.

En este marco, Cheyre contaba con razones de sobra para desear un *cambio de página* al comienzo de su mandato. En su persona; el gobierno y el Ejército esperaban zanjar definitivamente la transición del alto mando de la rama más antigua de la defensa. Al asumir, la figura de Pinochet aún daba vueltas en el ambiente y la mesa de diálogo, si bien fue un paso importante en el camino de solución los temas pendientes de derechos humanos no los solucionó de manera definitiva. La normalización de las relaciones cívico-militares, sin embargo, no se suscribe exclusivamente a este tema ni tampoco se limita a la figura del máximo general de Ejército. Las reformas constitucionales, la existencia de

² El Mercurio, 03-10-2003. Base de datos FLACSO.

los senadores designados, la composición del COSENA, la subordinación militar al poder civil³, la inamovilidad de los comandantes en jefe, entre otros, constituyen temas pendientes de la transición, y como veremos más adelante, forman parte de la agenda civil-militar actual.

La transición en la armada se produjo en medio del escándalo político que generó la renuncia del almirante Jorge Arancibia Reyes para presentarse como candidato a Senador por el distrito correspondiente a Valparaíso. La decisión de Arancibia desató una fuerte discusión acerca del papel que los militares juegan en política que a poco andar se diluyó bajo la coyuntura electoral. En su reemplazo en junio de 2001 asumió Miguel Ángel Vergara. De 53 años, durante su carrera se desempeñó como segundo de Cheyre en el Estado Mayor de la Defensa, y estableció vínculos con diferentes actores políticos al ser parte de la redacción del Libro Nacional de la Defensa.

Durante su mandato, el almirante ha mantenido un relativo bajo perfil. La rebaja presupuestaria y la postergación de los proyectos de renovación de la flota de la Armada han provocado algunas declaraciones y recientemente, el viaje de ex prisioneros políticos a la isla Dawson cierta polémica con el Ministerio de Defensa. En un contexto de conmemoración del golpe militar, Vergara se ha mantenido distante de la política contingente y más bien se ha remitido a la discusión de los temas profesionales que afectan a la Armada y las Fuerzas Armadas en su conjunto.

Osvaldo Sarabia Vilches asumió como comandante en jefe de la Fuerza Aérea el 9 de Octubre de 2002. Al momento de su designación, Sarabia era la quinta antigüedad de su institución. Con su nombramiento, el presidente Lagos quiso renovar el alto mando de la FACH y superar el escándalo generado a raíz de la declaración de testigos que señalaron a la señora del general Gabrielli –representante de la aviación en la mesa de diálogo– como involucrada en el caso del Comando Conjunto. Las semanas que antecedieron al cambio de mando fueron de gran tensión y dejó en evidencia la falta de poder presidencial para remover a los comandantes en jefe de las instituciones armadas.

Con todo, bajo la presidencia de Lagos las relaciones cívico-militares han sido más bien cordiales, y la figura de la Ministra de Defensa, Michelle Bachelet, ha sido factor clave en la interacción entre ambos sectores. El tercer período de la Concertación ha sido de relativa normalidad, sobre todo si se compara

³ Ver Agüero, Felipe. (2002). "Militares, Estado y sociedad en Chile: Mirando el futuro desde la comparación histórica", *Revista de Ciencia Política*, Vol. XXII (1), pp 39-65. www.puc.cl/icp/revista

con los movimientos militares que tensionaron fuertemente la escena política bajo la presidencia de Patricio Aylwin y los escándalos generados tras la detención del general Contreras en Chile y Pinochet en Londres, ocurridos en el período de Eduardo Frei.

Lagos, desde hace un año, cuenta con un completamente renovado alto mando, distanciado en varias generaciones de aquellos oficiales que llevaron adelante el golpe militar. En teoría, estos nuevos actores constituyen una oportunidad única para superar la agenda que durante toda la década los ha enfrentado.

Según Agüero⁴, desde el retorno a la democracia en Chile, es posible distinguir tres etapas en las relaciones cívico-militares. La *confrontación*, característica del período de Patricio Aylwin dio paso al *apaciguamiento o acomodo* bajo la presidencia de Eduardo Frei⁵. Concentrándose en temas más bien profesionales, la política perseguida alcanzó a durar hasta la detención de Pinochet en Londres, tras lo cual la separación entre detractores y adherentes a su gobierno recobró una inesperada vigencia. La tercera etapa, de *catarsis*, se inicia con este episodio y de paso, demostró que a pesar de los avances la sociedad chilena no se ha reconciliado del todo⁶. Con Pinochet de regreso en Chile, ¿se puede afirmar la normalización de las relaciones civiles-militares?

LOS DERECHOS HUMANOS EN LA AGENDA NACIONAL

La búsqueda de la verdad y reconciliación ha sido un tema presente en la agenda nacional en los últimos trece años. A la imperiosa necesidad de las víctimas de conocer el destino de sus familiares se opuso el miedo a la eventual inestabilidad que generaría ir en contra de la Ley de Amnistía decretada por los militares. A pesar de diferentes iniciativas que se dieron a lo largo de la década, la transición pactada y las distintas visiones respecto a la configuración de la verdad han imposibilitado que el tema se zanje en forma definitiva⁷.

⁴ Agüero, Felipe. (2003). "30 años después: La ciencia Política y las relaciones Fuerzas Armadas, Estado y Sociedad", *Revista de Ciencia Política*, Vol. XXIII (2), Santiago de Chile.

⁵ Un completo análisis de las relaciones civil-militar en el periodo de Frei se encuentra en Atria, Rodrigo. (2002). "La relación civil-militar entre 1994 y 2000: bases para el cambio". En Stefoni, Carolina y Óscar Muñoz. *El periodo del presidente Frei Ruiz-Tagle*. FLACSO-Chile/Editorial Universitaria, Santiago. Pp.221- 242.

⁶ Valenzuela, Arturo. "Los chilenos se piensan como enemigos", *El Mercurio*, Entrevista, 7 de septiembre 2003. D6.

⁷ Lira, Elizabeth y Brian Loveman, (2002). "Derechos humanos y paz social". En *Chile 2001-2002. Impactos y desafíos de las crisis internacionales*. FLACSO-Chile, Santiago de Chile. Pág. 150.

Al cumplirse los treinta años del golpe militar, las condiciones para que el 2003 se convirtiera en un año de iniciativas que permitiesen avanzar en el camino de la reconciliación estaban dadas. Por un lado, la Mesa de Diálogo logró que los militares reconocieran su cuota de responsabilidad en el golpe militar, pero mucho más importante, la existencia real de las violaciones a los derechos humanos. En segundo lugar, los tribunales de justicia demostraron un inusitado interés por avanzar en las investigaciones de los crímenes cometidos durante la dictadura a partir de una reinterpretación de la ley de amnistía y la utilización de una figura no considerada por los ideólogos del régimen como el secuestro permanente. Por último, tras abandonar el Senado, la figura del general Pinochet perdió el protagonismo de las décadas anteriores, lo que sin duda configuraba un panorama completamente distinto para los involucrados.

En este ambiente favorable, la figura del general Cheyre apareció como un actor destacado apenas iniciado el año 2003. A través de una carta pública, el general señaló que “los atropellos a los derechos humanos no tienen justificación⁸”. Con sus palabras, Cheyre no sólo quiso demostrar su intención de alejar al Ejército de la figura de Pinochet, sino que dio a conocer un esbozo de lo que se constituiría su posición en la materia durante todo el período siguiente.

Desechada la posibilidad de una “ley de punto final” por parte del ejecutivo, Cheyre asumió que para avanzar en los problemas de interés para la institución era necesario desarrollar una política que balanceara la búsqueda de la verdad con el tratamiento adecuado para los uniformados involucrados.

⁸ La Tercera. “Ejército: La queja oculta contra Pinochet”, *La Tercera*, Reportajes, 13 de Julio de 2003, Santiago, Pág. 4.

UNIFORMADOS PROCESADOS POR VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS⁹

Número de ex uniformados procesados por casos de Derechos Humanos

	Generales	Oficiales no generales	Sub-oficiales generales	Otros	Total
Ejército	10	34	22	9	75
Armada	3	6	1	0	10
Fuerza Armada	4	8	8	6	26
Carabineros	2	20	36	0	58
Investigaciones	0	5	1	3	9

Número de ex uniformados condenados por casos de Derechos Humanos

	Generales	Oficiales no generales	Sub-oficiales	Otros	Total
Ejército	5	8	3	1	17
Armada	0	0	0	0	0
Fuerza Aérea	0	0	0	0	0
Carabineros	0	1	0	0	1
Investigaciones	0	0	0	0	0

* En algunos casos, los involucrados han sido condenados por más de un proceso

A sólo meses de la conmemoración del 11 de septiembre, la Unión Demócrata Independiente (UDI) –partido de derecha que más estrechamente estuvo ligado a la figura del general Pinochet– presentó una sorpresiva propuesta que canalizó las demandas de un grupo importante de familiares de víctimas. La falta de una política clara del gobierno en materia de derechos humanos dejó el camino llano para que la UDI presentara su propia e inesperada fórmula en materia de reconciliación.

La propuesta de la UDI no es un hecho menor en el recuento del año 2003. Ante la emergencia, el ejecutivo encontró que la figura del general Cheyre se convertía en un interlocutor mucho más válido que el partido opositor y a la postre, obligó al gobierno a realizar una serie de negociaciones con todos los sectores políticos para afinar su propia propuesta de derechos humanos.

El 12 de Junio del 2003 Cheyre selló una serie de gestos¹⁰ al hacer una inesperada declaración pública: “Nunca más una clase política que fue incapaz de controlar

⁹ Fuente: El Mercurio, “Nomina de ex uniformados juzgados por casos de Derechos Humanos”. *El Mercurio*, 14 de junio de 2003, C7.

¹⁰ La presencia de familiares de los asesinados René Schneider y Carlos Prat a la sunción del mando del Cheyre es el primero de los gestos del General que incluyen entre otros la celebración de una misa en honor a Prat y el documento público mencionado más arriba.

la crisis que culminó en septiembre de 1973. Nunca más los sectores que nos incitaron y avalaron oficialmente nuestro actuar en la crisis que provocaron. Nunca más excesos, crímenes, violencia y terrorismo. Nunca más un sector ausente y espectador pasivo. En fin, nunca más una sociedad chilena dividida”¹¹.

Las declaraciones fueron bien acogidas en todos los sectores de la sociedad y contó incluso con el respaldo de un grupo de ex altos funcionarios de confianza de Pinochet¹². La señal, abrió un espacio de cooperación que antes estaba sellado en el ámbito de las relaciones cívico-militares. Reconociendo la imposibilidad de cerrar los casos por la vía extra-judicial, el Ejército se convenció de que agilizar las causas era mejor que eternizar el desfile de uniformado por los tribunales.

Lagos, quien a mediados de agosto presentó su propuesta de Derechos Humanos respondió a los gestos del general, al recoger en ella las inquietudes del mundo castrense. Para agilizar las penas, el ejecutivo propuso aumentar el número de jueces especiales. Con esto, el 2006 Cheyre debería terminar su mandato sin militares procesados. En cuanto a la rebaja de penas a militares que en cumplimiento de ordenes hayan cometido crímenes, se incluyó la posibilidad de conmutarlas por información relevante que permitiese encontrar a los detenidos desaparecidos.

Tras el 11 de septiembre, el general Cheyre se alejó de la política contingente tras un período de críticas y debate respecto al protagonismo alcanzado por el general¹³. Su intención, concentrarse en los temas profesionales y superar definitivamente el peso que significa hasta hoy tener pendiente una solución definitiva de los casos de derechos humanos.

En forma paralela, las otras dos ramas de las fuerzas armadas hicieron sus propios gestos. Con una cobertura mediática de evidente menor perfil, a treinta años del golpe nadie quería perder la oportunidad de trascender en la materia.

El 6 de Junio el comandante en jefe de la FACH, Osvaldo Sarabia confirmó a la prensa que la institución a su mando reintegraría a más de medio centenar de ex

¹¹ “Cheyre: nunca más excesos, crímenes, violencia y terrorismo”, *La Tercera*, 13 de Junio de 2003.

¹² El 3 de Julio de 2003, un grupo de ocho ex altos oficiales de Pinochet dieron a conocer una declaración en donde condenaban la existencia de problemas en materia de derechos humanos, y reconocieron públicamente las exhumaciones de cuerpos asesinados por la dictadura y que fueron lanzados al mar. “Generales de confianza de Pinochet condenan violación a los DD.HH.”. *La Tercera*, 4 de Julio de 2003.

¹³ “Cheyre aleja la política de su agenda”, *La Tercera*, 21 de septiembre de 2003.

oficiales y sub oficiales exonerados por motivos políticos durante la dictadura. El gesto, se convirtió en el primer acto concreto que realizara una rama de las Fuerzas Armadas en la vía de solucionar un ámbito de los derechos humanos. En la práctica, los miembros de la Fuerza Aérea fueron reintegrados a la institución en calidad de retiro, con el mismo rango que mantenían al momento de ser expulsados. Más allá de la formalidad, los efectivos reincorporan los derechos de un miembro del cuadro permanente con todas las prerrogativas del resto de los integrantes que se encuentran en el sector pasivo.

Anteriormente, en marzo, la Fuerza Aérea rindió un homenaje público al general Alberto Bachelet –padre de la actual Ministra de Defensa– quien falleciera en 1974 mientras permanecía detenido en la cárcel pública por el gobierno militar¹⁴. Para la FACH, el tema de los derechos humanos no le es ajeno. A pesar de no contar con ex funcionarios condenados, 25 de sus ex integrantes se encuentran procesados por distintas causas¹⁵ lo que también ha afectado su programa de desarrollo institucional. En entrevista con *El Mercurio*¹⁶ Sarabia reconoció su preocupación por la eternización de los procesos y manifestó la necesidad de dar pasos en concreto para cerrar el tema en forma definitiva.

Al asumir la comandancia de la Armada, Miguel Ángel Vergara sostuvo que “La armada jamás ha sido politizada. Al contrario, mi intención es que en absoluto se politice”¹⁷. A pesar de sus intenciones, Vergara no pudo abstraerse de la especial coyuntura que el 2003 planteó para los diversos actores nacionales y al igual que las otras ramas abordó el tema de la reconciliación.

Más cauto que sus homólogos del Ejército y la FACH, el almirante Vergara no manifestó nunca una intención de separarse de la figura de Pinochet ni del legado del golpe militar. Si bien señaló como altamente positivo los esfuerzos del gobierno y Ejército por acercar posiciones estableció que era imposible cooperar más porque la información ya se había entregado. “No se nos pida más, porque no tenemos más”¹⁸.

A un mes del 11 de septiembre de 2003, la Armada aceptó la petición de ex presos políticos de visitar Isla Dawson. El 24 de junio, Vergara había rechazado la posibilidad argumentando que Dawson es un campo de entrenamiento en

¹⁴ *El Mercurio*, 14 de marzo de 2003. Base de datos FLACSO.

¹⁵ *El Mercurio*, “Nomina de ex uniformados juzgados por casos de Derechos Humanos”. Op. Cit.

¹⁶ *El Mercurio*, 22 de Junio de 2003. Base de datos FLACSO.

¹⁷ *El Mercurio*, 16 de Junio de 2001, base de datos FLACSO.

¹⁸ *El Mercurio*, 20 de Junio de 2003. Base de datos FLACSO

donde podría haber explosivos no detonados. El cambio de actitud no se explica sin los buenos oficios de la Ministra Bachelet, quien personalmente se reunió con Vergara para buscar formulas que permitieran concretar un viaje a la isla¹⁹. El 22 de noviembre, 122 ex presos políticos volvieron al lugar donde estuvieron retenidos luego del golpe militar.

LA AGENDA “B”

Al observar los principales hitos de la agenda civil-militar del 2003, lo cierto es que los derechos humanos concentraron la mayor parte de la misma. A pesar de los comandantes en jefe, y del propio gobierno, los denominados “temas profesionales” fueron postergados por la urgencia de los treinta años del golpe. Con todo, la agenda de modernización y las reformas no se ha detenido. Al contrario de lo ocurrido en años anteriores, el 2003 no se caracterizó por una discusión profunda sobre las reformas constitucionales, situación que ha permitido que la *otra agenda* de la autoridad civil con las Fuerzas Armadas se concentre en los planes de modernización de cada una de las fuerzas.

Desde 1992, el Ejército cuenta con un plan de modernización denominado Plan Alcázar. El objetivo es contar el año 2010 con una institución “tecnificada, eficiente y flexible²⁰”. En el transcurso del año 2003, el plan experimentó un importante avance hacia su objetivo con el cierre de 17 regimientos y la fusión de otros 20²¹. Al contrario de lo que ocurre en materia de derechos humanos, el plan de racionalización abrió un espacio de diálogo exento de polémica entre el Ministerio de Defensa con ésta y las otras ramas de la defensa.

La proyección internacional del país y la mayor integración con los vecinos –principalmente con Argentina– ha permitido contar con un área de permanente comunicación cívico-militar. Para ambos sectores, la reforma del ejército no constituye trauma alguno y reconocen la importancia de adaptar la institución a nuevos roles y desafíos. La activa participación de tropas en operaciones de paz y el mejoramiento sostenido de las relaciones con los países vecinos ha sido fruto de un proceso de superación de desconfianzas entre civiles y militares, situación que en el 2003 no se vio afectada por la agenda de corto plazo. Para

¹⁹ “Almirante Vergara cede y autoriza a ex presos políticos viajar a Isla Dawson”, *La tercera*, 5 de Agosto de 2003.

²⁰ Izurieta, Ricardo (2001). “Exposición con motivos de la difusión y puesta en marcha de la reorganización del Ejército y del nuevo diseño de las Fuerzas”, *Revista Memorial del Ejército*, N° 467.

²¹ Cheyre, Emilio, “Los generales de la reforma”. *Revista Que Pasa*, Año XXXII, N° 1704.

el Almirante Vergara “Los nuevos escenarios de globalización y amenazas asimétricas de terrorismo hacen necesario la generación de un esfuerzo colectivo de defensa para complementar capacidades entre todos los países... No se puede hablar de una subordinación, sino de una seguridad internacional rentable que permita incluso racionalizar el gasto en defensa²²”.

El 2003 fue el turno de las reforma al sistema de pensiones que a poco de ser presentadas como un plan clave de modernización al sector encontró una férrea oposición en amplios sectores de las distintas instituciones castrenses. La medida, con la cual se intenta disminuir drásticamente los montos fiscales destinados al pago provisional de las fuerzas armadas –y que hoy alcanzan el 1% del PIB– afecta principalmente la carrera funcionaria de carabineros, que se plantea aumentar en forma voluntaria de 30 a 35 años de servicio e incrementar la dotación de la institución en un 10% en los próximos 3 años.

Antes de ser enviado el proyecto de ley, el propio Lagos debió aclarar una serie de dudas respecto a los rumores de una merma provisional y un cambio drástico en las reglas de juego. El presidente debió puntualizar que con los cambios se pretende terminar con una serie de distorsiones del sistema de pensiones que encarecen irracionalmente el aporte fiscal en las jubilaciones de los profesionales de las armas.

La idea original, era realizar cambios de gran envergadura que permitiesen al estado ahorrar unos US\$300 millones de los US\$910 que se gastan anualmente para financiar la provisión de los uniformados. Con este marco, el gobierno debió moderar una de las reformas más importantes del sector defensa y limitarla exclusivamente a las distorsiones que presenta el sistema sobre las cuales existe cierto consenso²³. Movimientos como el retiro de un Coronel de Carabineros en forma anticipada demostrando un descontento por los eventuales cambios al sistema provisional provocaron una reevaluación de la medida y demostró que existe al menos inquietud en puntos clave de la modernización.

A pesar de lo anterior, el 2003 se caracterizó por las buenas relaciones que han mantenido las autoridades de la defensa con las fuerzas armadas y se debió principalmente a la coyuntura que significó el trigésimo aniversario del golpe militar y a que los temas que enfrenta a ambos actores no tuvieron gran relevancia durante el año, lo que por cierto, no significa que estos estén ausentes. A pesar de ser un antiguo anhelo de la democracia hacer reformas de fondo

²² *El Mercurio*, 15 de agosto de 2003. Base de datos FLACSO.

²³ La segunda, “Inquietud uniformada obligó al gobierno a moderar los cambios a provisión de las FF.AA.”, *La Segunda*, Miércoles 1 de octubre de 2003.

en el sector defensa, lo cierto es que en temas como la modernización del Ministerio, la creación de una comunidad de civiles, la ley reservada del cobre o los planes de abastecimiento las iniciativas de reforma no han prosperado, y por el contrario, han constituido un espacio de confrontación que impide incluso discutir alternativas.

BALANCE Y PERSPECTIVAS

Las relaciones cívico-militares durante el 2003 estuvieron marcadas por la coyuntura que significó conmemorar 30 años del golpe militar. Luego de trece años de gobiernos democráticos y en un marco de estabilidad institucional y democrática lo cierto es que durante todo el año se evidenció cuán importante es hasta hoy el quiebre de la democracia en Chile y en el ámbito de las relaciones cívico-militares quedó claro el peso que significa no haber solucionado el tema de los derechos humanos.

El 2003 se caracterizó por ser un año de gestos. Tempranamente Cheyre, quien en el balance se convertiría en el personaje clave de esta política, supo evaluar la importancia que tiene para la institución quitarse un peso que impide avanzar en los temas de real interés institucional. En el balance, su “nunca más” se convirtió en mucho más que una simple declaración y obligó al gobierno a negociar con todos los sectores una propuesta de derechos humanos que finalmente recogió los deseos de agilizar las investigaciones y rebajar las penas en los procesos que involucran a militares. En un año que se esperaba particularmente conflictivo en las relaciones cívico-militares la propuesta no dejó contento a todo el mundo –particularmente a los familiares de las víctimas de la represión– pero permitió contar con un estado de relativa normalidad en las relaciones cívico-militares.

A pesar del buen momento, lo cierto es que la relación está lejos de caracterizarse por la completa normalidad. Alejados de la figura de Pinochet y abocados a la modernización, aún persisten una cantidad de temas que enfrenta los deseos de mayor injerencia en los asuntos de defensa por parte del ejecutivo con el mantenimiento de las prerrogativas y autonomía que ostentan las fuerzas armadas en Chile. Las dilatadas reformas constitucionales, la eliminación o modificación del COSENA, la remoción de los comandantes en jefe, entre otros, continuarán siendo un espacio de confrontación entre los llamados mundo civil y militar.

La modernización constituye un espacio de relativo mayor acercamiento pero que ya enfrentó sus primeros obstáculos al plantearse la necesidad de corregir el sistema de pensiones militares. La modernización del servicio militar

obligatorio, la reformas al ministerio de defensa, la discusión de los presupuestos institucionales de acuerdo a misiones específicas constituyen otros focos de potencial conflicto.

Con todo, las perspectivas son alentadoras. En este año se evidenció en al menos una de las ramas un cambio de discurso inédito para los trece años de democracia. Por cierto, los gestos tienen que transformarse en actos concretos. La sola sospecha de la existencia de mayor información que pudiese llevar al paradero de los detenidos desaparecidos constituye una piedra de tope para alcanzar una reconciliación completa. Superado el tema de los derechos humanos, las fuerzas armadas dejará atrás un pesado legado a su haber, pero deberán sortear un complicado camino de reformas, que en un verdadero sistema democrático pueden significar dolorosas bajas en sus prerrogativas.

III. POLÍTICA Y DEMOCRACIA

LA GOBERNABILIDAD EN LOS TIEMPOS DEL CAOS

Luciano Tomassini¹

El problema de la gobernabilidad de la democracia se planteó por primera vez en América Latina durante el tránsito de la década de los 80 al decenio de los 90. Después de la crisis de la deuda, su renegociación y las políticas de ajuste, la región venía saliendo de lo que la CEPAL denominó una década perdida, y mientras Chile se liberaba de un sangriento régimen autoritario, los gobiernos constitucionales de numerosos países, por muy variadas razones, no pudieron terminar su mandato. Al mismo tiempo, en el este de Europa la revuelta de la sociedad civil contra los gobiernos socialistas soviéticos en nombre de la libertad, el bienestar y el mercado colocaba por primera vez en ese ámbito del mundo el problema de la gobernabilidad de unas nuevas democracias. Es cierto que quince años antes la Comisión Trilateral, creada en 1973 por líderes de los Estados Unidos, Europa Occidental y Japón, a fin de promover la cooperación para resolver sus problemas comunes en el marco de la democracia, encomendó a tres distinguidos académicos un informe sobre la gobernabilidad de dichos sistemas políticos². En dicho informe, sin embargo, el concepto de gobernabilidad quedó más confinado a su título que al análisis de la realidad político-social de los países a que se refería con dicho concepto y éste no creó escuela en el análisis político.

Con todo, independientemente de su origen en el tiempo y de la forma y gravitación que adoptó en otras latitudes, este ensayo se concentra en la preocupación por la gobernabilidad en América Latina, y en los problemas y las agencias que tuvieron mayor presencia en el surgimiento de esta preocupación en aquella época, sin dejar de establecer una fuerte vinculación entre esta área de reflexión y las tendencias globales. Es más, fundamentalmente procura ir más allá de los factores circunstanciales que inciden en este fenómeno en la coyuntura, para esbozar las tendencias de más largo plazo que lo han hecho impredecible en la actual etapa de nuestras sociedades, y las del mundo occidental en su conjunto.

¹ Cientista político, profesor e investigador de FLACSO-Chile.

² M. Crozier, S. T. Huntington y J. Watanuki, *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York University Press, 1975.

Son precisamente éstas las que inspiran la última palabra del título. Según el diccionario de la Real Academia la palabra caos –del griego chaos– consiste en un estado amorfo e indefinido que se supone anterior a la construcción del cosmos y es sinónimo, por consiguiente, de confusión y desorden. De acuerdo con *The Harper Collins Dictionary of Philosophy*, es aquel estado desorganizado, informe y confuso de la materia prima antes de la aparición del orden o bien la condición del universo –de una sociedad o una situación– cuando el azar constituye su principal regulación. *The Norton Dictionary of Modern Thought*, de A. Bullock et. al., ed. 1999, asimila este concepto a una situación extremadamente fluida en donde el comportamiento de sus partes componentes se encuentra críticamente afectada por la impredecibilidad debida a cambios en los valores o significados de los elementos fundamentales de esa ecuación o situación.

La tesis central de este ensayo es que las consecuencias inmediatas del cambio de época que estamos viviendo en la modernidad avanzada, cuyas tendencias y elementos se resumirán aquí, equivalen, en comparación con los paradigmas de la modernidad madura, al concepto corriente de caos y que ello afecta profundamente la gobernabilidad de nuestras sociedades. Aquí se desea distinguir el concepto de caos del de crisis. Este término de origen griego significa un punto de quiebre en una situación o tendencia del cual puede resultar su definitiva conclusión o ruina o su recomposición o renovación. La idea de caos implica la ausencia de expectativas de recomponer la situación anterior bajo nuevas condiciones y la necesidad de crear un escenario o una situación del todo nueva con todo el riesgo, el desafío y también el optimismo que esta acepción implica³.

1. LA PREOCUPACIÓN POR LA GOBERNABILIDAD EN AMÉRICA LATINA

“El quiebre de la modernidad restó validez y eficacia a los grandes modelos a partir de los cuales durante los últimos quinientos años –y particularmente en el siglo XX– se pretendió organizar la historia y las sociedades. En su reemplazo

³ Estas reflexiones se basan en experiencias y análisis realizados a lo largo de los últimos quince años, las que se utilizarán en este ensayo. Sin embargo, para ir más allá de la actualización de esos análisis a la luz de las nuevas circunstancias y, sobre todo, para ir al fondo del malestar social contemporáneo que afecta la gobernabilidad de muchos países, se centran en sus causas culturales, el surgimiento de una nueva visión del mundo en que su estructura deja de tener un significado unívoco y puede adquirir múltiples y cambiantes sentidos, como lo tiene la realidad dentro de un mismo contexto de lugar y tiempo bajo la mirada de cada uno de los miembros de un grupo de personajes relacionados entre sí en *El Cuarteto de Alejandría* y en *El Quinteto de Avignon* de Lawrence Durrell. Aquí se usan analogías literarias porque en el mediano plazo la reflexión, como la vida, imita al arte.

surge una pluralidad de visiones del mundo y de las cosas que reivindica la importancia de las perspectivas particulares y locales. La gobernabilidad de la democracia en ausencia de modelos o de mapas, depende de la capacidad de los gobernantes, los ciudadanos y sus intermediarios –tanto antiguos como nuevos– para lograr los consensos que hagan posible formular políticas que permitan responder equilibradamente a lo que la sociedad espera del gobierno. Ya no hay paradigmas, proyectos o actores sociales consagrados que garanticen la aceptación social de un régimen que no lo logre en períodos o en grados razonables. El problema de la gobernabilidad de la democracia hoy día, en un mundo globalizado e informatizado, es un problema de insuficiencia inmunológica⁴. Para erosionar un sistema ya no es necesario militar entre los perdedores de una guerra mundial, como en el caso del Imperio Ruso en la primera o de Alemania y Japón en la segunda; haber perdido un conflicto de alcance medio, como las Malvinas, o haber descarriado una revolución social, como en el Chile de Allende. Es suficiente que el gobierno escoja mal las políticas que la ciudadanía esperaba, un proceso que ha pasado a ser, no ideológico como en el pasado, sino eminentemente experimental.

Tres factores diferencian el concepto de gobernabilidad del de la mera estabilidad del gobierno o la preservación de la democracia, con los cuales lo asimilarían los buscadores de continuidad en el desarrollo del pensamiento y los que creen que, en efecto, no hay nada nuevo bajo el sol. Primero, que a diferencia de las épocas doctrinarias en que se atribuían rasgos canónicos a la democracia y se hablaba de su ruptura, sus paréntesis autoritarios, su recuperación y consolidación, hoy día ese concepto aparece tan inseparable del de gobernabilidad como la sensatez de la locura de acuerdo con Michel Foucault, de manera que hoy es indispensable analizarlos en conjunto. Segundo, que el problema de la gobernabilidad no es exclusivamente político, sino que depende de factores económicos, sociales, tecnológicos e internacionales estrechamente interrelacionados, dentro del marco de sociedades complejas crecientemente globalizadas. Tercero, que a causa de ese desdibujamiento entre la regla y la excepción, hoy es más realista analizar los grados de gobernabilidad de un sistema democrático a la luz de los factores reales que adquieren gravitación en un momento determinado que empleando modelos o esquemas académicos preestablecidos. La pérdida de confianza en los efectos del prestigio de la teoría democrática, y la búsqueda de nuevas combinaciones entre ideas, valores, liderazgos y consensos para mantenerla a flote como el

⁴ L. Tomassini, “Gobernabilidad y Políticas Públicas en América Latina”, en F. Carrillo Flores (ed.), *Democracia en Déficit: Gobernabilidad y Desarrollo en América Latina y el Caribe*, BID, 2001. Ver también L. Tomassini (ed.) *¿Qué Quiere la Sociedad del Gobierno?*, Universidad de Chile, 1994.

menos malo de los regímenes conocidos a pesar de sus turbulencias y sus cambios de ruta, es una expresión más de la pérdida de la fe en la “salvación por la ideología, por la sociedad o el estado”, para parafrasear a Peter Drucker.

En América Latina esta percepción se basa en que, después de la crisis de los proyectos ideológicos de los sesenta y los setenta, del agotamiento del modelo de industrialización promovido por el estado y de la crisis de la deuda en los ochenta, se comenzó a comprender, en la dirigencia y en la ciudadanía, la indisoluble vinculación que existe entre el crecimiento económico, la equidad social y la democracia. Hasta entonces, esos tres objetivos se habían buscado en forma separada, dependiendo de los énfasis de las ideologías imperantes, de manera que el avance en una de esas direcciones se efectuaban en desmedro de los otros dos objetivos y comprometían, por lo tanto, la gobernabilidad de las democracias⁵. Muchos análisis recientes coinciden en que las condiciones económicas e institucionales de la gobernabilidad de la democracia radican en (1) el crecimiento y la prosperidad, o el buen desempeño económico, con una inflación moderada; (2) una desigualdad en descenso o, por lo menos, la capacidad de los gobiernos para manejar los problemas de la distribución y la pobreza; (3) el grado de legitimidad y de apoyo popular ganado por los regímenes democráticos y por sus instituciones; (4) la calidad de las políticas públicas con que éstos enfrentan las demandas mayoritarias de la ciudadanía, y (5) un clima internacional favorable. La gobernabilidad de la democracia, dentro de esta percepción, no dependería de la aplicación de una ideología o de un modelo sino de la habilidad con que los gobiernos, la sociedad y el sector privado manejan las principales variables anteriormente señaladas o, de acuerdo con una frase acuñada en Santiago por el brillante economista prematuramente desaparecido Carlos Díaz Alejandro, en el “arte del second best”⁶.

El tránsito entre aquella visión idealista o ideológica de la democracia que prevaleció con el triunfo de esta última, liderada por los Estados Unidos y por sus instituciones después de la Segunda Guerra Mundial, y la preocupación más pragmática por su gobernabilidad, que surgió con tonalidades propias en América Latina alrededor de los años 90, se complicó desde sus orígenes con su

⁵ La magnitud del contraste entre la época de los grandes modelos y el acceso a esta visión más pragmática, a costa de grandes fracasos, está sintéticamente expresada por un testigo, economista y dirigente de ese período, como E. D. Iglesias en, *Reflexiones sobre el desarrollo económico: hacia un nuevo consenso latinoamericano*, BID, 1992.

⁶ Ver, dentro de ese debate, L. C. Bresser Pereira et. al., *Las reformas económicas en las nuevas democracias: un enfoque socialdemócrata*, Alianza Editorial, 1993; A. Przeworski, *Democracy and the Market*, Cambridge University Press, 1991; N. Naim, *Latin America's Journey to the Market*, ICEG, 1995 y J. M. Maravall, *Los resultados de la democracia*, Alianza Editorial, 1995.

coexistencia con las reformas de mercado que se introdujeron en la región durante ese mismo período. El desafío consistía en reemplazar un modelo por una praxis, una estructura institucional por la habilidad de crear los consensos necesarios para formular políticas públicas adecuadas para responder en cada momento a las demandas ciudadanas. Si bien éste es el proceso que hemos estado viviendo durante los últimos diez o veinte años, su dirección fue oscurecida por el énfasis que nuestros países, bajo una fuerte influencia de las agencias financieras internacionales, colocaron en la recuperación del mecanismo del mercado y en las políticas macroeconómicas. En efecto, aunque en el mediano y largo plazo este problema está planteado en términos de la crisis de los grandes modelos como fuente de estabilidad, a comienzos de los años 90 el debate se planteaba entre los idealistas que confiaban en las instituciones democráticas y los técnicos que apostaban a que la causa de la ingobernabilidad en los países latinoamericanos era el agotamiento del modelo de crecimiento hacia adentro protegido por el estado, y apostaban a que ésta se planteara dentro del círculo reducido –pero privilegiado por los gobiernos de Reagan y la Thatcher– de la centralidad del mercado y del adecuado manejo de las políticas macroeconómicas.

Este debate se dio especialmente en los organismos financieros multilaterales. Desde hacía largo tiempo el Banco Mundial ofrecía a sus clientes un *Public Management Program* que en un comienzo no estuvo al servicio de las reformas de mercado, pues éstas no habían comenzado, sino del buen manejo de sus créditos por los gobiernos prestatarios. A partir del Consenso de Washington de 1989, que ofreció o impuso principalmente a los países latinoamericanos un conjunto de reformas orientadas a fortalecer el mercado y, por consiguiente, a reducir las intervenciones del estado, esa experiencia se globalizó y se convirtió en una verdadera ideología⁷. A comienzos de los 90 en América Latina las posiciones centradas en el área chica de las políticas

⁷ El Consenso de Washington, elaborado por el Departamento del Tesoro, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial mediante la instrumentación del flamante Institute for International Economics y compendiado por John Williams, era una respuesta a la crisis del estado desarrollista en América Latina, la cual era a su vez un eco del estado benefactor en los países industrializados. Entre sus recomendaciones se contaban el equilibrio fiscal, el control de la inflación, el mejor manejo presupuestario, la modernización impositiva, la liberalización del comercio internacional, la de los mercados financieros, la privatización de las empresas públicas, la desregulación de los mercados y la reducción de las esferas de intervención del estado. A mi juicio una parte considerable de los países de la región iniciaron reformas de mercado antes o al margen de las recetas contenidas en el Consenso de Washington. El caso más conspicuo es Chile desde mediados de los setenta. Para una evaluación más equilibrada de estas políticas efectuadas más tarde, ver S. Edwards, *Crisis and Reform in Latin America* y también Rosemary Torp. *Progreso, Pobreza y Exclusión: una Historia Económica de América Latina*, BID, 1998. Para el caso de Chile ver P. Meller, *Un Siglo de Economía Política Chilena (1890 – 1990)*, Andrés Bello, 1996.

macroeconómicas y aquellas que consideraban que la cuestión de la gobernabilidad dependía de variables más amplias, que tenía que ver con la capacidad de conjunto del gobierno y las políticas públicas para atender las demandas ciudadanas era bastante irreconciliable⁸. Esa polémica fue superada por las tendencias históricas a partir de ese período.

Considero que diez años después esa importante contienda, que parecía tener un ganador garantizado, está completamente superada. El caso más emblemático es a mi juicio el de Chile, que durante los últimos treinta años –como a lo largo de toda su historia– fue un laboratorio en que se ensayaron toda clase de alternativas en sus versiones más extremas. De esta contienda, sin embargo, se pueden extraer tres lecciones. Desde un punto de vista económico, que el papel del mercado en la economía, que se estrenó en la época del renacimiento, de la revolución comercial y de los descubrimientos geográficos, es un factor insustituible como motor del crecimiento económico. Desde un punto de vista político, que la principal responsabilidad de esta actividad –como siempre lo fue a lo largo de los tiempos modernos– es la de lograr equilibrios adecuados entre el estado, la sociedad civil y el mercado en cada etapa, particularmente a partir del advenimiento de sociedades fluidas y complejas como las de la modernidad avanzada. Desde el punto de vista académico, la de que nunca más la ciencia política debe aislarse de los factores históricos, tecnológicos, económicos, sociales y culturales como intentó hacerlo bajo el liderazgo de los Estados Unidos, para asegurar la intangibilidad de su modelo y de sus intereses globales.

Aquí me permito hacer una breve digresión académica. La ciencia política contemporánea, como declaró Stanley Hoffmann al emigrar a ese país durante la segunda guerra mundial, se convirtió en una ciencia americana. La reflexión económica, política y social, desde Adam Smith, Durkheim y Max Weber, había estado estrechamente integrada y había asignado un papel fundamental a los valores culturales que inspiran una sociedad, sobre todo a partir del romanticismo europeo y del idealismo alemán, y desde Hegel hasta Simmel y Dilthey. Los Estados Unidos durante la posguerra aislaron el estudio de la política de toda suerte de cuestiones valóricas, en primer lugar para preservar

⁸ En aquella época el autor era consultor externo del Presidente del BID. Este organismo, en mi apreciación, sin declararlo hasta ahora, fue el punto focal de la visión más amplia reseñada en estas líneas, consistente en que la gobernabilidad dependía de que el estado y las políticas públicas lograran un equilibrio adecuado entre el crecimiento económico, la equidad social y la profundización de la democracia. Para desarrollar esta posición, inicialmente el BID tuvo que recurrir a escenarios externos a los que se pudiese invitar a diversos dirigentes y académicos como, por ejemplo, el Wilson Center, o a documentos personales. Entre ellos se cuenta el libro de este autor *Estado, gobernabilidad y desarrollo*, Santiago, Foro 90, 1992, y Washington, BID, 1993.

su liderazgo en el mundo libre de la competencia soviética; en segundo término para garantizar el cultivo de las actitudes favorables al florecimiento del capitalismo industrial a imagen y semejanza de la experiencia norteamericana y, en tercer lugar, a fin de crear un mundo seguro para la expansión de la *american way of life*. Esa asepsia valórica impuesta al mundo de las ciencias sociales, pero muy particularmente al interior de la reflexión política, comenzó a contaminarse –como se verá en la segunda sección– a partir de los años sesenta. Este reduccionismo impidió que el análisis político tuviera todo el valor interpretativo –por no decir predictivo y de resolución de problemas– que debía esperarse de él durante la segunda mitad del siglo XX. Ello determinó, por consiguiente, que durante el último tercio de ese siglo fueran factores tecnológicos, sociales y culturales muy superficialmente internalizados por la disciplina de la ciencia política, los que transformaron en forma tan profunda las sociedades industriales, desintegraron los socialismos reales y se convirtieron en las principales incógnitas de los países emergentes. Lo clásico en las ciencias sociales –como en el arte, parafraseando nuevamente a Durrell– “es lo que linda con la cosmología de la época”.

En la medida en que la gobernabilidad de la democracia no se defina solamente en función del prestigio de ese sistema y de la calidad de sus instituciones, sino de la capacidad de los gobiernos para lograr equilibrios entre crecimiento, equidad y democracia, esta falla del análisis político ha tenido consecuencias negativas para la comprensión de unos problemas que se han ido manteniendo en el tiempo o resolviendo caso a caso, de acuerdo con la dinámica interna de las transformaciones sociales en la modernidad avanzada, insuficientemente comprendida por los analistas académicos.

Conviene profundizar en las distintas corrientes del más tradicional de estos puntos de vista: el de que la gobernabilidad depende de la calidad del modelo político imperante en cada país en un momento determinado. Desde una perspectiva liberal, que predominó durante la segunda posguerra, la gobernabilidad de la democracia dependía fundamentalmente de la capacidad de negociación y de formación de consensos entre los diversos intereses de los principales actores políticos, y de su consiguiente capacidad para crear coaliciones estables que sustentaran un gobierno, visión que posteriormente abrió el camino para las diversas escuelas del public choice que han tenido vigencia hasta ahora, con una fuerte influencia de la ciencia económica⁹. Desde el punto de vista de un pensamiento de izquierda, una de cuyas versiones fue ampliamente difundida en

⁹ M. Olson, *The Logic of Collective Action*, Harvard, 1965; A. Downs, *An Economic Theory of Democracy*, Harper Row, 1957; M. Taylor, “The Theory of Collective Choice”, en F. I. Greenstein y N. W. Polsby (eds.), *Handbook of Political Science*, 1975.

Chile a través de la influencia que ejerció Alain Touraine, este fenómeno depende de la capacidad de acción concertada de los actores sociales predominantes definidos de conformidad con la estructura socio-económica imperante en cada época. Esta visión, a nuestro juicio, ha perdido su capacidad interpretativa en unas sociedades más fluidas y complejas, como las actuales, que carecen de una matriz tan estable como las del reciente pasado¹⁰.

En los años 90, algunos componentes de ambas aproximaciones fueron inteligentemente sincretizados en distintas corrientes que atribuyeron la clave de la gobernabilidad a la calidad de las instituciones de que dispone un país, más que al modelo político o al estilo de democracia genéricos imperantes en éste en cada etapa. El enfoque basado en la calidad de las instituciones de una sociedad, como parte integrante de su sistema político, es un elemento central de la visión entregada en este ensayo, en la medida en que constituye una condición necesaria para un manejo adecuado del gobierno y las políticas públicas para atender equilibradamente los distintos tipos de demandas de la sociedad y la ciudadanía¹¹.

En suma, en estas notas se propone una interpretación del fenómeno de la gobernabilidad, de sus causas, sus amenazas y sus posibles soluciones, eminentemente pragmática, que no depende de la validez de ninguna construcción teórica sobre la matriz socioeconómica imperante, la capacidad de efectuar buenas elecciones racionales o la calidad de las instituciones de los sistemas políticos, sino de la capacidad de los gobiernos para identificar las principales aspiraciones de las sociedades contemporáneas y para responder a ellas mediante políticas públicas pertinentes, oportunas y eficaces. Esas aspiraciones, sin embargo, dependen de la visión del mundo y de los valores imperantes en cada sociedad y en cada época.

¹⁰ A. Touraine, *El regreso del actor*, Eudeba, 1984 y *Crítica de la modernidad*, Temas de Hoy, 1973; esta fue siempre la propuesta de la literatura europea de orientación socialdemócrata, como en N. Poulantzas, *Pouvoir, politique et classes sociales*, Presses Univeristaire de France, 1968, o R. Millbank, *El estado en la sociedad capitalista*, Siglo XXI, 1969.

¹¹ Ver, principalmente, J. G. March y J. Olsen, *Democratic Governance*, The Free Press, 1995, , y también *El Redescubrimiento de las Instituciones*, FCE, 1997, así como algunos escritos de la escuela de Joan Prats Catalá, como por ejemplo en *El nuevo juego y sus reglas: construyendo la nueva institucionalidad en América Latina de los 90*, Esade, 1996.

2. LA TRANSFORMACIÓN DE LOS VALORES: UN VERDADERO CAMBIO DE ÉPOCA

Se postula aquí que desde el último tercio del siglo XX las sociedades están experimentando una transformación de sus valores tan profunda que equivale a un verdadero cambio de época, y que esta transformación, al alterar las visiones, las lealtades, las preferencias y las demandas ciudadanas, están modificando permanentemente el foco de la gobernabilidad entendida de la manera en que sintetizó al final de la sección precedente. En otras palabras, la gobernabilidad pudo basarse en la racionalidad de los modelos políticos y sociales ejecutados por la autoridad en una época caracterizada por una influencia creciente de la razón sobre la organización de la sociedad y de la vida diaria, correspondiente a la modernidad madura, pero ha pasado a depender cada vez más directamente de las preferencias del público y de la sociedad civil en un período en que esta última, tal vez por haber pasado a ser mucho más informada, diversa y protagónica que antes, se expresa con más potencia a través de múltiples voces en las cambiantes condiciones de la actual etapa: la de la modernidad avanzada.

Hace más de un cuarto de siglo que oímos o sentimos —escuchar no es lo mismo que entender— que estamos viviendo en sociedades posindustriales, posestructuralistas o posmodernas, en sociedades complejas, del conocimiento y del riesgo. Sin embargo, el mundo de las ciencias sociales —y en particular de la ciencia política que se aisló hace tiempo de reflexiones más globales— no ha extraído, a mi juicio, sino una mínima parte de las consecuencias de esta nueva situación para su interpretación de las instituciones y las actividades políticas.

El aislamiento de las ciencias sociales a partir de la segunda posguerra de las grandes mutaciones valóricas, orquestado por los Estados Unidos a través de sus ricas universidades, fue durante varios decenios el principal responsable de esta impermeabilidad de la visión académica con respecto a la realidad social. Pero la prolongación de este aislamiento después de las revoluciones culturales de fines de los años sesenta, y sobre todo después del fin de la guerra fría a fines de los 90, ha pasado a ser inaceptable. Ello es parte de la explicación de por qué los medios de comunicación, las empresas de imagen y los malls han reemplazado a los intelectuales y a la clase política en la formación de la opinión y en el liderazgo de la gente¹².

¹² Esto ha pasado todo el tiempo. Kant enseñó en Königsburg la filosofía escolástica de la época durante cuarenta años mientras redactaba la *Crítica de la Razón Pura* y la *Crítica de la Razón Práctica* que terminarían por destruir la escuela que él enseñaba. Giddens, Beck o Held no necesitan tomar en cuenta las últimas propuestas de Huntington para describir

Hace alrededor de quince años escribí en la página de redacción de un periódico que para comprender y manejarse en el mundo de hoy necesitamos diseñar nuevos mapas cognitivos¹³. La necesidad de nuevos mapas se debe a que el cambio cultural del último tercio del siglo XX ha transformado de tal manera nuestra percepción de la realidad, y nuestro trato con ella, que como ya se ha afirmado, equivale a un cambio de época. Estos cambios han ocurrido, con mayor o menor profundidad, en varias de las etapas de la evolución del mundo occidental. ¿En qué consiste este cambio de época?

La cultura cristiano-occidental fue fundamentalmente esencialista en el sentido aristotélico-tomista, según la cual la naturaleza y la función de las cosas, nuestras relaciones con ellas y nuestro lugar en el mundo estaban definidos unívocamente por unas esencias universales, inmutables e imperativas, que definían nuestras identidades. Este pensamiento esencialista se origina en la metáfora platónica de la caverna contra cuyo fondo estaríamos encadenados, y en el cual veríamos las sombras proyectadas contra él por el desfile de unas esencias inmutables frente a la luz del conocimiento. Nuestra identidad estaba determinada por la esencia a la cual respondíamos, y no podía cambiar o diferenciarse, de acuerdo con los principios tomistas de identidad y contradicción, de conformidad con los cuales una cosa sólo puede ser lo que es, y no podría tener varios significados. La autoridad, la sociedad, sus clases sociales, la familia, la educación y los oficios debían tener una identidad preestablecida de acuerdo con unos arquetipos universales, cuyo carácter estaba inscrito en la naturaleza de las cosas. Como la ética –los valores– son dependientes de la ontología, esto es, de nuestra visión del mundo, se derivaba de ello que la bondad o maldad de una institución, de una persona o de sus comportamientos derivaba de juicios universales e igualmente inmutables. La modernidad avanzada podría ser representada, pues, como la salida de la caverna.

No estoy haciendo aquí una caricatura, sino describiendo cómo evolucionó el mundo occidental a lo largo de sus distintas etapas. De esa visión del mundo surgió la autoridad de la iglesia, el error de la herejía, la legitimidad de las cruzadas y de los tribunales de la inquisición, las guerras de religión, la condena de Galileo y la marginación de Pascal por la espiritualidad de su Oratorio, la Asamblea y el Terror en que de hecho desembocó la ideología de la Ilustración,

los profundos cambios que están ocurriendo en las actuales sociedades del mismo modo en que aquél seguramente no considera necesario conocer los aportes de estos intelectuales para revisar sus enfoques y su obra. Esta es una brecha inconmensurable, de catastróficas consecuencias no tanto para la academia, que no es el tema de este ensayo, sino que para la comprensión del mundo real por parte de la ciudadanía.

¹³ Esta frase fue utilizada por Manuel Montt Balmaceda para inaugurar el siguiente año académico en la Universidad Diego Portales.

la Santa Alianza que se conjuró para derrotar esas ideas y restaurar la monarquía y los principios del antiguo régimen, la canonización pública de unos valores violados todos los días en privado durante la época victoriana, y la condena de Oscar Wilde o el ajusticiamiento de Dreyfuss, hasta llegar a las políticas de Hitler o Macarthy o hasta las de Jomeini y Bush.

Desde el punto de vista de la epistemología —o teoría del conocimiento— que presidió la cultura occidental, lo que distinguía un sofá de una cama era que cada una de ellas respondía a un arquetipo y un objetivo previos, cuya expresión en la realidad podía presentar variaciones menores, de acuerdo con la definición aristotélico-tomista de la sustancia y los accidentes, pero no podía ser una cosa y otra, o bien un término medio. Un escurridor de botellas no podía confundirse con la imitación en fierro de un árbol, porque era la expresión de su propia idea y no la copia de este último, lo que Duchamp confundió por completo al colocar un viejo escurridor en un museo, sosteniendo que no era ni una cosa ni otra, sino un “objeto de arte” por sí mismo. La epistemología anexa a esa metafísica consideraba que la razón es una “tabula rasa” en la cual el hombre tiene la capacidad de reflejar tal cual son los objetos que forman la realidad. Como este privilegio siempre careció de explicación, Kant agregó que ello se debía a que la razón posee internamente, como en la configuración de un software, unas categorías que le permiten aprehender la realidad en la misma forma en que está clasificada según los rasgos de cada uno de los seres que la integran, correspondencia entre el conocimiento y la realidad cuya problematicidad él dejó pendiente. Como la ética es asimismo una consecuencia de la ontología, y nuestra valorización de las cosas depende de nuestra concepción del mundo, la civilización cristiano-occidental ha adolecido también durante largos períodos, rotos por rebeliones humanistas tanto teóricas como prácticas, de una moral de imperativos inmóvil, inflexible y dicotómica, y como los conflictos morales son aquellos que más afectan la psicología de las personas, por lo que generalmente tendemos a ocultarlos o sublimarlos, para estudiar las enfermedades de la mente Freud tuvo que penetrar en el inconsciente e incluso asignar a éste un papel predominante a la represión de la sexualidad y de otros impulsos sociales.

A fin de sintetizar el discurso, definiremos por modernidad aquella rebelión efectuada en nombre de la razón contra un mundo de autoridades admitidas, que se inició con el renacimiento, la reforma y la emergencia del comercio, la banca, el arte, la burguesía y las ciudades-estado independientes al final de la edad media. A estos procesos se debe la invención del estado, el mercado y la sociedad civil, cuerpos extraños a la sociedad feudal, señorial, jerárquica, rural, teológica y guerrera. Con ese mismo propósito, podríamos sostener aquí que los impulsos libertarios, diversos y exploratorios de la naciente modernidad crearon conflictos que se concentraron, como era de esperar, en el área religiosa,

y que fueron sofocados, disciplinados y regimentados al final de las guerras de religión en 1648, abriendo paso a un progresivo avance de la razón —y de sus expresiones más autoritarias como el absolutismo en lo político y el antiguo régimen en lo social— sobre aquella explosión de particularismos que dio origen a los tiempos modernos.

La segunda revuelta de la razón, esta vez en nombre de la libertad y la igualdad contra la racionalización autoritaria, que se expresó en el pensamiento ilustrado y en las revoluciones americana y francesa, fue rápidamente sofocada por la Santa Alianza formada por las monarquías absolutas. Esta reacción abrió un período de equilibrios precarios entre una racionalidad tradicional, autoritaria y conservadora y una racionalidad liberal, la cual a la larga se impuso como consecuencia de la revolución industrial desarrollada desde Inglaterra a fines del siglo, con su secuela de innovaciones como el surgimiento de nuevas clases sociales, de nuevos balances políticos y nuevas formas de vida urbana. Esto último abrió paso en la segunda mitad del siglo XIX a las sociedades industriales de las que somos herederos directos, presididas por un estado promotor, industrial en lo económico, benefactor en lo social, militar y burocrático. Las sociedades industriales difundieron los principios heredados de sus antecesoras tradicionales dentro de moldes más modernos, pero no menos rígidos ni homogéneos, cuyo representante, el estado, acompañaba al ciudadano “desde la cuna hasta la tumba” de conformidad con un paradigma previo legitimado por la ideología en boga, de carácter homogéneo. Lo que aquí denominamos la modernidad avanzada está rompiendo esas categorías. ¿Cómo se manifestó este fenómeno?

Lord Keynes dijo que detrás de todo gran hombre práctico había un pensador difunto. Los desastres se producen cuando aquellos hombres prácticos olvidan a sus inspiradores. El cambio cultural de nuestro tiempo, de larga gestación y que implicó la ruptura no simultánea de numerosos diques ideológicos, tiene una raíz filosófica —que siempre influye en las sociedades varias generaciones más tarde— en la última parte del siglo XIX, en el corazón de la modernidad madura, y en pleno auge y consolidación de las sociedades industriales. Tal vez la más influyente de las corrientes intelectuales que cuestionaron esas premisas se originan en el historicismo filosófico alemán de fines del siglo XIX, gestado precisamente para dar una explicación de porqué, el que era tal vez el principal centro de la cultura europea, había sido incapaz de construir una fuerte expresión política, diluido como estaba en el mosaico del Sacro Imperio. Tal vez fue Dilthey el que contribuyó en forma más poderosa a establecer la concepción de que hay un “espíritu de una época” del cual dependen todas las formaciones subjetivas, económicas, políticas y sociales de cada etapa en la evolución de la cultura. De una u otra manera, de él fueron tributarios Simmel, Weber o Sombart, hasta llegar a la época

contemporánea con Ferdinand Braudel y la escuela de los anales de Estrasburgo o a Michel Foucault y su genealogía de la enfermedad y la locura, del crimen y del castigo, o la arqueología del saber¹⁴.

Pero a mi juicio fue Heidegger, tan hermético como discutido, el que en la transición de un siglo a otro sembró las semillas a partir de las cuales germinó de muy diversas maneras el pensamiento, la sensibilidad y la práctica de la modernidad avanzada. El planteó la visión de que somos un “ser-ahí” (un *Dasein*), de que constituimos un ser-en-el-mundo en que ambos términos se construyen mutuamente y de que, por lo tanto, somos un proyecto abierto, una posibilidad que se va diseñando en el tiempo, en interacción con los otros y con las cosas con que tratamos. El problema del ser, según él, no podría ser resuelto fuera de su misma existencia. Nuestra identidad, y la de los objetos que forman parte de nuestro mundo, es fruto de una interacción recíproca. Existe una interrelación entre el sujeto y su mundo, en la medida en que aquél construye su identidad y a partir de ella atribuye significados a las cosas y crea un mundo de sentidos. Nuestra identidad, y la del mundo, es fruto de una interacción recíproca. Ortega y Gasset, su indirecto difusor en el mundo de las letras hispánicas, lo ratificó con su declaración de que “yo soy yo y mis circunstancias”.

Esta visión desestabiliza las categorías parmenídeas, platónicas o aristotélicas en que se basó nuestro conocimiento del mundo y de las cosas, de su valor y su significado, según las cuales todos los seres tienen una naturaleza fija, conferida desde afuera, y existen en la medida en que constituyen el reflejo de una esencia permanente que es siempre idéntica a sí misma y nunca puede encerrar ambigüedades ni contradicciones. Nuestra vida no consistiría pues, según la bella frase de Píndaro, en llegar a ser lo que somos –un somos que tiene un sesgo de univocidad preestablecida– sino en ser posibilidad o proyecto que, en su relación con los otros y con las situaciones con las que tratamos, se va construyendo a sí mismo y, a la vez, construyendo su mundo¹⁵.

¹⁴ Ver W. Dilthey, *Introducción a las Ciencias del Espíritu* y los volúmenes siguientes de esta obra en la traducción de FCE, 1944 y siguientes.

¹⁵ Ver principalmente M. Heidegger, *Ser y tiempo*, en la segunda y excelente traducción de J. E. Rivera, Editorial Universitaria, 1997. Para una síntesis referida a nuestro cambio de época, ver L. Tomassini, “El giro cultural de nuestro tiempo”, en B. Klicksberg y L. Tomassini, *Capital social y cultura: factores críticos del desarrollo*, Fondo de Cultura Económica, 2000. Una singular aplicación de las consecuencias de aquella visión en la sociedad contemporánea se encuentra en los tres últimos Informes sobre el desarrollo Humano en Chile, del PNUD, y en la obra de N. Lechner, desde *Los Patios Internos de la democracia*, FLACSO, 1987 hasta *Las Sombras del Mañana: La Dimensión Subjetiva de la Política*, Lom, 2002.

A lo largo de la modernidad madura la sociedad era concebida como si estuviera organizada de acuerdo con un proyecto social o con un modelo previo ejecutado por el estado o por los grupos dominantes. El resultado era el predominio de lo general sobre lo particular, de la estructura sobre la persona, de la sociedad sobre el individuo y de la idea sobre la vida. La sensibilidad cultural emergente prefiere la diversidad a la uniformidad, el cambio a la estabilidad, la flexibilidad a la persistencia, lo contingente a lo necesario y lo que está abierto a lo concluso. Hay una fuerte valoración de nuestra capacidad de optar y también de la diferencia, que antes era considerada como “reírse en la fila”.

El arte y la literatura captan los cambios culturales, o se anticipan a ellos, con más sensibilidad que la razón. Ya todo estaba dicho cuando Hamlet dijo a su amigo: “Hay más cosas en el cielo y en la tierra, Horacio, que las que caben en nuestros razonamientos”. Borges inicia el Otro Poema de los Dones diciendo: “gracias quiero dar al divino laberinto de los efectos y las causas por la diversidad de las criaturas que forman este singular universo”, y contrasta esa diversidad con el oficio de la razón, “que no cesará de soñar con un plano del laberinto” El mundo está constituido por el sentido que le atribuimos: nosotros lo construimos al poner nombre a las cosas.

Pero fue Anthony Giddens, heredero a menudo indirecto de esta tradición reflexiva, el que ha dado las claves fundamentales para entender la cultura de la modernidad avanzada. Por ello hoy día los individuos, sus colectividades y sus situaciones se encuentran como desgajados –*disembedded* al decir de Giddens– de esos nichos tradicionales y, por lo tanto, unos y otros se ven obligados a construir por sí mismos sus identidades: la nación, la clase, la familia, el colegio, la ideología, el partido, la localidad o el barrio. Nos enfrenta, así, con el desafío de construir esas identidades. Vivimos, por lo tanto, en un mundo de identidades construidas: en un mundo en que el riesgo ya no es externo o accidental en nuestra vida sino que es existencial o constitutivo de nuestro llegar a ser nosotros mismos¹⁶.

La idea de la tercera vía utilizada para renovar la política progresista a ambos lados del Atlántico ha recogido en forma superficial e incompleta, en la medida

¹⁶ De A. Giddens, ver principalmente *Modernity and Self-identity: Self and Society in the Late Modern Age*, Stanford University Press, 1991, en que expresa con máxima claridad su hondo aporte a las ciencias sociales, mucho antes de los escritos que en 1999 fueron utilizados para renovar la izquierda democrática en Europa y los Estados Unidos, *La tercera vía y Un mundo desbocado*. Ver también U. Beck, *Risk Society: Towards a New Modernity*, Sage, 1992, así como en compañía de A. Giddens y S. Lash, *Modernización reflexiva: política, tradición y estética en el orden social moderno*, Alianza Universidad, 1994.

en que parecía ser funcional para esos fines partidarios, la situación de un mundo en búsqueda de identidades y sentidos descrita por Giddens. En otro lugar lo he ilustrado con la imagen de una plaza, en una de cuyas esquinas se encuentra de pie una persona decidiendo si caminará hacia la derecha, en donde encontrará a un determinado grupo de amigos, o a la izquierda donde suelen reunirse unos contertulios de ideas diferentes. En esta visión simplista, la tercera vía rechazaría esa opción binaria, y propondría la posibilidad de caminar en diagonal por la plaza, mirando hacia ambos lados, como por la vía que actualmente atraviesa diagonalmente la Plaza de la Constitución en Santiago. En la política y el gobierno esto significaría la posibilidad de integrar en un nuevo camino elementos de ambas partes, de la derecha y de la izquierda, a fin de tener una derecha con un poco de sensibilidad social –no muy distinta a la que hace mucho más de cien años trató de imprimirle la *Rerum Novarum*– y una izquierda con algo de mercado. Con razón esta caricatura no ha arraigado en las sociedades actuales. Lo que nos propone la tercera vía, o más bien dicho su autor, Giddens, es romper los planos de la plaza para que podamos caminar a todo lo largo y ancho de ella, hacia atrás y hacia delante, hasta encontrar nuestro nicho –o nuestro grano de maíz– como lo hacen las gallinas. Dejar los mapas y cambiar de ruta no era bien visto en la modernidad moderna. Compay Segundo dice a un amigo que no logra caminar derecho: “oiga, fijese compadre, cambió la calle por la vereda”. Y Mercedes Sosa cantaba: “así como todo cambia, que yo cambie no es extraño”.

3. LAS CONSECUENCIAS SOCIOPOLÍTICAS DE LA MODERNIDAD AVANZADA

Los orígenes de estos cambios pueden simbolizarse en las revoluciones culturales que en 1968 tuvieron lugar en París y en Praga, en el triunfo de los hippies en Londres o del rock en Woodstock, en Tlatelolco y en Santiago, eclosiones precedidas hacía tiempo por múltiples expresiones contraculturales. Esas revueltas fueron sofocadas, pero sus semillas maduraron cuando esa generación creció. Aunque gran parte de ella ingresó al estrato de los ejecutivos, muchos optaron por usar camisetas de colores o abandonar los suburbios que sus padres habían construido para reinstalarse en un centro urbano restaurado, modificando considerablemente su imagen corporativa. Ellos, con la ayuda de la revolución digital que reemplazó al ciclo tecnológico basado en el petróleo, cambiaron profundamente las pautas de producción y de consumo, desestabilizando el ritmo y la orientación del crecimiento económico. Por eso la OCDE, que es el club de los países ricos, encargó en esos años a R. Inglehart un estudio basado en extensas encuestas acerca de la transformación de los valores en los países industriales, que llegó a la conclusión de que aquellos

estaban cambiando muy aceleradamente, desde un conjunto de opciones materialistas hacia otro de valores posmaterialistas, que apuntaban a un mundo en que “las ideas pesaran más que el dinero”¹⁷. El informe de la OCDE se publicó bajo el título de *Interfutures* en 1970.

En América Latina, y particularmente en Chile, desaparecieron los nichos tradicionales que moldeaban nuestras identidades como la aldea o el barrio por obra de la urbanización; la familia extensa, con su influencia social y su base en la autoridad y en la distinción de géneros, que precisamente alrededor de esa época trató de reproducir sus mismos rasgos en la nueva familia nuclear, lo que equivalía a montar Aida, con elefante y todo, en un teatro de bolsillo; la organización sindical, que hizo posible el justicialismo en Argentina y el que a partir de Menem generó un gobierno liberal debido a que había bajado extraordinariamente la proporción de obreros sindicalizados en la fuerza de trabajo argentina; la clase terrateniente, que desapareció como resultado de la reforma agraria en Chile, la cual según un político fue lo más parecido que el país tuvo a una guerra civil en todo el siglo XX, y que fue reemplazada por una oligarquía financiera, de contornos múltiples; el estado industrial y benefactor, que bajó de aproximadamente un 80% a un 20% su control sobre la inversión y el gasto públicos; las ideologías, que en algún lugar he definido como “un tour mundial con todo incluido”; los partidos políticos, que entraron en crisis debido a la pérdida de sus principales referentes: el estado, la clase, la representación o la ideología; el liceo, formador de dirigentes; el servicio nacional de salud, el seguro obrero obligatorio y las cajas de previsión; las llamadas “autoridades morales”, que perdieron influencia pese a sus anacrónicos esfuerzos por disciplinar a la sociedad y a los parlamentarios. Lo único que pareciera haber sobrevivido es una clase política formada para conquistar votos distritales, en medio de un creciente alejamiento ciudadano, en lugar de haberse renovado para manejar a través de políticas públicas adecuadas los delicados equilibrios que la nueva cultura cívica reclama con visión de país y de mundo.

La obsolescencia de los mapas ontológicos y valóricos mediante los cuales la modernidad madura procuró comprender la realidad y manejarla enfrentó a las actuales sociedades con la necesidad de navegar sin instrumentos en cielos turbulentos o de recorrer sin planos territorios ignotos. Personalmente estimo, por razones aquí apenas sugeridas, que la política y sus instituciones permanecieron entre los sectores más rezagados frente al cambio, debido a su devoción al poder entendido en forma clásica muy diferente a las aspiraciones

¹⁷ R. Inglehart, *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles Among Western Publics*, Princeton University Press, 1977; *Culture Shift in Advanced Industrial Society*, 1990 y *Modernization and Postmodernization*, 1997.

de los nuevos grupos ciudadanos. Fue a partir de esa etapa cuando la gobernabilidad de los países comenzó a ser problematizada. Al igual que en los años 90, el ingreso a los años 2000 enfrentó con una nueva crisis de gobernabilidad a la mayor parte de los países latinoamericanos. En estas notas no se exhiben datos porque estos no existen en el caos: en él, a lo más, uno podría discernir tendencias. Algunos de los analistas más imaginativos volvieron a recomendar, para superarlas, recetas del pasado: según un brillante sociólogo chileno, si este país no retomaba un ritmo de crecimiento de 7% anual que hasta 1998 había mantenido por bastante más de una docena de años, se estancaría su sistema económico, se deslegitimaría su régimen político y un malestar estructural se apoderaría de vastos sectores sociales. Varios años después sigue siendo evidente que aún faltan ideas y proposiciones que permitan enfrentar el problema trascendiendo los antiguos moldes de las dirigencias políticas y acercándose a la sensibilidad de las actuales sociedades.

La idea de que éstas estaban preordenadas por un paradigma o un modelo previo sancionados por una autoridad religiosa, ideológica o moral y por los poderes que los administraban, y de que también lo estaban nuestras vidas en medio de esas sociedades, ha perdido todo crédito. En dichas sociedades se podía predecir quienes estaban condenados al éxito o al fracaso conociendo su situación dentro de su estructura, pero la inevitabilidad de este destino dependía de la visión racionalista –o ideológica– del mundo que prevaleció a lo largo de ese período. La principal continuadora de los fados de Amalia Rodrigues –Mariza– hace decir al personaje de una de sus canciones: “eu tenia que pecar, de acordo con o meu fado, e por eso chege a pecar”, siendo el fado el destino. Las sociedades en la modernidad avanzada rechazan la idea de que un modelo o una ideología preestablecida, cuya legitimidad sea el reflejo de su correcta visión de la estructura socioeconómica dominante y de los intereses de los actores sociales que la representan, tenga validez interpretativa y capacidad operacional. No creen que ni el éxito ni el fracaso de las trayectorias sociales dependan de esos factores. Esta nueva percepción modifica radicalmente la visión de las sociedades que se constituyeron en la modernidad madura, en el sentido de que de acuerdo con ella las fronteras entre sus principales esferas –el estado, la sociedad y el mercado– eran diseñadas de acuerdo con las ideologías imperantes. A lo largo de la historia contemporánea los grupos dominantes tuvieron la capacidad de ejercer esa labor de ingeniería política y social. En las sociedades complejas, diversas, indeterminadas y fluidas que constituyen nuestro mundo, aquello se ha vuelto imposible, y tanto las antiguas fronteras del estado industrial y benefactor como las nuevas combinaciones entre lo que queda de éste y el mercado, no llegan a proporcionar una cabal comprensión de la actual sensibilidad cultural de la comunidad y la ciudadanía.

Esta situación de confusión o caos afecta todas las esferas, no sólo de la estructura social, sino la de la vida privada. Aquellas reformas que pretendieron reinstaurar y fortalecer el mecanismo del mercado como motor del crecimiento económico transgredieron ese objetivo y crearon verdaderas sociedades de mercado, en donde éste no sólo regula la inversión, los precios, la producción y el crecimiento económico, sino también la seguridad social, la salud, la educación, la vida en las ciudades, el acceso a habitats privilegiados o degradados y, por lo tanto, la calidad de la vida y la seguridad ciudadana. En ellas la estructura impositiva es convertida en intocable por los grandes intereses corporativos y se instala una distribución regresiva del ingreso que desde los Estados Unidos hasta Chile se encuentra incorporada a sus sistemas económicos y sociales. El llamativo profesor del MIT Lester C. Thurow ha demostrado que la totalidad del crecimiento del ingreso en los Estados Unidos después de los años sesenta ha sido capturado por el diez por ciento más afortunado de la población de ese país¹⁸. Cuando en una sociedad profundamente desigual cada familia –cada ciudadano– debe pagar por su educación, su salud, y su pensión, y carece de una protección frente al deterioro urbano, la degradación del medioambiente o el incremento de la inseguridad ciudadana, se generan malestares que, en ausencia de políticas públicas de origen democrático, producen manifestaciones de malestar de distintos grados de intensidad. Esos grados son los que determinan la gobernabilidad de la democracia. La destrucción de los moldes históricos que definieron las identidades y disciplinaron a las personas y a las instituciones sociales durante la modernidad industrial produce una sensación de caos cada vez más generalizada en la medida en que no emergen canales y liderazgos políticos identificados con la sociedad civil y con los temas valóricos que ésta constantemente vocea. Ello genera una sensación de ingobernabilidad que, aunque potencial o difusa, plantea a la gente común y corriente –los que deberían constituir la ciudadanía– interrogantes sin respuestas claras sobre el futuro de la democracia.

Estas reflexiones terminan donde debieron empezar. En la enunciación de los desafíos a la gobernabilidad democrática en las sociedades contemporáneas. En definitiva, como lo advertí en un comienzo, optaron por resumir los antecedentes ontológicos, éticos y sociológicos que, al generar una nueva sensibilidad cultural que –como lo he reiterado– equivale a un cambio de época, crearon estas nuevas situaciones y fuentes de ingobernabilidad que han emergido en los tiempos del caos, tal como éstos fueron definidos al comienzo de este texto.

¹⁸ L.C. Thurow, *The Future of Capitalism: How Today's Economic Forces Shape Tomorrow's World*, Morrow, 1996. Para colocar sus juicios en un contexto más amplio, ver M. J. Maznar, Presidente Emérito de Merrill Lynch, *Global Trends 2000*, y B. Emmott, Editor Jefe de *The Economist*, *Lesson for the Twenty First Century*, FSG, 2003, y especialmente sus capítulos sobre la igualdad.

MODERNIZACIÓN DEL ESTADO Y FINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA: UNA CRISIS QUE SE TRANSFORMÓ EN OPORTUNIDAD

Patricio Navia¹

La reforma para la modernización del Estado y la reforma para el financiamiento de la política constituyen dos de los avances más importantes en diseño institucional logrados durante el sexenio del presidente Ricardo Lagos. Pese a haber representado aspiraciones y metas de los dos gobiernos anteriores de la Concertación, su realización fue posible durante el año 2002 gracias a la combinación de dos variables. Por un lado, la existencia de una enorme cantidad de trabajos y estudios anteriores que permitieron tener dichos proyectos listos para ser despachados cuando se presentó la oportunidad propicia. Segundo, la existencia de una coyuntura política favorable para lograr avances en la materia. Ambas condiciones fueron necesarias para el éxito de las iniciativas, pero ninguna habría sido suficiente sin la existencia de la otra. Se puede extraer una gran lección de esta crisis que se convirtió en una oportunidad bien aprovechada: las iniciativas legislativas del gobierno tienen que estar listas para ser enviadas y discutidas en el parlamento aún si parecieran no existir las condiciones apropiadas para que éstas logren aprobación legislativa². Las crisis ocurren esporádica y circunstancialmente, no pueden ser fácilmente anticipadas. Por eso las iniciativas de ley para lograr reformas deben estar listas para poder aprovechar adecuadamente las oportunidades que presentan las crisis.

En lo que sigue discuto el contexto político que se dio en Chile a partir de último trimestre de 2002 que permitió que se generara un espacio propicio para la discusión de las iniciativas legislativas que buscaban la modernización del Estado y el financiamiento de la política. Las acusaciones sobre corrupción contra legisladores de la Concertación y contra funcionarios del Ministerio de Obras Públicas eventualmente permitieron que se crearan las condiciones para poder lograr voluntad mayoritaria para legislar sobre estas materias. Luego planteo cómo la crisis se pudo

¹ Profesor de Ciencia Política e investigador en el Center for Latin American and Caribbean Studies, New York University.

² Esta lección la planteamos como sugerencia para los gobiernos interesados en avanzar reformas de Segunda Generación destinadas a fortalecer las instituciones y consolidar la democracia (Navia y Velasco 2003).

convertir en una oportunidad debido a la existencia de numerosos estudios, trabajos e incluso proyectos de ley sobre la Modernización del Estado y el Financiamiento de la Política que fueron producidos con anterioridad a la crisis y que pudieron ser utilizados para aprovechar el impulso político obtenido por el rechazo generalizado a los posibles casos de corrupción. Ante la ausencia de esos estudios y proyectos de ley, esta crisis no habría producido resultados tan loables. Ya sea porque la preparación de proyectos de ley apropiados hubiera tomado demasiado tiempo como para poder aprovechar adecuadamente la crisis política generada por los casos de corrupción, o porque la legislación adoptada con premura hubiera sido incapaz de lidiar apropiadamente con los desafíos involucrados en la reforma, los avances realizados por el gobierno, centro de estudios e incluso la oposición sobre estos temas permitió que la crisis que generaron los casos de corrupción detonaran una reforma que a juicio de todos los involucrados fue un avance significativo en la modernización del estado y la consolidación de la democracia chilena. Finalmente terminó con una reflexión sobre las condiciones que facilitan que una crisis política, como la experimentada en Chile producto de los casos Coimas y GATE, logre generar una reforma que sea percibida ampliamente como positiva para el mejor funcionamiento de las instituciones y la consolidación democrática.

SEPTIEMBRE DE 2002: EL PEOR MES DE LA CONCERTACIÓN

Cuando la revista *Qué Pasa* tituló su edición del 18 de octubre del 2002 como “El escándalo mejor guardado de la Concertación”, pocos anticiparon que ese escándalo se convertiría en la peor crisis del gobierno de Ricardo Lagos. Después que el juez Carlos Aránguiz, asignado como ministro en visita para investigar las acusaciones, solicitara el desafuero de 6 diputados, y obtuviera el de 5 de ellos, los hilos de la investigación rápidamente llegaron a involucrar a altos funcionarios y ex funcionarios del Ministerio de Obras Públicas. Pronto, el escándalo desatado por el reportaje de *Que Pasa* se dividió en dos investigaciones independientes, aunque relacionadas en su origen. La primera, denominada ‘Caso Coimas’ siguió a cargo del juez Carlos Aránguiz, quien en el transcurso de la investigación, que continuaba a mediados del 2003, llegó a procesar por diferentes delitos a un ex subsecretario y a 5 diputados. La segunda investigación, denominada ‘Caso GATE’ quedó en manos de la jueza Gloria Chevesich y se centró en un complejo sistema creado al interior del Ministerio de Obras Públicas destinado a desviar fondos para suplementar los sueldos y salarios de algunos funcionarios y asesores de confianza de ese ministerio.

La respuesta inicial del gobierno de La Moneda al escándalo desatado por la publicación periodística buscaba separar a la administración Lagos de las

personas que pudieran resultar involucradas en delitos de cohecho y soborno. Consecuente con esa postura, el gobierno pidió que se realizaran todas las investigaciones pertinentes y se llegara a la verdad del asunto, *caiga quien caiga*. Pese a que la acusación original involucraba un soborno sólo por una cantidad aproximadamente de 20 millones de pesos, la sensación de desconfianza y desencanto con el liderazgo político fue generalizada. El rechazo del que fueron víctimas todas las personas acusadas y eventualmente procesadas en el escándalo Coimas –incluida la expulsión y/o suspensión de la militancia política de varios de ellos– reflejaba tanto la molestia de la sociedad con los escándalos de corrupción como un excesivo celo por establecer culpabilidades incluso antes de que la justicia determinara la responsabilidad de cada cual. Por esta razón, y ante el comprensible esfuerzo de la oposición de los partidos de derecha por relacionar a toda la Concertación con los casos de corrupción, el gobierno buscó limitar los efectos negativos que este escándalo pudiera tener tanto en la coalición de gobierno como en la capacidad de liderazgo del propio presidente Lagos.

Pronto, las dos investigaciones comenzaron a seguir sus dinámicas individuales. Por un lado, el juez Aránguiz concentraba su atención en la posible participación en los delitos de cohecho y/o soborno de seis parlamentarios³, del ex subsecretario de Transportes y Telecomunicaciones Patricio Tombolini, del ex jefe de gabinete del ministro de Transportes Alejandro Chaparro y de otras cuatro personas, Aránguiz sometió a proceso a Tombolini y Chaparro el 8 de noviembre, el mismo día que solicitó el desafuero de los seis parlamentarios. La Corte de Apelaciones de Rancagua desaforó a cinco de los seis diputados –sólo se libró Aníbal Pérez– el 26 de noviembre del 2002. La decisión de la Corte de Apelaciones fue confirmada por la Corte Suprema el 14 de enero del 2003.

Una vez confirmados los desafueros, el Juez Aránguiz procedió a procesar a los diputados Pareto y Jiménez el 16 de enero del 2003. Ambos diputados habían sido expulsados del Partido Demócrata Cristiano en noviembre del 2002, cuando se hizo público que ambos habían recibido coimas por un total de 20 millones de pesos para interceder a favor de un empresario que buscaba denunciar aparentes irregularidades ocurridas en algunas plantas de revisión técnica de la Sexta Región. El 8 de febrero, Pareto y Jiménez fueron detenidos al ser procesados por los delitos de cohecho y soborno. Diez días después, fueron puestos en libertad bajo fianza, aunque se mantenían procesados a fines de septiembre del 2003.

³ Víctor Manuel Rebolledo González (PPD), Juan Pablo Letelier Morel (PS), Aníbal Patricio Pérez Lobos (PPD), Cristián Pablo Pareto Vergara (DC), Jaime Jiménez Villavicencio (DC) y Carlos Eduardo Lagos Herrera (PRSD).

El diputado Rebolledo fue procesado por soborno y malversación de fondos en las mismas fechas que los diputados Jiménez y Pareto. Rebolledo también estuvo detenido entre los días 8 y 18 de febrero. Pero en junio, el Juez Aránguiz lo sobreseyó temporalmente por el delito de malversación de fondos. El diputado Eduardo Lagos también fue procesado y su situación legal se complicó aún más cuando surgieron cuestionamientos a los grados académicos que el diputado argumentaba poseer. El diputado Juan Pablo Letelier fue también procesado y permaneció una semana detenido durante el mes de mayo. Pero en junio, la Corte Suprema revocó el auto de procesamiento que pendía sobre Letelier y en agosto el Juez Aránguiz sobreseyó temporalmente la causa sobre el diputado por lo que este se convirtió en el primer, y hasta fines de septiembre, único diputado desafortunado que había podido volver a ocupar su escaño en la Cámara.

Por su parte, la jueza Chevesich centró su investigación en ciertos procedimientos establecidos por el Ministerio de Obras Públicas para pagar sueldos y complementar salarios de sus funcionarios. Aunque el caso todavía está siendo investigado y la jueza no ha dictado sentencias, el caso GATE parece involucrar a funcionarios del Ministerio de Obras Públicas que utilizaban empresas privadas –una de ellas era la empresa GATE⁴– para pagar sobresueldos a funcionarios públicos y personeros de confianza que realizaban trabajos (asunto que en algunos casos está en cuestionamiento) para el Ministerio. La utilización de ese mecanismo para suplementar sueldos además de la alegada existencia de un complicado mecanismo de pagos y retribuciones diseñadas para sortear y burlar las leyes y los reglamentos existentes se convirtió en el centro de la investigación de la ministra Chevesich. El principal involucrado en esta investigación es el ex ministro de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones Carlos Cruz. Colaborador del presidente Lagos desde los años en que Lagos fue ministro de Obras Públicas (1984-1998) durante el sexenio de Frei. Cruz fue nombrado Ministro de Obras Públicas por el propio presidente Lagos en marzo del 2000. Como ministro, Cruz fue el responsable de firmar los contratos a través de los cuales la empresa GATE recibía los fondos que luego utilizaba para realizar los pagos de sueldos complementarios o adicionales a personeros de confianza del ministerio.

La jueza Chevesich procesó al ex ministro Cruz por fraude al fisco y por pagos irregulares a aproximadamente 75 funcionarios durante el periodo que ejerció como ministro entre marzo del 2000 y enero del 2002. Cruz adquirió especial notoriedad debido al cargo que ejercía cuando se produjeron estas irregularidades,

⁴ GATE es el acrónimo de Gestión Ambiental y Territorial S.A., empresa de propiedad de Héctor Peña Véliz, un militante socialista que había sido Secretario Regional Ministerial de Transportes entre 1990 y 1993.

pero también debido a las revelaciones que realizó en una entrevista concedida al diario *El Mercurio* el 16 de noviembre del 2002 donde reconoció haber recibido sobresueldos durante su gestión como Ministro de Obras Públicas. La revelación de Cruz fue particularmente controversial porque pese a reconocer públicamente un hecho ampliamente conocido (que los ministros recibían un suplemento adicional al sueldo oficial como miembros del gabinete), la forma en que el ex ministro reconoció recibir el dinero (en dinero en efectivo, dentro de un sobre) provocó que líderes de la oposición y analistas hablaran de prácticas gangsteriles y criticaran la falta de transparencia en las remuneraciones de los ministros. Aunque Cruz aparentemente había hecho las declaraciones para evitar que los depósitos de esos dineros adicionales a su salario fueran considerados como evidencia de soborno por parte de privados, su involucramiento en el aspecto mediático del proceso fue marcadamente poco feliz.

Carlos Cruz fue procesado por el delito de fraude al fisco y estuvo detenido durante 65 días. Aunque pudo salir en libertad el 12 de marzo, continuaba procesado en septiembre del 2003. Su alejamiento de la política ha sido completo. Después de renunciar al Partido Socialista, donde militaba desde la legalización de éste en 1990, Cruz se concentró en demostrar que su participación buscó exclusivamente mejorar la capacidad de gestión del ministerio y que los dineros por los cuales está siendo procesado no fueron a parar a su bolsillo. Aunque es ampliamente reconocido que es improbable que Cruz se haya enriquecido ilícitamente con esta práctica, su situación legal a septiembre del 2003 no dejaba de ser complicada pues su participación en la mayoría de los delitos que se investigan está demostrada en tanto rubricó con su firma casi todos los contratos cuya legalidad está actualmente siendo cuestionada.

Si bien es cierto, ambos casos fueron objeto de la atención pública cuando recién se destaparon y especialmente cuando los parlamentarios y ex funcionarios de gobierno fueron detenidos y permanecieron arrestados, la dinámica natural de los procesos judiciales, compleja y lenta, ha coadyuvado a que la opinión pública pierda el interés por los avances de los procesos judiciales. Pero fueron estos los que gatillaron el proceso político que este capítulo busca describir y explicar.

Como anticipó acertadamente *The Economist* en su primer artículo cubriendo el escándalo el 14 de noviembre, "El escándalo puede tener el efecto de dañar la imagen pública de todos los políticos. Como respuesta, el gobierno ha prometido medidas para disminuir el número de nombramientos políticos en la administración pública - una medida que el gobierno considera el primer paso hacia la creación de un servicio civil profesional. Personeros de gobierno esperan que la preocupación pública sobre la corrupción permita generar suficiente apoyo para que la legislación sobre el financiamiento de las campañas

sea aprobada por el parlamento. Eso pudiera ser demasiado optimista. Requeriría una demostración de energía política y unidad que la Concertación, ahora más que nunca parece no poseer”.

En un segundo artículo sobre los escándalos, el 6 de febrero del 2003, *The Economist* nuevamente enfatizó los resultados en materia de instituciones políticas y avances legislativos que éstos habían logrado facilitar: “El caso GATE parece no haber afectado negativamente la popularidad presidencial. Pero ha golpeado al gobierno. La soñolienta prensa ha desarrollado un nuevo apetito por el periodismo investigativo. Los empresarios, preocupados de que el escándalo dañe la recuperación económica después de dos años de mediocre crecimiento, quieren una nueva ley para regular el financiamiento político. La presión ejercida por ellos ha ayudado a que el gobierno y el principal partido de oposición lleguen a un acuerdo. Esto debería ayudar que una ley de financiamiento de campaña (bloqueada por la oposición desde el año 2000) y una ley que reforme el servicio civil logren convertirse en realidad. Si esto se logra, se cerrará la puerta a futuros abusos”.

Aunque la nota de *The Economist* de noviembre expresaba dudas de la capacidad del gobierno y de la Concertación para convertir esta crisis en una oportunidad de avanzar en la regulación del financiamiento de la política y en la creación de un servicio civil, como veremos en la siguiente sección, el gobierno si fue capaz de convertir este escándalo y crisis política en un triunfo legislativo y en un celebrado, aunque claramente limitado, avance en la modernización del gobierno y en la transparencia en el financiamiento de la política. En ese sentido, el escándalo que indudablemente dañó al gobierno del presidente Lagos y a la Concertación a fines del 2002 y comienzos del 2003 terminó por convertirse en un detonador de una reforma política que ya se ha convertido en uno de los principales logros de la administración del presidente Lagos.

ENERO DEL 2003: UNA CRISIS SE CONVIERTE EN OPORTUNIDAD

A medida que las investigaciones progresaban y el costo político del gobierno aumentaba, en la medida que personas cercanas al presidente estaban siendo procesados por en el Caso GATE, el presidente Lagos optó por buscar una solución radical al escándalo que había tenido al gobierno en una posición defensiva desde comienzos de octubre del 2002. Cuando algunos analistas incluso discutían la posibilidad de que el presidente fuera citado a declarar ante la jueza que instruíra el caso GATE, y otros discutían la posibilidad de que el presidente Lagos no llegara a terminar su mandato, el primer mandatario

optó por buscar una solución radical y definitiva al escándalo al promover un paquete legislativo que avanzara en la modernización del estado, evitando así que se volvieran a producir situaciones como las que desencadenaron en los casos Coimas y GATE, y que transparentara y regularizara, al menos parcialmente, el oscuro mundo del financiamiento de la política en Chile.

El 16 de enero, ante la sorpresa de muchos, el presidente Lagos recibió al presidente de la UDI, diputado Pablo Longueira, en su despacho de La Moneda. Ambos concordaron en los lineamientos de una agenda legislativa, que debía completarse antes del informe anual del presidente ante la nación el 21 de mayo, que incorporara tanto la modernización del Estado como el financiamiento de las campañas políticas. De esta forma, el presidente Lagos retomó la iniciativa al buscar convertir una crisis en una oportunidad para avanzar en la concreción de una agenda legislativa que formaba parte de la plataforma política de la Concertación pero que no había avanzado por diferentes motivos. Mientras la legislación pertinente al financiamiento de las campañas políticas y de la política en general no había avanzado debido a la oposición de los partidos de derecha, la agenda de modernización del Estado no había sido considerada como una de las prioridades más urgentes durante el gobierno del presidente Lagos. Un cambio de gabinete el 3 de marzo del 2003 complementó la estrategia presidencial de responder a las crisis políticas desatadas por estos escándalos con acciones que mejoraran la calidad y transparencia de la política y las instituciones de gobierno en Chile.

El acuerdo entre el presidente Lagos y el líder de la UDI Pablo Longueira permitió dar un impulso sustantivo a estos dos temas que, como veremos a continuación, ya habían generado suficiente preocupación en centros de pensamiento independientes, de la Concertación y de la oposición de tal forma que ya existía bastante material en materia de estudios y propuestas que facilitaron el rápido avance legislativo de las iniciativas concordadas entre el presidente Lagos y Pablo Longueira.

Más que nadie, el propio gobierno había realizado avances significativos en ambas materias, produciendo conocimiento, estudios y propuestas que facilitaron el accionar de las autoridades cuando se puso, literalmente, el acelerador a comienzos de enero para lograr que el parlamento aprobara estas iniciativas legislativas antes del 21 de mayo del 2003. Como hemos señalado en otro lugar, la existencia de trabajo previo que permita tener iniciativas legales listas para poder ser presentadas en el parlamento a la hora que se produce una oportunidad para legislar –ocasionada, como en este caso, por una crisis que produce una reacción y un reclamo ciudadano por avances concretos y rápidos– facilita tanto la adopción de estas reformas de segunda generación como también ayuda

a mejorar la calidad de dichas reformas (Navia y Velasco 2003). Sin este trabajo previo realizado a través de los años por diversas instancias y organismos de gobierno que permitieron la acumulación de conocimiento y el diseño de propuestas acabadas y detalladas para enfrentar los problemas que el acuerdo del 16 de enero buscaba abordar, el importante acuerdo logrado por el presidente Lagos con el principal líder político de la oposición no hubiera sido sino una declaración de intención que sólo hubiera evidenciado improvisación en el diseño de las políticas públicas y las instituciones de gobierno.

TRABAJO PREVIO EN MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

En 1994, el presidente Eduardo Frei creó el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, cuya tarea era “coordinar los esfuerzos modernizadores de ministerios y servicios, y diseñar y proponer políticas sobre la materia” (Comité Interministerial 2000: 7). El objetivo de este Comité era de largo plazo. La intención era poner en marcha un proceso de modernización del Estado que lograra convertir al aparato público en un ente moderno capaz de enfrentar los desafíos que se anticipaban para el país en el nuevo siglo. Bajo el liderazgo de Claudio Orrego⁵, el Comité Interministerial diseñó un plan que cubriera todo el periodo del presidente Frei. En palabras del propio informe del Comité el año 2000:

“Entre 1994 y 1996 se promovió un programa y una estrategia de modernización gradual. Se llevó a cabo una serie de iniciativas para sensibilizar a los altos directivos del sector público y a sus funcionarios y se optó por un sistema de gestión estratégica basado en resultados. Se impulsó un sistema de gestión para todo el gobierno. Previo a ello, se ejecutó un plan piloto con 11 servicios públicos que operó sobre la base de compromisos contraídos con la Dirección de Presupuestos. Se definieron seis módulos metodológicos, cada uno de los cuales correspondió a objetivos específicos a alcanzar en el proceso de modernización de la gestión. Ellos son la planificación estratégica, el escrutinio interno, el desarrollo de proyectos de modernización, el diseño de un sistema de control de gestión y el establecimiento de convenios de desempeño. La existencia

⁵ Joven líder demócratacristiano nacido en 1967, abogado, posgraduado en la Universidad de Harvard y entusiasta promotor de la modernización del estado, Orrego desempeñó ese cargo hasta marzo del 2000, cuando fue nombrado Ministro de Vivienda, Urbanismo y Bienes Nacionales por el recién asumido presidente Ricardo Lagos.

de una creciente atención en los resultados y en el desempeño puso en el tapete el tema de las remuneraciones. Al mismo tiempo que se mantuvo el crecimiento de las remuneraciones del sector público –que en 1996 registraron un alza acumulada promedio de 50% en comparación con 1990– éstas se vincularon progresivamente con el desempeño funcionario (Comité Interministerial 2000: 17).

Los objetivos del Comité de Modernización del Estado fueron ajustados a los desafíos y crecientes necesidades de la gestión pública. Resumidos en el mismo informe citado anteriormente, dichos objetivos buscaban mezclar tanto la mejora en los servicios ofrecidos por el estado a los ciudadanos como avanzar hacia la transparencia y la mejor utilización de los recursos públicos. Uno de los objetivos más ambiciosos del Comité era la creación de una institucionalidad que permitiera el desarrollo de un servicio civil en el sector público para cargos gerenciales y puestos que no requieren de exclusiva confianza política de aquellos en el gobierno. Los objetivos del Comité fueron reproducidos en el Informe sexenal del año 2000:

- *Constituir una red estable de servidores públicos que lidere y se comprometa con un Estado al servicio de la gente.*
- *Mejorar continuamente la accesibilidad y calidad de las atenciones que deben prestar los servicios a la ciudadanía.*
- *Garantizar la transparencia y probidad en el desempeño de las funciones públicas.*
- *Establecer una institucionalidad del Estado que permita mejorar la eficiencia, flexibilidad y coordinación de las actividades del sector público.*
- *Priorizar el logro de los resultados, estimular el uso eficiente de los recursos humanos, financieros y tecnológicos incorporando una cultura de evaluación.*
- *Posicionar en la agenda pública y al interior de los servicios del Estado, el sentido y las proyecciones del proyecto de modernización y generar el compromiso y la participación de todos los sectores involucrados (Comité Interministerial, 2000:18).*

El Comité asumió la creación de una institucionalidad de Gerencia Pública y Dirección Pública como una de sus prioridades⁶. Incluso, hacia fines de 1999

⁶ Muchos de estos documentos están disponibles en la página web del Comité de Modernización del Estado www.modernizacion.cl. Ver por ejemplo, “La Gerencia Pública, Elementos para un debate”, http://www.modernizacion.cl/doc_info/gpublica_elementos_debate.pdf; “Estatuto de Dirección Pública, Documento de Política”,

existía ya un Proyecto de Ley para un Sistema de Gerencia Pública producido por el Comité. De esta forma, cuando el presidente Lagos selló el acuerdo para legislar sobre estas reformas con el líder del opositor partido UDI, el gobierno simplemente lograba cerrar un acuerdo con la oposición para un proyecto que desde varios años antes estaba siendo elaborado desde el propio ejecutivo. En ese sentido, podríamos caracterizar el acuerdo como una decisión de legislar sobre una materia en la que el gobierno ya había hecho los estudios y la planificación necesaria para legislar con conocimiento de causa y con ideas concretas sobre la mesa⁷.

Pero el gobierno no había sido el único actor que había contribuido a generar conocimiento y propuestas sobre la modernización del Estado y la creación de un Servicio Civil. El Centro de Estudios Públicos (CEP), un organismo de producción intelectual y políticas públicas independiente financiado por empresarios y tradicionalmente asociado a la derecha moderada⁸, también se abocó al tema de la modernización del Estado. Para dicho efecto, formó una Comisión de Reforma del Estado en 1997⁹. Dicha comisión se concentró en dos grandes temas: el financiamiento de la política y la modernización del aparato público. Dos abultados volúmenes recogen los estudios, las conclusiones y recomendaciones del CEP (Valdés 2000, 2002). Aunque las recomendaciones del CEP y las propuestas iniciales del Comité de Modernización del Estado variaban en asuntos puntuales importantes, ambas entidades concordaban en la necesidad de proveer una solución que llevara a la creación de un “nuevo régimen laboral para los altos directivos a cargo de los Servicios públicos” (Valdés 2000: 12). Las diferencias que existían entre las propuestas del CEP y las producidas por la propia Comisión de Modernización se centraban, especialmente, en el grado de autonomía que habrían de tener las autoridades del nuevo servicio civil, los procesos bajo los cuales se produciría la contratación de los nuevos funcionarios de carrera de este servicio civil y la cantidad de

http://www.modernizacion.cl/doc_info/presentacion_2001.pdf; “Estatuto de Dirección Pública, Gestión del Desempeño, Guía de Implementación” http://www.modernizacion.cl/doc_info/gestion_desempeno.pdf

⁷ En ese sentido se podría incluso argumentar que estos escándalos convencieron al gobierno de legislar sobre una materia que ya había sido estudiada, donde existían propuestas concretas producidas por el mismo gobierno y donde la oposición de derecha había expresado su intención de apoyar las reformas.

⁸ Para mayor información sobre el CEP, ver “Nosotros” en <http://www.cepchile.cl/>

⁹ Los miembros de dicha comisión fueron Fernando Allende, José Pablo Arellano, Enrique Barros, Harald Beyer, Vivianne Blanlot, Jorge Cauas, Francisco José Folch, Juan Andrés Fontaine, Arturo Fontaine T., David Gallagher, Carlos Hurtado, Cristián Larroulet, Norbert Lechner, Nicolás Majluf, Eliodoro Matte, Máximo Pacheco M., Carlos Peña, Jorge Rosenblut, Lucía Santa Cruz, Eugenio Tironi, Salvador Valdés Prieto, Eugenio Valenzuela, Rodrigo Vergara y Wolf Von Appen.

puestos, actualmente de exclusiva confianza del presidente de la república, que habrían de ser traspasados al nuevo servicio civil.

TRABAJO PREVIO EN FINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA

Tanto el gobierno como el Centro de Estudios Públicos también habían avanzando bastante en la discusión de propuestas y proyectos para regular y transparentar el financiamiento de la política y de las campañas electorales en Chile. Además, otros institutos y centros de pensamiento también habían elaborado propuestas sobre la materia. La Fundación Chile 21, asociado al sector progresista de la Concertación y el Instituto Libertad y Desarrollo, asociado con el partido UDI, habían entrado al debate con documentos, propuestas y opiniones editoriales.

Aunque a diferencia de lo que había ocurrido con los proyectos de modernización del Estado, en materia de financiamiento electoral el gobierno del presidente Lagos ya había intentado infructuosamente legislar al respecto el año 2000. En esa ocasión, la idea de legislar no recibió suficiente apoyo en la Cámara de Diputados debido a la inesperada oposición de la bancada de Renovación Nacional que inicialmente había expresado su voluntad de legislar al respecto. El frustrado intento del gobierno del presidente Lagos dejó en claro, no obstante, que su administración estaba más interesada en legislar primero sobre el financiamiento de las campañas políticas que en introducir la legislación que crearía un nuevo servicio civil en el país.

Los motivos para esta incapacidad de legislar respondían a visiones diametralmente opuestas sobre el tipo de legislación que debiera existir para regular y transparentar el financiamiento de las campañas y de la política en general. Mientras en la Concertación el principal objetivo tenía que ver con limitar lo que se consideraban como gastos excesivos en las campañas electorales y con fomentar la transparencia respecto al origen de los fondos de campaña, desde los partidos de derecha y los centros de estudios asociados a ese sector se insistía en la necesidad de evitar que los recursos del fisco fueran destinados a financiar campañas políticas de candidatos afines al gobierno. Así, las marcadas diferencias en los objetivos perseguidos por el gobierno de la Concertación y los partidos de derecha en materia de regulación del financiamiento de la política constituían barreras infranqueables para poder lograr avances legislativos en esta materia.

Pero el acuerdo alcanzado por el presidente Lagos y el presidente de la UDI en enero del 2003 fue posible en buena medida porque incluía dos grandes

temas: la modernización del estado a través de la creación de un servicio civil, tema que interesaba en forma especial a los partidos de derecha, y la regulación del financiamiento de la política y de las campañas electorales, tema que había sido una de las preocupaciones más importantes de los partidos de la Concertación durante la década de los 90.

MAYO DEL 2003: DOS ESPERADAS REFORMAS VEN LA LUZ

El acuerdo logrado en enero del 2003¹⁰ incluía una tabla de 49 iniciativas legislativas¹¹. Estas iniciativas se dividían en 5 grandes áreas: gestión pública (7 iniciativas), gestión de recursos humanos (4), gestión financiera (7), descentralización (5), financiamiento de la política (6), transparencia (13) y agenda de promoción del crecimiento (7). Las principales iniciativas guardaban relación con la creación de la Dirección Nacional del Servicio Civil, regulación de las compras públicas, Transparencia en el financiamiento de campañas electorales y partidos políticos, y regulación del lobby. Pero los acuerdos alcanzaban también temas de regionalización, descentralización y modernización de los aparatos públicos.

Considerando que el objetivo era lograr que una buena parte de este acuerdo fuera aprobado antes de que el presidente entregara su informe anual al congreso nacional el 21 de mayo del 2003, las propuestas más importantes y simbólicas fueron incluidas en lo que se denominó una *agenda corta*, cuyo trámite recibiría urgencia parlamentaria para acelerar así su aprobación. Pero también había otras reformas que fueron acordadas dentro de este grupo de 49 que no fueron incluidas en la *agenda corta*. Esas incluían, por ejemplo, la creación del Defensor Ciudadano. Se informó que la agenda completa debía ser aprobada antes de terminar el año 2003. Aunque pocos creían que eso pudiera ocurrir, el compromiso del gobierno era al menos introducir todas las iniciativas legislativas acordadas al parlamento antes de finalizado el año. Como señalé en la sección anterior, debido a que el gobierno ya había avanzado considerablemente en muchas de estas materias, los proyectos de ley estaban ya listos o a punto de ser terminados para poder luego ser despachados al legislativo.

Pese al breve plazo que mediaba entre la adopción del acuerdo y la fecha límite autoimpuesta del 21 de mayo, gobierno y oposición lograron que el congreso aprobara los principales elementos de la llamada agenda corta dentro

¹⁰ El texto del acuerdo está disponible en <http://www.camara.cl/aindex/acuerd/acuerdos.pdf>

¹¹ Los contenidos de dicho acuerdo están disponibles en <http://www.camara.cl/aindex/acuerd/acuerdo.pdf>

del plazo estipulado. Las principales iniciativas aprobadas corresponden a las leyes 19.882 (sobre Nuevo Trato y Dirección Pública)¹², 19.884 (sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral)¹³ y 19.885 (sobre Donaciones, incluso a entidades de carácter político)¹⁴.

La Ley sobre Nuevo Trato y Dirección Pública crea un Consejo autónomo de Alta Dirección Pública (CADP) compuesto por 5 miembros. Uno será de exclusiva confianza del presidente y los otros cuatro serán inamovibles durante sus periodos de 6 años. Cada tres años, dos nuevos Consejeros serán nombrados por el presidente con ratificación del Senado. El miembro de exclusiva confianza presidencial será a la vez el jefe de un nuevo servicio público denominado Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC) y dependerá del Ministerio de Hacienda. Esta nueva estructura estará encargada de la creación y mantenimiento del servicio civil del aparato público. Mientras el CADP presentará temas con nombres de personas calificadas al presidente para llenar vacantes en la dirección de 98 servicios públicos que deben estar cubiertos por esta nueva ley antes del 2009. Para el 2004, 48 de esos jefes de servicio serán nombrados de esta forma. Luego se irán incorporando 10 nuevos servicios cada año hasta llegar a los 98 servicios¹⁵. Aunque el presidente mantendrá el derecho de remover de su cargo a cualquiera de estos jefes de servicio y sus subalternos de la plana ejecutiva, el reemplazo de dichas personas sólo podrá ser realizado a través del procedimiento de temas propuestas por el CADP.

Las dos leyes sobre control de gasto electoral permiten a los privados, incluidas las empresas, a realizar donaciones a candidatos y partidos políticos en periodos de campaña electoral y durante periodos en que no existan campañas electorales. Existirán tres tipos de donaciones, aquellas que sean públicas, donde se conocerá tanto al donante como la cantidad de dinero donada. Habrá un segundo tipo de donaciones, de carácter reservado, en que la identidad del donante será mantenida en reserva por el Servicio Electoral pero la cantidad total donada por todos los donantes para un candidato o partido será de conocimiento público. Un tercer tipo de donaciones serán aquellas entregadas directamente al candidato o al partido, pero estas no podrán superar, en conjunto el 20% del límite total del gasto autorizado para cada campaña ni podrán ser superiores a 20 Unidades de Fomento¹⁶ por donante.

¹² Promulgada el 11 de junio del 2003.

¹³ Promulgada el 7 de julio del 2003.

¹⁴ Promulgada el 7 de julio del 2003.

¹⁵ Cabe destacar que 29 de estos servicios corresponden al sector salud; y que hay 28 servicios adicionales que fueron excluidos de esta modalidad, manteniéndose para ellos la modalidad anterior, que consiste en que los puestos son de exclusiva confianza del presidente, quien puede nombrar a cualquier persona a dichos puestos (Valdés Prieto 2003).

¹⁶ Aproximadamente \$550 dólares en septiembre del 2003.

La ley de gasto también establece mecanismos de donación para periodos en que no hay campañas electorales y regula también en detalle las tres formas de donación descritas brevemente en el párrafo anterior. Adicionalmente, la nueva ley establece topes máximos de gasto electoral por campaña, considerando tanto el tipo de elección (presidencial, senatorial, cámara de diputados y municipal) como el tamaño de cada distrito. Aunque hay visiones profundamente divergentes sobre los verdaderos efectos que tendrá esta nueva ley en transparentar el financiamiento de la política y en reducir los reconocidamente excesivos gastos en que incurren las campañas políticas en Chile¹⁷, la mayoría de los analistas considera que es un paso importante para comenzar a regular y transparentar una actividad que históricamente estuvo caracterizada por la falta de transparencia y el desconocimiento sobre las fuentes de financiamiento de los diferentes partidos y candidatos en las elecciones.

Una de las principales complicaciones que se anticipa tendrá la aplicación de la nueva ley de financiamiento de la política guarda relación con la marcada debilidad de los mecanismos de control que han sido introducidos en dicha legislación. Una situación que debilitó aún más los frágiles mecanismos de control que inicialmente incluía la legislación aprobada por el Congreso fue la decisión del Tribunal Constitucional de declarar inconstitucional los procedimientos para aplicar multas en razón de que la legislación no otorgaba mecanismos a los afectados para defenderse adecuadamente en un tribunal. Así dadas las cosas, “haciendo un símil con la ley de tránsito, la nueva ley impuso luces rojas para el financiamiento, pero si alguien sobrepasa una luz roja, no habrá multas. Adicionalmente, existirán muy pocos mecanismos de control del gasto efectivo realizado en cada campaña” (Fuentes 2003a: 1).

OCTUBRE DEL 2003: AUNQUE NO SE PUEDE CANTAR VICTORIA, ESTAMOS MEJOR QUE ANTES

Un año después de desatado el escándalo Coimas, en octubre del 2003, el país parece haber dejado atrás los efectos de dicho escándalo. El gobierno además se precia de haber logrado la aprobación de dos grandes reformas político-administrativas que habían estado en la agenda de modernización del estado y consolidación democrática de la Concertación por un largo tiempo. No obstante, como han señalado algunos, en particular en lo que respecta al nuevo marco

¹⁷ Para una defensa de las fortalezas de esta ley, ver Valdés 2003; para una crítica de esta ley ver Fuentes, 2003a, 2003b. Fuentes (2003a) destaca, por ejemplo, que pese a existir límites a los gastos de campaña, no existen multas ni sanciones para aquellos candidatos que no respeten dichos límites.

legal para el financiamiento de la política, la reforma dista mucho de otorgar suficientes garantías de transparencia y oportunidad de participación para aquellos candidatos con menos recursos (Fuentes 2003^a). Pero así y todo, el solo hecho que los partidos de derecha hayan aceptado legislar sobre el financiamiento de las campañas electorales y de la política en periodos donde no hay campañas electorales representa un importante avance. Claramente, la nueva legislación presenta una serie de problemas y carencias puntuales que son, por cierto, similares, o al menos comparables, a las que existen en la mayoría de los países que han intentado legislar sobre el financiamiento de las campañas y de la política. Pero es un gran avance haber logrado legislar sobre un asunto que hasta hace unos meses representaba el más oscuro aspecto de la democracia chilena.

En lo que respecta a la nueva institucionalidad del servicio civil, las preocupaciones más importantes guardan relación con la capacidad que tendrán los nuevos organismos para demostrar su autonomía de los gobiernos de turno y para efectivamente facilitar la creación y consolidación de un servicio civil en el país. Diversos analistas han planteado dudas y no pocos han hecho sugerencias sobre qué medidas adicionales se debieran adoptar para asegurar la saludable formación de un servicio civil profesional y eficiente en el país. La decisión del legislativo y del ejecutivo de “adapt[ar] instituciones que sólo existen en sistemas parlamentarios a nuestro sistema presidencial” (Valdés 2003: 3) subraya una tradición latinoamericana cuyos resultados han sido altamente cuestionables. La adopción de instituciones y funciones propias de regímenes parlamentarios por regímenes presidenciales ha demostrado ser fuente de importantes tensiones y desestabilización en Latinoamérica. La obstinación de muchos países latinoamericanos en combinar, por ejemplo, regímenes presidenciales con sistemas electorales de representación proporcional (que sólo han tenido éxito en regímenes parlamentarios), es el más conocido, pero ciertamente no el único ejemplo (Navia y Velasco 2003). La decisión de combinar una institucionalidad propia de los regímenes parlamentarios como el Consejo de Alta Dirección Pública en un país con un sistema presidencialista fuerte –sino exacerbado– debiera ser más un motivo de preocupación que uno de orgullo.

Pero al final del día, todos los actores involucrados y los analistas consideran que el país ha avanzado significativamente en mejorar la calidad de su democracia y de sus instituciones. Aunque seguramente muchas de las características del diseño original de los dos grandes paquetes legislativos terminarán siendo modificados a medida que pase el tiempo y la implementación de ambos modelos sea sometida a la verificación empírica de su efectividad, el solo hecho de haber podido demostrar que fue capaz de transformar una crisis en una oportunidad para adoptar profundas reformas modernizadoras del estado y del financiamiento de la política hablan muy bien de la clase política gobernante en Chile. Resta por

ver si las reformas adoptadas contribuyen en la práctica a generar más transparencia en el financiamiento de la política y permiten la formación y consolidación de un verdadero servicio civil de servidores públicos profesionales y autónomos a los vaivenes de la política electoral. Es más, la conclusión final sobre el verdadero éxito de la respuesta que entregó el liderazgo político nacional a la crisis producida por el escándalo de octubre del 2002 sólo podrá ser conocida cuando estas reformas hayan sido implementadas y podamos evaluar su efecto real. Pero al haber avanzado en dos materias que habían estado estancadas y obstruidas desde el retorno de la democracia en Chile son una señal de satisfacción para analistas y observadores.

BIBLIOGRAFÍA

- Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública (1999) “La Gerencia Pública, Elementos para un debate”, Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública. http://www.modernizacion.cl/doc_info/gpublica_elementos_debate.pdf
- Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública (2000) *El Estado al Servicio de la Gente. Balance 1994-2000*. http://www.modernizacion.cl/index_archivos.htm
- Fuentes, Claudio (2003a) “Debilidades en nueva ley de financiamiento electoral”. Documento de Trabajo, FLACSO, Santiago, Chile.
- Fuentes S, Claudio (2003b) “Financiamiento electoral: La Necesaria Modernización de la Democracia Chilena”. *Colección Ideas*, Fundación Chile 21, 4.30 (Abril).
- “GATE-gate. Lessons from a murky scam” *The Economist*, febrero 6, 2003.
- Navia, Patricio y Andrés Velasco (2003) “The Politics of Second Generation Reforms in Latin America”. En: John Williamson y Pedro-Pablo Kuczynski (eds.) *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*. Washington: Institute for International Economics.
- “Small bribe, big stink in Chile” (2003) *The Economist*, noviembre 14, 2002.
- Valdés Prieto, Salvador (2000) *Reforma del Estado. Volumen I: Financiamiento político*. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Valdés Prieto, Salvador (2002) *Reforma del Estado. Volumen II: Dirección Pública y Compras Públicas*. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Valdés Prieto, Salvador (2003) “Reforma del Estado: Una reforma estructural del ‘mercado’ político” Ponencia presentada en el encuentro de la Sociedad de Economía de Chile, Punta de Tralca, 25-26 septiembre.

CÓMO PERDER UNA OPORTUNIDAD EN POLÍTICA: EL CASO DE LA LEY DE FINANCIAMIENTO ELECTORAL EN CHILE¹

Claudio Fuentes²

INTRODUCCIÓN

Una constante de la actividad política es que aquellos que la ejercen tienden a concentrarse en objetivos de corta duración más que en las consecuencias de mediano y largo plazo. La aprobación de la ley en el Congreso sobre “transparencia, límite, y control de gasto electoral” en mayo del 2003 y su posterior promulgación en agosto es un clásico ejemplo de esta situación.

El contexto político era evidente: primero, el gobierno requería con urgencia aprobar leyes para demostrar su interés en promover una agenda de probidad y anti-corrupción. Segundo, la oposición estaba dispuesta a negociar una “agenda corta” de leyes, dentro de las que se incluyó la ley de financiamiento electoral. Entre febrero y agosto se aprobó una ley que venía siendo discutida como idea legislativa desde 1994.

A simple vista se comprueba una primera constante o “ley” de la actividad política: una situación de crisis abre una oportunidad política mayor para aprobar legislaciones, modificar instituciones, y transformar el status quo. Sin embargo, la premura no garantiza que aquello se convierta en un efectivo cambio del status quo.

De ahí que podríamos desarrollar una segunda “ley” de la actividad política: sólo en contadas ocasiones los actores políticos aprovechan las oportunidades que les brinda el contexto político para realizar importantes transformaciones. Por lo general, los actores políticos y tomadores de decisión tienden a concentrarse en los objetivos de corto plazo, olvidando las consecuencias futuras de sus decisiones.

¹ Este trabajo forma parte de un programa de trabajo sobre transparencia y gobernabilidad que se está desarrollando en FLACSO-Chile. Una versión más completa de este artículo se preparó para la Unidad de Promoción de la Democracia de la OEA. El autor agradece el aporte de Andrés Villar en esta investigación.

² Cientista político, profesor e investigador de FLACSO-Chile.

En este artículo demostraré este punto utilizando el caso de la ley de financiamiento electoral. Si bien el contexto político era altamente favorable para una reforma significativa, los objetivos de corto plazo de los tomadores de decisión opacaron la gran oportunidad de hacer una reforma significativa en el sistema político. El resultado es una ley que no garantiza transparencia, que coloca límites a las campañas políticas similares a los del año 2000 y, más importante y paradójico, ni siquiera sanciona a los que violen dicha normativa.

EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS EN CHILE

Los partidos políticos en Chile y las campañas políticas son financiadas principalmente a partir de un financiamiento privado de carácter anónimo. Hasta agosto del 2003 no existían regulaciones para definir la procedencia de dichos fondos, como tampoco un sistema de control de tales donaciones.

El financiamiento permanente de los partidos políticos está regulado por la ley de carácter orgánico constitucional No 18.603 que establece en el título V que los ingresos de los partidos políticos estarán constituidos por las cotizaciones ordinarias o extraordinarias que efectúen sus afiliados, por las donaciones, por las asignaciones testamentarias que se hagan en su favor y por los frutos y productos de los bienes de su patrimonio. Las cotizaciones, donaciones y asignaciones testamentarias que se hagan a favor de los partidos políticos están exentas de impuestos hasta por un monto de 30 Unidades Tributarias Mensuales (1.300 dólares). El artículo 33 prohíbe el financiamiento de partidos con fondos de origen foráneo.

Tal como algunos estudios lo han indicado (Huneus 1998) dicha norma es formal y desde su origen no tiene una intencionalidad de control público del financiamiento de los partidos. Por ejemplo, el Servicio Electoral puede investigar sólo los errores administrativos en la confección de los libros y no tiene capacidad para indagar en la procedencia de los fondos y donaciones que los privados hacen a los partidos. Adicionalmente, el Servicio Electoral tampoco tiene la capacidad física para hacer indagaciones y establecer hasta qué punto los ingresos y egresos de los partidos políticos en Chile se ajustan a la realidad. Finalmente, se advierte un retraso importante en la presentación de informes al servicio electoral. De acuerdo a la ley, los partidos deben presentar su balance a más tardar el día 30 de abril de cada año. Dicha información se hace pública a través del diario oficial con un retraso de entre 8 meses y un año.

En la presentación de aquellos informes anuales de ingresos y egresos, el grueso de su financiamiento (aproximadamente un 80%) corresponde a cuotas de afiliados. En 1995, los partidos políticos con representación en el Congreso reconocieron haber tenido ingresos por USD\$179.000 anuales como promedio, un monto relativamente bajo, si se consideran las necesidades reales de los partidos. La cifra tiende a disminuir en el año 2000 y a recuperarse en el año 2001. Vale hacer notar fuertes variaciones entre partidos y a lo largo de los años. Llama la atención, por ejemplo, que Renovación Nacional muestra una declinación en sus ingresos. En el caso del PPD se advierte un significativo aumento en el año 2000—lo que podría explicarse por el triunfo del presidente Ricardo Lagos en dicho año. Finalmente, el Partido Demócrata Cristiano es sin duda el partido con mayores niveles de ingreso, lo que se explica por ser el partido más grande del país.

Tabla N°1
INGRESOS TOTALES PARTIDOS POLÍTICOS, 1995, 2000, 2001
Balances entregados al Servicio Electoral
(En dólares de cada año. Valores aproximados)

	1995	2000	2001
Partido Demócrata Cristiano PDC	247.000	170.000	322.000
Partido Radical Social Demócrata PRSD	74.000	59.000	627.000
Partido por la Democracia PPD	165.000	262.000	219.000
Partido Socialista PS	257.000	255.000	321.000
Unión Demócrata Independiente UDI	162.000	182.000	161.000
Renovación Nacional RN	172.000	119.000	87.000
Promedio	179.000	175.000	289.000

Fuente: 1995. Diario oficial. Citado en Huneus 1998. 2000 y 2001, elaboración, Diario Oficial. Conversión a dólar utilizando el promedio anual del precio de cambio determinado por el Banco Central de Chile. Dólar 1995: USD\$1 = \$415. Dólar 2000: USD\$ 1 = \$539

Dólar 2001: USD\$ 1 = \$634

En cuanto al financiamiento de campañas electorales, hasta la fecha de elaboración de este informe no existía en Chile ninguna regulación vinculada al financiamiento público o privado directo a campañas electorales. La única fuente indirecta de financiamiento lo constituye la franja electoral gratuita en el caso de elecciones de candidatos al Congreso y Presidenciales. La ley 18.700 (orgánica constitucional sobre votaciones populares y escrutinios) de mayo de 1988 pero con modificaciones posteriores, regula la propaganda, publicidad y el acceso de los partidos políticos a la televisión en tiempo de campaña. La misma ley 18.700 establece una serie de disposiciones sobre el acceso de las candidaturas a la televisión—ciertamente el principal medio para obtener visibilidad pública en Chile.

No existen estudios sistemáticos sobre el costo de las campañas electorales en Chile. Como regla general, los partidos políticos financian sus campañas en base al aporte voluntario de sus militantes y de donaciones de pequeños y grandes empresarios. Sin embargo, y de acuerdo al economista Salvador Valdés existiría una tercera forma de financiamiento, la extorsión: “Cuando el partido del candidato amenaza al potencial donante con provocarle un daño si no dona”³. Sin embargo, Valdés reconoce que no existen cifras exactas o casos que se puedan mencionar.

En el caso de los grandes empresarios, algunos de ellos realizan donaciones tanto a los partidos de la Concertación y de la Alianza por Chile⁴. Así, los partidos disponen de un pozo general que dividen entre sus candidatos(as) y que se traduce generalmente en material gráfico. En el caso del PDC, el apoyo en material gráfico se hace de acuerdo a la proporcionalidad de los votos obtenidos por distrito⁵. Adicionalmente, los (as) propios candidatos (as) buscan apoyos económicos específicos dentro y fuera de su distrito.

En el caso del PPD, en 1994 se diseñó un sistema novedoso. Los 34 candidatos a diputados firmaron una cantidad de letras y los que salieron electos tuvieron la obligación de pagar, mientras los que no resultasen electos se les condonaría la deuda. Dicho partido apoyó a sus candidatos(as) en un cuarto del costo total de las elecciones⁶. Por lo general, los gastos asociados a encuestas dentro del distrito, campañas telefónicas, arriendo de equipos, arriendo de locales, etc., son asumidos por los propios candidatos(as).

Respecto de los costos de una campaña, las estimaciones son variadas. De acuerdo al vice-presidente del PDC, Patricio Rojas, en una campaña política para diputados en distritos pequeños con 100 mil electores, los partidos gastan entre 80 y 90 millones de pesos (2003 USD\$ 115.000 y 128.000). Una campaña senatorial en la región metropolitana (con más de 1 millón de electores) los partidos políticos habrían gastado aproximadamente 600 millones de pesos (unos 2003 USD\$ 850.000)⁷.

³ “Financiamiento electoral” *La Tercera*, 1 de julio, 2001.

⁴ Entrevista con diputado, mayo, 2003. La Concertación de partidos por la democracia ha gobernado sucesivamente el país desde el restablecimiento de la democracia bajo los gobiernos de Patricio Aylwin (1990-1994), Eduardo Frei (1994-2000), y Ricardo Lagos (2000-2006). La Concertación está integrada por el partido Demócrata Cristiano (PDC), el partido radical social-demócrata (PRSD), el partido socialista (PS) y el Partido por la Democracia (PPD). Los partidos políticos de derecha están organizados en torno a la Alianza por Chile y consideran a la Unión Demócrata Independiente (UDI) y Renovación Nacional (RN).

⁵ “Candidatos rompen el Chanchito”. *La Nación*, 1 de noviembre 1997.

⁶ *Ibid.*

⁷ Intervención del Vicepresidente de la Democracia Cristiana en el Foro Panel: “Ley de financiamiento electoral” organizado por Transparencia Internacional, Participa y FLACSO-Chile, 13 de mayo, 2003. Equivalencia en dólares del 2003.

A fines del 2001, la organización no gubernamental SUR profesionales presentó un estudio donde se estimó el costo de las campañas parlamentarias en circunscripciones senatoriales (con más de 200 mil electores) y distritos de diputados con 120 mil electorales. En el primer caso, sostiene el estudio, estimaba que los gastos oscilaban entre los 160 y 240 millones de pesos (2001 USD\$ 250 a 350 mil). En el segundo caso, se estimaba que se estaba gastando unos 80 millones de pesos (2001 USD\$ 126 mil). En dicho estudio se indica además que la diferencia en el gasto entre oposición y gobierno es de 3 a 1 como promedio⁸.

Otro estudio, realizado por la Corporación Tiempo 2000 en el distrito de Providencia-Ñuñoa de la región metropolitana, señala que mientras la oposición de derecha había gastado una cifra estimada de 220 millones de pesos (2001 USD\$ 340.000), la Concertación había gastado 88 millones (2001 USD\$ 138.000)⁹.

A juicio del ex senador Sergio Bitar, y reafirmando la anterior tendencia, en una campaña a diputados se gasta como mínimo unos 100 mil dólares mientras que en una a senadores el mínimo llega a 500 mil dólares. Indicó además que en algunas regiones los gastos para campañas a senadores llegó a ser de entre 1 a 2 millones de dólares¹⁰.

En cuanto a los costos de una campaña presidencial, las que tuvieron lugar en diciembre de 1999 incentivaron un importante debate sobre las cifras y costos de la misma producto del despliegue de ambas candidaturas. A mediados de 1999, la prensa informaba que cálculos conservadores estimaban el gasto total de las campañas en 11 mil millones de pesos (1999 USD\$ 22 millones). Adicionalmente, fuentes de prensa estimaron que en dichas presidenciales la diferencia entre el gasto de campaña de la oposición frente a la Concertación fue de 10 a 1, esto es, por cada peso gastado por la Concertación la oposición gastó diez¹¹.

El siguiente cuadro muestra un resumen de las estimaciones hechas a partir de diversas fuentes ya reseñadas sobre el gasto en campañas electorales. Para una campaña senatorial en una circunscripción grande (en la región metropolitana de Santiago por ejemplo), las estimaciones van desde los 850 mil a los 5 millones de dólares, aunque esta última cifra fue citada sólo una vez. Para una circunscripción senatorial promedio, las cifras van desde 250 mil a 3 millones de dólares, aunque de nuevo, parece ser que la cifra más reiterada se acerca a los 400 mil dólares.

⁸ “Senadores gastan entre 160 y 240 millones en campaña”. *Primera Línea*, 27 de noviembre, 2001.

⁹ “Estudio revela ‘indecencia’ del gasto en campañas”. *Primera Línea*, 23 de octubre, 2001.

¹⁰ “¿El necesario costo de las democracias?” *Primera Línea*, 9 de mayo, 2002.

¹¹ “La Obscuidad del gasto electoral”, *La Nación*, 19 de diciembre, 2001.

En el caso de una campaña a diputados en un distrito promedio, las cifras oscilan entre 100 mil y los 340 mil dólares. Debe tenerse en cuenta que las fuentes consultadas vinculadas a la Concertación hablan de una diferencia en el gasto por concepto de campañas de 3 a 1 entre la derecha y la Concertación¹².

Tabla N°2
ESTIMACIONES DE RANGOS DE GASTOS POR CAMPAÑA
Diversas fuentes (En Dólares de cada año)

	Estimaciones conservadoras	Estimaciones Menos conservadoras
Campaña Senatorial Distrito + 500 mil electores	1.100.000 (1997) 850.000 (2001) 950.000 (2001)	5.000.000 (1997)
Campaña Senatorial Distrito - 300 mil electores	450.000 (1997) 250-350.000 (2001) 250-315.000 (2001) 500.000 (2001)	3.000.000 (2001) 1-2.000.000 (2001)
Campaña Diputado Distrito 100-150 mil electores	111.000 (1997) 115-125.000 (2001) 100.000 (2001)	300.000 (1997) 340.000 (2001)
Campaña Parlamentaria Gasto total estimado	40 a 70 millones	
Campaña Presidencial Gasto total estimado	20 a 22 millones	

Fuente: Cuadro elaborado por el autor. Basado en informaciones de prensa.

Entre 1990 y el 2003 se presentaron siete iniciativas legales en el Congreso intentando regular el financiamiento en campañas políticas. Las dos primeras fueron presentadas por el gobierno de centro-izquierda de la Concertación de partidos por la democracia y fueron rechazadas en el Congreso por la oposición. Dado que la oposición mantiene una mayoría en el Senado, las iniciativas legales requieren el apoyo de la oposición para ser discutidas en el Congreso. En 1994 y 1998 diputados de la Concertación presentaron mociones en el Congreso que también fueron rechazadas.

El gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006) presentó dos nuevas iniciativas que fueron discutidas en el Congreso. El tema cobró relevancia para las elecciones parlamentarias del 2001, donde hubo nuevas denuncias contra el excesivo gasto en campañas electorales.

¹² El autor no encontró referencias públicas de los partidos de derecha cuestionando las afirmaciones de los sectores de la Concertación. No obstante, la mayor crítica de dichos sectores se ha referido a la utilización de fondos públicos con fines electorales.

La coyuntura de denuncias por escándalos de corrupción en las que se habrían involucrado algunos diputados hicieron que durante el año 2002 y 2003 se repusiese la idea de legislar sobre la materia, lográndose un consenso mínimo que permitió la aprobación de una ley a fines de mayo del 2003 y su final promulgación en agosto del mismo año.

Pese a la recurrencia del tema en la agenda legislativa, aquello no significa que el tema estuviese en el centro de la atención pública. Como es de esperarse, el tema ha cobrado importancia política antes y durante una elección. Ello por ejemplo ocurrió en 1992 justo antes de las primeras elecciones municipales, donde el Ejecutivo propuso una reforma para que el estado otorgase un subsidio para los candidatos a alcalde. En aquella coyuntura, algunos partidos de la Concertación propusieron –sin tener un resultado positivo– crear un fondo público privado y público para financiar las campañas y reducir el costo de las mismas¹³. Lo mismo se verificó durante la elección parlamentaria de 1997 la elección presidencial de 1999-2000 y la parlamentaria del 2001.

Tabla N°3
INICIATIVAS LEGALES EN EL CONGRESO, 1990-2003

Fecha	Iniciativa	Promotor	Resultado
1991	Proyecto que regula financiamiento de campañas y otorga financiamiento público a partidos políticos	Ejecutivo	Rechazado
1992	Proyecto para financiar campañas municipales	Ejecutivo	Rechazado
1994	Moción regula financiamiento de campañas	Moción Diputados PDC	Rechazado
1998	Moción que regula financiamiento de Campañas	Moción Diputados PDC	Rechazado
2000	Proyecto que regula financiamiento de campañas	Ejecutivo	Rechazado
2001	Proyecto que regula financiamiento de campañas	Ejecutivo	Pendiente
2002/3	Proyecto que regula financiamiento de campañas y otorga financiamiento público para campañas	Ejecutivo	Aprobado

PDC: Partido demócrata cristiano.

Sin embargo, la coyuntura que marcó el debate fue cuando se desaforó a 6 legisladores de la Concertación en el año 2002 por estar supuestamente involucrados en actividades ilícitas con una empresa que financió una campaña política de algunos diputados.

¹³ “Proponen ‘Fondo Público’ para financiar campañas” *El Mercurio*, 23 de febrero, 1992.

El caso, conocido como “coimas”, abrió la discusión sobre la relación entre dinero y política. A comienzos del 2003, el gobierno y la oposición acordaron establecer una agenda de modernización del Estado, lo que incluyó aprobar una ley de financiamiento de campañas electorales, que será objeto de análisis en la siguiente sección.

Tabla N°4
ARGUMENTACIÓN EN TORNO AL ESTABLECIMIENTO DE
UNA LEY SOBRE FINANCIAMIENTO ELECTORAL

A Favor	En Contra
<p>“Se requiere independencia de los partidos respecto de los empresarios” Diputado Rojo, PDC 1991</p> <p>“Es nefasto tener mecenas financiando a los partidos” Vice Pte, PPD, 1992</p> <p>“Se requiere prevenir la corrupción” Senador Ominami, PS 1994</p>	<p>“El actual sistema garantiza la autonomía y expresión individual de preferencias” Diputado Bombal, UDI, 1994</p> <p>-La UDI precisó tres prioridades: rechazo a limitar el gasto, establecer tope para gastos gubernamentales en periodos de campaña y no limitar las donaciones anónimas. 2001</p>
<p>“Se daña transparencia de los partidos” Del Valle, PPD, 1992</p>	<p>“El estado no cuenta con recursos para financiar a los partidos” Diputado Ulloa, UDI, 1991</p> <p>“Hay otras prioridades sociales que deben ser atendidas primero” Presidente RN, 1991</p> <p>“Hay prioridades sociales que requieren más recursos que los partidos” J. Lavín, UDI, 1992</p> <p>“El financiamiento público a los partidos daña a los pobres” Diputado Chadwick, UDI 1992</p> <p>“Mientras la gente nos pide preocuparnos de los temas de ellos, el gobierno insiste con la ley de gasto electoral. Me parece increíble” Diputado Longueira, 2001</p> <p>“Se requiere limitar primero el intervencionismo de gobierno en las campañas” Senador Coloma 2002</p>
<p>“Se requiere de cumplir con un principio de equidad” Senador Gazmuri, PS, 1992</p>	
<p>“No sólo se requiere transparencia sino que controlar gasto efectivo” Diputado Luksic 1998</p>	
<p>“Alianza por Chile legislaría si se norman las actuaciones del ejecutivo en campañas” Presidente RN, 2001</p>	

Fuente: Archivo de Prensa, FLACSO-Chile.

El caso coimas marcó un quiebre en las argumentaciones tradicionales de los partidos para enfrentar el tema. La coalición de la Concertación observa una

marcada consistencia en sus argumentos a favor de la regulación de los gastos electorales. Sus argumentos han girado, desde 1990, en torno a: (a) establecer independencia entre los empresarios (donantes) y los partidos políticos mediante la generación de un financiamiento público para las campañas, (b) la necesidad de tener igualdad de oportunidades entre los partidos y visiones, (c) la necesidad de establecer transparencia sobre el origen de las donaciones, (d) la necesidad de reducir el costo de las campañas mediante la limitación del gasto total de las campañas, y (e) la necesidad de establecer sanciones para quienes se involucran en actividades irregulares tanto de empresarios hacia políticos como viceversa.

En el caso de la oposición de derecha, los argumentos en contra (hasta el año 2002) giraron en torno a: (a) el estado tiene que atender urgencias sociales más prioritarias que financiar los partidos, (b) restringir o limitar los aportes de privados afecta la libertad individual, y (c) más que regular las donaciones de privados, lo que el estado debe hacer es regular el intervencionismo de gobierno en las campañas políticas.

LOS ASPECTOS CENTRALES DE LA REFORMA

El 20 de Mayo del 2003 y como parte de la agenda de modernización del Estado, se aprobó en el Congreso El *proyecto de ley sobre transparencia, límite y control de gasto electoral*. El proyecto debía ser aprobado por el Tribunal Constitucional, quien en primera instancia objetó la constitucionalidad del mismo por cuestiones administrativas ya que la legislación aprobada no establecía mecanismos para garantizar la defensa de los ciudadanos cuando son sancionados por parte de la autoridad pública.

El Ejecutivo decidió, entonces, eliminar la sección de sanciones que se establecía en el proyecto. De esta forma, la nueva ley promulgada por el Ejecutivo no establece sanciones para quienes rebasen los límites establecidos por ley. Es decir, aquellos candidatos que superen el margen establecido por ley no serán objeto de ninguna sanción pecuniaria como lo establecía el proyecto aprobado por el Congreso. La justificación del Ejecutivo es que se requería una ley aprobada lo antes posible y que enviar un nuevo proyecto, complicaría su aprobación en el Congreso.

De acuerdo al planteamiento del ejecutivo, la nueva normativa intenta reducir la influencia del dinero en la actividad política, garantizar una mínima igualdad de oportunidades para competir en elecciones, y reducir el excesivo nivel de gastos en campañas. Para alcanzar aquellos objetivos, la nueva iniciativa

establece (a) topes máximos para las donaciones que pueden hacer los privados, (b) límites en el gasto electoral para las campañas electorales a nivel presidencial, senatorial, de diputados, alcaldes y concejales, (c) un cierto grado de transparencia sobre las donaciones de privados, al establecer publicidad en donaciones superiores a un determinado monto, (d) se establece un subsidio estatal para un porcentaje de las campañas de los candidatos a concejales, alcaldes, diputados y senadores, (e) se establece un sistema de rendición de cuentas, control de ingresos y gastos electorales supervisado por el Servicio Electoral, y (f) se entrega al Servicio Electoral nuevas responsabilidades en el control y fiscalización de los gastos de las campañas.

En ese contexto se aprobó un proyecto que tiene las siguientes características:

Donaciones y límites al gasto electoral

La ley establece que las personas y empresas con fines de lucro pueden realizar donaciones a las campañas. Un porcentaje de aquellas donaciones son anónimas, otro porcentaje reservadas, y un último públicas. Asimismo, se establece que las donaciones que se efectúen estarán liberadas del trámite de insinuación y exentas del pago de impuestos a las herencias y donaciones establecidos por la ley 16.271.

La nueva ley de gasto electoral plantea lo siguiente: los candidatos a diputados no podrán exceder las 1.500 UF, más el 0,03 UF por la cantidad de electores en cada distrito. En el caso de los senadores el límite será 3.000 UF, más 0,04 UF por los primeros 200 mil electores un 0,03 UF por los siguientes 200 mil y 0,02 UF por los restantes. Los postulantes a la Presidencia tendrán un límite de 0,03 UF por el total de inscritos en los padrones electorales. En la tabla N°5 se realiza un ejercicio para estimar el límite de gasto electoral para cada candidato, de acuerdo a la nueva normativa en vías de ser promulgada.

Tabla N°5
LÍMITES AL GASTO ELECTORAL POR TIPO DE ELECCIÓN
Ejemplo

Cargo	N° de votantes/lugar	Límite permitido Aproximado
Diputado	Menos de 200.000 electores Ejemplo: Independencia/Recoleta aprox. 125.000 electores	\$ 90.000.000 (USD\$ 128.000)
	Más de 200.000 electores Ejemplo: Maipu/Cerrillos aprox. 240.000 electores	\$ 150.000.000 (USD\$ 214.000)
Senador	Menos de 200.000 electores Primera región aprox. 175.000 electores	\$ 170.000.000 (USD\$243.000)
	+200.000 electores Novena región aprox. 260.000 electores	\$ 217.600.000 (USD\$311.000)
	+400.000 electores Santiago oriente aprox. 1.400.000 electores	\$ 629.000.000 (USD\$898.000)
Presidente	N° de inscritos en el país Estimación a 8.000.000	\$ 4.080.000.000 (USD\$5.828.571)

Unidad de Fomento (UF): \$ 17.000; dólar: USD\$1 = Ch\$700

Transparencia

Como ya se ha indicado, la ley establece donaciones anónimas, reservadas, y públicas: Serán “anónimas” las donaciones de hasta 20 UF (\$340.000). Asimismo, durante el periodo de elecciones ningún candidato o partido podrá recibir, por concepto de aportes anónimos, más del 20 % del límite de gastos electorales. Las donaciones que son reservadas deberán depositarse en una cuenta corriente por candidato que el Servicio Electoral habilitará para tales efectos. Tanto los aportes anónimos como el aporte público deberán quedar reflejado en la cuenta de ingresos que deben presentar los Administradores Electorales y Administradores Generales Electorales.

Todo aporte que supere el monto indicado anteriormente y que represente menos del 10% del total de gastos que la ley autoriza a un candidato o partido político tendrá carácter de “reservado”. Siempre y cuando no exceda las 600 UF por candidato o 3.000 UF para distintos candidatos o partidos políticos. La información se mantendrá en conocimiento del aportante y del Servicio Electoral.

Los aportes públicos constarán por escrito, consignándose la identidad del aportante.

Tabla N°6

TIPO DE DONACIÓN, MONTOS Y CONDICIONES DE ACUERDO A NUEVA LEY

Tipo de donación	En UF	Pesos Dólares	Condiciones
Anónima	Hasta 20	Hasta 340.000 (USD\$486)	-Depósito en cuenta corriente -Hasta un 20% del total de gastos
Reservada 1 candidato	21 a 600	341.000 a 10.2 mill. (USD\$487 a 14.500)	-Depósito en cuenta corriente acreditando identificación.
Reservada varios candidatos	21 a 3000	357.000 a 51 mill. (USD\$487 a 72.000)	-Servicio electoral mantiene información en reserva -Hasta un 10% del total de gastos
Pública	Depende	Al menos las superiores a 10.2 mill. a 1 candidato deben ser públicas	Depende de monto de donación y si ya se cumplió el tope a donaciones reservadas y anónimas

Sanciones

El proyecto aprobado por el Congreso estableció sanciones de beneficio fiscal de acuerdo a la siguiente escala: el doble del exceso en la parte que no supere el 30%, el triple del exceso en la parte que supere en 30% y sea inferior al 50%, y el quintuple del exceso en que hubiese incurrido, en la parte que supere el 50%. El tribunal Constitucional cuestionó en junio del 2003 la constitucionalidad del proyecto basado en la inexistencia de un mecanismo para que los sancionados pudiesen apelar a las resoluciones del Servicio Electoral. Como se advirtió, el Ejecutivo decidió suprimir del articulado de la ley las sanciones por una transgresión a la norma.

Control

La nueva ley establece Administradores Electorales que deberán ser nombrados por los candidatos a Presidente de la República, senador, diputado, alcaldes y concejales para controlar los ingresos y gastos electorales. Le corresponderán funciones de contabilidad, conservación de documentación, y vínculo con el Administrador general Electoral. Está sometido a multas en caso de no cumplir con sus funciones.

Así mismo, los tesoreros de los partidos políticos de los candidatos a Presidente, senadores, diputados, alcaldes ejercerán el cargo de Administrador General Electoral, que serán los encargados de llevar la contabilidad, conservar la documentación y vincularse con el Servicio Electoral en lo concerniente a los partidos políticos.

Al Servicio Electoral le corresponderán una serie de nuevas funciones tales como velar por el cumplimiento de las funciones de los Administradores electorales y Administradores generales Electorales, controlar que la información contable se ajuste a lo estipulado por la ley, y establecer un sistema para conservar la información recibida y darla a conocer al público.

La ley establece que los administradores generales electorales (tesoreros de partidos) y administradores electorales (candidaturas independientes) tienen un plazo de 30 días siguientes a la elección para presentar al director del Servicio Electoral la cuenta de ingresos y gastos. El Director, tiene un plazo de 30 días para pronunciarse sobre las cuentas y al término tiene la posibilidad de (a) prorrogar dicho plazo por una sola vez hasta un máximo de 15 días, (b) aprobar la cuenta, (c) rechazar la cuenta, (d) observar la cuenta, (e) no pronunciarse, lo que implica que la cuenta se entenderá por aprobada.

LAS DEBILIDADES DE LA REFORMA

Supongamos que Carabineros de Chile decide aumentar la velocidad máxima permitida en las carreteras de 100 kms/hr. a 160 kms/hr. indicando que de esa forma se reduciría la cantidad de infracciones por exceso de velocidad. Adicionalmente, supongamos que la autoridad decide suspender las sanciones que los conductores deben enfrentar si sobrepasan los límites de velocidad. ¿Qué le parecería a usted? Las consecuencias de aquella medida parecen obvias: como los conductores podrían correr más y como nadie sería sancionado, efectivamente podría reducirse el número de infracciones, pero muy probablemente se incrementaría el número de accidentes.

Aquello es lo que sucedió con la ley de financiamiento electoral. Primero, se colocó un límite al financiamiento de campañas extremadamente alto – similar al gasto que se incurrió en el año 2000. En segundo lugar, se estableció que no todas las donaciones serían públicas, sino que existiría un margen para donaciones anónimas y reservadas. En tercer lugar, se estableció que las empresas podrían actuar como donantes. En cuarto lugar, se estableció que no se sancionaría a los que vulneran la ley. Revisemos brevemente los efectos de esta nueva ley.

Transparencia

La nueva ley contradice el espíritu original del proyecto ya que limita la transparencia en la relación entre dinero y política. La experiencia comparada muestra un avance desde regímenes de financiamiento privado anónimo hacia regímenes donde la ciudadanía conoce la procedencia de los fondos para un determinado candidato. En Chile, la nueva legislación limita la transparencia. Al menos en un 30% de las donaciones no se sabrá la procedencia de dichas donaciones.

El sistema propuesto genera un problema adicional, ¿quién determinará el porcentaje de las donaciones que serán anónimas y/o reservadas? ¿Se privilegiarán los primeros montos que sean depositados en las cuentas corrientes de los candidatos? La ley no especifica el mecanismo que definirá dicho porcentaje.

La transparencia aparece como un requisito esencial de control público sobre las autoridades políticas por dos razones: Primero, si las donaciones son anónimas y/o reservadas, se podrían generar relaciones no deseadas entre donatarios y personas que resultasen electas. Segundo, la existencia de información sobre la procedencia del apoyo podría alertar a la ciudadanía si las promesas del candidato son consistentes con los intereses económicos que lo apoyan.

Límites

La fijación de los límites a las campañas consideraron el promedio de gasto de las últimas elecciones. ¿Qué llevó a los parlamentarios a fijar aquel criterio y no otro? Si tanto sectores de oposición como de la Concertación consideraron excesivos los montos de las campañas del 2001, ¿Por qué entonces se definió el límite en relación a lo gastado en la última elección?

La nueva ley tampoco establece estímulos o incentivos para los (as) candidatos (as) para reducir sus gastos. Lo anterior hace que sea muy esperable que el comportamiento de los partidos en las próximas elecciones se acerque al límite establecido, no cumpliéndose con el objetivo de reducir los costos de las campañas de manera significativa.

Sanciones

Pese a que el Congreso aprobó sanciones para los infractores, el Ejecutivo decidió eliminar las sanciones establecidas al ver que no existía un mecanismo para resolver conflictos entre las partes. Es decir, el proyecto promulgado en

el diario oficial el 5 de agosto pasado no establece sanciones para los que exceden en sus gastos electorales, con lo que simplemente se eliminan mecanismos para garantizar que los candidatos no infrinjan la ley. El párrafo 5, artículo 28 de la nueva ley sólo establece mecanismos para sancionar aquellos funcionarios públicos que infrinjan la ley.

Sistema de Control

Tal como lo señala la ley, lo que se ha establecido es un sistema de control administrativo y de contabilidad, más que uno de fiscalización. En primer lugar, es difícil imaginar que el Servicio Electoral con su actual composición pueda realizar un análisis exhaustivo de las cuentas de todos los candidatos en sólo 90 días. En ese plazo, el Servicio Electoral a lo más podrá revisar si los balances presentados por los Administradores Electorales cuadran en relación a los recibos presentados.

En segundo lugar, la ley no especifica mecanismos de fiscalización concretos para el Servicio Electoral para efectivizar el control de las cuentas. Por ejemplo, bajo el marco normativo aprobado, el Servicio Electoral no tendrá la capacidad institucional para fiscalizar si los partidos están o no recibiendo donaciones desde el extranjero. Asimismo, el Servicio Electoral debiera también velar por los gastos de los partidos antes de una elección. Lo anterior requeriría modificar la actual estructura del Servicio Electoral, profesionalizando las tareas de fiscalización, tal como ha ocurrido en países como México y Argentina.

Si bien en el proyecto de ley se deja constancia de las necesidades presupuestarias en que podría incurrirse, la ley estipula el hacer modificaciones al Servicio Electoral para adecuar su funcionamiento a las nuevas necesidades contempladas en la ley.

Aporte de empresas

El espíritu de la ley acepta las donaciones de privados bajo el entendido que las personas tienen el derecho de utilizar sus recursos como lo estimen conveniente. En el proyecto efectivamente se intenta establecer un equilibrio entre los principios de libertad, transparencia e igualdad. Primero, se establece que las personas y empresas con fines de lucro pueden realizar donaciones a las campañas. Un porcentaje de aquellas donaciones son anónimas y/o reservadas para garantizar la libertad. Segundo, se establece que a partir de un monto determinado, las donaciones serán de público conocimiento, para garantizar el principio de transparencia. Tercero, se indica que el Estado otorgará subsidios con el propósito de garantizar al menos parcialmente el principio de

igualdad de oportunidades. Cuarto, se establece que las donaciones que se efectúen estarán liberadas del trámite de insinuación y exentas del pago de impuestos a las herencias y donaciones establecidos por la ley 16.271.

Sin embargo, existen ciertos elementos discutibles en la ley aprobada. En primer lugar, si se acepta como principio general que las donaciones de privados son aceptables porque los individuos tienen el derecho a expresar sus preferencias, sólo las personas naturales –y no las personas jurídicas o empresas– pueden manifestar preferencias. Si el objetivo principal de las empresas es el lucro, entonces aceptar que dichas entidades hagan donaciones estaría estrechamente vinculado a los intereses corporativos que ellas pretenden alcanzar, lo que ciertamente afecta el espíritu de la ley.

Dado que la mayor parte del financiamiento de las campañas proviene de aportes de grandes empresas, el establecimiento de franquicias tributarias para aquellos que realizan donaciones es otra forma de estimular una relación no deseada entre dinero y política. Adicionalmente, gozar de franquicias tributarias es traspasar al fisco el costo de las campañas ya que el Estado dejaría de percibir recursos que un privado traspasa a los candidatos.

CONCLUSIÓN: DESAPROVECHANDO UNA OPORTUNIDAD POLÍTICA

En una sociedad son escasas las oportunidades de transformación de las instituciones y del balance de poder. Las instituciones tienden a resistir el cambio y cuando se presentan ventanas de oportunidades para el cambio, ellos son momentos pasajeros. En el 2003 se presentó una oportunidad única para iniciar una transformación importante al sistema de partidos políticos vía el financiamiento electoral. Sin embargo, el resultado fue más bien protector del status quo: se estableció una ley de financiamiento electoral con límites altísimos, sin sanciones, con bajo poder de control y con poca transparencia. Incluso, se podría argumentar que esta nueva ley beneficiará y contribuirá más aún a mantener el status quo, lo último definido como una relación poco transparente entre dinero y política.

La oportunidad fue desaprovechada porque el Congreso había aprobado una ley donde se aceptaba el establecimiento de sanciones. Bajo esas circunstancias y dado que el Tribunal Constitucional vetó la ley, el ejecutivo tenía la opción de enviar un nuevo proyecto al Congreso estableciendo un mecanismo para la resolución de conflictos –un tribunal electoral– o bien, promulgar la ley eliminando las sanciones del proyecto. Aparentemente, la principal razón

entregada por el Ejecutivo para optar por el segundo camino fue que era mejor tener una ley aprobada que volver a discutir el tema en el Congreso. La cuestión central aquí es que la ley promulgada no responde al objetivo original del Ejecutivo, salvo en la entrega de subsidios estatales a los partidos.

Otro de los elementos interesantes de este debate es que prácticamente pasó desapercibido por la sociedad. Hasta el momento, ningún partido político u organización de la sociedad civil ha alzado su voz para proponer una reforma. Podríamos entonces pensar en tres “constantes” de la actividad política: primero, que las crisis abren una oportunidad para iniciar reformas al status quo; segundo, que no siempre los actores políticos aprovechan aquella oportunidad política; y, tercero, que no siempre la sociedad organizada reacciona frente a una oportunidad para la acción política.

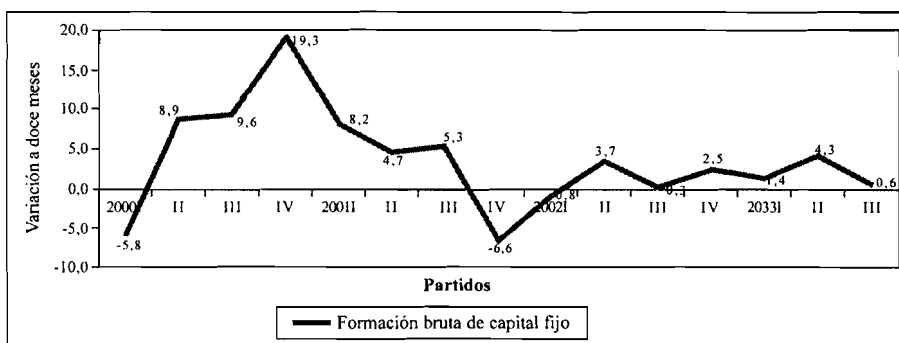
IV. ECONOMÍA

EL ESLABÓN PERDIDO DE LA ECONOMÍA CHILENA

Alexis Guardia B.¹

¿Qué pasa con la inversión privada que aún no puede despegar? A pesar de los esfuerzos sistemáticos realizado por las autoridades económicas para construir un escenario favorable a la inversión privada, esta sigue esquivando y errática particularmente en los últimos 5 trimestres (Gráfico N°1). El atraso de la inversión privada ha sido explicado por el sector empresarial, a nuestro entender de una manera bastante ingenua aduciendo el exceso de impuestos y la inflexibilidad del mercado del trabajo. A comienzo de la década del 90 los impuestos aumentaron a las empresas y se hizo más caro el despido de la mano de obra respecto a lo existente durante la dictadura, sin embargo el crecimiento de la inversión privada fue espectacular.

Gráfico N°1
EVOLUCIÓN DE LA FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO A PRECIOS DE 1996



Fuente: Banco Central.

Los factores que generalmente inciden en las decisiones de inversión son: la demanda anticipada por las empresas a la que ajustan sus capacidades de producción, la rentabilidad anticipada de la inversión, el grado de endeudamiento de las empresas y el costo relativo del capital y el trabajo. A estos factores

¹ Director de Estudios de la Dirección de Relaciones Económicas Internacionales de la Cancillería (Direcon).

habría que agregar hoy el marco regulatorio de tarifas en sectores que producen servicios públicos y son monopolios naturales privatizados (telecomunicaciones, energía, agua potable etc.). En la práctica es difícil ponderar correctamente la incidencia de los diferentes factores señalados y por ello para los macroeconomistas, la inversión es una de las variables más difícil de prever.

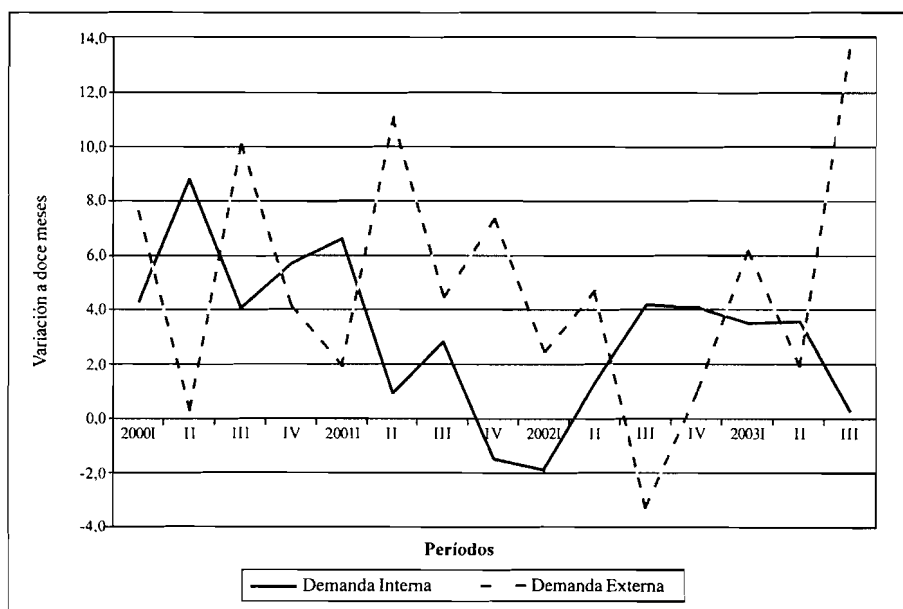
En Chile la inversión privada representa alrededor del 85% de la inversión total y antes de la crisis asiática (1997) esta inversión llegó a significar un 23,1% del PIB; en el año 2002 esta cifra se redujo a un 17%. De persistir esta última cifra difícilmente el crecimiento futuro de la economía podría ser superior al 4% anual. La brecha que tiene por delante el sector privado es de envergadura pues, por razones aritméticas, para aumentar su tasa de inversión esta última tiene que crecer sostenidamente más rápido que el crecimiento del PIB. Por otra parte, la inversión del sector público se ha mantenido al nivel que tenía en 1996, es decir alrededor de 3,2% del PIB. En el corto y mediano plazo la inversión juega un rol importante en el crecimiento futuro de la economía, por el contrario en el largo plazo el papel relevante lo asume la productividad total de factores, es decir el aumento de la eficiencia económica general.

El ambiente favorable a la inversión privada es un hecho, incluso los prejuicios ideológicos de las grandes empresas respecto al tercer gobierno de la Concertación han quedado superadas, en particular Arnold Harberger, padrino de los Chicago-boys decía “si bien Ricardo Lagos es socialista, su política económica es una de las más liberales de toda América Latina en las dos últimas décadas”. Los acuerdos en torno a la Agenda pro-crecimiento I y II entre las autoridades económicas y las grandes empresas es otro componente del ambiente favorable a los negocios. El diseño actual de la política económica apunta en la misma dirección. Tal diseño comprende una disciplina fiscal apoyada en una de las reglas más prudentes (pues existen otras reglas que también significan disciplina fiscal) que permiten tener un bajo “riesgo-país” abaratando con ello el endeudamiento de las grandes empresas y dejando un espacio para una política monetaria expansiva; a ello se agrega un tipo de cambio flexible que permite absorber los shocks externos sin comprometer la autonomía de la política monetaria, ni tampoco la irrestricta apertura de la cuenta de capitales existente. Este paquete de política económica así como su lógica implícita, cuenta con la adhesión empresarial. Mas aún, los resultados macroeconómicos que exhibe la economía chilena, no obstante un crecimiento débil, y la estabilidad política del país confieren a este una situación excepcional dentro de la región que ameritaría ya un importante y regular crecimiento de la inversión privada, la que no se ha manifestado todavía. Por último, los TLC suscritos por Chile con EEUU y la Unión Europea son oportunidades de inversión abiertas, particularmente para las grandes empresas, y seguridad jurídica para las Inversiones directas extranjeras que vengan a Chile. Es decir el país no había reunido jamás condiciones tan excepcionales para desplegar un robusto ciclo de inversión.

LA DEMANDA EXTERNA E INTERNA

Como es sabido la inversión privada es fuertemente sensible al ciclo de actividad de nuestros principales socios comerciales, y reacciona con cierto rezago frente a este. Así desde el 2º trimestre del 2001 hasta el 3º trimestre del 2002 se registra una clara tendencia a una desaceleración del crecimiento de nuestras exportaciones de bienes y servicios y por tanto un explicable desaliento a la inversión privada. Pero desde el 4º trimestre del 2002 hay un giro del ciclo exportador y un mejoramiento del entorno internacional el cual tiende afirmarse y persistir probablemente hasta la elección del presidente en los EEUU a fines del próximo año, y por tanto esto debería constituir un aliento para la inversión privada. La inestabilidad y desaceleración de la demanda externa (deterioro de los términos de intercambio) arrastra menor demanda interna, aún cuando, como veremos mas adelante, esta última también puede tener sus propias razones para comprimirse. El hecho es que desde el año 2000 hasta el 1º trimestre del 2002 la demanda doméstica (consumo más inversión) a trastabillones se ha venido contrayendo mostrando posteriormente una recuperación para desacelerarse nuevamente en el 2003 (Gráfico N°2).

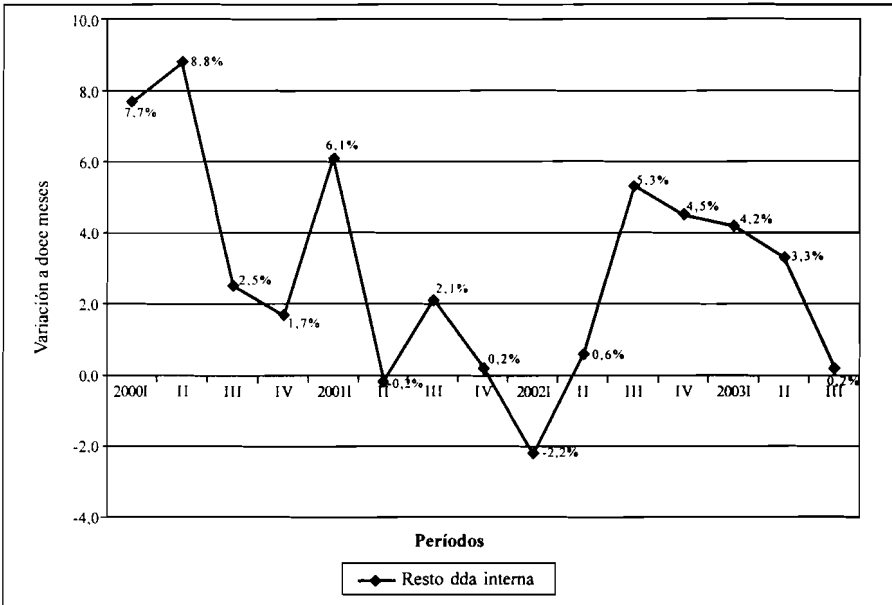
Gráfico N°2
EVOLUCIÓN DE LA DEMANDA INTERNA Y EXTERNA A PRECIOS DE 1996



Pero la inversión del sector privado también es sensible a la evolución de lo que se denomina “resto de la demanda interna”, es decir consumo y variación de stock, la que desde el 3° trimestre del 2002 ha estado desacelerándose persistentemente y probablemente ello explique el importante rezago con que se mueve actualmente la inversión privada (Gráfico N°3).

Este “resto de la demanda interna” en alguna medida esta condicionada por el diseño de política económica recién expuesto. En efecto, los componentes de este “resto de la demanda interna” lo constituyen: el consumo de los hogares, el gasto del gobierno y la variación de stock.

Gráfico N°3
EVOLUCIÓN DEL RESTO DE LA DEMANDA INTERNA A PRECIOS DE 1996



La evolución del consumo de hogares esta fuertemente influenciado por lo que ocurre con el nivel del empleo y la evolución de los salarios reales, ambos en la práctica han venido jugando un carácter contractivo durante el periodo que analizamos salvo el repunte del empleo de fines del 2003. El ritmo de crecimiento del gasto del gobierno (al igual que la inversión del gobierno general) esta sujeta a la regla del superávit estructural de 1% del PIB. Finalmente la variación de stocks depende de las expectativas que el sector privado se hace sobre la evolución de la demanda futura, obviamente nadie acumula stocks si presume que no los va a poder vender.

En lo que se refiere a la regla fiscal, esta surgió como una necesidad de enviar una señal potente hacia el mundo financiero nacional y extranjero en el sentido de que el tercer gobierno de la Concertación no obstante sus connotaciones “socializantes” no caería en la tentación populista. Cabe recordar sin embargo que, durante los gobiernos de la concertación de la década del 90 sin regla fiscal se mantuvo la disciplina fiscal, pues siempre genero superávit y ahorro fiscal. Esta última se vio parcialmente menoscabada debido a los efectos de la crisis asiática, y aún se discute sobre la poca colaboración en el año 1999 del fisco con la política contractiva del Banco Central. En buena hora que ello haya ocurrido así, pues de lo contrario la caída del producto y el empleo hubieran sido mucho más elevadas ese año.

Ahora bien, no es malo tener reglas fiscales estables que mantengan la disciplina fiscal. Sin embargo, existen varias reglas posibles que lo permiten. Los ingleses sacan de la meta de superávit la inversión del gobierno con lo cual castigan menos el crecimiento futuro de la economía, otros países adoptan una norma respecto a la proporción de endeudamiento público sobre PIB y hay otros países que fijan una meta de déficit fiscal efectivo sobre PIB (3%) y que no cumplen como es el caso actual de Francia y Alemania y por último esta la economía norteamericana que no tiene norma alguna y exhibe actualmente un déficit fiscal del orden del 5% del PIB y por el momento le va muy bien.

Chile adoptó en el año 2000 la norma de “superávit estructural de 1% del PIB” y ella no va a cambiar en un mediano plazo. Lo que queda por ver es como se aplica y que consecuencia tiene sobre la demanda doméstica. Uno de los “encantos” que tiene esta regla es su declarado carácter anticíclico en el corto plazo (en el largo plazo es neutro). Es decir, cuando el entorno internacional es desfavorable para el país (deterioro de los términos de intercambio) lo cual se da con relativa frecuencia dada la canasta exportadora concentrada en productos primarios que Chile posee, el gasto del gobierno crece para compensar el movimiento cíclico contractivo en el nivel de actividad. Sin embargo, en la práctica el gobierno fija anticipadamente para el año, un crecimiento del gasto del gobierno de acuerdo a la regla, pero a mitad del año lo corrige a la baja a fin de no sobrepasar lo que parece ser la verdadera meta que es el nivel de déficit fiscal efectivo para el año, corrección que se debería además a caídas de ingresos presupuestarios que no serían cíclicos. Es lo que ocurrió en el 2003 cuando se proyectó un crecimiento del gasto del gobierno de 4% y se terminó con menos de 2%, sin dejar por consiguiente que operen a plenitud los estabilizadores automáticos.

Es cierto que la política fiscal podría beneficiar del bajo riesgo-país y un relativo bajo nivel de endeudamiento del sector gobierno general, para incentivar nuevos

proyectos de inversión en infraestructura o en investigación y desarrollo, y sostener con ello otra dinámica de crecimiento de la demanda interna. Pero esta no es la opción de política adoptada. Se ha apostado más bien a que el sector privado nacional y extranjero son los únicos depositarios de la “capacidad de emprendimiento de la economía”. Para los mas integristas cualquiera salida de esta opción es “populismo”.

En la práctica la regla fiscal es lo suficientemente conservadora como para dejar toda la responsabilidad expansiva a la política monetaria la cual opera con mucho rezago y prácticamente no llega a la “pequeñas y medianas empresas”. Este último grupo de empresas, altamente intensivo en mano de obra, esta volcado fundamentalmente al mercado doméstico (solo un 5% de las empresas exportadoras son “pequeñas y medianas”) y por tanto se ve fuertemente afectado por los ritmos y cambios de ritmo de la demanda interna.

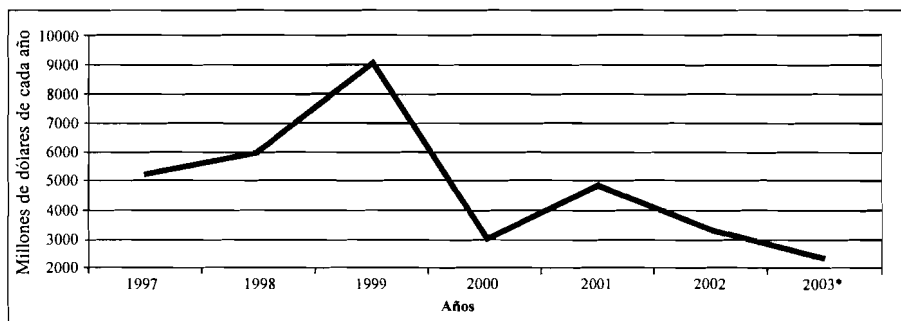
Las relaciones dinámicas entre la demanda externa y la demanda interna son complejas y no es del caso analizarlas aquí. Sin embargo, a largo plazo una economía como la chilena necesita ser movida por dos motores, y no-solo uno: el de las exportaciones y el de la demanda doméstica. Desde ya cabe recordar que el sector exportador ocupa directamente entre 20% a 25% del empleo total y el empleo indirecto es bajo dado el débil encadenamiento que este sector muestra todavía con el resto de la economía.

Los factores hasta aquí analizados nos parecen más relevantes para explicar la evolución de la inversión privada. Solamente habría que tener en cuenta tres elementos adicionales. Primero, la libre flotación del peso frente al dólar introduce un factor de volatilidad que puede llegar a inhibir las decisiones de inversión en el sector transable de la economía (exportador y sustituidor de importaciones). Segundo, las autoridades económicas han jugado a fondo la carta de la globalización (apertura comercial y financiera) y el diseño de políticas más acorde con ello; puesto en estas circunstancias la economía enfrenta condiciones de competencia más fuertes haciendo que la rentabilidad anticipada de los nuevos proyectos de inversión probablemente sea mas baja que antes, particularmente en el sector que no captura renta de la explotación de recursos naturales. Tercero, la demora en la entrega de normas para que funcionen los marcos regulatorios de sectores estratégicos de la economía puede inútilmente retardar la reactivación de una parte importante de la inversión.

LA INVERSIÓN DIRECTA EXTRANJERA Y LA AUSENCIA DE PRAGMATISMO

Un componente de la inversión del sector privado que merece especial atención es la inversión directa extranjera la cual alcanzó en Chile un peak en el año 1999 de 12,4% del PIB. En particular, las 64.000 empresas multinacionales existentes toman sus decisiones de inversión y localización de las mismas sobre la base de estrategias globales que trascienden la evolución de la economía chilena. Los flujos de esta inversión se han contraído a nivel mundial durante los años 2001-2002 y se espera una estabilización de ellos para el 2003. Las razones son bien conocidas: bajo crecimiento económico en la mayor parte del mundo y débiles perspectivas de reactivación en los años indicados, así como caída de las principales bolsas, disminución del número de fusiones y adquisiciones, y menor importancia de las privatizaciones. América Latina también fue afectada por este repliegue aún cuando factores específicos de la región refuerzan la tendencia señalada, particularmente la aguda crisis Argentina y la incertidumbre creciente que cayó sobre la economía Brasileña. Chile no fue inmune a esta disminución de los flujos de inversión directa extranjera al nivel mundial y regional, y a pesar de ser el “primer alumno” en la región ello no le permitió capturar o desviar mayores flujos de inversión durante el período 2001-2003 (Gráfico N°4). Para algunos esto se debería a que Chile esta en un “mal barrio” y en estricta lógica, puesto que no es posible cambiar de barrio, lo relevante es mejorarlo. Sin embargo esta retórica, como veremos no nos lleva al fondo del asunto.

Gráfico N°4
FLUJOS DE IED EN CHILE



Fuente: Comité de Inversiones

* estimado

La economía chilena tiene desde hace años una política frente a la inversión directa extranjera bastante abierta. En efecto esta política incorpora el principio de “trato nacional” que permite a las subsidiarias extranjeras en un país quedar sujetas a leyes y políticas no menos favorables de las que se les aplica a las empresas de propiedad local que operan en los mismos sectores. Además esta política abandona los requisitos de contenido nacional (por ejemplo exigencia a las empresas extranjera de compra de insumos nacionales) las obligaciones de constituir empresas mixtas o conceder licencias tecnológicas. Con estos principios orientadores, que por lo demás nos parecen bastante adecuados al mundo que vivimos, la política administrada por el Comité de Inversiones Extranjeras se ha caracterizado por su pasividad traducida básicamente solo en la promoción y marketing de la imagen país. Ciertamente en un mundo de información imperfecta y racionalidad limitada esto es lo mínimo. En esta óptica solo basta la presencia de sólidos equilibrios macro económicos y una adecuada institucionalidad para que las empresas extranjeras identifiquen las ventajas comparativas del país y decidan su localización en Chile. A lo más lo que se necesita es una política de información eficiente a las empresas.

Pero la realidad indica otra cosa, pues en lo que se refiere a la inversión en la industria manufacturera y servicios, la política de incentivos y estímulos para atraer la inversión extranjera (o retener la inversión en el país de origen) es feroz, tanto entre países desarrollados como entre estos y los países emergentes. En los primeros se emplean estímulos al establecimiento, es decir distintos tipos de subsidios para disminuir el éxodo de plantas manufactureras y atraer nuevas inversiones. Además de estos incentivos, los países desarrollados han empleado el escalonamiento arancelario para proteger su industria nacional, las operaciones antidumping y las reglas de origen que limitan la competencia de fuentes externas al área de comercio con preferencias arancelarias. Para los países emergentes los estímulos al establecimiento o la inversión son más difíciles pues tienen menos recursos para ello respecto de los países desarrollados. Sin embargo ellos también disponen de una batería de incentivos que pasa por la exención tributaria durante un periodo, subsidios a la capacitación de la mano de obra o a los costos de estudio de factibilidad, el Estado proporciona oficinas y edificios en parques industriales exentos de cualquier pago, etc. En este sentido Irlanda considerada a comienzos de la década del noventa, dentro de la Unión Europea como una región atrasada constituye un caso emblemático en este aspecto.

Tratándose de inversiones en recursos naturales e infraestructura el tema de política de atracción de empresas extranjera es diferente pues en este caso el problema central es la estabilidad de los contratos y minimizar el riesgo político y no el de una guerra de incentivos. En cualquier caso, mientras no exista un acuerdo multilateral sobre el tema de los incentivos los costos de oportunidad

que se pagan por permanecer pasivos en espera de que lleguen las inversiones por su cuenta son muy altos. El caso chileno es ilustrativo en este sentido.

Sin embargo, es justo recordar aquí que desde mediados del año 2003 y para efectos de aprovechar las oportunidades de inversión que abre el Tratado de Libre Comercio con EEUU, CORFO lanzó el programa: “Chile país plataforma” que tiene por objetivo conseguir que las grandes empresas multinacionales norteamericanas instalen sus centros de operaciones de servicios para América Latina en Chile (existen ya 40 multinacionales que lo han hecho). Rompiendo toda la ortodoxia precedente, el gobierno se ha comprometido con recursos destinados a instrumentos de fomento que abaraten el costo de aterrizaje en el país de las empresas norteamericanas, recursos que permitirán que las empresas financien estudios de prefactibilidad y puedan cubrir parte de los costos de construcción, o el arriendo por un largo plazo de sus instalaciones en Chile. Los recursos comprometidos son de 3 millones de dólares, cifra todavía simbólica dada la envergadura del desafío, pero sin duda un paso hacia una visión más pragmática sobre el tema.

Finalmente podemos concluir que es muy bueno tener un clima favorable y amigable con las decisiones de inversión del sector privado. Para ello no existe una trayectoria única, hay varias alternativas. Hasta aquí solo hemos discutido lo existente. Es posible que el año 2004 la inversión recupere parte de su dinamismo, particularmente la inversión directa extranjera. En buena hora que ella funcionará a plenitud por un largo período pues así podríamos entrar a discutir, con una en crecimiento, el tema más relevantes de la economía chilena, a saber: su mala distribución del ingreso.

V. REFLEXIÓN E INVESTIGACIONES EN FLACSO

MASCULINIDADES, PODERES Y VULNERABILIDADES¹

José Olavarría²

PRESENTACIÓN

Existe un amplio acuerdo de que las masculinidades no se pueden definir fuera del contexto socioeconómico, cultural e histórico en que están insertos los varones y que ésta es una construcción cultural que se reproduce socialmente.

A partir de los relatos de varones urbanos entrevistados en distintos estudios y en diversos países de la región se puede configurar una versión del deber ser de los hombres, referente presente en sus identidades masculinas, que se impone sobre otras, cuyos atributos son similares a los encontrados en diferentes regiones y que ha entrado en crisis. Los estudios coinciden en que es posible identificar cierta versión de masculinidad que se erigió en “norma” y devino en “hegemónica” –incorporándose en la subjetividad tanto de hombres como de mujeres–, que formó y forma parte de la identidad de los varones y ha regulado las relaciones genéricas (Fuller 1997, 2001; Viveros 2002; Olavarría 2001a,b).

Esta forma de ser hombre se instituyó en norma, toda vez que señaló y señala lo que estaría permitido y prohibido. Delimitó y delimita, en gran medida, los espacios dentro de los que se puede mover un varón, marcando los márgenes, para asegurarle su pertenencia al mundo de los hombres. Salirse de él, sería exponerse al rechazo de los otros varones y de las mujeres.

Este “modelo referente” definió atributos propios de los hombres e impuso e impone mandatos que señalan –tanto a hombres como a mujeres– lo que se espera de ellos y ellas; siendo el patrón con el que se han comparado y comparan los varones. Ha permitido a los hombres actuales ser herederos del patriarcado y gozar de sus

¹ Este documento fue presentado a la Reunión Regional “*Sexualidades, Salud y Derechos Humanos en América Latina*”, organizada por la Universidad Peruana Cayetano Heredia en Lima, Perú, en mayo del 2003.

² Sociólogo, doctorando en Ciencias Sociales UBA. Integrante del Área de Estudios de Género de FLACSO-Chile.

intereses; a algunos, los menos, les ha producido grandes satisfacciones; en cambio a otros les ha provocado crecientemente incomodidad, molestias y fuertes tensiones, que los conflictúa por las exigencias que impone. Si bien hay varones que han tratado y tratan de diferenciarse de este referente, ello no sucede fácilmente dado que, así como representa una carga, también les ha permitido y permite hacer uso del poder que confiere y gozar de mejores posiciones en relación a las mujeres y a otros hombres inferiorizados en la jerarquía de posiciones.

Los atributos que han entrado en crisis, y por décadas distinguieron a los varones, se han sostenidos y reforzados por mandatos sociales internalizados que pasaron a formar parte de su identidad. Esos mandatos han expresado la masculinidad dominante que ha sido su referente, aunque no necesariamente hayan sido ejercidos en los diferentes ámbitos de sus vidas, porque ello estaba/está condicionado por los recursos que poseían o heredaban de sus ancestros, del contexto social en el que vivían, de su sensibilidad y de pasar exitosamente las pruebas de iniciación que les permitían y permiten reconocerse y ser reconocido como hombre.

Este documento³ trata sobre dos puntos principales en relación con las masculinidades, poderes y vulnerabilidades: primero, aquello que se cuestiona en el espacio de las subjetividades y las relaciones interpersonales de la masculinidad en los años recientes; segundo, algunas hipótesis de por qué surge esta crítica desde los propios hombres en la última década. Finalmente se hace una pequeña reflexión.

I. CUESTIONAMIENTOS DESDE LAS SUBJETIVIDADES Y LAS RELACIONES INTERPERSONALES

En los años recientes han entrado a ser cuestionados, desde la propia subjetividad y en las relaciones interpersonales, diversos espacios donde los hombres han accedido tradicionalmente a recursos cualitativamente superiores a las mujeres en la construcción de sus identidades y relaciones de género. Gracias a la masculinidad dominante durante gran parte del siglo XX la distribución ha sido inequitativa en recursos para la autonomía personal, la construcción del cuerpo y la sexualidad y la posición asignada en la familia.

³ Para la confección de este documento se ha utilizado material de artículos en edición: “Hombres e identidad de género: algunos elementos sobre los recursos de poder y violencia masculina”, presentado en la Reunión Internacional “Masculinidad y ejercicio del poder”, organizado por el PUEG/UNAM en febrero del 2002, y “Los estudios sobre masculinidades en América Latina. Un punto de vista” en el Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe 2003 6 de FLACSO y Nueva Sociedad.

a) Recursos para la autonomía personal

Para los padres (al igual que las agencias socializadoras) cada vez es más complejo y dificultoso que sus hijos varones reproduzcan el referente de masculinidad que ha sido dominante y en el que ellos fueron a su vez socializados. Pese a que en general a los varones se les induce a apropiarse de recursos de poder que apuntan a la autonomía personal de manera significativamente mayor al que tienen las mujeres –como el acceso a los espacios públicos, el uso del tiempo y manejo del dinero– cada vez es mayor la proporción de mujeres que acceden a ellos a edades semejantes. Las restricciones impuestas tradicionalmente a las niñas para acceder a los espacios públicos se van debilitando crecientemente y son cada vez menores los límites en relación a los lugares y tiempo de permanencia en ellos, aunque produzca molestias en los propios padres. En general, éstas desde la adolescencia se van apropiando de espacios que eran exclusivos de los hombres y obtienen recursos que facilitarán su autonomía y empoderamiento cuando adultas. No por ello los varones han dejado de tener significativamente mayor autonomía desde niños.

Los padres y los/as otros/as adultos que tradicionalmente observaban y guiaban a los niños/adolescentes varones a incursionar en nuevos espacios, incentivando su autonomía, lo comenzaron a hacer también con las mujeres en los últimos años. Las mujeres desde la adolescencia comienzan a incursionar en los espacios públicos, pese a que para ellas parte del uso de tiempo ya está definido: participando en actividades domésticas, ayudando a la madre e iniciándose en los atributos y mandatos de género, permaneciendo parte importante de su tiempo en el hogar, porque los espacios públicos serían potencialmente peligrosos para ellas; allí están los hombres y las podrían dañar. Las mujeres comienzan también a apropiarse de la calle a pesar de que los varones son en este espacio los (potenciales) agresores de aquellas que se animan a incursionar.

La calle y los lugares físicos públicos en la adolescencia, que han sido tradicionalmente dominios de los varones, pasan a ser crecientemente compartidos por mujeres; lugares de encuentros masculinos –homosociables– y de competencias para demostrar sus atributos comienzan a ser “invadidos por mujeres”, las adolescentes también están y compiten, aunque produzca rechazos y molestias por parte de algunos/muchos varones adultos y adolescentes.

El acceso y uso del dinero ha sido otro ámbito que ha diferenciado a hombres de mujeres desde la infancia. Los varones usualmente han tenido acceso al uso de dinero desde niños, y les ha sido más fácil obtener pequeños trabajos remunerados que a las niñas. Pese al riesgo que significa para las mujeres iniciarse en actividades remuneradas durante la adolescencia, una proporción de ellas lo

hace en lugares que son más protegidos, especialmente en actividades de servicios de comercio y limpieza, diferentes al servicio doméstico “puertas adentro”. El apropiarse de espacios públicos, disponer en mayor proporción del tiempo y tener acceso a dinero ha puesto a una proporción de mujeres en una posición de mayor autonomía y empoderamiento de la que antes gozaban en relación a los hombres en esta etapa de transición de la infancia/adolescencia a la adultez.

b) Recursos a partir de la construcción de los cuerpos y la sexualidad

Se cuestiona crecientemente la construcción de los cuerpos y la interpretación de las “pulsiones” de hombres y mujeres que ha hecho la masculinidad dominante, asociándolos a su masculinidad o feminidad y que ha permitido la distribución inequitativa de recursos de poder. Se critica desde las mujeres y también desde sectores de hombres que los cuerpos de los varones en relación a las mujeres son/deben ser: activos; fuertes, duros, aptos para el trabajo y para trabajos pesados, para la guerra; para el mando; cuerpos que podrían ser constantemente sometidos a prueba; cuerpos de la calle; racionales, que controlarían sus emociones y sus actos, excepto cuando los “ciega la rabia”, “el mal genio” y el deseo (“instinto”) sexual; cuerpos para penetrar al cuerpo de las mujeres. Se rechaza, asimismo, cada vez con mayor fuerza que los cuerpos de las mujeres son/deben ser pasivos, delicados, débiles, aptos para trabajos livianos, cuerpos emocionales, para ser penetrados por los varones para la reproducción y para la maternidad, cuerpos del hogar que hay que proteger, complementarios a los de los varones.

Se ha comenzado a hacer visible la construcción que el modelo de masculinidad dominante ha hecho de los cuerpos, que ha llevado a los varones a “apropriarse de su superioridad” corporal, en relación a las mujeres, desde que tienen conciencia. Pierde fuerza esta construcción y, en alguna medida, su reproducción social se debilita, pues se cuestionan aspectos fundamentales de ella, en la que son socializados niños/niñas. Por ejemplo, se pone en duda, en muchos casos, que los cuerpos de los varones sean para proteger a las mujeres y a los niños de terceros cuando se constata que una gran proporción de los casos de violencia doméstica son ocasionado por esos que debían proteger. Se ha restringido el recurso de la fuerza física que tenían los hombres en relación a mujeres e hijos/as desde siempre con las leyes de violencia doméstica, a partir de la Convención de Belem do Para, para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer.

Se ha criticado la interpretación que hace de los cuerpos de los varones y de los efectos que tiene en la construcción de sus identidades y relaciones de género, así como también lo que ello implica en la subjetividad individual, en la intimidad, en las relaciones que establecen los hombres con sus pareja, su

núcleo familiar y con otros/as terceros/as. Se cuestionan las jerarquías que se establecen a partir de las diferencias de los cuerpos por esta interpretación dominante. Se hace cada vez más visible como se expresan estas jerarquías sexistas y heterosexistas en las instituciones religiosas, productivas, educacionales, militares/policiales, por señalar algunas, y en las políticas públicas, al imponer como un dato de la naturaleza estas construcciones culturales de los cuerpos, que discriminan la diferencia, la reproducen e incentivan. Por ejemplo resulta cada vez más inaceptable, para muchas y muchos, desconocer que una proporción importante de las madres adolescentes tienen hijos de varones también adolescentes y que mientras a las primeras se les segrega en la escolaridad, se les induce a ocultar su maternidad/embarazo, a los segundos se les invisibiliza, “no existen”, y por tanto no tienen obligaciones que asumir y si quieren hacerlo, en muchos casos se les considera por padres y adultos como inmaduros para asumir tal responsabilidad.

Heterosexismo y masculinidad

Cada vez es más evidente que en su constitución esta forma de masculinidad es sexista –los hombres son superiores a las mujeres– y heterosexista –los heterosexuales son los normales, superiores a los homosexuales, que son inferiores–. Se ha criticado el heterosexismo de la masculinidad dominante y con ello se ha puesto en duda los recursos de poder que están inmersos en esa interpretación de los cuerpos. Una característica central de los hombres, según esta masculinidad es la heterosexualidad, la sexualidad realizada con el sexo opuesto. Sólo el hombre y la mujer heterosexuales serían plenamente hombres y mujeres. Como lo analizan numerosos autores y autoras, en este modelo la heterosexualidad deviene un hecho natural.

Su interpretación de los cuerpos ha justificado y justifica la homofobia, estigmatiza a/la homosexual como enfermo/a, patológico/a, que debe ser corregido/a y castigado/a.

Pulsiones, instinto y violencia sexual

Se ha cuestionado la interpretación que hace la masculinidad dominante del deseo sexual de los hombres, atribuyéndolo a un instinto animal que puede ser más fuerte que la voluntad del varón, y en el que la razón no lograría controlar el cuerpo y el deseo. Cada vez es más evidente que esta construcción libra a los varones de sus responsabilidades y subjetivamente no les obliga a asumir las consecuencias de su sexualidad, les permite justificar el uso de fuerza (violencia) para someter contra su voluntad a mujeres y a veces varones indefensas/os y someter bajo amenazas a niños/as. Es así que crecientemente

se pone en duda que para muchos varones el deseo (interpretado como “instinto”) llegue a un punto tal que en algunos momentos no puedan dominarlo, y se asocia cada vez más a la violencia ejercida por la indefensión de la persona que es violentada sexualmente. Explicar el deseo como instinto incontrolable es un recurso de poder que ha sido visibilizado y con ello se ha comenzado a desarticular el entramado construido a partir de ese supuesto.

Sexo y amor

Se ha criticado, asimismo, la interpretación de los cuerpos de hombres y mujeres, muy internalizada entre los varones, que ha permitido a los varones distinguir entre sexo y amor. Se hace el amor con la mujer amada y se tiene sexo con las otras. El amor se reservaría a la mujer amada, aquélla con la que se puede casar, tener hijos y proveer. Esta forma de interpretar la sexualidad, que adquiere tanta fuerza en la adolescencia y primeros años de la juventud, comenzaría a ser cuestionada por los propios varones cuando establecen relación de pareja y comienzan a convivir, porque sexo y amor serían componentes esenciales para la estabilidad de la pareja. Cuando se debilita uno de estos dos componentes, la pareja entraría en conflicto; cuando se debilitan ambos, haría crisis la convivencia (Olavarría 2001b).

Se cuestiona, asimismo, el sentido de posesión que la masculinidad dominante concede a los varones sobre la mujer amada, que justifica el ejercicio de poder sobre ellas y su cuerpo, celarlas cuando éstas se muestran empáticas con otro varón, y a interpretar como la máxima muestra de desamor y traición de su mujer/amada el que ella pueda tener sexo con otro varón. Eso, en cambio no debería suceder cuando es el varón el que tiene sexualidad con otra mujer.

Sexualidad y salud reproductiva

Cada vez se hacen más visibles y cuestionables las consecuencias que tiene esta construcción de los cuerpos del hombre y la mujer en la salud reproductiva. Según ella, las mujeres tendrían la mayor responsabilidad en la reproducción porque “sabrían” que los varones cuando se excitan no tienen un gran control de sus cuerpos; ellas, en cambio, sí conocerían su cuerpo, sus períodos fértiles; su cuerpo además anida el embarazo. Así, las mujeres serían/son las que pueden regular la fecundidad, controlando la frecuencia de las relaciones sexuales con el varón y/o usando anticonceptivos que impidan un embarazo. En cambio para los varones, con cuerpos que pueden tornarse incontrolables, su preocupación es hacia sus mujeres y no frente a ellos mismos. Los hombres que se preocupan les hacen presente a sus mujeres que se “cuiden”, que usen adecuadamente los anticonceptivos para no quedar embarazadas. En el caso de que ellas por graves problemas de salud no puedan hacer uso de anticonceptivos, los varones estarían dispuestos a condones durante el período que dure el impedimento.

Esta interpretación de la reproducción y cómo se le enfrenta es, en gran medida, estimulada por los/as profesionales de la salud, al no sugerir caminos que involucren directamente al varón. Lleva, asimismo, a que los hombres se sientan como espectadores de la procreación y del embarazo de sus propios hijos y que las mujeres deban asumir una responsabilidad que debería ser compartida con su pareja.

c) Recursos de la posición del hombre en el núcleo familiar

Ha entrado en crisis la posición que se asigna al varón en su núcleo familiar y que le confiere recursos de poder que se potencian con los antes mencionados. Se cuestiona la naturalización de la familia nuclear patriarcal (Olavarría 2001a), y su carácter de institución estructurada en torno a cierto tipo de relaciones que establece roles para cada uno de sus miembros –el padre, la madre, los hijos varones y las hijas mujeres–. Se critica crecientemente la complementariedad de la mujer hacia el hombre y no de éste hacia ella, se pone en duda la complementariedad como tal y se comienza a hablar sobre acuerdos en la distribución de los trabajos productivos, remunerados, las actividades del hogar y la crianza de los hijos. Cada vez queda más evidente la inequidad de este modelo de familia, basado en la masculinidad dominante, tanto vista desde las identidades que construye y reproduce como de las relaciones de género a los que induce y regula.

Está en crisis este tipo de familia y el orden familiar que se articula a partir de las relaciones que tienen con el padre/varón los otros miembros del núcleo. Los “roles” del varón/padre son cuestionados por los propios miembros de su núcleo y muchas veces por el propio varón: ser la autoridad, jefe del hogar, proveedor, protector, regulador de los premios y castigos, entre otros atributos. Cada vez es menos claro que “los roles” del resto de los miembros de la familia y sus interacciones se estructuran en relación al padre. Esta construcción histórica de la familia nuclear patriarcal se ha comenzado a visibilizar y lo que era expresión de la naturaleza –y para algunos/as de los designios de Dios– ha pasado a ser parte de la cultura, de lo que puede ser alterado, sea por las condiciones macrosociales en las que están insertos estos núcleos, como por la voluntad de alguno de sus miembros, especialmente de los cónyuges –con yugo–.

Cada vez es menos cierto de que él trabaja y ella está en la casa; él provee y ella mantiene y cría a los hijos; él es la autoridad y ella y los hijos le deben obediencia. Que la separación de lo público y lo privado y la división sexual del trabajo, que conlleva esta paternidad, sean lo “normal”. Cada vez produce más ruido y conflictos este referente de la masculinidad que se sigue reproduciendo por muchos/as pese a que se tiene una creciente conciencia de que no será posible de reproducir por muchos/as en el presente y menos aún en el futuro. Ha entrado en crisis el orden social del que forma parte la familia nuclear patriarcal.

II. EL ORIGEN DE LA CRISIS DE LA MASCULINIDAD

El conjunto de interpelaciones, cuestionamientos y críticas que se le han hecho y hacen al modelo de masculinidad dominante por las mujeres, especialmente a partir de los estudios de género, y que en los últimos años surgen desde los propios hombres –en alguna medida sistematizadas e interpretadas en investigaciones hechas en la región a partir de los testimonios obtenidos de varones– han dado origen a lo que se ha denominado “la crisis de la masculinidad”.

No es posible explicarse los cuestionamientos antes mencionados sólo por las experiencias de la vida cotidiana y las relaciones con otros y otras. Las vivencias subjetivas y las relaciones interpersonales cara a cara están insertas en mundos sociales que las incluyen y las condicionan. Es necesario profundizar en ellos para entender la intensidad y alcance de tales cuestionamientos y los posibles procesos que pueden estar generándose en torno al poder y la vulnerabilidad de hombres y mujeres.

La pregunta que se plantea en el debate que se ha generado en relación a la “crisis de la masculinidad” es si ésta afecta fundamentalmente a los hombres y la masculinidad o es parte de un proceso mayor. La hipótesis que ha sido aceptada crecientemente es que ha entrado en crisis no sólo la masculinidad sino que las formas en que se estructuró la vida entre hombres y mujeres durante gran parte del siglo XX. Se afirma que es una crisis de las relaciones de género, que en el caso de los varones se estaría manifestando como crisis de la masculinidad, como lo señala Connell.

Es a partir de los setenta - y especialmente de “la década perdida” de los ochenta- cuando se comenzó a hacer visible la crisis del sistema de sexo género⁴ predominante en la región debido a un conjunto de procesos que se potenciaron entre sí y a actores que tenían y tienen intereses que pugnan por imponerse.

Entre los procesos se destacan los generados: por las políticas de ajuste económico, la reformulación del papel del Estado, la creciente globalización de la economía y de los intercambios culturales, la ampliación de los derechos humanos a derechos específicos de las mujeres y niños y el reconocimiento de la diversidad social, los cambios demográficos y la presencia de la pandemia del VIH/SIDA.

⁴ Se entiende por sistema de sexo/género a aquel conjunto de prácticas, símbolos, representaciones, normas y valores sociales que las sociedades elaboran a partir de la diferencia sexual anátomo/fisiológica y que dan sentido a la satisfacción de los impulsos sexuales, a la reproducción de la especie humana y, en general, a las relaciones que las personas establecen entre sí; son la trama social que condiciona las relaciones de los seres humanos en tanto personas sexuadas (Rubin 1996; De Barbieri 1992).

Por su parte, los actores sociales que se enfrentan⁵ establecen alianzas entre algunos de ellos, según sea el área de conflicto, y tratan de imponer sus criterios en los procesos mencionados a través de sus partidos políticos, organizaciones empresariales, religiosas, gremiales, ONG's, medios masivos de comunicación, páginas web, que controlan de manera desigual.

Estos procesos sociales y las actorías que tratan de condicionarlos a sus intereses han tenido un fuerte impacto, no siempre buscado, en la forma en que se relacionan hombres y mujeres; en las relaciones e identidades de género. Sus consecuencias se observan especialmente en la vida familiar y el trabajo, en la política sobre los cuerpos y las tendencias demográficas, en la intimidad y las vivencias subjetivas de las personas, y en la institucionalidad.

Vida familiar y trabajo

El sistema de sexo/género que ha entrado en crisis es el que se estructuró a partir de la revolución industrial, con la separación de lugar del trabajo y de la vida familiar (Jelin 1994). Sistema que se comenzó a consolidar en el sector urbano de la región desde fines del siglo XIX y especialmente en las siete primeras décadas del siglo pasado. El orden social que entonces se pregonó trató de instaurar un tipo de familia distinta a la prevaleciente en la sociedad agraria y tradicional: la familiar nuclear patriarcal⁶ donde el varón, como autoridad paterna y guía, proveía y dominaba sin contrapeso la vida cotidiana, distinguía entre lo público y lo privado: el trabajo, la política y la calle para los hombres y la crianza, acompañamiento de los hijos y cuidado del hogar para las mujeres; establecía la división sexual del trabajo: los hombres en la producción y las mujeres en la reproducción. Eran parte, asimismo, de este orden familiar el amor romántico, la libertad para elegir al/a cónyuge y el matrimonio para toda la vida.

Ello fue acompañado de una legislación, especialmente tomada del derecho civil napoleónico que le daba la autoridad al varón dentro de la familia y exigía obediencia de la mujer, y de una organización del trabajo que permitiría a los hombres ser proveedores principales o únicos del hogar mientras las mujeres criaban y cuidaban de sus hijos y del hogar, esto último fue en muchos casos más un discurso ideológico que un logro efectivo.

⁵ Es el caso por ejemplo de los grupos económicos transnacionales y sus asociados locales; sectores conservadores; la jerarquía de la Iglesia Católica y algunas agrupaciones laico religiosas en su interior; las iglesias protestantes; las organizaciones de trabajadores, de pobladores, de campesinos, las agrupaciones étnicas; el movimiento de mujeres; el naciente movimiento homosexual, por señalar algunos.

⁶ Entendemos por patriarcado al sistema de dominación que permite a los hombres controlar las capacidades de las mujeres (reproductiva, erótica y fuerza de trabajo, entre otras); patriarca al que ejerce ese dominio y familia nuclear patriarcal a aquella familia nuclear donde los miembros están subordinados a un padre patriarca.

La organización del trabajo, que permitió este tipo de relaciones entre hombres y mujeres, se basó en el trabajo asalariado y en el contrato de trabajo —en principio indefinido— para esos asalariados mayoritariamente hombres y se sustentó en políticas de redistribución del ingreso para mejorar la calidad de vida de las familias de clase media y obreras y, en la medida que los recursos del Estado lo permitían, en políticas habitacionales (la vivienda social), servicios educacionales y de salud (ambos públicos y gratuitos, y obligatorio los de educación hasta cierto grado) y diversos subsidios. Se estableció así un pacto que conciliaba trabajo y familia, producción y reproducción; el orden social descansaba en ello (Olavarria 2002a).

Las tendencias demográficas y los cuerpos

La situación demográfica entre 1950 y 1955 mostraba para la región una tasa global de fecundidad de 5,9 hijos por mujer, la esperanza de vida estaba en torno a los 50 años (53,5 las mujeres y 50,2 los hombres en el mismo período) (Valdés y Gomáriz 1995) y permitía un ciclo de vida que se completaba generalmente cuando los hijos del matrimonio único e indisoluble alcanzaban cierto grado de autonomía, luego los progenitores morían. La sexualidad de las parejas estaba marcada por la reproducción, no había anticonceptivos de uso masivo y era en gran medida controlada por los varones, toda vez que de ellos dependía la gestación de los hijos al controlar a sus mujeres que les debían obediencia.

Las relaciones de género estaban asimismo basadas en la interpretación y construcción que se hizo del cuerpo de hombres y mujeres desde el enciclopedismo y la revolución francesa y que tuvo gran influencia en la región. Cuerpo de mujeres definidos como pasivos, contrapuestos a los de varones, activos y muchas veces incontrolables. Las justificaciones de ese orden de los cuerpos y de las relaciones de género las dio en cierta forma la ciencia, especialmente la medicina, que justificó lo que antes hacía la teología y la moral. La mayoría de los médicos creyó que los métodos seguros e imparciales de la ciencia probaban que las mujeres no eran capaces de hacer lo que hacían los hombres y viceversa. Las mujeres, se concluyó eran en definitiva criaturas menos castigadas por la pasión, tendencia egoísta y destructiva, y mejor dotadas de sentimientos de solidaridad y de esa clase de serenidad corporal que se requería para ser el centro que irradiase la nueva moralidad (Laqueur 1994).

Lo anterior supuso una distinción marcada entre “los sexos”, una dicotomía de intereses, incluso antagónicos (“la batalla de los sexos”) que sólo podía resolverse de manera precaria. Los hombres son hombres y las mujeres son mujeres; el “sexo” es una fuerza natural irresistible, un “imperativo biológico” misteriosamente ubicado en los genitales (sobre todo en los órganos

masculinos), que arrasa con todo lo que tiene enfrente (Weeks 1998). Les señalaba a los varones que la heterosexualidad era lo normal, sano e imponía un límite relativamente preciso que no era posible traspasar, dentro de los cuales les era permitido comportamientos que afirmaban su poder y arbitrariedad en relación a las mujeres (Olavarría 2002b). Más allá estaba lo abyecto (Fuller 1997, Butler 2002).

Su consecuencia fue un modelo piramidal del sexo, una jerarquía sexual que se extendió/extiende hacia abajo desde la corrección aparentemente otorgada por la naturaleza al coito genital heterosexual hasta las extrañas manifestaciones de lo “perverso”, que se espera esté bien enterrado en la base, pero que desafortunadamente siempre brota en lugares dudosos (Weeks 1998). Es un modelo sexista y heterosexista –los hombres son más importantes que las mujeres, y los/as heterosexuales son los/as normales, los/as homosexuales son pervertidos/as– y homofóbico (Olavarría 2001a).

Subjetividad e institucionalidad

Este orden de género, estaba y está profundamente asociado a la subjetividad e identidad de las personas, a cómo sentían y actuaban en cuanto hombres o mujeres, a lo que se estimaba era lo masculino y lo femenino. Se sostuvo y sostiene en los espacios y relaciones interpersonales, en la vida íntima y se legitima al nivel más profundo de la conciencia de todos y todas. Interpreta sus identidades de género como parte de la naturaleza, de la biología. La vida es así, hay que aceptarla como viene. A la vez le señala a los hombres que para llegar a ser adultos en plenitud deben someterse a una ortopedia, ser hombre requiere de un aprendizaje. Es un camino difícil, pero tiene sus recompensas (Fuller 2001, Olavarría 2001a, Viveros 2002).

Las relaciones de género que se consolidaron durante el siglo XX, con sus inequidades en los distintos ámbitos de las vidas de hombres y mujeres, tuvieron y tienen un importante componente institucional que las hizo posibles y permitió su desarrollo, legitimación y reproducción. La consolidación de este orden ha estado asociado a mecanismos de reproducción que están insertos en los distintos espacios de la vida de las personas: al interior de los propios núcleos familiares: donde los padres enseñan a los hijos lo que se debe hacer; la educación formal educa e instruye en relación a este tipo de relaciones de género; a un ordenamiento jurídico que lo hizo posible mediante legislación, derechos y códigos, jurisprudencia y administración de la justicia; a la organización del trabajo, que posibilitó la conciliación trabajo-familia; a la política en relación a los cuerpos que implementó mecanismos de reproducción que indicaban e indican lo que era natural, normal y aceptable y desarrolló instrumentos de vigilancia que estuvieran presentes tanto en la vida social como íntima de hombres y mujeres.

Actorías sociales

Detrás de estos procesos había y hay actorías sociales con intereses en relación a cómo debía y debe ordenarse la vida social. Ese orden era y es impulsado desde actores influyentes en una institucionalidad que lo difundía y reproducía en las nuevas generaciones y premiaba, reprobaba y castigaba. Parte importante de las políticas públicas y el usos de recursos públicos han ido dirigidos en ese sentido. Desde la política de policía de la familia que a fines del siglo XIX e inicios del XX –tal como lo habían hecho en la Europa del siglo XVIII (Doncelot 1979)–, llevó a los actores sociales principales a concordar en los hechos un orden social: los empresarios del capitalismo emergente que buscaban estabilizar la fuerza de trabajo para las industrias y explotaciones mineras nacientes, la jerarquía católica y los sectores conservadores que intentaban moralizar a los pobres y fomentar la vida familiar, especialmente de los que vivían en las ciudades; la incipiente clase media que presionaban a través de sus partidos y organizaciones gremiales por una mejor calidad de vida y el movimiento obrero con sus reivindicaciones por trabajo estable y salario familiar digno.

Cuestionamientos, crisis y cambio

En las últimas décadas del siglo pasado comenzó a entrar en crisis ese orden de género, cuando las bases principales en que se sustentaba fueron resentidas. Algunos componentes del andamiaje comenzaron a descuajeringarse.

La conciliación entre vida familiar y trabajo se vio fuertemente afectada desde los ochenta con las políticas de ajuste y la reformulación del papel del Estado. La pérdida significativa de puestos de trabajos estables, mayoritariamente ocupados por hombres, y la incorporación masiva de mujeres a trabajos precarios marcó uno de los puntos de inflexión. Un porcentaje importante de mujeres era parte del mercado de trabajo desde antes, pero a partir de los ochenta se produce su ingreso masivo para buscar ingresos que complementen los de su pareja y mejorar la calidad de vida de sus hogares o directamente para proveerlos ante la ausencia del varón.

En las décadas recientes se constata un proceso de empoderamiento de las mujeres: creciente autonomía por ingresos propios, más años de escolaridad y mayor calificación de los puestos de trabajo que ocupan, algunos hasta hace poco ejercidos exclusivamente por varones. No sólo trabajadoras pobres con escasa capacitación, sino también mujeres calificadas, profesionales expertas, ejecutivas del sector público, empresarias. Ello afectó una de las bases del orden de género al erosionar la rígida separación entre lo público y privado y, en alguna medida, la división sexual del trabajo. La capacidad de proveer del

varón se vio y ve, en muchos casos, disminuida e insuficiente para mantener su núcleo familiar al precarizarse sus trabajos, tanto en los montos de remuneración como en la estabilidad en sus puesto. La autoridad del hombre como jefe de hogar ha sido afectada al ser más precaria su calidad de proveedor (Olavarria 2001b, 2002a).

El pacto de conciliación entre trabajo y familia, que había sido la base del orden a lo largo de gran parte del siglo XX, quedó en los hechos desahuciado por quienes tuvieron el poder y la capacidad de redefinir el papel del Estado en las últimas dos décadas. El Estado, garante de la conciliación entre la vida familiar y la organización del trabajo, se transformó en subsidiario de la actividad privada, la que rediseñó la organización del trabajo en función de sus intereses y de las demandas de una economía que se globaliza. Las políticas redistributivas, de estabilidad en los puestos de trabajos dejaron de ser tales, los servicios públicos de salud y educación se privatizaron en parte y bajó su calidad de atención. Los menguados recursos del Estado se orientaron y orientan a los grupos de extrema pobreza. Los problemas que enfrentan las familias también se privatizaron, son de su propia incumbencia. La familia nuclear patriarcal entra en crisis.

Asimismo, entra en crisis la política que había dominado sobre los cuerpos. Desde los sesenta comenzó la masificación de los anticonceptivos femeninos, inicialmente promovidos como una forma de disminuir la mortalidad materna y neonatal y distanciar el nacimiento de los hijos, especialmente entre las familias más pobres (Jiles 1994). Esta disminuyó, pero además permitió que las mujeres crecientemente controlaran su fecundidad y muchas pudieran redefinir su propia sexualidad y comportamientos reproductivos. No sólo era tener hijos y planificarlos, también se podía gozar de la intimidad sexual sin que tuviera efectos reproductivos. A partir de ese momento las decisiones reproductivas pasaron, en gran medida, a ser mediadas por las mujeres como no lo había sido antes en la historia de la humanidad; pero se les hizo –en los hechos– responsables de la salud reproductiva y su cuerpo se transformó en objeto de experimentación e intervención para la anticoncepción.

En este período se presentan importantes cambios en el perfil demográfico de la población de la región; disminuye significativamente la tasa de fecundidad (a 2,7 hijos por mujer entre 1995 y el 2000), aumenta considerablemente la esperanza de vida (73,3 años para las mujeres y 66,8 para los hombres en el mismo período) (CEPAL 2002).

Todo ello ha cambiado profundamente la relación con los cuerpos. Se distingue entre sexualidad y reproducción, como experiencias diferentes. Sólo se tiene

dos o tres hijos en la vida, pero la intimidad sexual se puede extender por muchos años. Adquiere cada vez más importancia las expresiones y experiencias de comunicación con el cuerpo, el placer. El cuerpo pasa a ser un campo de dominio personal y una expresión de la propia identidad: se puede cuidar, modelar, ornamentar según el propio juicio.

A partir de la epidemia del VIH/SIDA la homosexualidad y la población homosexual pasan a ser visibles. Se reconoce su presencia en distintos ámbitos: sus vidas, relaciones sociales, vida de pareja, centros de diversión y encuentro, se crean organizaciones que les representan y comienzan a asumir actoría social y a formular una agenda propia (Parker 2003; Cáceres, Pecheny y Terto 2002).

Se hace visible que el cuerpo, que da origen a la construcción genérica, es objeto de construcción social y que está constantemente afectado por el poder social que impone un tipo de masculinidad a través de un sistema de sexo/género. Queda en evidencia aquello que había sido invisibilizado: que el cuerpo es objeto de interpretación y por tanto está abierto al cambio y sus significados y su jerarquía cambiarían históricamente (Connell 1995, 1998, 2000).

Los procesos antes mencionados, así como la globalización cultural y el conocimiento de otras formas de vivir, sentir y actuar impactan profundamente en las subjetividades e identidades de hombres y mujeres, tanto en su intimidad, en la vida familiar como en la relación con los cuerpos propios y ajenos; les lleva a cuestionar muchos de los aprendizajes y mandatos sociales sobre qué se espera de hombres y mujeres. La forma dominante de ser hombre, la que ha hegemonizado la masculinidad, para muchos varones resulta lejana y ajena a sus vivencias y contradice lo que quisieran ser y hacer. Si antes, en muchos/as, generaba culpa no adaptarse a lo mandatos hoy a lo más produce vergüenza.

La institucionalidad que legitimaba y sigue legitimando este tipo de relaciones de género y de masculinidad, no tiene respuestas para muchos de los dilemas que se presentan y pasa a ser cuestionada crecientemente. La familia tradicional, la organización del trabajo, la educación formal y los sistemas de salud, la juridicidad y la administración de justicia, la programación de la televisión y sus libretos y programas, por señalar algunos, pasan a ser centro del debate.

En este sentido tanto la vida familiar, la organización del trabajo, la política sobre los cuerpos, la subjetividad e identidad de hombres y mujeres son objeto de disputa por parte de actores sociales que pugnan entre sí; algunos para mantener su dominio, legitimando un orden quizás mucho más autoritario y conservador, y otros/as por una sociedad que acepte y reconozca la diversidad, más justa, equitativa y democrática. La lucha ideológica y el enfrentamiento

cultural está en la discusión diaria. El debate entre posiciones conservadoras que tratan de mantener el orden tradicional, aunque sea con otra cara, y las posiciones progresistas que fomentan el desarrollo de la ciudadanía, la participación y transparencia, en un proceso democrático, están presente.

REFLEXIONES FINALES

La masculinidad está en crisis, para ser más precisos la masculinidad que ha sido dominante y ha hegemonizado la forma de ser de los hombres está en crisis, pero no sólo lo está la masculinidad sino la forma en que se han relacionado hombres y mujeres durante el siglo XX.

Las formas en que los hombres de hoy día han heredado los privilegios y recursos de poder del patriarcado están siendo cuestionados y para muchos les es difícil beneficiarse de la manera que históricamente lo hubiese sido, especialmente a partir de los procesos en curso en las últimas décadas.

Las respuestas que se dan a las preguntas planteadas sobre identidades, procesos subjetivos, intimidad, relaciones interpersonales, vida familiar, sentido del trabajo productivo, por señalar algunos aspectos de la vida cotidiana, son muchas veces confusas, toman de la crítica y de lo que es criticado. La reproducción de las identidades y la relaciones de género pasan a ser cuestiones complejas dentro de un debate político e ideológico donde diversas actorías tratan de imponer sus propios criterios e intereses, unos por mayor autoritarismo basados en argumentos esencialistas que intentan hacer una especie de “reingeniería de género”, reafirmando como permanente aquello que esta en el centro de la crítica, desde posiciones de poder económico, religioso y mediático, y otros –y especialmente otras– que ven en la crisis el momento de profundizar en la equidad, el reconocimiento de la diversidad, el ejercicio de ciudadanía y la formulación de instrumentos y mecanismos que protejan a los grupos vulnerables del poder que ha ejercido históricamente contra ellos desde el sistema de sexo género que ha predominado.

¿Qué masculinidades se están construyendo? ¿Cómo estas permiten a ciertos grupos de hombres apropiarse de recursos para ejercer poder y/o cómo se configuran otras masculinidades que empoderan a los varones en sus relaciones con mujeres y otros hombres?

¿Cuánto de mayor fortaleza o de vulnerabilidad se está consolidando en los procesos en curso en las relaciones entre hombres y mujeres y entre los propios hombres?

¿Qué sistema de sexo género se está configurando a partir de la lucha de las actorías que pugnan por modelos identitarios y relaciones de género contradictorios entre sí?

Es necesario tener presente que las teorizaciones de los estudios de género sobre la dominación a que eran/son sometidas las mujeres tomaron las tradiciones del feminismo que por una parte buscan explicarse la dominación y hacerla visible y por otra dar una respuesta política a tal situación para revertirla.

Las respuestas a las cuestiones recién planteadas están profundamente “contaminadas” por los intereses en pugna, tanto en sus teorizaciones como en la acción política. No es posible pararse frente a ellas sin tomar partido. Tomar partido para quienes buscamos equidad, reconocimiento de la diversidad, ejercicio de ciudadanía y mecanismos que protejan desde ya a los sectores vulnerables, obliga a la teorización y a la acción política.

BIBLIOGRAFÍA

- Butler, Judith (2002) *Cuerpos que importan. Sobre los límites materiales y discursivos del "sexo"*. Paidós. Buenos Aires, Argentina.
- Cáceres, Carlos, Mario Pecheny y Veriano Terto Junior (editores) (2002) "*SIDA y sexo entre hombres en América Latina*". Universidad Peruana Cayetano Heredia/ONUSIDA, Lima, Perú.
- CEPAL (2002) *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2001*. CEPAL, Santiago de Chile.
- Connell, Robert (1995) *Masculinities: Knowledge, Power and Social Change*, University of California Press, Berkeley.
- Connell, Robert (1998) "El imperialismo y el cuerpo de los hombres", en Valdés, T. y J. Olavarría (eds), *Masculinidades y equidad de género en América Latina*, FLACSO, UNFPA, Santiago de Chile.
- Connell, Robert (2000) *The Man and the Boys*. Allen & Unwin, Australia.
- De Barbieri, Teresita (1992) "Sobre la Categoría de Género. Una introducción teórico – metodológica". En: *Revista Interamericana de Sociología VI* (2).
- Donzelot, Jacques (1979) *La policía de las familias*. Ed. Pre-textos, Valencia, España.
- Fuller, Norma (1997) *Identidades Masculinas. Varones de clase media en el Perú*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.
- Fuller, Norma (2001) *Masculinidades. Cambios y permanencias*. Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, Perú.
- Jelin, Elizabeth (1994) "Las familias en América Latina". En: ISIS (ed) (1994) *Familias siglo XXI*. Edición de las Mujeres N° 20. Santiago de Chile.
- Jiles, Ximena (1994) "Historia de las políticas de regulación de la fecundidad en Chile". En: Valdés, Teresa y Mirón Bustos (1994) *Sexualidad y reproducción. Hacia la construcción de derechos*. FLACSO-CORSAPS, Santiago, Chile.
- Kimmel, Michael (1998) "El desarrollo (de género) del subdesarrollo (de género): la producción simultánea de masculinidades hegemónicas y dependientes en Europa y Estados Unidos". En: Valdés, T. y J. Olavarría (eds), *Masculinidades y equidad de género en América Latina*, FLACSO, UNFPA, Santiago de Chile.
- Laqueur, Thomas (1994) *La construcción del sexo. Cuerpo y género desde los griegos hasta Freud*. Ediciones Cátedra. Universitat de Valencia. Instituto de la Mujer, Madrid, España.
- Olavarría, José (2001a) *¿Hombres a la deriva? Poder, trabajo y sexo*. FLACSO-Chile. Santiago de Chile.
- Olavarría, José (2001b) *Y todos querías ser (buenos) padres. Varones de Santiago de Chile en conflicto*. FLACSO-Chile. Santiago de Chile.
- Olavarría, José (2002a) "Hombres: identidades, relaciones de género y conflictos entre trabajo y familia". En: Olavarría, J. Y Céspedes, C. (2002) *Trabajo y familia: ¿Conciliación? Perspectivas de género*. FLACSO-Chile, SERNAM y Centro de Estudios de la Mujer CEM. Santiago de Chile.
- Olavarría, José (2002b) "Hombres y sexualidades: naturaleza y cultura". En: Olavarría, José y Enrique Moletto (2002) *Hombres: identidad/es y sexualidad/es*. FLACSO-Chile, Red de Masculinidades, UAHC. Santiago de Chile.
- Parker, Richard (2003) "Changing Sexualities: Masculinity and Male Homosexuality in Brazil". En: Gutmann, Matthew ed. (2003) *Changing Men and Masculinities in Latin America*. Duke University Press.
- Rubin, Gayle (1996) "El Tráfico de Mujeres. Notas sobre la "economía política" del sexo". En: Marta Lamas (comp.) *Género: la construcción cultural de la diferencia sexual*. Universidad Autónoma de México, Programa Universitario de Estudios de Género, México D.F.

- Valdés, T. y E. Gomáriz (1995) *Mujeres Latinoamericanas en Cifras. Tomo comparativo*. Instituto de la Mujer España – FLACSO Chile, Santiago de Chile.
- Viveros, Mara (2002) *De quebradores y cumplidores. Sobre hombres, masculinidades y relaciones de género en Colombia*, CES. Universidad Nacional, Fundación Ford, Profamilia Colombia, Bogotá, Colombia.
- Weeks, Jeffrey (1998) *Sexualidad*. Paidós, UNAM, PUEG, México.

IDENTIDAD DE GÉNERO, SEXUALIDAD Y CIUDADANÍA: EJERCICIO DE DERECHOS EN MUJERES ADOLESCENTES

M. Cristina Benavente R.¹
Claudia Vergara P.²

I. INTRODUCCIÓN

La sexualidad de adolescentes y jóvenes es un asunto que despierta hoy el interés y una creciente preocupación en los más vastos sectores en Chile. Ello se relaciona con diversos fenómenos en nuestra historia reciente. Por un lado, la constatación de una porfiada permanencia de pautas conservadoras en el ámbito de las identidades y relaciones de género, que acompañaron al gobierno militar (1973-1990). Por otro, la creciente instalación de pautas afines con la modernidad cultural que ha implicado una valoración de la individualidad, del derecho a la satisfacción personal y la masificación de mensajes relativos a los derechos sexuales y reproductivos.

Desde el ámbito gubernamental, a partir de 1990, esta preocupación se ha expresado en la propuesta y desarrollo de distintas iniciativas (MINSAL, SERNAM, MINEDUC, INJUV) que, con mayor o menor éxito han apuntado a dar respuesta a tres necesidades vinculadas a la sexualidad de los jóvenes: la educación sexual en los colegios, que había sido eliminada por el gobierno militar; la prevención del embarazo adolescente y la prevención del VIH/SIDA³.

¹ Antropóloga, investigadora FLACSO-Chile.

² Psicóloga, investigadora FLACSO-Chile.

³ a) En 1993 el Ministerio de Educación elabora y establece una "Política nacional de educación sexual", cuyos frutos no han sido evaluados sistemáticamente y que no se articula con el acceso a servicios de salud para adolescentes. b) En 1995 la Comisión Intersectorial de Educación Sexual y Prevención del Embarazo Adolescente impulsó las denominadas Jornadas de Conversación sobre Afectividad y Sexualidad (JOCAS), y también las Jornadas Comunitarias de Conversación sobre Afectividad y Sexualidad (JOCCAS) enfrentando la resistencia de los sectores más conservadores de la sociedad chilena. Estas Jornadas sólo abren la discusión y responden, a estudiantes y apoderados, aquellas preguntas y dudas relacionadas con las afectividad y la sexualidad. Participan en ellas profesionales de la salud y de la educación. A pesar de las resistencias eclesiásticas, se han seguido desarrollando a lo largo del país, cuentan con gran adhesión en los colegios públicos y la comunidad, pero resultan insuficientes como política de educación sexual. c) Entre 1991 y 1997, el Ministerio de Salud desde la CONASIDA implementó

Si bien son temas relevantes para nuestra investigación, no profundizaremos en este espacio en temas vinculados con el embarazo adolescente ni con el contagio de ITS y VIH/SIDA. Baste con señalar que, en Chile, pese a los esfuerzos desplegados en la última década, las cifras indican que estamos frente a un problema pendiente. Si bien la tasa global de fecundidad ha disminuido sostenidamente desde la década del 60 (2,2 hijos por mujer en 1998), no ha sucedido igual con las tasas específicas de fecundidad en mujeres adolescentes⁴. Al mismo tiempo, los nacimientos de madres menores de 20 años continúan aumentando su proporción en el conjunto de nacimientos⁵. De ellos, el 80% se produce fuera del matrimonio. A estas cifras se suma el hecho de que dentro del total de adolescentes, aquellas que viven en condiciones de pobreza muestran una mayor probabilidad de embarazarse antes de los 20 años⁶.

En el ámbito de educación, las cifras indican que la cobertura de educación media ha aumentado sistemáticamente en los últimos años y en todos los quintiles de ingreso⁷. Sin embargo, persiste la desventaja de los colegios públicos (municipalizados) frente a los privados (pagados), lo que constituye una brecha, en términos de la calidad de la educación, difícil de estrechar. De acuerdo a resultados de la prueba SIMCE, la brecha en educación es precisamente entre sistemas, ya que en el sector municipal, los alumnos de desempeño alto son porcentualmente un quinto o un cuarto de los alumnos con el mismo rendimiento de los colegios privados⁸. En comunas de altos ingresos como Las Condes o

una campaña de prevención del VIH-SIDA que fue duramente criticada por los mismos sectores conservadores. Además algunos medios de comunicación se negaron a emitir la propaganda donde se promocionaba el uso del condón. d) Existe una Comisión Interministerial (Ministerios de Educación, de Salud y SERNAM) encargada de elaborar un plan de sexualidad responsable. Con diferentes dificultades para llegar a un acuerdo al interior del propio gobierno ha dilatado la entrega de dicho plan y su puesta en marcha. El informe entregado en abril de 2001 resulta vago y general, si bien expresa un consenso más abierto que las experiencias anteriores. Actualmente, en ocho comunas de nuestro país está en marcha el Plan Piloto de Sexualidad Responsable.

⁴ La fecundidad adolescente (15-19 años) subió de 69,7 nacimientos por mil mujeres en 1980 a 70,2 en 1998 (INE 2000).

⁵ En 1960: 10,5%; en 1970: 14,2%; en 1980: 16,7%; en 1991: 13,7%; en 1998: 16,15%. INE, Anuario de Demografía 1960, 1970, 1991, 1998. INE, Santiago de Chile.

⁶ Comparar por ejemplo el porcentaje de nacidos vivos en mujeres menores de 19 años en la zona oriente (0,15 para menores de 15 años y 7,76 para mujeres entre 15 y 19 años), donde se concentran los mayores ingresos per cápita de la región metropolitana) y los de la zona occidente (0,54 para menores de 15 años y 16,21 para mujeres entre 15 y 19 años), en relación a la media de la región (0,42 para menores de 15 años y 13,56 para mujeres entre 15 y 19 años). En: MINSAL (1998) Indicadores e Atención de Salud Región Metropolitana; Anuario Estadístico, pp. 27 y 28.

⁷ MIDEPLAN Información estadística para el seguimiento del Plan Nacional de la Infancia 1990-1998. Santiago.

⁸ MIDEPLAN (2002) Seminario desigualdad y reducción de brechas de equidad. Sistematización de tópicos principales. Departamento de Evaluación Social, División Social, MIDEPLAN. Santiago.

Vitacura, la matrícula en establecimientos particulares pagados es, para la enseñanza media, de 85%, mientras que en Cerro Navía es de 0%⁹. Si se considera que posteriormente los egresados de establecimientos municipalizados obtienen puntajes considerablemente más bajos que los de los alumnos de colegios particulares –un porcentaje importante de ellos ni siquiera alcanza los 450 puntos requeridos como mínimo para postular a la universidad–, estamos frente a un tema difícil de resolver en el ámbito de la inequidad en la educación. Estos elementos no pueden dejar de considerarse cuando se analizan las perspectivas de las adolescentes, sus proyectos y los cursos de acción que emprenden.

II. LA INVESTIGACIÓN

El presente estudio sobre adolescentes representa una continuidad de los resultados de las investigaciones desarrolladas durante años por el equipo de investigadores/as del Área de Estudios de Género de FLACSO en torno a la construcción de identidades de género y las relaciones de poder entre hombres y mujeres. Es consecuencia lógica de una línea de investigación que se gesta desde una mirada crítica de la situación actual, y que apunta a la necesidad del fortalecimiento de relaciones más igualitarias en los diversos ámbitos de la vida en sociedad, nuevas relaciones que pasan por un proceso de empoderamiento por parte de las mujeres.

La situación existente, los elementos nuevos que sugieren los cambios que vienen y aquellos que constituyen núcleos más duros a las transformaciones, son todos aspectos que incentivaron a explorar la realidad de las generaciones más jóvenes, como portadores privilegiados de los cambios. Qué cambios, la profundidad de estos, los nuevos significados y las prácticas asociadas a ellos, qué insiste en permanecer, qué resistencias se perciben y quienes resisten más, son algunas inquietudes que estimularon este estudio.

La investigación está guiada por una perspectiva particular que consiste en la búsqueda de reconstruir lo cultural a partir de su expresión subjetiva, es decir, cómo la cultura es portada por los sujetos. En dicho sentido, este es un estudio psicocultural, que, a partir de la recuperación, análisis e interpretación del habla de las mujeres adolescentes populares, busca lograr una mayor comprensión de las representaciones, posicionamientos y conflictos de las adolescentes frente a la sexualidad en general y la suya en particular, y cómo esta experiencia de la sexualidad forma parte de su construcción como sujetos.

⁹ MIDEPLAN (2001) Situación de la educación en Chile 2000. Informe Ejecutivo. MIDEPLAN, Santiago.

Metodología y Muestra

La metodología utilizada en esta investigación es cualitativa considerando los objetivos definidos. Se realizaron entrevistas en profundidad a 25 jóvenes residentes en Cerro Navia entre los 15 y los 19 años. Todas cursaban enseñanza media en un liceo de la comuna.

Entre las adolescentes entrevistadas, poco más de la mitad no había tenido relaciones sexuales, mientras que el resto había tenido al menos una pareja sexual. Entre estas últimas, la edad de iniciación se concentraba en los 15 años; ninguna se había iniciado sexualmente antes de esa edad. Estudios recientes señalan una disminución de la edad de iniciación en los últimos años. El promedio actual para las mujeres es de 17,8 años, de acuerdo a la última encuesta del INJUV.

Las jóvenes entrevistadas vivían mayoritariamente con ambos padres y con uno o más hermanos, en casa propia o arrendada; la familia no compartía la vivienda con otras personas, ni vivían de allegados, lo que sitúa a este grupo en el estrato medio bajo. Salvo en los hogares conformados por la madre y los hijos, el jefe de hogar era el padre. Las casas descritas en general eran pequeñas, apenas suficientes para albergar a los padres e hijos. Los referentes familiares se limitan a los parientes más cercanos –tíos, primos, abuelos– y aunque no se percibe que tras las niñas exista una red familiar más amplia, ya que no hay condiciones para la persistencia de una estructura de familia extendida, las abuelas siguen siendo, en alguna medida un apoyo en su crianza.

III. RESULTADOS PRELIMINARES

Algunos aspectos que nos parecen relevantes luego de una primera mirada analítica al material recopilado están relacionados con la sexualidad de las niñas, el discurso en torno al proyecto de vida y el lugar de los derechos, todas cuestiones fuertemente vinculadas a la construcción de identidad de género.

a) La sexualidad en la experiencia de las entrevistadas

El discurso familiar: riesgo y control

Los relatos de las jóvenes confirman que el aprendizaje de la sexualidad es un proceso largo, que comienza en la infancia dentro del marco de la familia (sexualidad de los padres, experiencias de hermanos mayores, preguntas en la infancia) hasta llegar a la experiencia de la sexualidad con otro y sus vicisitudes.

La socialización sexual al interior del hogar está marcada por imágenes, silencios, conversaciones de otros, más que sobre la base de información explícita y directa. En este punto, el lugar y presencia de la madre y el padre son diferentes. El padre, más que entregar información coherente con las dudas de las jóvenes, se mueve entre no hablar y entregar un discurso valórico que destaca los riesgos de la vivencia de la sexualidad, en particular, el riesgo que implican los hombres.

“Mi papá me dice que hay que tener cuidado con los hombres, porque los hombres quieren puro eso. Y yo le digo qué, qué es eso. Ah me dijo, si vos sabís, me dice” (Ana, 15 años, no iniciada).

Las madres, por su parte, combinan el silencio, los implícitos con un discurso socializador centrado en la menstruación y el embarazo. Entregan información respecto a la menarquía que explícitamente gira en torno a la higiene, la fertilidad y el cambio de lugar social e implícitamente respecto a estar cruzando un umbral en el que los cambios traen aparejados riesgos, particularmente el inicio de la vida sexual y el embarazo:

“...Que era algo normal, y que tenía que tener cuidado, porque ya podía embarazarme” (Jennifer, 16 años, no iniciada).

“Dice que cuando nosotras quedemos embarazadas nos va a echar de la casa. O por ejemplo, la vecina quedó embarazada y mi mamá dijo ‘eso les pasa por putas’. Entonces dice eso y nos mira...” (Candy, 17 años, no iniciada).

De esta manera, ambos padres, con su silencio o advertencias, confirman un discurso social de desconfianza frente al cuerpo y el deseo masculino y de control frente al propio deseo, una imagen de los hombres como sujetos temibles, descontrolados y falsos, que son capaces de cualquier cosa por obtener sexo y de ellas como quienes deben ejercer el control en la relación, de sus cuerpos y del de sus compañeros.

“(Mi papá me dice) que todos son unos guevones. Me dice, ‘yo también fui cabro, soy hombre y sé como piensan’. Es que según él, él no más era bueno....él no más decía la verdad, entonces...” (Jennifer, 16 años, no iniciada).

“(Mi mamá me dice) ‘No, tenis que tener cuidado porque todos los hombres son iguales’. Todos los hombres eran, para ella como... maricones, eran poco hombres, o sea lo único que querían era

como hacerlo y después dejarla a una. Siempre me dijo eso... que tenía que tener cuidado con los hombres. Pero nunca me dijo hay van a querer puro (...) no, es que ella lo decía con otras palabras, ' van a querer eso y después... si te he visto no me acuerdo' " (Colombina, 18 años, iniciada).

"Cuando ya empezaba a leearme mucho, empezaba a veces quería sacarme el chaleco y cuestiones y yo le decía no, no, no, no. Ahí siempre fue el momento en el que igual yo paraba. Yo empezaba a pensar en mi mami, es que mi mami siempre ha sido así y yo decía no poh que va a decir mi mami. Yo también me sentiría mal, entonces yo digo no poh, tengo que hacerlo por mi mamá, más que nada es por mi mamá, ni por mí, ni por cuidarme tanto. Es por mi mamá. Está preocupada porque me puedo embarazar que uno después nunca está segura" (Antonia, 15 años, no iniciada).

La socialización que reciben la jóvenes en sus casas enfatiza la responsabilidad sin entregar herramientas que permitan el empoderamiento y la confianza en los propios recursos frente a este mundo sexual amenazante y peligroso.

Las amigas, un nuevo recurso

En este estudio se repiten características de la socialización femenina en sexualidad halladas en estudios previos de FLACSO con mujeres populares mayores en la década del ochenta y del noventa¹⁰. Sin embargo nos encontramos con un cambio relevante en este grupo joven, y es que las amigas aparecen como un agente socializador central en el tema de la sexualidad. Esto marca una diferencia enorme con los recursos con los que contaban las mujeres mayores de este mismo grupo social, en las que a la ausencia de información directa de la familia, se sumaba la imposibilidad de compartir las experiencias y dudas con las amigas.

Por el contrario, en la actualidad, con las amigas mujeres se puede hablar de lo que sexualmente se hace o no se hace, lo que saben y lo que desconocen, pueden incluso fantasear sin que haya un juicio negativo. Éste sólo aparece cuando las conversaciones trascienden los límites de las relaciones íntimas y cercanas y se abren al grupo de relaciones más amplio, que incluye a los

¹⁰ Valdés, T. (1988). Venid benditas de mi padre. Las pobladoras, sus rutinas y sus sueños. Serie libros FLACSO. FLACSO, Santiago.
Valdés, T; Benavente, C; Gysling, J. (1999) El Poder en la Pareja, la Sexualidad y la Reproducción. Mujeres de Santiago. Serie libros FLACSO, FLACSO, Santiago.
Benavente, C. y Vergara, C. (Por publicar) El placer y el deseo en la pareja.

varones. Con los amigos hombres la posibilidad de aprender sobre sexualidad se da de manera indirecta, más como resultado de escuchar conversaciones entre ellos que cómo un diálogo abierto y directo.

El Liceo, espacio ¿confiable?

Cuando las jóvenes hablan respecto a sus expectativas de información y diálogo, evidentemente la familia ya ha quedado fuera, en especial si ha habido iniciación. Son los amigos y el liceo, a través de clases o en vinculación con otras instituciones, quienes se perfilan como espacios más confiables. Sin embargo, el liceo, desde lo que las jóvenes relatan, ha tendido a entregar información ligada fundamentalmente a lo reproductivo y no a la sexualidad como una experiencia más amplia, información que según las jóvenes, no resuelve sus demandas centrales, basadas en los desafíos, temores y encuentros que cotidianamente tienen con lo sexual.

“Es que las clases de relación sexual son fomes, acá y en todos lados. Siempre la misma lesera. Empiezan a hablar de que el pene se introduce en la vagina y que los espermatozoides se introducen y ahí se hace la guagüita, siempre hay una guagüita, siempre hablan de eso, no por ejemplo de cómo se hace el acto sexual” (Blanca, 17, no iniciada).

Sexualidad Adolescente: Riesgos explícitos, placeres/deseos implícitos

En la experiencia más directa de la sexualidad, que va desde el primer beso hasta la sexualidad genital con un compañero, lo que marca la vivencia de las jóvenes es la tensión entre experimentar el placer y el deseo en sus cuerpos y poder otorgarle un lugar aceptable y válido dentro de sus experiencias.

Considerando las características ya descritas de la socialización en sexualidad, el discurso respecto a sexualidad está marcado por el temor al descontrol y la negación o proyección del deseo. Los significados asociados a la sexualidad siguen estando en un eje bastante tradicional, siendo para ellas, una muestra de amor, algo que no se hace sólo por “calentura”¹¹, un gesto que implica una entrega, por lo que vincularla a un deseo que surge de ellas misma implica tener que vencer una resistencia alta. Esto se observa incluso en la dificultad para ponerle nombre a ciertas sensaciones y la tendencia a disminuir su relevancia en un contexto mayor.

¹¹ Calentura: Excitación sexual.

P: *Y tú has tenido alguna vez la sensación de estar excitada, de estar de sentir así como deseos sexuales, dándote un beso, abrazándote con tus pololos, con tus pinches, te ha pasado como sentir una sensación distinta en el cuerpo?*

R: *Eh... un día me dio como una cosquilla en la guata, pero **nada más***

P: *¿Nada más, eso es lo único?*

R: *Sí, como que me dio calor y **nada más...***

P: *¿Y qué pasó cuando te pasó eso, qué hiciste...?*

R: *No poh... yo llegué y le dije... por ejemplo, con el primer pololo que tuve yo, ahí como que me dio calor y yo llegué y le dije... ya, te veo en un ratito más, llegué, fui a tomar agua, me dio calor, llegué y me saqué el chaleco, **nada más**¹²...(Esperanza, 16 años, no iniciada).*

Por otra parte, el gran fantasma de la sexualidad es el embarazo. Muchas de las entrevistadas mencionaron haber recordado a sus padres y sus advertencias respecto al “gran peligro” en el momento de estar ad portas de una relación sexual. La vinculación entre embarazo y sexualidad es uno de los núcleos duros dentro de la sexualidad juvenil y se apoya en al menos dos concepciones:

1. *“Los anticonceptivos no sirven, en especial los condones”*. Independiente del nivel de información que manejen en el tema, las jóvenes se aproximan a una vida sexual activa o directamente la tienen, con una gran desconfianza frente a la efectividad de los métodos anticonceptivos, lo que las hace desestimarlos y en consecuencia correr riesgos. *“No, no sé, de funcionar deben funcionar, pero todo falla alguna vez y yo no quiero que sea justo esa vez me falle, si para qué si nadie me apura a hacer nada y no, nadie me apura a hacer nada, si tengo toda la vida por delante si Dios quiere entonces no”* (Patricia, 17 años, no iniciada).
2. *“Si ya se está teniendo relaciones, es súper probable que uno se embarace”*. Ellas perciben el embarazo como algo “inevitable”, dando la impresión de que no se pudiera disfrutar de una vida sexual controlando la fecundidad.

Detrás de esto parecería operar la noción de que el embarazo es una sanción al desborde y descontrol que implica aceptar los requerimientos de los compañeros sexuales y además las ganas y el gusto de tener una vida sexual.

¹² El destacado es nuestro.

Grados de acercamiento sexual y ubicación del deseo

Las posibilidades de vinculación afectiva y sexual para las jóvenes entrevistadas son múltiples en términos del grado de compromiso. Las jóvenes “*tiran*”, “*andan*” o “*pololean*”¹³. Todas estas posibilidades implican grados de acercamiento sexual progresivos, lo que implica que es más fácil tener relaciones sexuales en el contexto de un pololeo que dentro de una “*tirada*”. Sin embargo, nos encontramos con una paradoja. En las relaciones donde es menos factible un encuentro coital, es más fácil que las jóvenes puedan reconocer un interés y actitud activa respecto al deseo sexual. En este sentido, tirar es, de acuerdo a los relatos, el tipo de relación en el que las jóvenes pueden expresar libremente su deseo. Todas han tenido varias experiencias de este tipo y no hay juicio negativo al respecto. Incluso, para algunas, es una práctica en el contexto del pololeo.

“Que no sé poh, dan ganas de probar otros labios así, no poh, no es lo mismo, no los gusta. Es bacán igual, es como más emocionante estar tirando con otro, así...” (Perla, 18 años, iniciada).

Este privilegio puede explicarse porque “*tirar*” se da en un contexto en el que el límite está claro y hay garantías de poder mantenerlo, por lo que implica tanto una práctica como un ambiente protegidos para las jóvenes, si se compara con lo que sucede en las parejas más estables. En las segundas se hace más difícil presentar las ganas y la posición activa frente al otro, básicamente porque se está invadiendo un espacio de poder atribuido al otro, lo que les puede hacer perder su “*femineidad*” a los ojos de la pareja.

“A él le encantaría que yo lo toque y hasta el momento no...(lo he tocado ...). Y él me dice a mí, ‘me gustaría que tú tuviera más confianza conmigo y que pudieras, si no es malo’, pero no puedo. A él le gustaría eso y no digo que a mí no me guste, pero no puedo, como que pa mí es raro (...) si me dan ganas, pero me da, como que digo en el momento... no, qué va a pensar de mí” (Estrella, 17 años, iniciada).

En términos generales, es posible plantear que la experiencia de la sexualidad en las adolescentes y en particular el inicio de la sexualidad genital está fuertemente marcada por un discurso tradicional. Cuando las jóvenes se inician, lo central es que sienten que *se entregan* y al hacerlo, pierden autonomía y capacidad de

¹³ Tirar: besarse y tocarse en un contexto público (fiesta, recital) con una persona con la que no hay un relación afectiva.

Andar: Relación de pareja en la que hay estabilidad en el tiempo, pero no compromiso público ni exclusividad.

Pololeo: relación afectiva pública y estable sin compromiso de matrimonio.

negociación. Por dicha razón, es más fácil para ellas experimentar placer y asumir su deseo cuando “tiran”, ya que hay menor riesgo de perderse. La sexualidad y la pérdida de libertad y poder están profundamente ligadas en este grupo social y nos devuelve a las identidades y relaciones de género imperantes.

b) Proyecto de vida

Respecto del proyecto de las adolescentes, hay que señalar que la constitución de la muestra –estudiantes de enseñanza media– marca un sesgo en el sentido de que claramente la opción de estudiar y completar los estudios secundarios está en la base de los proyectos de estas jóvenes, lo que eventualmente podría presentar más heterogeneidad si las entrevistadas fueran seleccionadas a partir de otros criterios.

Nuevos futuros, viejos caminos

Así, se puede decir que, en este grupo de adolescentes, completar la enseñanza media es una condición central para lograr otras metas.

A grandes rasgos hay dos objetivos que estructuran los proyectos descritos por las jóvenes:

Por un lado la aspiración de ascenso social es clara en todas. “Ser más que los padres”, frase frecuente, implica terminar los estudios, cosa que la generación de los padres rara vez lograba, para vivir de una manera distinta a la que viven actualmente.

“Yo encuentro que si yo quiero ser algo más que mi papá y mi mamá yo encuentro que hay que estudiar. O sea yo no me quiero quedar en el círculo que están mis papás, porque igual si yo fuera otra, igual con todas las cosas que pasé hubiera dicho, bueno si a las finales ellos no tienen por qué exigirme nada. Pero no, una vez me dijeron que no iba a estudiar más y yo me puse a llorar” (Issa, 16 años, no iniciada).

Por otro lado, terminar los estudios secundarios representa –para este grupo de adolescentes– marcar una diferencia respecto de las mujeres que no han logrado hacerlo, por lo general, sus madres o hermanas mayores. En este sentido, el cambio es claramente hacia un cuestionamiento de la exclusividad del rol de madre y esposa.

“Quiero trabajar, quiero vivir sola, no quiero vivir con nadie... (...) me di cuenta que hay que estudiar. Si no estudio voy a estar

igual que mi mamá, en la casa, y no quiero estar en la casa cuidando cabros chicos. No, no me gustan los cabros chicos” (Jennifer, 16 años, no iniciada).

Lo anterior refleja un discurso no tradicional –la maternidad ya no es el único camino posible - de las adolescentes entrevistadas frente a sus proyectos de vida. El ascenso social al que aspiran no depende del hombre con el que se emparejen, sino que se ven a sí mismas como protagonistas de ese cambio. El rechazo al rol femenino tradicional como opción única y la mención del trabajo como componente obvio del proyecto apunta también a un deseo de independencia económica que a su vez es parte de una idea de autonomía que está siempre presente en el discurso de las adolescentes entrevistadas. Dejar su casa y sobre todo deshacerse del control de los padres no es sin embargo tan urgente como para hacerlo a cualquier precio. No describen la vida de pareja como una alternativa idealizada, y no tienen apuro en concretarlo. Permanecer en el hogar parental es inevitable mientras no terminen sus estudios y no consoliden una situación que les permita mantenerse solas. Desde esta perspectiva, ellas, a diferencia de sus madres, no están pensando en el matrimonio o en la convivencia como la única (ni siquiera la principal) alternativa frente al control de los padres y los límites impuestos al interior de las familias.

Esta primera mirada a los discursos acerca de sus planes para el futuro, entrega una imagen bastante positiva de la capacidad de las niñas de pensarse como adultas, de verse a sí mismas como protagonistas de su vida.

Sin embargo, al ir más allá y profundizar en los relatos, aparecen las fisuras entre lo que se dice y lo que se hace, y también las diferencias entre las entrevistadas en este aspecto.

La importancia que tiene el estudio para todas las entrevistadas no es coherente con la disposición frente a él. Aquí surge una primera diferencia, que las divide en dos grupos.

En primer lugar, están aquellas para las cuales el rendimiento es importante, y se esfuerzan por lograrlo. Estas niñas tienen bastante claro qué es lo que van a hacer después que terminen el liceo, cuáles son sus intereses y lo que les gusta. Casi todas optarán por continuar estudiando en un Instituto después del liceo, saben los pasos a seguir, donde postular, los requisitos exigidos. Las que pretenden continuar en la universidad ya han obtenido becas para hacerlo. Todas tienen un buen rendimiento académico.

En este grupo queda muy clara la centralidad del estudio y el trabajo en su proyecto de vida.

El estudio es lo más importante que yo tengo. O sea, mi meta esencial, llegar a terminar mis estudios y trabajar” (Blanca, 17 años, no iniciada).

Hay otro grupo, compuesto por las que, pese a optar por estar en el liceo, no se comprometen en el proceso de enseñanza. Se quejan de que la exigencia de los profesores es baja, pero su propio rendimiento académico también lo es, aunque saben que las notas serán determinantes para conseguir becas que les permitan continuar estudiando después del liceo.

La falta de entusiasmo por el estudio no significa que no tengan proyecto. Al contrario. Describen lo que quieren llegar a ser y a tener. Lo que hay es una falta de correspondencia entre lo que dicen es su proyecto y lo que hacen para su concreción. Ante esto, cabe preguntarse ¿creen realmente que ese proyecto es factible? Y la respuesta es que probablemente no lo crean.

Tienen claro qué tipo de mujer desean llegar a ser. Cuando la describen surge la imagen de una mujer a la que ellas nunca han visto, salvo en los comerciales de televisión: una mujer moderna, independiente, con departamento propio, trabajo de oficina, elegantemente vestida y muy atractiva. Esta imagen estereotipada de “mujer profesional de clase alta” no puede estar más lejos de lo que ellas conocen, sus madres son dueñas de casa o trabajan “cuidando niños” en el barrio alto de la ciudad.

Entre lo que ellas son hoy y lo que desearían llegar a ser hay un espacio desconocido. No tienen ningún elemento que les permita trazar un curso de acción realista que las acerque a lo que son –más que sus proyectos– sus sueños.

Este desconocimiento de los pasos a seguir se expresa bien cuando describen su futuro inmediato:

Los planes de Karina, con malas notas producto de su inasistencia a clases, son:

“Primero sacar mi cuarto medio, secretariado, hacer la práctica, después meterme en el curso de inglés, buscar trabajo estable, poner plata para mi casa propia. Porque cumpliendo yo dieciocho años voy a abrir una libreta de ahorro para mi casa. Entonces después ¿en qué iba? Seguir en mi trabajo como secretaria bilingüe, después

así como quien no quiere la cosa hacer un curso de repostería. Después ya, tener mi casa y ya cuando esté mi casa, cuando tenga todo eso, dejarme un tiempo para estudiar y trabajar a la vez, porque me gusta trabajar en secretariado, todo lo que tenga que ver con máquinas, computadores, todo eso. Pero me gustaría en ese tiempo probar el periodismo” (Karina, 17 años, iniciada).

Para transformar los sueños en objetivos se necesitan modelos, algo de lo que este grupo de niñas carece; están sus propias madres o las mujeres del comercio. La fuerte segmentación por clase social de la sociedad chilena se refleja también en los proyectos de las personas. Las jóvenes entrevistadas ven en la televisión a las mujeres que quisieran ser, lo que presenta al menos dos problemas. Es una imagen, vacía de contenidos. Por un lado no se sabe muy bien qué hace esa “mujer ideal” y por otro no se sabe cómo llega a ser. Las adolescentes no tienen recursos para resolver ninguna de las dos interrogantes; por lo que quedan impotentes frente a esa meta.

La importancia de la educación es aquí primordial. Si bien es un hecho que el nivel del liceo es inferior a los del centro o del barrio alto, y en este sentido ellas presentan desventajas respecto de jóvenes de otros sectores, la posibilidad de estar insertas en el sistema es la única manera de ir dilucidando los vacíos que tienen las adolescentes ante las alternativas por las que deberán optar.

Las marcadas diferencias respecto de los proyectos entre los grupos descritos serán analizadas con más profundidad y consideradas en las entrevistas grupales. Es un nudo central, que afecta directamente las posibilidades de mejorar las condiciones de vida de las estudiantes y de promover en ellas un proceso de empoderamiento respecto de su propio futuro.

c) El lugar de los Derechos

Esbozando un concepto

La noción de derechos no aparece fácilmente en el discurso de las adolescentes entrevistadas. Ante la pregunta acerca de sus derechos –respetados o no– la primera reacción es el desconcierto, la no comprensión, lo que indica que no es un tema presente en las conversaciones propias, ni en las que ellas escuchan de los adultos.

Sin embargo, la idea de derechos está siempre rondando los relatos de las distintas vivencias especialmente cuando se refieren a lo que ocurre en la casa y en el liceo.

“O sea, que me permitan hacer algo, si qué derechos he tenido, que me dejan dormir y que me dejan ver tele hasta la hora que quiero, que me dejan sentirme útil en la casa, no sé es que como que tengo derecho a estar con mis amigas y eso no más, porque no sé qué otro derecho...” (Antonia, 15 años, no iniciada).

“También poh que me respeten, porque hay algunos profesores y auxiliares que te tratan mal, entonces uno como alumno, porque por ser alumno somos los más de abajo y que el director, y que los inspectores y los alumnos abajo, pero si no fuera por los alumnos los colegios no existirían y los inspectores, ni los directores. Aquí uno se merece respeto como, no solo que nosotros respetemos, ellos también a nosotros” (Patricia, 17 años, no iniciada).

Todos los derechos mencionados se vinculan casi exclusivamente a la posibilidad/derecho de opinar, disentir y ser consideradas en sus puntos de vista en las relaciones cara a cara.

No hay en general mayor reflexión acerca de otras necesidades, que podrían llevarlas a visualizar los derechos asociados.

Sin embargo, cuando deben enfrentarse a problemas concretos, algunas desarrollan un discurso que expresa una mayor conciencia de las carencias a las que están expuestas, particularmente en el ámbito de educación y salud y la molestia que les produce un hecho que es percibido como una injusticia hacia ellas no solo en tanto individuos, sino también en tanto jóvenes y como parte de un determinado estrato socioeconómico. Esta constatación no las lleva a percibirse como individuos en cuanto actoras sociales y en este sentido hay una suerte de resignación a que las cosas son como son, no está en manos de la gente común y corriente hacer algo para cambiar.

R: *Derechos... A veces, según lo que tengan las personas es lo que... A la gente que tiene más plata es a la que le hacen más caso.*

P: *¿Y tú crees que se puede hacer algo para que esas cosas cambien?*

R: *Es que eso va en la gente. La gente que tiene plata es la que es así, porque si no tiene plata no...*

P: *Pero tú crees que eso puede cambiar.*

R: *Yo creo que sí, cambiando al Presidente.*

P: *¿Sí?*

R: *Sí, el Presidente.*

P: *Entonces tú crees que hay que cambiar al Presidente para que las cosas cambien.*

R: Sí.

P: Mmm. Tú ya vas a poder votar cuando sean las elecciones.

R: Yo no me voy a inscribir.

P: No te vas a inscribir.

R: Yo creo que es una pérdida de tiempo, si a las finales a lo mejor va a ser lo mismo (Issa, 16 años, no iniciada).

Derechos e Instituciones: El liceo, el consultorio

La distancia de estas adolescentes respecto de sus necesidades, se expresa también con la visión y relación que mantienen con las instituciones que se encuentran más cercanas a su cotidiano (y a sus necesidades actuales), las que son percibidas como entes rígidos distantes de las personas jóvenes. El liceo, es por una parte un espacio que las acoge, pero solo en cuanto lugar de sociabilidad con los pares, ya que por otro lado hay disconformidad con lo que el liceo entrega a nivel de la enseñanza y hacia la actitud de los profesores en este proceso.

“No sé poh, que los profes explicaran así un poco más, si uno no entiende que, si explican sí pero hay profesores que si no entendimos que vayan al libro, vean en el libro” (Ana, 15 años, no iniciada).

“Me gustaría que los profesores fueran más estrictos con las notas..., aunque no tengo muy buenas notas, pero es que como los profesores no son tan estrictos, entonces como que una se deja estar no más, total, después hablo con el profe y me pone la nota...entonces eso me hizo cambiar a mí. Yo antes tenía buenas notas y si me vine a este liceo es porque no había una buena situación económica en mi casa” (Candy, 17 años, no iniciada).

Así y todo el liceo es rescatado por las jóvenes como la única institución que podría entregarles elementos en los temas de sexualidad y al mismo tiempo valoran la postura de su liceo en particular de mantener como alumnas regulares a las niñas embarazadas y a las que ya son madres.

Un elemento interesante es la no visibilidad, para la mayoría de las adolescentes entrevistadas, de la contradicción entre el mensaje pro prevención y las condiciones que dificultan su concreción. La conciencia de esta contradicción podría llevarlas hacia el tema de los derechos en salud reproductiva.

“Lo que pasó es que quiero cuidarme y fui al consultorio de ahí (a pedir anticonceptivos) y me salió todo mal poh. (Me dijeron que) tenía que llevar unos papeles para que me atendieran y tenía que

comprar carné. Más encima no me dieron un papel para entrar acá al liceo. Llegamos con mi amiga y el inspector hizo el medio escándalo, que andábamos mintiendo, que estuvimos toda la mañana afuera, que por qué habíamos llegado atrasadas y nosotros le dijimos que no, yo andaba con una amiga en el consultorio porque ella sabía. Pero él dijo, 'yo no sé nada' y nos dio una citación al apoderado. Mi papá me va a hacer preguntas y aparte que se va a desilusionar porque mi papá no va a pensar que yo voy a andar con pastillas ni nada poh. Y ese es el miedo que tengo ahora. Es que es obvio que el inspector le va a contar. Y mi papá no sé como lo irá a tomar tampoco poh” (Estrella, 17 años, iniciada).

Que las niñas vayan al consultorio es una cosa excepcional que se asocia más bien al embarazo, por lo que una visita de una niña no embarazada despierta las sospechas, sospechas que siempre pueden llegar a oídos de los padres. No existe un vínculo estable con profesionales de la salud, y no es una instancia validada como un lugar donde puedan encontrar respuestas a sus dudas y necesidades en el ámbito de la salud sexual y reproductiva. Los únicos que aparecen en este rol son eventualmente los profesores, ya que siempre hay un grupo de ellos más cercano y que genera más confianza en las jóvenes.

d) Identidad de género

Discursos en tensión

En las jóvenes entrevistadas se da una situación compleja. Han estado expuestas al discurso moderno respecto a la identidad de género y a las relaciones entre los géneros, por lo que el rescate de la individualidad, la autonomía, la posibilidad de desarrollo profesional entre otros, son aspectos valorados y esperados en su condición de mujeres jóvenes. Ellas son conscientes de la deseabilidad social de ciertos cambios, en especial desde el discurso explícito del mundo adulto (padres y profesores).

“Mis expectativas y las de mis papás es que yo sea una profesional, que sea eficiente y eficaz” (Blanca, 18 años, no iniciada).

Sin embargo, la internalización de estos deseos y su traducción a acciones definidas encuentran frenos concretos en su experiencia cotidiana. No sólo por ser jóvenes y aún dependientes de los padres, sino porque sus relaciones y las herramientas que están recibiendo siguen ancladas en concepciones tradicionales respecto a los géneros. Por ello, existe una contradicción no resuelta entre los mandatos tradicionales y los modernos respecto de la

identidad femenina, en la que las oportunidades de cristalización son mayores para los primeros.

“Ah... yo creo que, que sea una profesional, que tenga mi casa, que tenga hijos y los críe... (risas) que me quede en la casa...no, yo no quiero eso” (Vania, 16, no iniciada).

De esta manera, el ser más (que sus madres, que las mujeres cercanas) lleva al mismo tiempo una carga de control (ser más es no embarazarse de adolescente) y una de libertad (tener una especialización, trabajar en ello) frente a las cuáles las jóvenes no saben cómo situarse, en especial porque la propuesta es de una identidad en el futuro, alejada de lo que les está pasando en el aquí y el ahora.

Maternidad, hoy como ayer

Por ello, no es extraño encontrar que lo más valioso de la experiencia femenina sigue siendo para ellas la maternidad. En ella, una mujer encuentra la confirmación social, emocional y física de su lugar como mujer, que es de entrega total al otro.

“(Lo mejor de ser mujer) Tener una guagua” (Kimberley, 18 años, iniciada).

“O sea, también cuando ya están casadas, o sea, cuando uno ya es más grandecita y tener al bebe así como que rico, bacán estar embarazada, sentir que hay algo dentro de uno, que uno lo está criando, que es de uno y de nadie más, eso yo encuentro que es lo más bonito” (Antonia, 15 años, no iniciada).

La maternidad es puesta como un evento futuro, pero de todos los caminos identitarios, sigue siendo el más concreto, valorado y accesible para ellas, que recompensa simbólicamente la pérdida en oportunidades que implica el embarazo adolescente.

Un cuerpo abierto

Otro aspecto de esta construcción y valoración de un cuerpo para otros, es la apertura, exposición y la vulnerabilidad expresada por las jóvenes respecto del ser mujer. Ser mujer es ser bonita, poder arreglarse y exhibir un cuerpo atractivo, lo que al mismo tiempo, las sitúa en riesgo de abusos y violencia. Por otra parte, el cuerpo femenino es un cuerpo que tiene una marca de dolor. Cuando la femineidad irrumpe en el cuerpo con la menstruación, con la primera

experiencia sexual, con el parto, deja una huella de sufrimiento que aparece de manera insistente en los discursos de las jóvenes.

“Sí, pero igual la mujer es sufrida, porque todos los meses está con la cuestión, después tener hijos así, sufren todos los dolores, no sé, no me gustaría pasar todavía por eso...” (Ana, 15 años, no iniciada).

“Las únicas que sufrimos somos nosotras, de todo, el hombre no poh. (...) Primero, ya estamos chiquititas y nos llega la regla, después ya, tenemos relaciones, uno tiene que tener la guagua, no, y sufre caleta¹⁴ una mujer. En cambio el hombre ¿de qué sufre?, de nada poh. No, igual me gusta ser mujer, porque es más sexy la mujer, es bonito... me gusta ser mujer” (Perla, 18 años, iniciada).

Se paga un precio por lo femenino, hay algo que se pierde, que aparece en el cuerpo como dolor, y en las relaciones en general como falta de libertad. Para ellas, luego de la menarquia, la relación con padres, hermanos, amigos, el barrio, la ciudad, cambia dramáticamente y el acento se pone en el control del cuerpo. Las jóvenes denominan “paqueo” a este control de la “autoridad” del padre y en nombre del padre, por sobre su cuerpo y sus movimientos, paqueo que comienza en la adolescencia y continúa en la pareja estable.

“No sé, es que cuando uno se casa, es como que alguien lo paquea por decirlo así. Y si tengo alguien que me paquea en mi casa y después liberarme y todo el atao y casarme y que me paqueen de nuevo...” (Vania, 16 años, no iniciada).

En este intento por definir una identidad femenina, existen dos grandes referentes con los cuales las jóvenes se comparan como mujeres: los hombres y las mujeres mayores que ellas. Frente a los primeros, la posición es de una contestación permanente frente a la carencia comparativa de poder, las mujeres son más que los hombres, pero son más en características que las dejan del lado menos de la balanza del poder: más sacrificadas, más aguantadoras, más suaves, más sensibles. Es decir, a través de este “más” intentan revertir una situación de “menos” de la cual es imposible abstraerse. Los hombres son quienes amenazan su libertad y quienes fundamentalmente controlan sus cuerpos.

Las otras mujeres, en especial las de la familia, reflejan aquello que se debe dejar atrás, lo que no se debe repetir, pero lo que a la vez actúa como un campo de atracción identitario, debido a la cercanía y a la falta de modelos de

¹⁴ Caleta: Mucho, gran cantidad.

contraste. Con las madres, por ejemplo, se mueven entre admirar el buen carácter, la tolerancia y la preocupación por los otros; y esperar ellas no ser tan sumisas y poder expresar lo que no les gusta en una relación de pareja.

IV. COMENTARIOS FINALES

A partir de lo antes expuesto, es posible señalar que:

1. Las adolescentes populares entrevistadas demuestran estar todavía inmersas en la tensión existente entre un modelo tradicional y uno moderno en torno a las relaciones de género. En ellas, dicha tensión no se resuelve y, más aún, tiende a predominar el modelo tradicional en la medida que nos internamos en el ámbito de la sexualidad. Si bien se incorporan formas de relación y prácticas sexuales donde ellas pueden instalarse como activas e interesadas, sin justificar el deseo a través del amor (el “tirar”), cuando el sexo y el amor comienzan a acercarse, la genitalidad se hace inminente y la posibilidad de instalarse como sujetos sexuales se desdibuja. En este sentido, mientras más cerca están de una relación sexual, más se parecen las jóvenes a sus propias madres. Como lo plantea Heilborn¹⁵ en su experiencia con mujeres brasileñas (1999) “el discurso de las mujeres respecto de la virginidad y la primera relación, revela la persistencia de una moral relacional, en la cual la experiencia individual está siempre sometida a la evaluación del grupo y a la preeminencia de consideraciones sociales. La mujer existe como persona a través de la aprehensión de su conducta por los otros” (p. 52). Pensamos que esta “moral relacional”, que define el discurso tradicional sobre la sexualidad y lo femenino para las mujeres, se ancla en una construcción y experiencia del propio cuerpo como un cuerpo abierto, puesto en escena para las miradas, las expectativas, los deseos y el cuerpo de otros. Considerando que la construcción de cuerpo es la piedra angular de la identidad, y que en la adolescencia se producen cambios corporales que instalan nuevamente un terreno dinámico y plástico, trabajar con las jóvenes en esa representación de cuerpo se vuelve un espacio relevante para comenzar a introducir una mirada crítica respecto de los límites de la identidad femenina tradicional.

¹⁵ Heilborn, M L;(1999); *Construção de si, gênero e sexualidade*; en: Heilborn M.L; *Sexualidade*; Jorge Zahar Editor, Rio de Janeiro.

2. Considerando que las jóvenes dan cuenta de una apertura al mundo público más restringida que la de los varones, pero igualmente buscada y valorada, se constituyen y legitiman otros espacios diferentes a la familia de origen para el aprendizaje de la sexualidad. Como vimos, las *amigas cercanas* y el *liceo* son los espacios donde más expectativas hay por parte de las jóvenes respecto de la posibilidad de enfrentarse a conversaciones relevantes.

Confirmamos en los discursos de las niñas que la posibilidad de hablar de sexo en el contexto familiar es para la mayoría lejana y conflictiva. Esto puede entenderse, como lo proponen Thompson y Scott¹⁶ (1992), como una resistencia, tanto en padres como en hijas, que se debe a que la actividad sexual es percibida como parte de una identidad que no tiene nada que ver con la de hija ni con la de padres. Algunas de nuestras entrevistadas describieron la incomodidad en conversaciones con sus madres en las que las últimas se mostraban como mujeres con interés por el sexo y llevando una vida sexual activa.

La posibilidad de hablar sobre sexo con las amigas es algo recurrente en los relatos de las jóvenes, lo que reitera la potencia de un enfoque conversacional respecto de la educación sexual. Coincidimos con Child¹⁷ en que justamente la riqueza de las JOCAS es que en ellas “se incorporaban el valor del decir de los jóvenes y de la comunidad. En ellas no hay un discurso del gobierno, ni del estado, ni de ninguna institución, sino que está en la palabra, los sentidos, las emociones y las dificultades, los problemas de las personas”.

Sin embargo, la conversación sobre sexualidad con las/os jóvenes de la que hablamos se instala en el contexto de una conversación mayor, en la que diferentes discursos respecto de los jóvenes y de su sexualidad se encuentran y chocan. En este punto, la educación como institución y las instituciones educacionales concretas implican espacios en los que esos discursos más generales se ponen en juego y pueden ser visibilizados y discutidos. Tal como lo sostuvo Fine¹⁸ hace ya varios años, los discursos sobre sexualidad femenina posibles de detectar al interior de una escuela pública pueden resumirse en los siguientes: 1) uno que buscaría la coerción de la sexualidad heterosexual, vista como algo violento de lo que no se

¹⁶ Thompson, R; Scott, S; (1992) *Aprendiendo de Sexo: Mujeres Jóvenes y la Construcción Social de la Identidad Sexual*; Wrap Paper 4; The Tufnell Pres, London.

¹⁷ Child, R (2000); entrevistada por Guernika consultores respecto a la política de sexualidad adolescente.

¹⁸ Fine, M; (1988); *Sexuality, Schooling and Adolescent Females: The Missing Discourse of Desire*; University of Pennsylvania; Harvard Educational Review; Vol 58 N°1; Febrero de 1988.

debe hablar para que las/los jóvenes no se tiente(n) de practicar. 2) Un discurso de victimización de la sexualidad femenina, que abogaría por enseñarle a las adolescentes que la vivencia de la sexualidad es riesgosa para ellas, porque los varones son básicamente predadores. Esto lleva a entregarles herramientas de cuidado, que terminan manteniendo la forma tradicional de concebir la identidad y sexualidad femeninas. 3) Habría un tercer discurso en el cual la sexualidad femenina es entendida como un asunto de moralidad individual. Esto redundaría en que se invite a las jóvenes a tomar decisiones personales sobre su sexualidad, siempre y cuando la lógica a la base sea el autocontrol y la abstinencia. Finalmente, Fine propone que habría un discurso del deseo en las mujeres y la escuela silencioso, que aparecería casi como una interrupción de la conversación general y habitualmente ligado a las consecuencias de la sexualidad. Sin embargo, este discurso es justamente “el que permitiría a las jóvenes analizar la dialéctica entre el placer y la victimización, lo que les permitiría instalarse como sujetos sexuales, iniciadoras y negociadoras” (Fine, 1988)

En consecuencia, estimamos que el enfoque conversacional sería el más adecuado para facilitar la aparición del discurso del deseo, y con él, la posibilidad de empoderamiento y negociación en las mujeres adolescentes. Al mismo tiempo, permitiría implementar un enfoque que no repita una dificultad histórica del trabajo en educación sexual escolar: su orientación a “objetivos negativos” de prevención y control, sin considerar aspectos sociales y no reproductivos de la sexualidad relativos a relaciones y emociones (Scott y Thompson, 1992).

Considerando lo ya expuesto y los hallazgos de esta investigación, el liceo es para las/los jóvenes un espacio potencial (en tanto independiente de ellas/os, pero a la vez creado por ellas/os) y potenciabile, en el que la implementación de conversaciones que abran, hagan evidentes y critiquen los discursos latentes que mantienen un orden sexual tradicional. Existe una distancia importante entre las jóvenes y las instituciones de salud, en especial el consultorio, lo que se traduce en que estas mujeres adolescentes entrevistadas estén teniendo vida sexual sin una asesoría desde el sistema de salud, y que la enfrenten sin usar anticonceptivos. Siendo adolescentes, la idea de enfermedad y de límites corporales es lejana, en el contexto de la propia omnipotencia, por lo que acercarse a un espacio “de enfermedad” se hace más difícil. Fuera de esto, si consideramos que los consultorios son espacios públicos, la exposición y evaluación a la que se exponen, en especial la que el mundo adulto hace de la sexualidad en las mujeres jóvenes, aparece en diferentes entrevistas y es un factor a considerar.

3. A partir del Programa de Salud del Adolescente, diseñado en 1996, se ha buscado implementar diversas actividades de manera descentralizada,

a partir de los jefes de los programas de salud del adolescente en los servicios de salud, sin embargo el grado de eficiencia de esta medida no ha sido satisfactorio, por cuanto, aparentemente, la invitación que el MINSAL hace a los adolescentes para que vayan a los consultorios y utilicen la oferta existente no ha sido suficientemente convincente.

4. Las jóvenes con las que trabajamos son mujeres adolescentes con un proyecto de vida que trasciende la maternidad, más allá de las dificultades y frenos para implementarlo. Si las comparamos con mujeres populares mayores¹⁹ las transformaciones se expresan, entre otras cosas, en los crecientes niveles de escolaridad: solo en la última década, la cobertura de enseñanza media a nivel nacional pasó de un 86,5% en 1990 a un 92% en 2000²⁰. Esto, que ha sido producto de un esfuerzo desarrollado a nivel estatal, ha abierto otras posibilidades e incorporado nuevas dimensiones a los proyectos que las mujeres trazan para su vida.

¹⁹ Valdés, T. (1985) *Venid benditas de mi padre*. Flacso, Santiago; Valdés, T; Benavente; C; Gysling, J; (1999) "El Poder en la Pareja, la Sexualidad y la Reproducción. Mujeres de Santiago"; serie libros FLACSO; Santiago

²⁰ MIDEPLAN (2001) *Situación de la educación en Chile 2000. Informe Ejecutivo*. MIDEPLAN, Santiago.

MIGRANTES ANDINOS EN CHILE: ¿TRANSNACIONALES O SOBREVIVIENTES?

Lorena Núñez¹
Carollna Stefan²

INTRODUCCIÓN

Gobiernos de todas partes del mundo, organizaciones internacionales, medios de prensa, universidades y la sociedad en general, han puesto su mirada en lo que sucede con los casi 175 millones de personas que viven en un país distinto al que nacieron. Si bien los inmigrantes no superan más allá del 3% de la población mundial, la intensidad del debate en torno a este tema pareciera producirse a través de una caja de resonancia construida sobre la tensión entre los discursos etnocéntricos, etnofóbicos y las voces que promueven la interculturalidad y el respeto a los derechos humanos.

Chile no está ajeno al debate. En el último tiempo la migración andina a nuestro país ha experimentado un fuerte incremento que lleva aparejado una serie de transformaciones respecto de lo que ha sido su forma tradicional e histórica. Esto ha provocado reacciones en la prensa, políticos y organizaciones de la sociedad civil. Encuestas sobre opinión pública comenzaron a incorporar preguntas sobre la discriminación hacia los inmigrantes y varios programas de televisión, reportajes en diarios y revistas han vuelto su mirada a la situación de los inmigrantes, principalmente peruanos. En este escenario algunas voces se han alzado para señalar que el país debe controlar más estrictamente sus fronteras, o más específicamente, implementar una política de migración selectiva, cerrando las fronteras al ingreso de personas provenientes de determinados países. Otras voces han planteado la necesidad de avanzar en una política migratoria que resguarde los derechos de los inmigrantes y que permita preparar la institucionalidad chilena para enfrentar nuevos escenarios propios del mundo globalizado.

Pero en el centro del debate están los hombres y mujeres que han dejado a sus familias para venir en busca de una oportunidad que les permita llevar adelante

¹ Antropóloga, Programa de Doctorado de la Universidad de Leiden, Holanda.

² Socióloga, Investigadora Flacso Chile.

sus proyectos de vida o una posibilidad de empleo que les permita mantener a los hijos que quedaron en Perú, al cuidado de abuelos o hermanas mayores. La falta de trabajo en su país de origen los obliga a dejar todo por un sueldo que no alcanza para cubrir todos los gastos, pero que permite subsistir.

Y Santiago lentamente se fue poblando con los recién llegados. En un principio fueron sólo un par de miles, pero se trató de un flujo sistemático que fue creciendo conforme pasaron los años. Familiares, amigos y vecinos, todos ellos llegaron a través de algún conocido que les prometió ayuda para enfrentar la llegada y trabajo para asegurar la permanencia (ayuda que en algunas ocasiones quedó solo en promesas). De cualquier modo, se fue construyendo una sólida red de apoyo y contactos, que dio paso a la formación de una comunidad de peruanos en Santiago.

Es al interior de esta comunidad, compuesta por hombres y mujeres provenientes de distintos lugares y con distintas experiencias, entre quienes hemos realizado el estudio que aquí se presenta. Nuestras preguntas apuntan a conocer cómo la experiencia migratoria va construyendo nuevos sentidos y modos de vida que se instalan en un espacio intermedio entre el mundo chileno y el peruano. No se trata tan solo de una comunidad peruana, sino que es una comunidad peruana que vive en Chile, que adopta formas y modos chilenos, pero que mantiene a su vez una identidad anclada en el vínculo permanente con el Perú. Hablamos en este sentido de la transnacionalidad, ese mundo construido más allá de las fronteras geopolíticas y que permite una vida dual que se traduce en estar acá y allá a la vez.

Ello que puede ser tremendamente interesante desde el punto de vista sociológico y antropológico, presenta también elevados costos para la persona. La separación de la familia surge como uno de los ámbitos vividos con mayor dolor, en especial por las mujeres. Este dolor se instala literalmente en los huesos y en el alma, socavando la fortaleza de aquellas que buscan sostener a sus familias.

Nuestro trabajo se inscribe en esta tensión, en el costo emocional y físico que significa poder mantener a la familia desde la distancia. Al final del día nos queda la pregunta si realmente vale la pena este sacrificio. Pero los entrevistados en este punto son categóricos: *“por los hijos, todo vale la pena”*.

El presente artículo se divide en 3 partes. La primera describe los antecedentes del estudio, los objetivos y la metodología; la segunda resume los resultados de la investigación, incluyendo la caracterización de la inmigración peruana que reside en el sector de Santiago centro, la formación de comunidades transnacionales y los efectos que ello tiene en la salud de los inmigrantes. La tercera parte resume las principales conclusiones.

Finalmente quisiéramos agradecer de manera muy especial a todos ellos quienes hicieron posible este estudio y nuestro acercamiento esta comunidad. En especial a Lilia Nuñez y a Eligio Campos.

I. ANTECEDENTES DEL ESTUDIO

La migración peruana en Chile no es nueva. Históricamente ha existido un intenso flujo de personas y actividades comerciales entre ambos países, concentrado principalmente en la zona norte del país. Lo novedoso es que en estos últimos años, este flujo de personas dejó de estar circunscrito a la zona Tacna-Arica para transformarse en una migración de carácter más bien económico con personas provenientes de la costa norte del Perú y que llegan a la zona centro de Chile.

Los inmigrantes peruanos, a diferencia de los argentinos o bolivianos, tienden a vivir en espacios comunes formando comunidades relativamente cerradas. En Santiago centro así como en otros sectores de la capital (Estación Central e Independencia), encontramos diversos edificios o casas antiguas que sirven de viviendas colectivas y que albergan a una gran cantidad de hombres y mujeres, en su mayoría provenientes del Perú. En algunos casos los edificios están pensados para servir de residencia, por lo que cada pieza está separada de las otras por muros de concreto y poseen instalación eléctrica propia; en otros casos las viviendas son improvisadas en espacios no aptos para ser habitados. Este tipo de vivienda a menudo no cumple con ninguno de los requisitos mínimos de seguridad y sobrepasa con creces los niveles de hacinamiento aceptados por normas de urbanismo.

Sobre ellos no se sabe mucho, no solo porque los estudios son aun escasos, sino porque además en estos, se les ha caracterizado “desde fuera”, tanto a partir de cifras globales arrojadas por los registros de ingreso y salida del país, como a partir de impresiones en reportajes de corte periodístico y sensacionalista que suelen aparecer en la prensa local, que desconocen que al interior de estas comunidades operan normas básicas de convivencia y que no existen entre ellos los problemas asociados al hacinamiento y la pobreza que encontramos en otras poblaciones de Santiago (como es el abuso sexual, o el consumo de drogas), con los que se les suele asociar.

Nos propusimos realizar un estudio en profundidad de una de estas comunidades que permitiera responder a las interrogantes respecto a la dinámica y lógica de esta migración, a los vínculos con la sociedad de origen, al grado de integración o marginalidad en la sociedad Chilena. Buscamos conocer y

comprender “el modo de vida” de los migrantes, identificar las estrategias de inserción que llevan adelante, los sentidos que justifican sus decisiones, así como también dimensionar los costos que tiene la misma experiencia migratoria, sobre su salud física y mental. Ello exigía un doble esfuerzo; el de cuantificar y el de comprender, de allí que combinamos métodos cualitativos como es la etnografía y cuantitativos como es la encuesta. Presentamos aquí los resultados de la encuesta, información que hemos intentando interpretar a partir del conocimiento cualitativo logrado en el trabajo de campo.

II. OBJETIVOS DEL ESTUDIO

Los objetivos centrales de este estudio fueron:

1. Conocer en profundidad las características sociodemográficas, económicas, culturales de un grupo de inmigrantes Peruanos que residen en la comuna de Santiago, y elaborar un perfil de salud física y mental de esta población.
2. Establecer la lógica y dinámica que articula la movilidad de este grupo, respecto a su perspectiva de permanecía en el país, de retorno o transnacionalidad.
3. Establecer el grado de integración o marginalidad económica y social de estos inmigrantes en la sociedad receptora.
4. Establecer la relación existente entre las condiciones de vida, laborales, de legalidad, y situación familiar, y la salud física y mental de estos inmigrantes.

III. METODOLOGÍA

El estudio combinó el uso de metodologías cualitativas y cuantitativas. Se utilizaron dos técnicas complementarias de investigación: la etnografía y la encuesta. El trabajo de campo se inició con la realización de la descripción etnografía en uno de los edificios, y estuvo orientada a conocer la comunidad de migrantes “desde dentro” así como también a identificar las dimensiones centrales entorno a las cuales se articula la vida de los migrantes en Santiago. A través de esta metodología fue posible conocer la forma de vida de la comunidad, las redes involucradas y su forma de operar, así como las relaciones intra comunidad y los tipos de vínculos que se mantienen con el Perú.

La mediación de la Organización de Inmigrantes para Integración Latino Americana (APILA), y la colaboración permanente de uno de sus miembros en terreno fue

clave para facilitar el contacto de las investigadoras con la comunidad y la permanencia prolongada en esta que demandó el trabajo etnográfico. Este mismo vínculo permitió la cooperación de las investigadoras en la resolución de problemas de vivienda de la comunidad en la que se inició el trabajo, y permitió ganar la confianza necesaria para la realización del estudio y al mismo tiempo establecer el contacto con otras comunidades que habitan los distintos edificios del sector.

A partir de este trabajo de campo fue posible construir y diseñar una encuesta que fue aplicada a 149 personas de distintas comunidades que residen en el centro de Santiago. La complementariedad de ambas técnicas permitió no sólo construir un instrumento adecuado a la realidad de los inmigrantes (que es distinta a las realidades de otros grupos migratorios), sino que además permitió medir aspectos y dimensiones dentro de la comunidad, desconocidos para alguien que llega de afuera.

El universo del estudio fueron hombres y mujeres provenientes de Perú de 18 años y más que viven en Santiago centro. Se aplicó un cuestionario estructurado de 61 preguntas, la mayoría cerradas y con alternativas. Se diseñó una muestra estratificada y bietápica. La primera etapa consistió en el empadronamiento de las viviendas y habitantes en un perímetro previamente definido, arrojando un total de 373 personas mayores de 18 años. En la segunda etapa se seleccionaron los casos que conforman la muestra, manteniendo la proporcionalidad de hombres y mujeres según datos de extranjería, así como la relación respecto al número de habitantes por edificio. Se realizaron 149 encuestas (93 mujeres y 56 hombres), la que fue aplicada durante el mes de Noviembre del 2002.

IV. RESULTADOS DEL ESTUDIO

1. Características sociodemográficas

¿De dónde vienen?

De acuerdo a la encuesta realizada, el 96% proviene de zonas urbanas en Perú. Las principales ciudades de origen son Chimbote (26,2%) y Trujillo (25,5%). Más atrás y con mucha distancia se ubica Lima y Barranca (8,7% y 7,4% respectivamente). Chimbote y Trujillo son ciudades costeras, en el norte del Perú, que en la década de los '60 y '70 pasaron por momentos de prosperidad gracias a la exportación de harina de pescado. Sin embargo, la migración y agotamiento del recurso pesquero produjo enormes pérdidas económicas que se tradujeron en pérdida de empleos. Ello ha llevado a varios miles de chimbotanos y trujillanos a salir en busca de oportunidades más allá de las tradicionales fronteras.

¿Cuándo llegan?

Si bien los antecedentes manejados por extranjería señalan que el incremento de la migración peruana comienza a producirse a partir del 95, en nuestro estudio, la amplia mayoría de los encuestados señala haber llegado a Chile después de 1997, siendo los años 98 y 2000 lo de mayor significación en cuanto a ingreso. La diferencia con las cifras oficiales puede deberse a que el lugar físico donde se realizó el estudio (viviendas colectivas en el centro de Santiago), sean el primer tipo de vivienda al que llegan los inmigrantes. Se podría hipotetizar que a mayor número de años en Chile, este tipo de viviendas van siendo reemplazadas por hogares individuales o compartidos con menos familias y en otros sectores de la ciudad de Santiago.

En todo caso hay coincidencia en que se trata de una migración reciente, por lo que resulta muy difícil saber si se trata de personas que han llegado para quedarse o más bien obedece a coyunturas económicas del momento, sin embargo, la literatura señala que el inmigrante de estas características, tiende a quedarse en el país de llegada.

¿Quiénes son?

En términos generales, son gente joven en busca de un trabajo, que deben enviar dinero a sus familiares en Perú. El 84% de los encuestados tiene más de 20 años y menos de 45, lo que nos permite asegurar de que se trata de personas en edad laboral.

En relación a la situación familiar incorporamos dos indicadores: estado civil e hijos. Un 30% se declara soltero/a y sólo un 14,1% son casados con su marido/mujer en Chile. El resto de las relaciones son de tipo informales (37,6% declara tener un/a conviviente) y un 14,1% son casados, pero su marido/mujer vive en Perú. En relación con los hijos, el 33,6% de los encuestados no tiene hijos, mientras que 28,2% tiene 1 hijo, y 18% tiene 2 hijos. Un 20% tiene 3 hijos o más.

Sólo un 14,8% desearía quedarse definitivamente en Chile, el resto de los encuestados sueña con poder emigrar a algún otro país o volver al Perú. Esta disposición a ver Chile como un paso transitorio, dificulta la adopción de estrategias de adaptación de largo plazo, como por ejemplo la compra de bienes más durables o el ahorro para la vivienda. Se vive en el corto plazo, porque está la idea de que se estará poco tiempo, pese a que pueden pasar años en esta misma situación.

Feminización de la migración Peruana

La migración peruana posee una fuerte presencia femenina. No sólo superan en número a los hombres, sino que también ellas fueron las primeras en llegar al país. Ello cuestiona las teorías tradicionales donde se plantea que son los hombres quienes primero salen en busca de mejores oportunidades de empleo.

El hecho de que las mujeres adquieran un rol activo en las migraciones, plantea una cuestión central, pues ellas en un gran número de casos deben dejar a sus hijos al cuidado de terceros para venir a un país a cuidar a otros niños. Es cierto que esto les reporta un ingreso que permite asegurar la comida y educación de sus familias, pero ¿hasta qué punto vale la pena asumir el costo de dejar a sus hijos?

Por otra parte las mujeres inmigrantes llegan a realizar labores domésticas, reemplazando el trabajo realizado antes por mujeres chilenas. Aquí lo que se observa es que la salida de mujeres chilenas al mundo laboral no constituye una reorganización del trabajo doméstico entre hombres y mujeres, sino que es otra mujer la que viene a cumplir esas labores, perpetuando y globalizando con ello la división sexual del trabajo (Maher, 2003).

Nivel educativo y segmentación laboral

Destaca el alto nivel educativo que poseen los encuestados. Del total de la muestra, el 24% de ellos posee estudios técnicos universitarios completos, y el 59% ha cursado la secundaria. De aquellos que han terminado sus estudios técnicos /universitarios, las principales actividades las concentran enfermería, mecánica, pedagogía y electricista.

Sin embargo, las dificultades que presenta la convalidación de títulos impide la adecuada utilización de los recursos humanos por parte de la sociedad chilena y limita sus posibilidades de empleo. Ello queda de manifiesto al contrastar el nivel educativo que poseen y los tipos de empleos a los que acceden en Chile.

Las oportunidades de trabajo para los inmigrantes latinoamericanos, en especial en el caso de los peruanos, se encuentran altamente segmentadas. Al preguntarle a los encuestados sobre su último trabajo en Perú, se identificaron 39 ocupaciones, siendo las principales las de comerciante (12,8%), obrero (11,2%), vendedor (11,2%), empleado (6,4%), pescador (6,4%) y enfermera (5,6%). Esta diversidad en ocupaciones se redujo drásticamente al preguntarles sobre sus actuales trabajos. El 51,7% trabaja en servicio doméstico y el 11,3% como obrero de la construcción. La situación es menos promisoriosa para las

mujeres ya que el 85% de las encuestadas trabaja en el servicio doméstico. El ingreso promedio se encuentra entre los 100 mil y 200 mil pesos.

2. Comunidades transnacionales

El concepto de transnacionalidad es utilizado desde distintas disciplinas y por diversos autores para referirse a la alta densidad de los vínculos formales e informales que se inscriben más allá de las fronteras de los Estados-naciones (Faist, 2000). Sin embargo este concepto encierra una discusión teórica que se vuelve evidente desde el origen mismo de la palabra. Espacios de vida, transnacionalidad, comunidades transnacionales, transmigración y espacios sociales de vida son conceptos que muchas veces se utilizan como sinónimos, pero provienen de tradiciones distintas, lo que determina la existencia de diferencias en cuanto a su utilización y alcance.

Los conceptos de transnacionalidad y comunidades transnacionales en sus versiones más modernas permiten la superación de las visiones más tradicionales de los estudios migratorios que sitúan la discusión en torno a la interacción entre cultura dominante (o receptora) y la cultura dominada (o de origen). Los autores más clásicos de la transnacionalidad (Portes y Faist) ponen el acento en los espacios que se generan a partir de los vínculos que establecen los individuos u organizaciones entre los lugares de origen y los de llegada. En estos espacios circulan los capitales sociales y humanos de quienes participan, potenciando la formación y acción de las comunidades transnacionales:

(La transnacionalidad se entiende como) *“Un campo ocupado por un número creciente de personas que viven vidas duales; tienen hogar en dos países, hablan dos idiomas y se ganan el sustento a través de contactos continuos y regulares a través de fronteras nacionales”* (Portes et al: 2000).

La transnacionalidad en este sentido, pasa a constituir el mundo dentro del cual se desenvuelven los inmigrantes y que se caracteriza por el sincretismo entre la cultura de llegada y la de origen, dando nacimiento a nuevas formas culturales y nuevas estructuras de sentido propias de esas comunidades.

Desde los estudios culturales, por otra parte, la transnacionalidad se puede entender como la construcción de espacios desterritorializados y descentrados donde circulan flujos de información, simbólicos y financieros. En este punto radica una diferencia sustancial entre lo propuesto por Faist y Portes y los estudios culturales en su versión más postmoderna. Para los primeros la vinculación al territorio y al Estado es central pues es desde allí desde donde

se articulan los espacios transnacionales. Para los segundos, en cambio, los Estados dejan de tener la relevancia de antaño en la medida en que sus fronteras se desdibujan por la circulación permanente de los distintos tipos de flujos.

Ambas tradiciones, sin embargo, coinciden en plantear que las migraciones ya no pueden ser vistas simplemente como el traslado de un lugar a otro, sino como un movimiento constante entre los lugares de origen y los de llegada donde circulan dinero, información, imaginarios y múltiples sentidos, transformado a la vez los espacios de salida y los de llegada.

La visión de Faist y Portes ha recibido críticas desde los estudios sobre migración. Alejandro Canales (Canales 2000) plantea que las comunidades transnacionales serían más bien el resultado de la puesta en práctica de estrategias de sobrevivencia utilizada por los inmigrantes para hacer frente a la situación de marginalidad y vulnerabilidad en la que se encuentran, y que es resultado de las inequidades propias de la globalización del mercado. En este sentido, más que constituir una alternativa a los tradicionales modelos de integración (asimilación y multiculturalidad), la transnacionalidad permitiría la reproducción de las condiciones de exclusión.

¿Es posible hablar de comunidades transnacionales en Chile?

El estudio realizado permite concluir que si podemos hablar de transnacionalidad en el caso de la migración peruana, sin embargo, ello corresponde a un nivel primario, anclado en la comunidad construida a partir de lazos de parentesco. Aún no podemos hablar de una transnacionalidad que incorpore elementos políticos y legales, como son la doble ciudadanía y la ampliación de los derechos civiles. Por el momento se trata de una transnacionalidad que se ha construido en el día a día, en la relación cotidiana con Chile y con la comunidad de origen.

En el estudio identificamos tres ámbitos desde donde se va construyendo la transnacionalidad: la familia, remesas y redes sociales.

Familia

De acuerdo a los resultados obtenidos, el 66% de los entrevistados señala tener hijos. De ellos el 80% tiene a sus hijos en Perú o bien repartidos entre Perú y Chile. Sólo en un 20% de los casos, todos los hijos viven con sus padres. Esta situación nos plantea el surgimiento de organizaciones familiares distintas a las tradicionales, donde los hijos quedan al cuidado de terceros en los países de origen mientras los padres (o madres) deben salir fuera de sus países en busca de mejores oportunidades laborales. Esta situación nos obliga

a pensar en la migración como una realidad en movimiento, que mantiene fuertes vínculos con el Perú y que a la vez establece vínculos de otro tipo en la sociedad receptora. El migrante está *allá y acá a la vez*.

Remesas

Las remesas son el dinero que envían los inmigrantes a sus familiares que viven en el país de origen. El estudio detectó que el 81,2% de los encuestados había enviado al menos una vez dinero en los últimos 6 meses.

Conocer la periodicidad con que se envía dinero a Perú, así como los montos, permite inferir el grado de responsabilidad que asume el inmigrante respecto de su familia en Perú. El estudio detectó que en la media en que hay hijos, y que estos viven en Perú, el envío de dinero se asume como el objetivo central de la migración. Se trabaja duro y se aceptan condiciones precarias de vida para poder enviar los recursos a sus hijos, de modo de asegurar su alimentación y educación. Cuando no hay hijos, o éstos no viven en Perú, el nivel de compromiso de envío de remesas, decae y las remesas se hacen más esporádicas.

Sobre la utilización de estos dineros por parte de los familiares en Perú, podemos señalar que su uso se destina principalmente a consumo familiar (alimentos, vestimenta, y compra de útiles escolares).

El envío de remesas da cuenta de la existencia de un vínculo con la comunidad de origen que no se rompe pese a la distancia. Mes a mes se genera un flujo de capital desde Santiago a Chimbote o Trujillo, flujo de capital que forma parte de la construcción de una comunidad transfronteriza.

Redes sociales

El tercer elemento que nos permite hablar de transnacionalidad es la presencia de redes sociales al interior de la comunidad de inmigrantes. Dichas redes cumplen una serie de funciones, siendo una de las principales la transmisión de todo tipo de información que sea necesaria para asegurar la sobrevivencia en Santiago.

Frente a la pregunta de si al venirse conocía a alguien que estuviera viviendo en Chile, un 86% señaló que sí. Ello demuestra que las redes sociales permiten articular un flujo permanente de personas que transitan desde un lugar a otro. A su vez estas redes permiten buscar trabajo, encontrar un lugar donde dormir durante los primeros días de llegada y son un espacio de contención y apoyo para los inmigrantes.

3. Vínculos de la comunidad con la sociedad mayor

En la relación de los migrantes peruanos con la sociedad Chilena podemos reconocer diversos grados de formas de violencia, de discriminación y racismo. Este clima adverso permite entender en parte, por qué la vida cotidiana y social de la comunidad de migrantes Peruanos tiende a concentrarse en los miembros de la misma comunidad. En efecto, tanto en las viviendas colectivas, como en los lugares de encuentro y recreación suelen ser espacios exclusivos de la comunidad Peruana (salas de baile, restaurantes, plazas, Iglesias), y ello responde a la necesidad al protegerse frente a la amenaza permanente a la integridad física y moral que resulta del solo hecho de transitar por el espacio público de la calle. Porque el ser reconocidos en su identidad nacional los pone en una posición de vulnerabilidad, en tanto suelen por ello ser objeto de agresiones e insultos por parte de la población Chilena.

Intentamos determinar el grado de exposición a eventos *estresores* de distinto orden entre los encuestados, en el último año de residencia en Chile. Encontramos que su situación familiar les afecta en primer lugar, ya que la mayoría señala preocupación por sus hijos (61%); un segundo lugar lo ocupa haber sufrido de discriminación (46%), ambos elementos nos muestran el clima psicológico y el entorno social adverso en el que transcurre la vida de los migrantes. Un tercer lugar lo ocupan eventos que afectan a los encuestados y que apuntan a la precariedad de sus condiciones de vida y a la violencia de que son víctimas; un 29% sufre problemas de vivienda y también de dinero (29%), y por último un 28% declaró el haber sido víctima de un asalto.

Los efectos del tipo de vínculo que se establece entre el migrante y la sociedad dominante se hace sentir en la subjetividad de la persona, en su salud mental como veremos mas adelante, pero también y de manera significativa, se plasman en las relaciones sociales formales e informales con la sociedad mayor, las que están marcadas por un sello de desconfianza y de temor que se actualiza y refuerza en la interacción entre el migrante y la sociedad receptora. No se trata de un orden fijo, sino que está sujeto a cambios cuyos resultados están estrechamente sujetos a la intensidad y el carácter de esta interacción (Levitt, P.2001:56). Es así que una mayor intensidad en la interacción suele ir acompañado de cambios en la percepción, en los prejuicios y estereotipos sostenidos en el desconocimiento de cada parte respecto al otro.

Preguntamos sobre el tipo de interacción entre chilenos y peruanos. La encuesta nos muestra que respecto a la nacionalidad de sus amistades un 54% declara que la mayoría son peruanos, mientras que un 39% señala que la mitad de ellos son peruanos y la otra mitad chilenos. Un 7% señala que la mayoría de sus amigos son

chilenos. Si bien, lo anterior nos habla de una sociabilidad preferentemente enmarcada en el *endogrupo*, también indica que se están generando espacios de interacción binacionales que pensamos favorecen un cambio en el carácter de la interacción entre el migrante y la sociedad receptora; puesto que se trata de relaciones de amistad, supondríamos que son preferentemente de tipo horizontal. Ahora bien, descubrimos que estas amistades binacionales suelen producirse en el ámbito laboral, por lo que se trata de compañeros de trabajo y en muchos casos de los mismos jefes, con quienes se instaura una relación de amistad, fuertemente circunscrita al espacio del trabajo, ya que no logra traspasar a un espacio social extra laboral, que le sería más propio. Una segunda lectura, sin embargo, podría dudar del carácter de este tipo de relaciones, pues al estar circunscritas al trabajo, podrían estar mediatizadas por las relaciones verticales establecidas en especial con los jefes. Ello es el caso especialmente de las mujeres que trabajan en el servicio doméstico. Muchas de ellas pueden ver a su empleadora como alguien conocido e incluso atribuirles un nivel de amistad, pero esta amistad no está basada en una relación horizontal, sino que se establece en el marco de una relación de poder desde el/la chileno/a.

Respecto a los vínculos de tipo formal que los migrantes establecen con la sociedad chilena, los resultados se muestran poco promisorios; según nuestra encuesta en Chile disminuye el nivel de participación en organizaciones sociales, solo un 23% de los encuestados participa actualmente en organizaciones en nuestro país, mientras que un 72% de los encuestados si lo hacía en el Perú. En Chile se reduce también el número y diversidad de organizaciones en las que se participa, se trata de comités de bienestar y club deportivos. En Perú, en cambio el espectro de organizaciones en las que se participa es bastante mayor cubriendo el espectro laboral, religioso, de adscripción por edad, por género, además de organizaciones culturales, de voluntariado y trabajo comunitario³.

Entendemos que el grado y tipo de relación con la sociedad receptora, depende de las características de los migrantes mismos, principalmente las de orden socioeconómico, pero también, y en gran medida, de las estructuras de oportunidades disponibles para ellos. Los datos que hemos obtenido parecen indicar que las estructuras de oportunidades disponibles para ellos en Chile son muy limitadas, y ello se hace evidente como hemos visto en la disminución de su participación social pero también, como discutiéramos antes, en el hecho

³ Se mencionan las siguientes organizaciones; Centro de Padres, Grupo Evangélico, Iglesia Católica, Organización del "Vaso de Leche", Sindicato Pesquero, Junta Vecinal, Club de Ajedrez, Club de Madres, Club Deportivo, Organización de Voluntariado, Comité de Vivienda, Grupo Folclórico, Comité de Agricultores, Sindicato Siderúrgico, Iglesia Mormona, Organización Juvenil, Sindicato de Comercio.

que estos migrantes no logran acceder en Chile a empleos mas diversificados, correspondientes con su preparación y experiencia previa en Perú.

Revisaremos a continuación algunos otros elementos asociados a las condiciones de reproducción de la vida social y cultural de este grupo y que se desprenden de los datos arrojados por la encuesta.

El uso de la vivienda y de los bienes disponibles

En el grupo encuestado encontramos que comparten su habitación en promedio con 3.2 personas, salvo contadas excepciones son todos de nacionalidad Peruanas y viven como promedio en 12 metros cuadrados. Un 12% de estas piezas no tiene ventanas, y en casi la totalidad de los casos se comparte el baño con miembros de otras piezas. La pieza es un espacio en el que se duerme, se cocina, se come y descansa, es además es el lugar preponderante de la sociabilidad ya que según lo declaran un 93% de los encuestados, es en la propia pieza donde se pasa la mayor parte del tiempo libre.

Respecto a los bienes que poseen, encontramos que en el reducido espacio de la pieza/vivienda, se dispone de diversos artículos electrodomésticos. Si bien la mayoría posee cocina, solo una minoría posee otros artículos de uso doméstico como es refrigerador y lavadora. Al mismo tiempo encontramos que la mayoría posee televisor, equipo de música, teléfono celular y en menor medida video grabador. Estos últimos artículos constituyen el equipamiento fundamental del migrante ya que “*suplen*” el vínculo con la sociedad Chilena y facilitan la comunicación con el país de origen, con sus hogares y familias. Estos aparatos operan como dispositivos tecnológicos que facilitan el flujo, producción y el intercambio de lo que se ha llamado las “*remesas sociales*”, esto es; “*las ideas, comportamientos, identidades, y capital social que fluye desde la comunidad del país receptor a la comunidad del país de origen*”(Levitt 1999 en Levitt 2001: 54) y que circulan en el espacio trasnacional generando transformaciones *allá y acá*; y de manera central, generando cambios en los marcos de referencia de los migrantes. Estos cambios no son del todo visibles ni evidentes además de variables, pues como se ha planteado “*el grado en que los marcos interpretativos de los migrantes son alterados es una función de que tanto ellos interactúan con la sociedad receptora*” (Portes y Zhou 1993 en Peggy Levitt: 2001:56). Entre los encuestados encontramos que la interacción con la sociedad Chilena se produce en el nivel micro del espacio laboral y en lo macro, a través del espacio mediatizado de la televisión. Cabe preguntarse ¿cuáles son los nuevos marcos interpretativos que operan en los migrantes, como resultado de interacciones tan reducidas y a la vez dispares con la sociedad Chilena? Queda pendiente indagar en los cambios subjetivos y de prácticas que están operando en la comunidad de migrantes a partir de su actual experiencia migratoria. Nos interesa

observar cuales son ahora las huellas que están dejando en la salud física y mental de los migrantes esta experiencia.

4. Migración y Salud

El análisis de la información relativa al estado de salud de los encuestados buscaba responder a la siguiente interrogante; *¿afectan las condiciones de vida, la separación familiar, la ilegalidad y exclusión social y económica de los inmigrantes en su salud física y mental?*, si es así *¿de qué manera les afecta?*

A menudo se plantea en la literatura sobre migración que quienes dejan sus países de origen con el fin de buscar mejores horizontes laborales suelen ser personas jóvenes, que gozan de buena salud. El grupo encuestado coincide con este perfil, aún así ellos declararon sufrir de distintos problemas de salud física y trastornos del ánimo. Se trata de problemas que no los invalidan del todo, pues a pesar de estos, los encuestados continúan desarrollando sus actividades diarias y laborales. Si bien son problemas de carácter leve que deben y pueden tratarse, como veremos más adelante, los encuestados señalan enfrentar diversos obstáculos en el acceso a la atención de salud.

Presentaremos en primer lugar la información respecto la frecuencia y al tipo de dolencias que declaran sufrir estos migrantes, para posteriormente establecer si existe relación entre la mayor o menor presencia de enfermedades con factores como la situación familiar, el status legal, la situación laboral y las condiciones de vida de estos migrantes.

Perfil de salud

Consultados sobre los problemas de salud que les aquejaron en los últimos seis meses⁴, encontramos que un 12.8 % de los encuestados señaló haber experimentado problemas de salud física, y un 20.8% señaló haber experimentado solo trastornos del ánimo⁵. Quienes experimentaron tanto problemas físicos de salud como trastornos del ánimo constituyen un 38,9% del total de los encuestados, mientras que un 27% de ellos declaró no haber experimentado problemas de salud de ningún tipo en el período señalado. Respecto a la previsión de salud en

⁴ La información relativa a la salud corresponde tanto a diagnósticos médicos cuando los hay, como a molestias y malestares experimentados en el período señalado y declarados por los encuestados, frente a los cuáles aún no existe diagnóstico médico preciso.

⁵ Entre estos los encuestados mencionaron; depresión, ansiedad, estrés, preocupación, nervios y tensión.

Chile, encontramos que un 41% no tiene previsión de ningún tipo, mientras que un 58% se encuentran afiliados a Fonasa y un 1% lo está en Isapres.

Salud física

Respecto al tipo de problemas de salud física declarados, encontramos en primer lugar las dolencias del sistema neurológico-nervioso (un 10,2 % de los encuestados), con predominio de los dolores de cabeza y migrañas; en segundo lugar problemas correspondientes al sistema músculo-esquelético (un 8,1% de los encuestados), con predominancia de los dolores columna, cuello y piernas; en tercer lugar del sistema genitourinario (un 7,4% de los encuestados), con predominancia del dolor e inflamación de riñones⁶; en cuarto lugar del sistema digestivo (un 6,8% de los encuestados), con una mayor frecuencia de dolor de estómago, luego de gastritis, colon irritable, y los cálculos a la vesícula. Con menos frecuencia aparecen problemas asociados al sistema cardiovascular (un 4,0% de los encuestados) como es la presión alta, los dolores y molestia al corazón; luego se ubican las afecciones del sistema respiratorio (un 4,0% de los encuestados) como son los problemas bronquiales, el asma, y por último problemas derivados de accidentes (un 1,4% de los encuestados) como son las quemaduras, cortaduras.

Solo la mitad de los encuestados que declararon sufrir algún problema de salud física, consultaron por ese motivo. Suelen consultar en mayor medida frente los accidentes y a los problemas de salud cardiovasculares, respiratorio y reproductivo; con menos frecuencia ante problemas músculo esqueléticos, digestivos y del sistema genitourinario. Un 34.1% de quienes consultaron , lo hicieron en un consultorio público, mientras que un 14.6% consultó en la farmacia y un 14.6 % acudió a la consulta privada.

El 24.2% de los encuestados que no buscó ayuda médica por su problema de salud, declaró que no lo hizo por falta de tiempo (36%), por “*despreocupación*” (15%), porque resolvió su problema de salud fuera de sistema médico (10%); porque no considera necesario consultar por ese motivo (10%), por último que irán a atenderse en el futuro (10%).

⁶ Aquello que los encuestados refieren como “dolor o inflamación a los riñones” y que hemos clasificado como correspondiente al sistema genitourinario, puede bien corresponder a un malestar muscular ubicado en la zona de los riñones.

⁷ Los términos *despreocupación* y mas adelante *negligencia* han sido referidos por los mismos encuestados frente a las preguntas abiertas formuladas en la encuesta.

Como vemos, la mitad de quienes tienen problemas de salud no consultaron, sobrellevando sus dolencias sin diagnóstico ni tratamiento. Y si bien en la mitad de los casos la consulta médica se efectúa, ello no indica si ha sido posible o no seguir el tratamiento prescrito o eventualmente realizar los exámenes solicitados. En efecto, en entrevistas que realizamos posterior a la aplicación de la encuesta nos encontramos a menudo que los tratamientos se discontinúan, por razones de tiempo y de dinero o porque los medicamentos que les han sido prescritos les causan molestias y malestares adicionales, quedando interrumpidos y postergados los tratamientos y la resolución de los problemas de salud. Por lo anterior es factible suponer que en la medida en que los problemas de salud que les aquejan no son tratados, adquieren el potencial de agravarse y volverse crónicos, causando un deterioro en la salud de estos migrantes, en el mediano o largo plazo.

Por último, consultados sobre si sufrían del problema de salud señalado en Perú, un 84% señaló no haberlo experimentado antes. Lo anterior nos permite respaldar la hipótesis respecto a que la causa de los problemas de salud de los migrantes hay que buscarlas en la experiencia misma de la migración, en las condiciones de vida y de trabajo a los que están sometidos, así como de la situación familiar. Antes de indagar en ello, revisaremos los trastornos del ánimo que aquejan a este grupo.

Salud mental

Casi un 60% de los encuestados declara haber sufrido de trastornos de ánimo en los últimos seis meses previos a la encuesta. En primer lugar se menciona la “*preocupación*”, en segundo lugar “*nervios*” y en tercero “*depresión*”. Un 34% de quienes padecen de algún trastorno del ánimo no consultan, solo un 9,4% consultó en el sistema médico público y privado. Un 15% buscó ayuda alternativa, en primer lugar acudió a familiares o a la pareja y en segundo lugar al patrón o jefe. Las razones para no consultar por los trastornos del ánimo son diversas, en primer lugar porque resolvió el problema fuera del sistema médico en un 12% de los casos; porque no considera necesario consultar (6%), porque su problema “*se le pasó solo*” (6%), y por desconocimiento de dónde consultar (5%).

Salud reproductiva

Como hemos señalado el grupo encuestado se encuentra en plena edad laboral y reproductiva, habiendo indagado sobre diversos aspectos de la salud, buscamos un indicador que nos mostrara un aspecto de la multiplicidad de dimensiones que abarca la salud reproductiva, de manera que consultamos a las mujeres si

se habían realizado el examen de *papanicolau* en los últimos tres años. Nos encontramos que solo un 28% señala habérselo realizado mientras que un 61% no se encontraba con su examen de PAP al día. Las razones para ello son la falta de tiempo (29%), el no considerar necesario consultar por ese motivo (20, 4%), por “*negligencia*”, (16,3%) por no saber que es necesario realizarlo (12,2%), por desconfianza (6,1%), por temor (4,1%) y porque no le gusta el examen ginecológico (4,1%).

Consultamos además si habían acudido a la consulta con la matrona desde que llegaron a Chile, y solo un tercio de las mujeres migrantes lo había hecho. Los motivos de consulta han sido por embarazo en casi la mitad de los casos y en segundo lugar por planificación familiar, el resto lo ha hecho por dolores de estómago y molestias de ovarios y mamas. Es claro que entre este grupo de mujeres, la relación con servicios en salud reproductiva, se produce preponderantemente entorno al embarazo. Las consultas de orden preventivo como el examen de PAP no se realizan, viéndose obstaculizadas por factores similares a los mencionados frente a otros aspectos de su salud, pero además se mencionan acá elementos vinculados a la desinformación y al temor y desconfianza que produce acudir a la atención médica. Como señalábamos anteriormente, el temor y la desconfianza de los migrantes con respecto a las instituciones, en este caso la médica, son función del lugar y estatus que perciben que tienen en la sociedad mayor.

Ya hemos planteado la relación existente entre migración y salud, intentaremos establecer a continuación a partir de la información recavada, la influencia de las variables de género, de estructura familiar, de la condición de legalidad o ilegalidad y de calidad de vida con la salud física y mental de estos migrantes.

En primer lugar, nos encontramos que las mujeres presentan mayores problemas de salud que los hombres, ya que ellas representan un 67% de quienes tienen problemas de salud. Ellas tienden además a presentar problemas físicos de salud y trastornos del ánimo asociados (63%) mientras que los hombres tienden a sufrir mayoritariamente trastornos del ánimo (45.7% del total) en forma exclusiva.

El perfil de salud de hombres y mujeres migrantes, confirma la mayor vulnerabilidad que representa la variable género en los problemas de salud. Se puede afirmar por tanto que se reproducen en el país de llegada las condiciones de desigualdad; económicas, sociales, laborales, de poder, que implican un mayor costo y deterioro de la salud de las mujeres.

Los problemas de salud se concentran fuertemente entre quienes tienen *familias trasnacionales*, es decir quienes tienen todos o parte de sus hijos en Perú, ya que ellos constituyen un 82% del total que declara sufrir de problemas de

salud. Aquellos que tienen todos sus hijos en el Perú presentan un perfil de salud más deteriorado, entre ellos, un 55,2% presenta problemas físicos de salud y trastornos del ánimo asociados. El grupo que tiene todos sus hijos en Chile presenta menos problemas de salud en general, tanto físicos como anímicos y representan solo un 18% del total de quienes presentan problemas de salud.

Es claro en estas cifras la asociación entre problemas de salud física y mental la separación familiar y que ello afecta a hombres y mujeres cuyas familias están lejos. La cercanía de la familia constituye un factor protector de la salud de importancia entre los migrantes.

Respecto a la relación entre la situación legal de los encuestados y los problemas de salud, nos encontramos que las dolencias se concentran en el grupo con visa temporal o sujeta a contrato (51%), al interior de este grupo una mayoría presenta trastornos del ánimo (un 71%). Mientras que en segundo lugar se encuentran quienes tienen visa definitiva y en tercer lugar quienes se encuentran en situación de visa irregular (un 18,5% del total). Estos resultados parecen indicar que es la situación de inestabilidad e incertidumbre asociada a la condición de visa temporal lo que afecta de manera más directa a la salud de los migrantes. La obligatoriedad de permanecer con el mismo empleador por tres años consecutivo para conseguir los papeles de residencia definitiva, lleva en muchos casos a los migrantes a mantenerse en puestos de trabajo insatisfactorios con el fin de regularizar su situación de visa, soportando deficientes condiciones de trabajo y bajos sueldos. Son estas situaciones las que sin duda afectan su estado de ánimo.

Hay una correlación directa entre los indicadores de calidad de vida⁸ y el perfil de salud. Es decir, quienes han sufrido un deterioro en su calidad de vida presentan su vez un perfil de salud más deteriorado (44% de ese grupo), tendencia que decrece entre aquellos para quienes su calidad de vida se mantiene igual (un 26% de ese grupo) y para quienes se equilibran aspectos positivos y negativos de su calidad de vida (un 15,4% de ese grupo). Menores problemas de salud presentan quienes han mejorado su calidad de vida en Chile ya que ellos constituyen solo un 14,4% de quienes presentan problemas de salud.

⁸ El indicador de calidad de vida fue elaborado a partir de la evaluación que han hecho los encuestados de diversos aspectos, como son; la calidad del sueño, alimentación, ejercicio físico, recreación, peso, apariencia, consumo de cigarrillo, consumo de alcohol.

CONCLUSIONES

Hemos intentado conocer en este estudio a quienes protagonizan el cada vez más extendido fenómeno de migración internacional. Intentamos conocer como se articula este fenómeno en la vida de un grupo de migrantes Peruanos que residen en el centro de Santiago, y determinar la lógica y dinámica de estos flujos migratorios. Encontramos que se trata de un primer nivel de transnacionalidad vinculada a las relaciones de parentesco y articulada a partir del eje de la familia, el envío de remesas y las redes sociales. Se trata en su mayoría de mujeres y en menor medida de hombres, quienes traspasan las fronteras para ganar un sustento en otro país y mantener con su trabajo a los miembros de la familia que permanece en Perú. Y en ese afán van constituyendo comunidades binacionales que operan como redes a través de las cuales circula en un flujo constante, bienes, dinero, símbolos, información y personas.

Estas comunidades proveen de recursos, de información y de ayuda a quienes permanecen en el país de llegada, pero también en cierta medida obstaculizan su integración a la sociedad de llegada. El estudio nos permitió comprender que la transitoriedad y temporalidad propia de la condición de migrante marca el tiempo subjetivo, real, orientando las conductas. No arraigarse, no tomar decisiones a largo plazo, sacrificar el hoy por el futuro, son decisiones que se toman en función de un pensar que el tiempo de estadía será breve, o al menos transitorio. Es esta condición que fractura la voluntad de “ser parte” del migrante y resta sentido a aquellos emprendimientos orientados a integrarse en la sociedad receptora.

La forma que adquiere la relación de los migrantes con la sociedad de llegada (integración, asimilación, segregación o marginalización) esta sujeta a la influencia de diversos factores. Por una parte, la decisión individual del migrante, pero también a la estructura de oportunidades disponibles en el país de llegada y al grado y el carácter de la relación que la sociedad receptora desea establecer con aquellos que llegan a habitar en su territorio.

Aún no es claro qué camino orientará la relación de la sociedad chilena con estos nuevos inmigrantes. Constatamos, sin embargo, que este grupo se encuentra en gran medida marginalizado y que las iniciativas de nuestra sociedad tendientes a abrir reales espacios de integración para ellos son todavía insuficientes sino inexistentes.

Por otra parte el estudio concluye que la salud para un migrante es un bien fundamental, pues su objetivo es trabajar, su medio es su propio cuerpo, si enferma no tendrán como ellos señalan el *tiempo* para dedicar a recuperar su

bienestar y suspender momentáneamente sus roles de trabajador/a, y proveedor/a, pues ello significa dejar de percibir *dinero*, vital para la subsistencia no solo del migrante sino también como hemos visto, de aquellos miembros de la familia que esperan mes a mes las remesas en el Perú. El dinero no alcanza para costear un tratamiento, y probablemente tampoco cuentan con la *red de apoyo* que brinde los cuidados necesarios para recuperar la salud. En definitiva si para cualquier Chileno enfermarse en este país es un gran costo y tratarse casi un lujo, para un migrante lo es mucho más.

Hemos buscado vincular origen de los problemas de salud de los migrantes, con aquellas causas sociales, económicas y políticas que, en contextos globales, explican los fenómenos de migración masiva y sostenida como en el caso Peruano, mismas causas que en un contexto micro se expresan en las deterioradas condiciones a las que el migrante se ve enfrentado a vivir en las sociedades receptoras. La salud física y mental deja de ser entonces un problema individual y se vuelve un problema político y económico; la enfermedad traduce en el cuerpo físico y psíquico, las huellas y el efecto de relaciones desiguales de poder y de acceso a los recursos.

BIBLIOGRAFÍA

- Alba, Richard (1997) "Rethinking assimilation theory for a new era of immigration". En: *International Migration Review*. Vol. 31.
- Altamirano, Teófilo (2000) *Liderazgo y organizaciones de peruanos en el exterior*. Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima.
- Berry J.W., Sam D.L. Acculturation and Adaptation. Capítulo 8. Fotocopias sin referencia.
- Canales, Alejandro (2000) "Comunidades de inmigrantes". En: *La Migración internacional y el desarrollo en las Américas*. Simposio sobre migración internacional en las Américas. San José, Costa Rica, septiembre.
- Chaney, Elsa and Castro, María (1989) *Muchachas no more. Household workers in L.A. and the Caribbean*. Temple University Press. Philadelphia.
- CEPAL (2002) *Globalización y Desarrollo*. Naciones Unidas. Santiago, Chile.
- Domenach, Ervé and Picouet, Michel (1995) *Las Migraciones*. Universidad Nacional de Córdoba. Dirección general de publicaciones.
- Dunay, Jorge (2002) "Nación, Migración, Identidad. Sobre el transnacionalismo a propósito de Puerto Rico". En: *Revista Nueva Sociedad. Transnacionalismo. Migración e identidades*. Marzo-abril 2002. N° 178. Caracas.
- Faist, Thomas Transnationalization in International Migration: Implications for the study of citizenship and culture en: www.transcomm.ox.ac.uk/working_papers.htm
- García, Rocío (2001) "El papel de las redes migratorias en las migraciones a corta y mediana distancia" En: *Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* N° 94. Agosto.
- Martínez, Jorge (2002) *La Migración Internacional y el Desarrollo en la era de la globalización e integración: temas para una agenda regional*. Serie población y desarrollo N° 10. Proyecto Regional de Población CELADE-FNUAP. CEPAL.
- Martínez, Jorge; Villa, Miguel (2000) "Tendencias y patrones de la migración internacional en América Latina y el Caribe". En: *Simposio sobre migración internacional en las Américas*. OIM – CEPAL. San José de Costa Rica, 4 al 6 de septiembre de 2000.
- Peggy Levitt (2001) "The Transnational Villagers". University of California Press, Ltd., London, England.
- Portes, Alejandro "Globalization from Below: The rise of transnational communities". www.transcomm.ox.ac.uk/working_papers.htm
- Una versión anterior se encuentra disponible en W.P. Smith y R.P. Korczenwicz, *Latin America in the world economy*, Westport, CN: Greenwood Press, 1996, pp. 151 – 168.
- Sheper-Hughes, Nancy "Death Without Weeping The Violence of Everyday Life in Brasil", 1992. University of California Press, Berkley and Los Angeles, California.
- Stefoni, Carolina (2002) "Inmigración en Chile. Nuevos desafíos". En: *Anuario 2001-2002. Impactos y desafíos de las crisis internacionales*. Santiago, FLACSO-Chile.

LA RUINA COMO PATRIMONIO: OPINIÓN PÚBLICA Y CIUDADANÍA EN (TORNO A) VALPARAÍSO¹

Gabriel Guajardo²

Gonzalo Rojas³

INTRODUCCIÓN

El papel de la opinión pública en la definición de las políticas y leyes que afectan el patrimonio construido históricamente en torno a la ciudad, es una materia escasamente conocida y desarrollada en nuestro país.

La forma preponderante de dar cuenta de un interés común radica en la *voluntad* política e institucional expresada por liderazgos y voces amplificadas por los medios de comunicación social. Así, lo patrimonial y memorable forman parte de una materia en donde el silencio de quienes habitan en la ciudad se traduce en una aparente complacencia y consenso hacia tales referentes públicos, que es contrastante cuando se considera la participación ciudadana con sus diversas expresiones, y el aporte de la investigación social que recupera la reflexividad de los sujetos.

Existen formas de construir políticas y medidas públicas que generan condiciones de interacción complejas con la ciudadanía, enriqueciendo su pertinencia socio-cultural y política. Con este propósito se realizó un estudio que permitiera la reconstrucción del sentido que tiene el tema del uso del patrimonio cultural en la conversación pública de los residentes de la ciudad de Valparaíso, y a la vez, se aproximara a las precisiones y variaciones del discurso social en algunos ámbitos específicos de interés. En este último aspecto, interesaba conocer las interpretaciones ante posibles medidas futuras formuladas por instituciones públicas respecto al patrimonio cultural de Valparaíso con fines productivos.

¹ En este artículo se presentan parte de los resultados de un estudio mayor titulado “Caracterización de la opinión y representación ciudadana y de grupos sociales sobre la imagen, expectativas o alternativas de uso del patrimonio cultural de la ciudad de Valparaíso” solicitado a FLACSO-Chile por la Corporación de Fomento de la Producción, CORFO Dirección Regional de Valparaíso Centro de Innovación y Desarrollo Empresarial, CINDE Ltda. en el año 2003.

² Antropólogo, investigador de FLACSO-Chile.

³ Licenciado en Literatura, investigador de FLACSO-Chile.

La metodología fue cualitativa y se empleó como técnica el grupo de discusión que buscó la simulación de una experiencia de conversación grupal indicativa de la posibilidad de consenso y divergencias en aquellos sectores con características similares; de ahí que la selección de participantes tuvo como foco de interés a hombres y mujeres residentes con diversidad de años de residencia⁴. Se organizaron dos grupos y sus características internas fueron tendencia a la equiparidad en el sexo y diversidad de profesiones y oficios de los participantes. Se excluyeron las personas en las siguientes condiciones para facilitar la homogeneidad y heterogeneidad al interior de cada grupo⁵.

La información obtenida a partir de esta técnica corresponde a discursos grupales –sociales y personales–, como también a percepciones que se ponen en juego a partir de provocaciones del discurso. En este marco, el estímulo inicial fue “hablemos de Valparaíso en la actualidad”; posteriormente, se presentó de modo oral y escrito una frase que mostraba el concepto de “el patrimonio cultural como factor de desarrollo económico de la ciudad”, y a partir de ello, se desarrolló una conversación para, finalmente, exponer de igual forma y en secuencia, medidas futuras tendientes a orientar la conversación en torno a esas proposiciones⁶.

En la presentación de resultados se citan segmentos de las conversaciones grupales con el propósito de ilustrar con un criterio de pertinencia las construcciones discursivas de los hablantes y grupos.

⁴ En la investigación se aseguró la confidencialidad de la participación de todas las personas que participen efectivamente en los grupos focales, principalmente a través de un compromiso escrito de la institución patrocinante, en este caso FLACSO-Chile, de que la información obtenida será exclusivamente de uso académico y los nombres de las personas involucradas serán mantenidos en el anonimato. Asimismo, en la transcripción de la conversación desarrollada, se omitieron aquellos nombres de personas, instituciones u organizaciones/grupos que permitan su identificación en la comunidad. Antes de iniciar las sesiones de grupos se aplicaron individualmente fichas-cuestionarios para la caracterización de los participantes, las que sólo han estado disponibles para el equipo profesional vinculado al estudio.

⁵ Adicionalmente, no se incluyeron personas remuneradas o que trabajen en ONG o centros académicos vinculados al tema del patrimonio cultural. El objetivo de este criterio es evitar la racionalización de las materias de conversación en asimetría con el resto de los participantes.

⁶ Los dos grupos fueron congregados en lugares públicos; a saber, un salón privado en un Hotel y un centro de eventos en el cerro Concepción de Valparaíso. Cada sesión tuvo una duración de una hora y treinta minutos aproximadamente y fueron grabadas magnetofónicamente y luego transcritas para ser analizadas con un enfoque socio-hermenéutico.

ANÁLISIS DE LA CONVERSACIÓN SOCIAL DE RESIDENTES DE LA CIUDAD DE VALPARAÍSO

La ciudad desde el otro

En un primer momento, Valparaíso se concibe como una ciudad única que, según la opinión de los residentes más antiguos, puede todavía sostener su condición de tal. Sin embargo, existe un pesimismo teniendo en cuenta la suciedad “siempre” presente y manifiesta en los espacios públicos, lo cual se traduce en un acentuado contraste con respecto a las características arquitectónicas del puerto.

“Sucio, sucio es algo, bueno en realidad siempre ha sido así. Eh, como porteño viendo que hay tanta, sobre todo tanta arquitectura bonita, sobre todo en los cerros, en el plan, los mismos edificios, las construcciones, es que es sucio, está todo sucio”.

Existe, no obstante, una oscilación con respecto a la concepción que los residentes tienen de su ciudad y de ellos mismos como miembros activos de la comunidad. Esta oscilación se verifica al entrar en juego aspectos pertenecientes más bien al ámbito de lo intangible en la narrativa testimonial del grupo. Tales aspectos —entre los que se encuentra, por ejemplo, la “magia” del puerto— son resaltados siempre y cuando se concrete, en la discursividad de los residentes, el establecimiento de una red de comparaciones capaz de movilizar los aspectos negativos y positivos de Valparaíso y de otras ciudades chilenas y/o extranjeras.

“Pero, oye, Latinoamérica, Sudamérica, Cancún, o qué se yo, oye hay otros lugares mucho más maravillosos que tienen para atraer al turista que Chile sin embargo o que Valparaíso, sin embargo, Valparaíso tiene una magia, fíjate”.

En este sentido, gracias a una mirada exterior, el sujeto es capaz de reconocer la especificidad de su entorno y de sí mismo como “conocedor” de la ciudad, en contraposición a una imagen que, debido principalmente a la suciedad y también a la falta de “conocimiento”, no ha podido ver todavía en Valparaíso las cualidades que su diferencia ofrece. En el discurso de algunos de los residentes se lleva a cabo una separación entre quienes *conocen* y no ensucian la ciudad y la “gente” que precisamente atenta contra su conservación. Dicho contorno se traza desde una experiencia que da cuenta de las características (en este caso) positivas poseídas por otras ciudades en el mundo, frente a la cual “esta gente” no ha sabido explotar debidamente el patrimonio cultural de Valparaíso.

- “– Yo viajé harto, estuve en Europa, allá, eh,...
 – Es otra cosa (...) en Europa...
 – Allá se hace un trabajo, pero no para ahora, se hace un trabajo para muy largo plazo.
 – Pero esta gente...”.

La experiencia en el exterior, entonces, vendría a profundizar más aún el contraste entre *el otro* extranjero y una suerte de *idiosincrasia* a nivel de país en donde las acciones tendientes a mejorar la calidad de vida de los habitantes no se planifican debidamente. Sin embargo, tal conflicto abre el espacio para otras consideraciones. Los residentes también se *diferencian*, hablando sobre su ciudad, de una entidad muchas veces indeterminada y de la cual dan cuenta a través de la adopción de una jerarquización vertical. De este modo, la acción corresponde por lo general a un otro que ha hecho mal las cosas, a pesar de las condiciones favorables poseídas por la ciudad en los términos de patrimonio cultural vinculado al turismo. Pero, en contrapartida, los residentes asumen un rol como participantes activos y capaces, a través de distintas propuestas y sin abandonar la comparación con el exterior, de explotar los recursos turísticos de Valparaíso.

“Se está planificando mal a veces las cosas y tal vez por ahí vaya el sentido de las partes que logran tener un eh, porque esto está abocado al turismo... uno hermosea la ciudad la ciudad pa’ uno mismo, porque es bonito, pero también va abocado al turismo toda esta cuestión, o sea, la principal meta, porque a mi me tocó ver en Europa hay ciudades solamente el turismo y es mucho mejor que lo que hay en Valparaíso...”.

La delimitación del otro, ejercida como la fuerza de un discurso que se instala ya en una recepción de lo que “otros” han efectuado, no siempre dice relación con el movimiento de una autoridad. Esta, podría decirse, en cierto modo desaparece y aparece también bajo las formas de un discurso crítico; de un “yo” que “narra” parte de la historia de la ciudad junto con acontecimientos específicos, tomando, a la vez, cierta distancia con respecto a las soluciones.

“Lo que pasa es que toda esta cuestión parte eso de ahí una especie de cómo cuestión presupuestaria, plata, todo eso, porque Valparaíso antiguamente tenía muchas calles, por ejemplo la calle Las Heras era con un baldosín chico con un dibujo, ese baldosín, claro es más caro que echarle cemento y echarle cemento de repente es más caro que echarle...”.

“Son otros los encargados, o sea, tiene todo el proyecto, los materiales, ahí”.

Desde este punto de vista, el discurso cuyo eje se constituye en un otro que “ha hecho” cosas, es también enfocado en los términos de un proyecto todavía por cumplir completamente. La espera de los residentes deviene en acción en el momento en que se adquiere la conciencia de un compromiso frente al valor simbólico de la ciudad y su posible explotación desde la perspectiva del valor de cambio y uso. Pero, no obstante aquello, desde la comparación con lo externo (que podía vislumbrarse también como el poder centralizado en Santiago), reaparece la crítica y la descalificación hacia las acciones específicas llevadas a cabo. La diferencia del puerto se diluye, entonces, cuando intervienen políticas o soluciones “parche” frente a las demandas de medidas enfocadas “más a largo plazo”.

“Tú lo ves en Santiago, o sea están haciendo proyectos grandes y todo, pero todo se está planificando pero como a largo plazo y manteniendo ciertas normas. Acá como que son puros parches, eso es lo que uno percibe a veces”.

LA (SUB)ALTERNANCIA Y LA DIFERENCIA DE VALPARAÍSO

Es posible reconocer en la comparación con el exterior, una relación de alternancia desde Valparaíso hacia el centro metropolitano de Santiago, en particular, y hacia el resto de las ciudades del mundo, en general. Tal relación, al considerar la narrativa crítico-subjetiva que los residentes afirman desde su experiencia como habitantes antiguos de la ciudad, se transforma en una sub-alternancia del descontento fundamentalmente ante la planificación. Es posible comprender que la reactivación discursiva es capaz de afirmar la autogestión mediante el contraste con respecto a las políticas venidas desde un afuera que también *se conoce* y frente al cual cabe la adopción de los elementos positivos que pueden dinamizar el interior de la ciudad. La sub-alternancia, en ese sentido, puede ser productiva en la medida en que la experiencia del afuera sea considerada ya no como una irrupción en el andamiaje interno, sino en tanto herramienta de educación en el tema patrimonial y cultural.

“Tú vai [a Lisboa] y tienes los... cómo se llama, de repente, tiran la basura los gallos por el cerro p’abajo, cachai. Pero tu vai y veís todos los monumentos limpiecitos. Entonces el gallo... como educan... de una forma en que a lo mejor vai a ir, vai a ensuciar, vamos limpiando... no sé si será una buena forma, pero los gallos van educando de cierta forma, cosa que la gente perciba”.

La postura crítica hacia el exterior se traslada a una autocrítica frente a la pasividad y la poca colaboración de los actores sociales con respecto a la difusión de los valores patrimoniales de la ciudad, lo cual según la opinión de los residentes ha contribuido a generar una imagen dañina que sólo toma en cuenta los puntos en contra y los problemas del puerto. Así, se asume la adopción de una postura “negativa” en la concepción de Valparaíso como ciudad turística, y desde aquella autocrítica se activa entonces toda una percepción que realza, en la conversación del grupo, las cualidades estéticas y climáticas, la ubicación geográfica y los aspectos intangibles poseídos por el puerto en tanto ventajas comparativas con respecto a otras ciudades.

“Exactamente, somos muy buenos para criticar pero y en el fondo no le combinas lo bueno. Siempre que preguntan por Valparaíso, no, que es sucio, que roban que... pero son muy pocas las personas que se encargan de difundir lo bueno y cuando tú tratas de decir, mira, anda al ascensor Polanco que está construido en la roca, no que la Avenida Argentina, que la feria, que está sucia. Sólo es una mentalidad lamentablemente de nosotros negativa”.

“Eso, y lo otro es el clima, porque una vez al año hace treinta grados y ya es una catástrofe. Y nunca hace demasiado frío. Además nosotros recordamos las cosas malas de la administración de la ciudad, pero hay cosas buenas, por ejemplo, ya no se inunda. Cuando yo era chica pasaba inundada, siempre andaba casi en botes por las calles, en el invierno y ahora nada”.

La narrativa testimonial, en la medida en que da cuenta de las características más alejadas de la administración, es entusiasta y concibe a Valparaíso como un proyecto todavía por explotar. La evocación estética es capaz, considerando siempre la experiencia desde la cual se construye el relato subjetivo, de articular una visión otra, ahora no ya desde un exterior, sino más bien desde un interior que toma en cuenta el factor de lo cotidiano como elemento distintivo de los residentes.

Es de esta forma posible introducir aquí la noción de *diferencia* en tanto dispositivo del valor simbólico y de una proyección utópica hacia un futuro que se ve aplazado constantemente. La diferencia funciona, pues, en dos frentes: uno, que hace la distinción de Valparaíso como ciudad en donde resaltan características *únicas* no poseídas por ningún otro centro urbano (tanto chileno como extranjero); y otro, más complejo, en donde el pleno funcionamiento y aprovechamiento de tales características se enfoca

solamente en tanto significa una proyección siempre *diferida* (aplazada) y, por tanto, definitivamente inalcanzable⁷.

El mecanismo de la diferencia, en el sentido primero, evidentemente se articula gracias a las comparaciones estructurales respecto a otro. En términos negativos, aparecen ahí –en la comparación con los grandes centro europeos– los términos de “cultura”, “educación” e “idiosincrasia” como carencias que explicarían, por ejemplo, el poco cuidado de la población hacia la ciudad en el tema de la limpieza. Positivamente, en cambio, los residentes posicionan a Valparaíso muy por encima de las ciudades de Viña del Mar y Reñaca en lo que se refiere a sus características geográficas y de actividad nocturna: aparecen entonces palabras como “vida”, “magia” e “identidad”, las cuales vendrían a identificar una situación privilegiada de la ciudad en el espacio de la Quinta Región.

“Y sabes lo que yo quiero rescatar que lo encontré genial, me gustó, pensé, Valparaíso qué rico se tiene, son los pubs, anoche tuve un compromiso y andaba por San Martín, después Concón, Reñaca, sabes tú que vacíos, vacíos a penas, los restaurantes cerrados, una que otra luz fíjate y en cambio acá en Valparaíso hay vida en la noche”.

El hecho de concebirse “diferente” es especialmente resaltado con respecto a la ciudad de Viña del Mar y alrededores. Los residentes se expresan como miembros de una comunidad social a la que no pueden sustraerse, pero por lo mismo expresan, instalados ya en la *falta*, la posibilidad de concretizar un horizonte hasta ahora negado y continuamente en retirada. Por cierto, las dificultades para ello vuelven a ocupar un lugar preponderante en la conversación, y de esta forma la crítica hacia los sectores administrativos, cuya característica principal es el error en la aplicación de las políticas, se traslada fundamentalmente hacia un problema de “mentalidad” y falta de “cultura turística” en la población porteña. Desde ahí, nuevamente, surge la comparación con el exterior como una manera de profundizar el contraste entre una “cultura” incapaz de generar, en relación con el valor de cambio, una actividad turística productiva (y que en vista de ello saca provecho individual del turista extranjero), y otra, sobre todo europea, que sí los aprovecha a largo plazo.

⁷ Cfr., con respecto a esta noción de “diferencia” (*différance*) como *ser* diferente y, a la vez como diferimiento (aplazamiento) del encuentro con el otro (en tanto se *difiere* de él en el sentido de desavenencia), Jacques Derrida, “La *Différance*”, en: *Márgenes de la filosofía*. Madrid, Cátedra, 1998.

- “–Es que ése es el problema, es cierto que no hay una cultura turística en Valparaíso.
- Pero de acá si ya pa’ subir a la Playancha te cobran peaje.
 - Cinco mil pesos que lo lleven de aquí al café Turri, del terminal de buses, pero como es gringo, cuarenta mil pesos.
 - No, en serio.
 - Claro. Si el problema no es ése. Lo que pasa es que yo opino, no existe la mentalidad en Valparaíso de que el turismo es una entrada y es un buen negocio y un bien para nosotros.
 - Ahí uno nota en los países. Por ejemplo, en París es súper regulada la cuestión de los taxis y hasta uno tiene claro que nadie lo va a estafar”.

La conciencia en los residentes en torno a que muchas veces gracias a la exploración de los otros –por lo general extranjeros–, ellos *conocen* otros ámbitos de la ciudad (y en definitiva, son de este modo autoconcientes de su valor simbólico y de uso), de algún modo descentra positivamente la concepción de una “identidad porteña” en una *identificación* fragmentaria, culturalmente hablando. Si la ciudad ha sido desde siempre cosmopolita, entonces, su identidad vendría a ser un devenir constante y movilizado de culturas que se entretajan y se plasman en una multiplicidad; la ciudad, mientras es explorada por el otro, explora ella también en lo *diferente*: en lo que es, por definición, distinto, pero que aplaza, también, por su movilidad, el establecimiento de cualquier identidad definitiva.

Sin duda, las consideraciones de los residentes tienden a ver ahí un valor simbólico que debe ser aprovechado en los términos de una *recuperación*. Lo viejo, que funciona entonces como espacio de lo inmóvil o de lo que está condenado a no transformarse, aparece, pues, como lo ya deteriorado y digno, por consiguiente, de ser nuevamente “rejuvenecido”. La *ruina* aparece así en tanto categoría de lo estático que es posible de recuperar en pos de una movilidad y de una nueva *habitación*. Aunque, por otro lado, lo arruinado, que también es el espacio predilecto de lo “sucio”, obedece también a un contexto muy deprimido en cuanto a cesantía y carencia de espacios habitables se refiere.

- “– Es una ciudad de gente muy antigua, muy viejitos, si son puros jubilados. Si por eso que nadie trabaja en la ciudad, que todo el mundo, todos los jóvenes se van a vivir a otras partes, a Quilpué, a Villa Alemana.
- No, yo creo que es más por un problema de que no hay oportunidades de trabajo...
 - Y porque no hay lugar donde vivir.”

De modo que el valor utópico –la conservación del devenir, de convertirse siempre *en otro*–, asignado a un futuro abierto gracias a la conciencia de un pasado heterogéneo, se ve, sin embargo, puesto en cuestión en la medida en que no surjan, desde el campo administrativo y estatal, las posibilidades de activar una compatibilidad entre este “ser diferentes” y el desarrollo productivo del turismo, para hacer frente así a la amenaza cierta de lo homogéneo y lo abandonado.

Consideraciones finales. Construcción de identidades en la opinión pública e imágenes acerca del patrimonio cultural de la ciudad de Valparaíso

Si bien en la investigación se subraya en distintos apartados el carácter difuso, ambiguo, incierto y plural que convoca en la conversación pública la noción de patrimonio cultural de Valparaíso, es posible identificar discursos activos, conflictivos y concretos que semantizan la realidad. Estas construcciones corresponden a dos nociones circulantes cuyo uso posibilita la intersubjetividad y el reconocimiento de un tópico o tema público como común, a saber, las nociones de “recuperación” de Valparaíso y su *ruina* como caída:

- La “recuperación” es una noción compleja que involucra tanto a los propios residentes a través de una identidad colectiva – *nosotros* los “porteños” – y de *otros* ajenos a la ciudad.

Cuando la “recuperación” remite a la apropiación que los residentes antiguos hacen de la ciudad como geografía habitable y espacio comunitario de intereses, se reconoce que es posible constatarla en la experiencia de las generaciones de migrantes de diferentes países y de las personas que se han trasladado a vivir a Valparaíso desde Santiago y otros lugares de Chile. Por otra parte, la “recuperación” es entendida como un “proyecto” diseñado e implementado desde “afuera” de Valparaíso y en particular, una idea del Estado central y desde la metrópoli, Santiago. Esta forma de interpretar la “recuperación” se encuentra ligada de un modo problemático con una lógica de la sustituciones, que compromete y violenta la sociabilidad y contemporaneidad de los “porteños”.

- La noción de *ruina* como caída histórica de Valparaíso posibilita la acción de “recuperación” y de hecho esta última emerge como categoría de sentido común y sin mayores cuestionamientos en su naturaleza a partir de esta imagen latente.

El imaginario de la *ruina* del espacio urbano y social es sostenido principalmente por una identidad individual –reflexiva y crítica– que se distancia del “ser porteño” colectivo. Desde esta posición se instala un cuestionamiento del

comportamiento de los residentes que han agudizado el deterioro de la ciudad, clausurando las oportunidades de una propia recuperación y apertura a iniciativas como es intensificar el turismo. Así, la basura en las calles, los malos olores, la delincuencia, los perros vagabundos, el maltrato al turista y las carencias en capacitación y profesionalismo, constituyen un conjunto de elementos críticos atribuibles a lo “porteño” colectivo. En definitiva es el espacio social que remite a un deterioro o caída⁸.

Aun cuando el deterioro o *ruina* de la ciudad es atribuible a una falta de lo social “porteño”, existen condiciones que no han sido suficientemente dadas a conocer públicamente y que son producto de una carencia en la acción del Gobierno, así la pobreza y cesantía de buena parte de la población de Valparaíso contribuye al estado de cosas presente. Esta situación remite tanto al Estado, en términos de ser un *otro* responsable en un sentido profundo, como asimismo a un *otro* indeterminado que ha llevado a cabo acciones cuestionables.

El sentido comprometido se refiere a una deuda que se reconoce en la detención del tiempo histórico al crear imágenes de Valparaíso que no corresponde a su “realidad”. Estas imágenes gubernamentales y mediáticas prescinden del sujeto “porteño” como “realidad” existente. De ese modo, se ha creado una imagen fija de Valparaíso adecuada para *otros* y en la que no se reconoce el permanente aporte a la constitución de la nación, Chile, en un conjunto de dimensiones tales como son las “ideas”, acontecimientos, personas, arquitectura y urbanismo y que dan cuenta de un legado visible de la ciudad al país.

En la actualidad esta asimetría se puede constatar en la fiesta de año nuevo, donde los fuegos artificiales involucran cuantiosos recursos de la Municipalidad para dar y cumplir con un rito que en un breve lapso permite a la nación el paso de un año viejo a uno nuevo.

⁸ Cfr, a propósito de la ruina como *caída*, Jean-Louis Déotte (1998) Catástrofe y olvido. Las ruinas, Europa. El Museo. Ed. Cuarto Propio: Santiago.

JÓVENES FRENTE AL ESTUDIO Y EL TRABAJO: NUEVOS ELEMENTOS PARA LA INTERPRETACIÓN

Sebastián Madrid P.¹

INTRODUCCIÓN

La relación entre juventud², educación y empleo ha estado en los últimos años en el foco de la investigación social dada su importancia para el desarrollo y la equidad social. Es una relación fundamental si se considera la importancia demográfica de este grupo y el hecho inevitable que *“los jóvenes de hoy constituyen el futuro del mañana”*. A la vez, esta es una relación compleja, en cuya dinámica intervienen, a nivel de la estructura social, entre otros, factores de clase y género, como también, a nivel de la subjetividad, las distintas experiencias/ historias, motivaciones y expectativas. Además, esta relación puede transformarse en conflictiva particularmente en los contextos de pobreza y de bajo capital cultural.

Hoy día, esta relación cobra especial relevancia en el contexto de las transformaciones que ha experimentado el mundo donde el principio constitutivo para desenvolverse en la nueva economía es el conocimiento y los saberes, así como su organización y aplicación práctica. Hoy en todas las áreas del quehacer productivo junto con exigir mayores niveles de educación, se exigen nuevas competencias como manejo de tecnologías de la información, habilidades

¹ Sociólogo, investigador de FLACSO-Chile.

² Para este caso circunscribiré a la juventud al grupo etario entre 15 y los 24 años, donde encontramos a los adolescentes (15 a 19 años) y a los jóvenes (20 a 24 años). Este grupo en conjunto representa, según el CENSO del 2002, el 16,42% de la población total del Chile. Sin embargo, esta definición de juventud en términos etarios es más bien práctica/metodológica y no se limita a la diversidad de juventudes que es posible encontrar en este segmento de edad, ni al hecho que en la actualidad la “juventud” trasciende un grupo etario específico. En este sentido, en este trabajo no se entenderá a la juventud como una etapa de “moratoria” o de “transición”, de carácter lineal y progresivo –sin retorno– donde habría una suerte de suspensión (o carencia) de conciencia. Esta definición, creo, no permite que los jóvenes sean vistos como sujetos de derechos y deberes capaces de tomar decisiones autónomamente y con sentido de futuro.

interpersonales, capacidad de aprender a aprender, de ser creativos, capacidad para resolver problemas no esperados, etc. Es decir, se exige que la gente sepa no sólo desempeñarse en determinadas funciones, sino que también, sepa moverse en un escenario cambiante, de carácter flexible y donde los niveles de incertidumbre son mucho mayores (CEPAL 1994; Cox 1992, 2001; Gallart y Jacinto 1995; García Huidobro y Cox 1999; Brunner 2000; Carrillo 2000; Gallart 2002; De la Garza 2002, entre otros). Este nuevo escenario constituye un tremendo desafío para la sociedad chilena en su conjunto, pero a la vez presenta una oportunidad inmejorable para avanzar en temas relacionados con la superación de la pobreza y la distribución equitativa de las oportunidades.

En este contexto resulta pertinente la pregunta por los significados que los/as jóvenes populares le asignan a sus experiencias educativas y laborales. También es relevante preguntarse por la forma en que estos jóvenes construyen estos significados y la relación que esta forma tiene con el contexto sociocultural desde el cual hablan los y las jóvenes. Por último, pero no menos importante, es relevante preguntarse por las implicancias prácticas de estas significaciones, en términos de los factores que eventualmente estarían asociados a la implementación de políticas públicas dirigidas a este grupo.

En este artículo se responderá a estas interrogantes a partir de los resultados obtenidos en un estudio realizado por FLACSO-Chile para el Instituto Nacional de la Juventud (INJUV) entre octubre del 2002 y abril del 2003³. En este estudio, entre otras actividades, se indagó cualitativamente en la pertinencia sociocultural del Programa triministerial (MINECON/MINEDUC/MINTRAB) “Chile Califica: educación y formación permanente” desde el punto de vista juvenil. Lo relevante de este Programa es que a través de diferentes iniciativas se hace cargo de los desafíos que emergen en la sociedad del conocimiento y de sus implicancias para el mercado laboral. Utilizaré los resultados relacionados a este Programa en la parte final de este trabajo sólo como ejemplo de algunas situaciones que pueden suceder entre jóvenes potencialmente usuarios del Programa. En ningún caso se pretende evaluar este Programa en el presente trabajo.

³ El presente artículo se basa en los resultados obtenidos en el estudio “Evaluación del diseño de las políticas de empleo orientadas a los y las jóvenes chilenos/as”, realizado por Flacso para el Instituto Nacional de la Juventud, INJUV. Parte de éstos resultados fueron presentados previamente en el seminario – Taller “Políticas de empleabilidad juvenil”, organizado por FLACSO Chile el 28 de Abril del 2003 bajo el título “Pertinencia sociocultural del Programa Chile Califica: una aproximación desde el mundo juvenil”. Agradezco al INJUV quien permitió el uso de la información recolectada en esa investigación, a Danae Mlynarz con quien realizamos la parte cualitativa del estudio y elaboramos la ponencia mencionada, y a José Olavaria por comentarios a la versión previa de este trabajo. Sin embargo, todo lo que aquí aparece es de mi exclusiva responsabilidad.

METODOLOGÍA

El método para recolectar la información fue de carácter cualitativo, utilizando la técnica de *Grupos Focales* (GF). En cada uno de los GF participaron entre 7 y 10 jóvenes, con una duración promedio de 1 hora y 30 minutos. En total se realizaron 15 GF entre el 26 de noviembre y el 13 de diciembre del 2002. Se realizaron GF en las ciudades de Santiago (5), Valparaíso (5) y Concepción (5).

Las características generales de los participantes fueron: (a) jóvenes entre 15 y 24 años, (b) perteneciente a estratos populares, (c) homogeneidad entre varones y mujeres, (d) cuando fue pertinente, homogeneidad entre quienes asistieron a las modalidades de enseñanza Técnica Profesional (TP) y Científica Humanista (CH).

Además, cada uno de los cinco GF realizados en las tres ciudades tenía características específicas que el INJUV requirió. Esas características conformaron los cinco grupos con los que se trabajó en cada ciudad.

Cuadro 1
CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS DE LOS GF

A.	B.	C.	D.	E.
Jóvenes 20 y 24 años desertores	Jóvenes 15 y 19 años que sólo estudien	Jóvenes 15 y 19 años que estudian y trabajan	Jóvenes 15 y 19 desertores	Jóvenes 20 y 24 años que terminaron la enseñanza media y trabajan

La técnica de análisis de los datos recogidos por los GF fue a través del análisis de categorías elaboradas inductivamente a partir del habla de los y las participantes⁴. Además, en algunos casos se realizó un análisis de contenido.

El enfoque analítico utilizado fue de carácter interpretativo. Este enfoque pretende comprender más que explicar los sentidos asociados a las experiencias del estudio y el trabajo a partir de la propia perspectiva del actor.

⁴ En los *focus* se utilizó una pauta estructurada, pero de carácter flexible. Esto implica que si bien existía un cuerpo de preguntas “fijas” el moderador, cuando lo estimaba conveniente, dejaba que la conversación fluyera. Es decir, se intentó más que un esquema de preguntas y respuestas, realizar una conversación lo más natural posible. De este modo, el moderador tuvo un rol de facilitador de la conversación.

PRINCIPALES HALLAZGOS

El contexto desde donde los/as jóvenes hablan, y constituyen su identidad, constituye un rasgo básico para entender los significados asociados a la educación y al trabajo. Es la experiencia la que articula el sentido que le atribuyen. Desde esta perspectiva tres elementos son claves para interpretar el discurso e los/as jóvenes al respecto.

Primero, los y las jóvenes se refieren a la educación y al trabajo desde lo cotidiano, por lo cual estructuran sus discursos desde un habla de lo común. El habla aparece en primera instancia como no problematizada pues se sitúa desde la obviedad: son dos actividades que es evidente que se deben realizar. Pero el orden de esta evidencia es distinto según desde donde se hable.

Segundo, los /as jóvenes le otorgan una gran importancia a la voluntad personal como elemento que orienta el logro en materias educativas y laborales. La argumentación es simple: “(lo que uno haga) *depende del empeño que le ponga uno, si uno tiene ganas de hacerlo puede ...*” (Varón, 15 y 19 años que estudia y trabaja, Santiago).

Tercero, los y las jóvenes al hablar de educación y trabajo estructuran su discurso en base a dos ejes. Por un lado, un eje instrumental / estratégico, el que está orientado por el deseo de alcanzar objetivos específicos que otorgan sentido en corto plazo y que se estructuran principalmente desde la necesidad (“*ganar plata para comprarme mis cosas*”, “*ganar plata para llevara a la casa*”). Por otro lado, un eje de carácter personal / emotivo orientado al crecimiento como individuo, a la inserción en determinados grupos, y que habla desde el sentido de pertinencia a largo plazo⁵.

Estos tres elementos generales son de vital importancia para comprender las especificidades de las significaciones que se verán a continuación, por lo que es preciso tenerlos en mente durante la lectura.

a) Significados asociados a la experiencia de la educación

“Hasta pa’ barrer la calle te piden 4to medio”

Tanto las mujeres como los varones, de los distintos grupos, tienen plena conciencia que sin educación es extremadamente difícil encontrar trabajo, progresar en la

⁵ Ambos ejes, son analíticamente separables, pero en el habla de los/as jóvenes aparecen entrelazados.

vida y desarrollarse como personas: el nivel educacional alcanzado, en especial el término de la enseñanza media, es clave para poder acceder al mercado del trabajo. De este modo, se puede afirmar que hoy en día los y las jóvenes tienen bastante internalizada la lógica del conocimiento en una economía de la información: a mayor nivel de estudios más probabilidades de encontrar trabajo, y que éste sea mejor remunerado. Entonces, la educación es vista como un elemento que ayuda a incrementar las oportunidades en la vida, donde el término de la enseñanza media emerge no como el término del ciclo de aprendizaje, sino como el mínimo para poder ingresar al mercado laboral. Sin embargo, en el grupo de desertores, en especial en los mayores de 20 años que se encuentran trabajando, este discurso meritocrático de la educación se torna más débil.

De lo anterior se desprende que la importancia que los jóvenes le asignan a la educación esta anclada, principalmente, en el eje instrumental; pues es a través del “cartón” que otorgan los estudios que es posible acceder al trabajo. Es mediante este eje que los jóvenes creen que es posible acceder a una relativa movilidad social, verbalizada en este caso, en la expresión “*surgir o ser alguien en la vida*”⁶.

Por otro lado, se puede encontrar un segundo eje en el discurso de los/as jóvenes, de carácter personal/emocional. En este eje, la educación adquiere relevancia ya que posibilita el desarrollo personal de los/as jóvenes, su crecimiento y formación (ya sea por la transmisión de valores, la internalización de normas, y en especial, por la socialización con otros jóvenes). Este eje adquiere importancia en la medida que se vincula directamente con la experiencia cotidiana en distintos planos de interacción: “*Yo pienso que el colegio (...), busca como un concepto más generalizado, el contacto con la gente, con un futuro jefe que es el mismo profesor, con compañeros de trabajo que son los compañeros de curso, más que nada ese ámbito. La relación que surge en lo del horario, como que busca más que nada la perfección en ese sentido de la persona, en cumplir, ser responsable, socializar con las personas. Tener por ejemplo alguien que te ponga los márgenes. Más que nada para mi en ese sentido es lo que sirve el colegio*” (Varón, 20 y 24 años que terminó la enseñanza media y se encuentra trabajando, Santiago).

⁶ Al respecto hay que tener en cuenta la enorme valoración social que ha adquirido la educación como medio para mejorar económicamente en la vida, y la difusión mediática que esta valoración ha tenido en los últimos 10 años. Esto puede provocar, haciendo una relectura de Bourdieu y Passeron (1972), que el “deseo educativo” de los grupos dominante, materializado en el interés por aprender, pase a ser también, no sin contradicciones, el deseo de los grupos dominados, no porque está última lo desee en sí, sino porque es parte del discurso mediático dominante.

Respecto a la socialización, este hecho es ampliamente destacado por todos los jóvenes, quienes señalan que su experiencia en el colegio⁷ les sirvió para conocer amistades, tener sus primeros amores, es decir, como espacio de expresión juvenil y de distensión donde se suspenden los problemas que existían o existen en cada uno de sus respectivos hogares. En definitiva, lo que subyace en el discurso de los jóvenes es una referencia al proceso de construcción de la identidad juvenil en el espacio escolar: “*a veces los momentos más marcados de tu vida los tení en el colegio po’, los primeros momentos... cuando estai en el colegio, y te dai el primer beso, tai en el colegio po’ loco, ¿cachai?...*”⁸ (Varón, 20 y 24 años desertor, Santiago).

Este doble eje en el cual se mueve la percepción de la importancia de la educación para los jóvenes, calza con la pregunta que se formulan Dubet y Martuccelli (1997), ¿qué fabrican las escuelas? Esta pregunta lleva implícita la tensión en la experiencia escolar⁹ entre individualización y socialización, entre los procesos de subjetivación y de integración, y también, la tensión entre escuela de elite y escuela masificada. Estas tensiones, se puede afirmar, son percibidas con mayor o menor nitidez, por los/as jóvenes. En especial por aquellos que han fracasado en el sistema educativo.

La importancia otorgada al aprendizaje a lo largo de la vida

Entre los jóvenes existe la conciencia que para aumentar el grado de selectividad en el mercado del trabajo, idealmente se debe continuar estudiando. Sin embargo estos estudios no solo pueden ser formales, sino que también no formales o informales. En términos de proyección educativa formal emergen principalmente los estudios superiores (Universidad, Institutos o Centros de Formación Técnica – CFT). Es a través del paso por éstos donde se marcan verdaderamente las diferencias y es posible aumentar la probabilidad de ser seleccionado; ahí se produce la verdadera diferenciación en términos de estatus

⁷ Se utilizarán los términos colegio y liceo indistintamente para referirnos a la enseñanza secundaria o media. No se distinguirá entre uno y otro y se los utilizará como sinónimos, en cuanto que los mismos jóvenes cuando hacen referencia a la educación secundaria utilizan indistintamente ambos términos.

⁸ El habla de los y las jóvenes ha sido transcrita en forma textual, por lo que se han conservado las especificidades de cada joven las cuales se señalarán cuando corresponda. *Cachai*: expresión chilena utilizada como sinónimo de la palabra entender/darse cuenta. Viene del inglés *catch*: agarrar. *Loco*: persona/tipo.

⁹ Aunque no se define nitidamente el concepto de experiencia se podría circunscribir a dos procesos: a) una articulación de significados y de lógicas de acción, y b) a un trabajo de reflexión (Weiss 2000).

social y de remuneraciones: “M: *Estatus porque como profesional te pagan más. H: Si fuiste a la universidad puedes optar a mejores trabajos*” (jóvenes entre 20 y 24 años que terminaron la enseñanza media y que se encuentran trabajando, Santiago).

Aunque esta proyectividad aparece en todos los grupos, la expectativa de realizarla en el ámbito formal es más fuerte entre aquellos que continúan en la enseñanza media (aquellos que sólo estudian –grupo B–, o que estudian y trabajan –grupo C– o que terminaron la enseñanza media –grupo E–, y en especial, entre aquellos que asisten, o asistieron, a liceos científico humanistas (CH). Entonces para este último grupo de jóvenes completar la enseñanza media es un paso para continuar con otros estudios, por lo que sus expectativas estarán más orientadas hacia ese objetivo, que hacia el trabajo (a diferencia de quienes están insertos en el mundo del trabajo que orientan la educación hacia el presente; es decir, vinculando la educación directamente con el trabajo, en especial en el ámbito técnico).

Por el contrario, quienes han abandonado el liceo opinan que este aprendizaje continuo no sólo se puede lograr en el plano formal, sino que cada uno debe estar disponible para continuar aprendiendo a lo largo de la vida en su propio contexto; es decir, emerge el aprendizaje no formal y el informal, adquirido entre grupos de pares o directamente en la calle¹⁰. No obstante lo anterior, esta visión estaría asociada a su experiencia en el colegio, la cual quieren evitar, aunque sí están consientes que para optar a mejores condiciones de trabajo deben tener el “cartón que diga 4to medio rendido” al menos.

De esto se desprende que los jóvenes tienen conciencia que el aprendizaje, tanto formal, no formal como informal, está en cada uno, en sus propias *disposiciones* para ir constantemente actualizando sus conocimientos; es decir, se remiten a la voluntad personal de superación, apelando entonces a una responsabilidad individual. Sin embargo, esta voluntad remitirá a una idealización práctica de algo que saben que deben hacer, pero que o no están directamente interesados o que intuyen que no podrán realizar.

¹⁰ En el límite, para los jóvenes desertores, la calle constituye un espacio de aprendizaje y de des-aprendizaje. Este espacio tiene sus propias normas y códigos que ellos han debido aprender para poder “moverse” sin ser “pasados a llevar”; códigos que deben adquirir, en definitiva, para sobrevivir. Entonces, si bien la calle es vista como un lugar para aprender (a trabajar con otros, para desarrollar la personalidad) también es vista por su lado negativo, pues es un espacio donde se va perdiendo lo aprendido en instancias formales, como el vocabulario.

Los aprendizajes significativos en el liceo: las competencias que se destacan

Los aprendizajes que los jóvenes señalan como más significativos (aquellos que les han sido más útiles para acceder a un trabajo, o aquellos que más recuerdan) remiten a competencias de carácter generativas, es decir, sobre los cuales es posible *construir* otras competencias.

Por un lado, emergen competencias generativas elementales (como el vocabulario, la capacidad de expresión, y operaciones aritméticas simples –suma, resta, multiplicar y dividir). A la vez, señalan conocimientos básicos relacionados con la cultura general: especialmente se refieren a historia de Chile (conocimiento de figuras importantes como presidentes y sus periodos de gobierno) y geografía (donde quedan lugares importantes). Por último, competencias generativas interpersonales como trabajo en equipo, responsabilidad, seguir instrucciones, etc.

Un elemento diferenciador en las competencias que se pueden adquirir, y evidentemente en su utilidad práctica futura, radica en la modalidad de enseñanza de los establecimientos. Así, los y las jóvenes que asisten o asistieron a liceos técnico profesionales (TP), junto con las competencias generativas señalan haber aprendido competencias en oficios (saberes específicos que les permiten desempeñarse en una función en una empresa o industria)¹¹. Por otra parte, quienes estudian, en mayor medida, o estudiaron, en menor medida, en establecimientos científico humanista (CH) le asignan utilidad prospectiva a lo que aprenden o aprendieron pues orientan sus expectativas hacia la educación superior, especialmente la universitaria.

Sin embargo, en las dos modalidades de enseñanza se puede apreciar que la percepción de los jóvenes es que las materias y contenidos no son muy pertinentes con la realidad del mundo del trabajo. En este caso el requerimiento por parte de los jóvenes es a que la enseñanza no tenga un carácter tan teórico sino que sea más bien práctica; es decir, más horas en terreno, actualización de conocimientos respecto a lo que requiere el mundo productivo, uso de herramientas pedagógicas acorde a las necesitadas y prácticas actuales, mayor uso de tecnologías, etc. Es decir, como forma de poder acceder a una mayor movilidad en el mercado laboral existe una demanda por *competencias de empleabilidad* –aquellas que permiten encontrar trabajo– (Brunner 2000) y por *competencias laborales* –aquellas que permiten moverse dentro de una familia de ocupaciones– (Gallart & Jacinto 1995, Carrillo & Iranzo 2001), más que por competencias en oficios específicos.

¹¹ Sin embargo, también aparecieron quienes señalaron que lo que habían aprendido en la enseñanza TP no lo habían utilizado nunca en su vida laboral o aquellos que señalaban que lo aprendido al salir de la TP ya estaba obsoleto.

“Yo la ví”: el proceso de deserción escolar¹²

El proceso de deserción escolar es bastante complejo y no responde a una sola causa. En general, son procesos de larga duración donde intervienen varios motivos/factores individuales, familiares, sociales, institucionales. A la vez, la decisión por abandonar los estudios no siempre es tomada por el o la joven.

A continuación, se mostraran los principales motivo/factores señalados por los/as jóvenes desertores poniendo especial énfasis en las situaciones contextuales que lo llevaron a tomar esta decisión¹³. La exposición de estos motivos/factores no es ni jerárquica ni unidireccional, pues en más de una ocasión un mismo joven señaló más de un motivo para desertar, y no siempre le otorgaba más importancia a uno que otro.

(a) Por el hecho de ser madres, y en menor medida, padres. La mujer debe enfrentar los nueve meses de embarazo y como silenciosamente desde el colegio le van “solicitando” a que *“mejor se retire para que pueda cuidar a su hijo”*¹⁴. También, aparece el deseo de cuidar ellas a sus hijos en vez de dejárselos a otra persona. Por su parte, el padre debe asumir la paternidad a partir de una materialidad concreta, debe *“ponerse con algo”*, para lo cual debe empezar a trabajar¹⁵, pero no aparece el hecho que deba cuidar a su hijo/a, es decir, no emerge como necesario para el padre el hacerse responsable a través de la presencia física. Sin embargo, se observó también que tanto la maternidad / paternidad puede ser el punto culmine de otras situaciones desestabilizadoras y que finalmente es usada como “justificación” para el abandono escolar¹⁶.

¹² En esta sección sólo nos referiremos a los y las jóvenes desertores, grupos A –15 a 19 años–, y D –20 a 24 años–. En total son 6 GF, dos en cada ciudad.

¹³ Para un análisis cuantitativo de la situación de los adolescentes desertores ver MINEDUC 2002. Par un análisis cualitativo ver: INJUV / Asesorías para el Desarrollo 2002. Lo interesante de este trabajo es que distingue entre factores protectores y expulsores del sistema escolar.

¹⁴ Sin embargo, desde las mujeres se señaló que esta situación a cambiado en el último tiempo pues hoy existen leyes que protegen a las madres que estudian en liceos.

¹⁵ Y así también hacerse varón, pues el proveer es un rasgo esencial de la masculinidad dominante (Olavaria y Parrini 1999, Olavarría 2001).

¹⁶ Al respecto ver Hakkert (2001, pp. 179) quien señala *“en la mayoría de los casos, las madres adolescentes ya han abandonado la escuela antes de embarazarse y aun en los casos donde el embarazo se dio antes de la deserción escolar, es probable que por muchos otros motivos habrían desertado muy pronto”*, por lo que propone como desafío *“aumentar la motivación de las adolescentes para continuar sus estudios”*, a lo cual le podemos agregar el hecho de entregar facilidades, como por ejemplo, salas cunas en los liceos para que madres y padres jóvenes que sí quieren estudiar, pero no tienen quien se preocupe de sus hijo/as, tengan un lugar donde dejarlos.

(b) Problemas de conducta como conflictos reiterados con profesores (expresado en faltas a una disciplina escolar cuya utilidad no comprenden) y otros compañeros (expresados en actos de violencia, especialmente entre varones) provocan que sean expulsados reiteradamente hasta que ya “ninguno (de los liceos) quiere aceptarnos”.

(c) Asociado a lo anterior, se encuentra la percepción que se está recibiendo una educación de mala calidad, donde los docentes no se preocupan ni de lo que enseñan ni de lo que los y las jóvenes aprenden: “yo me retire del colegio, porque empecé a tener problemas con los profesores, porque él no nos enseñaba... Ya estaba estudiando técnico agrícola, y yo siempre trabajé en el campo y él (el profesor) nos enseñaba cosas que ni él sabía. Si llegaba y se ponía a explicar y si uno le preguntaba, nos decía ‘después pregunte’. Después llegaba y salía de la sala, no tenía ni siquiera idea él lo que estaba diciendo. Porque yo siempre le empecé a alegar de lo mismo, me llenó el libro de anotaciones y después yo fui y me retiré. Por lo mismo, porque como iba a seguir así, si el mismo profesor que estaba enseñando, no sabía ni siquiera él lo que estaba enseñando. Yo por eso me retiré del colegio” (Varón, 20 y 24 años desertor, Santiago)¹⁷.

(d) Falta de estímulos y falta de apoyo. Junto con los desincentivos del propio sistema nos encontramos con que la sobre exigencia por logros de los mismos padres, en algunos casos, lleva a la deserción: “A mi no me gustaba el colegio porque me pegaban si me sacaba malas notas” (mujer, 15 y 19 años desertora, Santiago).

(e) Problemas familiares, que la mayoría de las veces, pero no siempre, son de carácter económico¹⁸. Entre estos se encuentra la falta de recursos para continuar los estudios, o la necesidad de asumir responsabilidades en el hogar

¹⁷ El grado de cobertura y la intensidad con que los docentes enseñan el currículo, como también los métodos pedagógicos que utilizan para enseñar, varía considerablemente según la percepción que el docente tiene de sus alumnos. De este modo, entre otros factores, un docente que trabaja en un sector popular, y que tenga una visión negativa de los alumnos en cuanto a sus reales potencialidades futuras, cubrirá menos y con menor intensidad el currículum que debe enseñar, y la vez, lo hará con métodos pedagógicos “tradicionales”. Al respecto, para un estudio de caso en escuelas básicas en sectores populares del Gran Santiago ver Madrid & Salinas (2000).

¹⁸ Este punto es central y tiene implicancias directas en la forma en que se establecen las categorías de respuesta en las preguntas de carácter cuantitativo que indagan sobre la deserción escolar. En estas, la categoría de respuesta *problemas económicos* siempre es la que reporta los porcentajes más altos. Sin embargo, lo que ahí sucede es que en esa categoría se “esconden” múltiples categorías de respuestas. Para el caso chileno ver la Tercera Encuesta Nacional de la Juventud (INJUV 2000) y la encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN 2000). Incluso en esta última en la categoría maternidad, no señala paternidad como causa del abandono escolar “invisibilizando” esta condición masculina.

(principalmente en mujeres para cuidado de la casa o de algún hermano menor), o la imposibilidad de compatibilizar trabajo con estudios, o tener que hacerse cargo del mantenimiento de un negocio familiar, o que se deja que un hermano menor utilice los pocos recursos familiares destinados a educación, entre otros.

(f) Falta de motivación personal. Esto adquiere una importancia fundamental, donde algunos jóvenes varones entre 15 y 19 años, principalmente, señalaron que habían desertado porque simplemente no querían seguir estudiando les daba lata y flojera. El terminar los estudios no estaba en su proyecto de vida inmediato, por lo que señalaron que no tenían ningún interés en estudiar.

(g) Falta de una visión de futuro educativo, que puede materializarse como un conflicto entre lo que el o la joven está haciendo, lo que quiere hacer y lo que se da cuenta que realmente podrá hacer. Algunos jóvenes sabían que después de la educación media no podrían continuar los estudios, y que no valía la pena continuar -“...y para que es esta cuestión (de los estudios) si después voy a andar con una pala o voy a andar con un martillo...” (Varón, 20 y 24 años desertor, Concepción). Este conflicto provoca que se observen a sí mismos como mal ubicados dentro del sistema de acuerdo a la posición en el cual ello/as lograrán estar en el futuro.: “yo no seguí estudiando porque yo la ví, yo la ví poh’. O sea el sentido yo la ví, algunos lo entienden, ¿cachai? Yo me salí del colegio porque en mi casa yo sabía que no me podían seguir pagando, ¿cachai? Yo iba en un colegio, así se pagaban sus buenas monedas, y yo tenía que salir de ese colegio o instituto y de ahí a la universidad. Y, ¿¿cuando?!. Entonces estaba mal ubicado donde yo también estudiaba. Yo estaba estudiando algo que no era para mi ¿cachai? A mi me metieron en un colegio científico humanista, y no me servía. No me servía... Yo tendría que haber ido a un colegio a donde enseñaran mecánica, algo así, ¿cachai?, porque esas son las oportunidades que tienen los cabros¹⁹ de población, como yo... No ir a estudiar a un colegio científico humanista, porque yo después no voy a ir a la universidad” (Varón, 20 y 24 años desertor, Santiago).

b) Significados asociados a la experiencia del trabajo

¿Por qué trabajar? El sentido que los jóvenes le otorgan al trabajo remunerado

Entre jóvenes mujeres y varones de entre 15 y 24 años de sectores populares, el principal sentido que le otorgan al trabajo se sitúa en el plano instrumental –

¹⁹ Cabros: jóvenes varones. Se refiere también a un grupo cercano con el que se comparten determinadas características (los cabros de la esquina o del barrio, los cabros del liceo).

permite ganar dinero para poder vivir, o sobrevivir–, y en menor medida se sitúa en el plano personal –es uno de los factores que posibilita ser reconocido individual y grupalmente, por otros adultos como uno de ellos–.

Por otra parte, un elemento que aparece ausente en el discurso de éstos jóvenes es el trabajo como integrador social, no en términos funcionales como podría ser el consumo, sino de identificación social. Así, se aprecia como señalaron hace varios años Offe (1985) y Lyotard (1985) una fragmentación del mundo del trabajo, el cual ya no articularía subjetividades para la conformación de identidades especialmente colectivas.

En el sentido que se le otorga al trabajo se pudieron apreciar importantes diferencias de género y según la edad:

Por un lado, a las mujeres el trabajo les permite no depender exclusivamente de sus padres y/o parejas, y así poder tener un control mayor sobre su vida, en especial en el plano de la toma de decisiones. Para los varones, el trabajo les permite reproducirse como varones, y ser considerados como tales: el trabajo actualiza y reproduce las funciones de proveedor y protector, en especial si ejerce la paternidad.

Mientras que para los menores (15 a 19 años) el trabajo les reporta ingresos para satisfacer sus necesidades de consumo (*“darme mis gustos”, “comprarme cigarros”, “tener plata para carretear”²⁰*), para los mayores (20 a 24 años) el trabajo les entrega ingresos para la subsistencia de su núcleo familiar. Respecto a lo último, es un sentido que adquiere el trabajo en especial si existe un núcleo familiar distinto al materno / paterno, y si los y las jóvenes ejercen la maternidad o paternidad.

“Antes era más fácil encontrar trabajo”: la caracterización que los jóvenes hacen del mercado laboral actual

Los y las jóvenes populares que participaron en los grupos focales (GF) consideran que el mercado laboral es un lugar de difícil acceso. Esta dificultad radica en cuatro hechos interdependientes: a) múltiples requisitos, b) existencia de trabajos diferenciados generacionalmente, c) ausencia de fuentes de información sobre oportunidades laborales, y d) espacio de discriminación.

²⁰ *Carretear*: salir de fiesta solo o con los amigos. No necesariamente implica el ir a una fiesta pues se puede carretear en la esquina, en una casa o en la plaza. En este sentido, designa una temporalidad festiva, más que una acción concreta (hay múltiples formas y estilo de carretear).

Por una parte, señalan que para encontrar trabajo hoy en día son múltiples los requisitos que se necesitan, lo que aumenta el grado de competitividad para acceder a un trabajo que antes era más fácil de conseguir. El primer y gran requisito que los y las jóvenes señalan es que hay que tener estudios, y “*estar al día con los cambios*”, “*estar aprendiendo continuamente*”. En segundo lugar, encontramos requisitos que se vinculan a competencias de carácter generativas como tener capacidad para expresarse verbalmente, responsabilidad y autoestima. En tercer lugar, requisitos de carácter personal (presencia física – en especial entre las mujeres–, tener voluntad y perseverancia –sobre todo si se es padre o madre–, tener personalidad, tener una actitud ganadora). En cuarto lugar, requisitos que se han producido en interacciones previas con el mercado del trabajo (experiencia, responsabilidad). En quinto lugar, porque para conseguir trabajo más que los conocimientos y las habilidades es necesario tener buenos contactos o “pitutos”²¹. En sexto lugar, para algunos trabajos, se necesita dominio de tecnologías como Internet y un segundo idioma.

El mercado laboral, por otra parte, es visto como un lugar de difícil acceso porque existirían trabajos diferenciados generacionalmente. Esto se observa principalmente entre quienes no estaban trabajando al momento de los GF (de todos los grupos pero principalmente entre los que sólo estudiaban –grupo B–. Aquí, la experiencia surge como la gran diferenciadora para poder acceder a un trabajo, y que éste sea bueno. De este modo, los y las jóvenes señalan que mientras se es joven no se puede aspirar a un buen trabajo porque éste será ocupado por alguien con más experiencia que por lo general es mayor en edad. Esto radicaría, desde la perspectiva de los y las jóvenes, en la poca confianza que le inspiran los jóvenes a los adultos.

A la vez, los y las jóvenes señalan que faltan fuentes e información sobre lugares donde trabajar, especialmente entre quienes cuentan con menos redes sociales en el ámbito laboral: “*se debería hacer de tener más información, porque dicen que hay trabajo, el gobierno dice que hay trabajo, pero no informan donde...la gente no tiene idea donde esta la municipalidad...en*

²¹ *Pitutos*: contactos que permiten acceder y conseguir cosas de manera más fácil y expedita, que de otra forma no se abrían podido conseguir o hubiese sido más lento y difícil. El término en sí, por lo general, tiene una connotación negativa pues implica usar contacto para conseguir cosas (un trabajo, en este caso) que quizás de otro modo no se podrían conseguir, pues un tercero intercede a favor del solicitante por estar éste vinculado con el otro, más que por sus características individuales. Pero también puede tener una connotación positiva, en cuanto a un recurso o un capital (rede sociales) que es posible actualizar y utilizar en caso de requerimiento. Sin embargo, para esta última no se utiliza frecuentemente esta palabra.

vez de informar que hay tantos cesantes deberían decir donde está el trabajo” (Varón, 20 y 24 años desertor, Santiago).

Por último, el mercado laboral es visto como un espacio social en el que la discriminación es muy fuerte. Sin embargo, hay que señalar que esta percepción se aprecia con mayor fuerza entre los y las desertores/as (grupos A y D).

Las fuentes de discriminación laboral según los y las jóvenes

Sintéticamente, aparecieron en los discursos siete fuentes de discriminación, además de no tener 4to medio rendido:

(a) Por ser joven: “...a un joven le tiene desconfianza por miles de cosas, o sea: le puede fallar algún día en el trabajo. O sea por eso mejor contrata alguna persona más adulta...que sabe que va a trabajar para su casa...” (Varón, 20 y 24 años desertor, Concepción).

(b) Asociado al punto anterior emerge la falta de experiencia laboral: “...podís empapelar Santiago lleno de curriculums y nadie te va a dar trabajo porque no tenís experiencia. Nadie se da cuenta que si nadie te da pega no podís tener experiencia ni nada” (Mujer, Santiago, 20 y 24 años, que terminaron la enseñanza media y que trabajan). “La experiencia porque de repente cuando uno ve en los diarios, cuando piden gente para trabajar, piden gente joven pero piden con experiencia...¿qué experiencia me van a pedir si no he trabajado?!” (Mujer, jóvenes entre 15 y 19 años sólo estudia de la educación formal, Santiago).

(c) Por la apariencia física, tanto para mujeres “...yo me he presentado igual a un trabajo con mi ropita más formal y como que ‘no está media gordita²² así que no’, y hay como tres más que yo que no tienen mucho, más experiencia a lo mejor en lo que yo voy a hacer, pero porque tienen un físico mucho mejor, son más delgadas y más entradoras a la vista...” (Mujer, 20 y 24 años desertor, Valparaíso), como para varones: “Yo he ido miles de veces a buscar pega de garzón, de junior, de todo; porque lo que me gustaría es una pega estable. Y de repente llego y veo en las filas a los medios tipos, todos encachados, y chuta puh... Y de repente van pasando y empiezan ‘ya para afuera, para afuera, para afuera’ y quedan los más grandecitos, los altos, los más encachaditos, los pintosos²³; y así uno ¿cuándo va a encontrar pega?” (Varón, 20 y 24 años desertor, Concepción).

²² Gorda/o = Obesa/o.

²³ Encachado/pintoso: de buena presencia física.

(d) Por el lugar donde se nació –el barrio en ciudades de regiones, comunas en Santiago–: *“Por ejemplo si una persona es de población y sale a buscar trabajo a una que es de clase media. Obviamente van a tirar por el lado que es más alto...”* (varón, 15 y 19 años que sólo estudia en la educación formal, Valparaíso). *“Yo la primera vez cuando entré a un trabajo yo no puse que vivía en La Pintana, puse que vivía en La Florida²⁴... Hay mucha gente que cambia su domicilio para poder encontrar trabajo, pensarán que en las poblaciones marginales son todo el mundo malo. No sé, pero creo que igual hay gente súper rescatable en las poblaciones marginales. Hay gente que quiere surgir, pero por dónde están metidos no les dan la oportunidad tampoco!”* (Mujer, 20 y 24 años que terminó la enseñanza media y que se encuentra trabajando, Santiago).

(e) En la misma lógica que el punto anterior, discriminación por el lugar donde se estudio –liceo particular, subvencionado o municipal, ubicado en tal barrio o comuna–: *“Yo estudie toda mi educación básica en un colegio privado, porque en aquel tiempo mi familia tenía para pagar..., pero de repente eso no pudo ser y ya no pude estar en un colegio privado y tuve que entrar en un colegio fiscal y aprender lo que era realmente la discriminación...”* (mujer, 20 y 24 años desertores, Valparaíso).

(f) Por ser mujer –en especial si esta o piensa embarazarse–: *“...a las mujeres se les está discriminando mucho en cuanto a lo que son los trabajos... por ejemplo tu presentas un curriculum y si tienes hijos no te llaman...”* (mujer, 20 y 24 años desertor, Valparaíso).

(g) Por tener antecedentes que lo “clasifiquen de potencialmente peligrosos”. Estos pueden ser antecedentes penales (haber cometido delitos), o estigmas sociales (haber sido consumidor de drogas, ser homosexual declarado): *“Los antecedentes, no se yo igual estuve en un centro de rehabilitación y no puedo llegar a un trabajo y decir que soy ex drogadicto y que estoy rehabilitado porque si llego contando eso no me dan el trabajo, uno igual es discriminado”* (Varón, jóvenes entre 20 y 24 años que se encuentra trabajando, Santiago). En este sentido, se aprecia como algunos jóvenes ven una sociedad que no acepta errores, y que condena aún después de la rehabilitación.

²⁴ La Pintana y La Florida: comunas de la ciudad de Santiago. La primera es una de las comunas más pobres de la capital, y la segunda, es principalmente de estratos medios.

La experiencia de la inserción laboral

Como se señaló más arriba, uno de los elementos que caracteriza a los y las jóvenes es que valorizan en sus discursos el esfuerzo individual para poder lograr los objetivos de integración: “...si yo me pongo a terminar mis estudios en la nocturna, después puedo buscar trabajo en cualquier lado y puedo llegar muy alto, hasta puedo llegar a ser jefa. Y si quiero tener una profesión, puedo hacerlo, porque uno si quiere lo hace...” (mujer, 20 y 24 años desertora, Santiago).

Sin embargo, esto contrasta con la percepción de las desigualdades sociales existentes y su posición de desventaja. Aparecen las redes sociales como la mejor forma de conseguir empleo por sobre las capacidades y competencias individuales: “Yo llegué a mi trabajo actual por intermedio de un amigo, por pituto, el que tenía antes también fue por intermedio de un amigo. Creo que son pocos los que han conseguido trabajos por sí mismos” (varón, 20 y 24 años que terminó la enseñanza media y que se encuentra trabajando, Valparaíso). “Otro punto que es como nada que ver pero igual influye es que todo aquí se mueve como en base al pituto, porque tenís que tener pituto para entrar a un trabajo o por ejemplo yo lo que quiero hacer es entrar a Carabineros y tení que tener un pituto sino estai muerta” (Mujer, 15 y 19 años sólo estudia en la educación formal, Valparaíso).

Este hecho, es una eventual fuente de frustración y conflicto social para los/as jóvenes, pues, por una parte, han internalizado el discurso de la importancia de la educación, de adquirir conocimientos, habilidades y competencias como la fuente para encontrar trabajo, pero por otro lado, en la práctica, los y las jóvenes populares ven que es a través e los contactos o “pitutos” cuando se produce la inserción laboral efectiva. De hecho, sin pitutos no se existe, se “esta muerto/a”. Estamos frente a una disociación entre la voluntad personal y la estructura de oportunidades a la cual ellos/as pueden acceder. Esta disociación es más grave entre quienes han desertado, pues poseen menos contactos y redes a las cuales poder recurrir en situaciones de necesidad.

c) Implicancias prácticas de las significaciones: el caso del Programa Chile Califica²⁵

Lo primero que hay que señalar es que ninguno de los y las jóvenes que participó en los GF había participado, ni había oído hablar, del Programa Chile Califica. De este modo, como forma de tematizar al Programa, el moderador explicó brevemente en qué consistía cada uno de los sub componentes que se

²⁵ Programa triministerial (MINEDUC / MINECON / MINTRAB) que comenzó a funcionar durante el 2002 y que tiene una duración de 6 años a través del financiamiento entre el

analizarían. Por lo tanto lo que aquí se expresa como implicancias prácticas estará visto desde el punto de vista de la pertinencia sociocultural del Programa desde el mundo juvenil (que el diseño y formas de implementación del Programa se correspondan con las necesidades de los y las jóvenes). De este modo, se reitera, que el enfoque no es evaluativo sino que prospectivo.

Respecto a la nivelación flexible de estudios²⁶

La modalidad flexible sin lugar a dudas es la que más le acomoda a los y las jóvenes pues les permite compatibilizar el hecho de retomar los estudios con otras actividades (cuidado de los hijos y trabajo principalmente). Sin embargo, reconocen que la flexibilidad puede ser fuente de algunos problemas, como una mala calidad de los aprendizajes, o que no exista a quien preguntarle cuando surjan dudas.

A la vez, hubo un amplio consenso que, dado que ellos/as ya se encuentran trabajando en determinados oficios, junto con la flexibilidad, es extremadamente útil la nivelación en la modalidad TP, pues así logran una “profesión”: *“Porque en el científico humanista uno estudia los cuatro años y no es nada, tiene que esperar a dar la prueba y según eso ahí recién puedes aspirar a algo. Pero en el técnico profesional uno estudió los cuatro años y ya tiene algo para trabajar, en computación, en electricidad, mecánica, entonces para estos lados conviene estudiar el técnico profesional”* (varón, 15 y 19 años desertores, Valparaíso). Además, como se aprecia al final de este testimonio, la funcionalidad de la enseñanza TP se asocia también a una determinada posición social.

Banco Mundial y el gobierno de Chile. Técnicamente éste no es un Programa en sí, sino podría ser señalado como un “paraguas” que recoge una serie de iniciativas diseñadas y ejecutadas por los tres ministerios, y que se complementan con otras iniciativas gubernamentales (como la reforma educacional, obligatoriedad de la educación secundaria y gratuidad de ésta hasta los 21 años, subvención anual educacional pro-retención de alumnos, entre otras). Este Programa está dirigido a la población económicamente activa más pobre del país (donde es posible ubicar a los jóvenes populares). El Programa está formado por tres componentes (que a la vez están formados por diferentes sub componentes) interrelacionados: a) nivelación de estudios, b) mejoramiento de la calidad y la articulación de la formación técnica y certificación para el trabajo, y c) información e intermediación laboral (Chile Califica 2002; para más información ver en la web, entre otros sitios: <http://www.chilecalifica.cl>; <http://www.fundacionchile.cl>, <http://www.competencialaboral.cl>; <http://www.sence.cl>). Para el caso de este trabajo me centraré en los dos primeros componentes; respecto al primero me referiré al sub componente *modalidad flexible de nivelación de estudios*, y respecto al segundo componente me referiré a los sub componentes *itinerarios de formación técnica y certificación de competencias laborales*.

²⁶ En esta sección sólo nos referiremos a los y las jóvenes desertores, grupos A y D.

Este hecho es bastante relevante y preocupante pues, como también se vio en la sección sobre la deserción escolar, habla de una suerte de *reproducción* de la desigualdad social en el sistema escolar. De esta forma, los y las jóvenes de sectores populares, dada sus características socioculturales y económicas estarían destinados a la educación técnica (la cual se transformaría en la educación de los pobres, dado que ésta modalidad de enseñanza los forma y los vincula con el mercado laboral, y *suple* la falta de pitutos como mecanismo de vinculación al mercado laboral). Eventualmente, esto se traduciría en que otras trayectorias se clausurarían para ellos (Cortés: 2003)²⁷.

Respecto a los cursos e itinerarios de formación técnica²⁸

Los cursos e itinerarios de formación técnica (y su articulación con la reforma que se ha llevado a cabo en la modalidad TP) constituyen una excelente alternativa para evitar que la enseñanza media TP reproduzca las desigualdades sociales, pues en su estructura de múltiples entradas y salidas en diferentes niveles consecutivos, da la alternativa de acceder a la educación superior (incluso universitaria) a partir de la experiencia el trabajo y en tiempos que serían más flexibles.

Ahora, cuatro son las características que los y las jóvenes demandan de cursos de formación técnica para que ellos se motiven a participar: a) utilidad práctica y futura, b) específicos, pero progresivos, c) flexibles, y d) económicos.

²⁷ Este punto debiera ser estudiado en el futuro dado algunos indicadores. Por una parte, la matrícula de la enseñanza media técnico profesional (EMTP) ha experimentado entre 1981 y el 2000 un aumento del 79% (de constituir el 29% de la matrícula de enseñanza media en 1981 pasó al 44.6% en el 2000). Pero por otra parte, la tasa de abandono anual, que ha descendido considerablemente en los últimos diez años en las dos modalidades de enseñanza media, continua siendo bastante superior en la EMTP (4.6%) en comparación con la CH (3.6%) (MINEDUC 2001). Además, la EMTP esta acogiendo en todas sus modalidades de dependencia a estudiantes proveniente de sectores de pobreza (Miranda 2003b). De este modo, el ingreso promedio de los hogares que envían sus hijos a la modalidad Científico-Humanista superan en un 21% y 45% al de los hogares que envían a sus hijos a la EMTP en el sector municipal y particular subvencionado, respectivamente. Por último, un 30% de los jóvenes que asistieron a la enseñanza TP prosiguieron con la educación superior: 13% en universidades y un 12% en Institutos Profesionales (MINEDUC 1998). Sin embargo, la otra cara de la moneda la constituye el hecho que quienes estudian en la EMTP tienen, en términos generales, una buena inserción laboral inicial: (a) Un 84% de los egresados de la EMTP, se encuentra ocupado o estudiando, mientras que (b) la tasa de desocupación asciende sólo a un 5.8%, (c) las remuneraciones líquidas promedio superiores a los \$180.000 mensuales y menos del 5% declaró estar percibiendo el salario mínimo.

²⁸ En esta y la próxima sección se utilizan testimonios de todos los grupos.

La utilidad radica en que éstos cursos estén centrados en necesidades del mercado laboral, que por lo tanto les permitan aumentar sus niveles de empleabilidad.

Lo anterior se vincula a la segunda característica: que sean específicos para poder aprender algo bien (pues cuando son generales y de corta duración no permiten adquirir realmente las habilidades sino que sólo “nociones”). Pero este carácter específico no debe agotarse en un curso, sino que debe tener un horizonte de continuidad: sólo así se asegura una progresión en la adquisición de competencias y el poder “hacer una carrera en una profesión”. De este modo, los itinerarios aparecen como una buena alternativa educativa.

El requerimiento por flexibilidad aparece en el mismo sentido que los desertores: la flexibilidad permite realizar otras actividades, aunque también la noción de flexibilidad hace que emerja el temor a que no se aprenderá todo lo que es necesario saber.

Por último, el carácter de bajo costo es fundamental para estos jóvenes, pues el monto que ellos/as están dispuestos/as a pagar es siempre el mínimo posible²⁹. Este mínimo emerge como respuesta a lo que podrían o estarían dispuestos a pagar por continuar los estudios en la universidad o en IP o CFT (en especial entre los que aún se encuentran estudiando y los que terminaron la enseñanza media en cualquiera de sus dos modalidades).

Respecto al proceso de certificación de competencias laborales

El proceso de certificación laboral es representado desde el eje funcional, al igual que la educación o los cursos de formación técnica. En este sentido, la certificación de competencias es observado como un elemento que los/as ayudaría a encontrar trabajo pues “*hay un cartón que respalda lo que siempre he hecho*”, “*es un justificativo que le da más confianza al jefe*”, y que además, facilita la movilidad laboral: “*...porque si estás trabajando y después te llegan a echar, después vas a ser reconocido en cualquier parte*” (Varón, 15 y 19 años desertor, Concepción).

Sin embargo, el proceso de certificación, al igual que los cursos de capacitación laboral, provoca en los y las jóvenes algunas aprensiones. Por una parte, aprensiones de carácter social: que el certificado se transforme en una nueva fuente de discriminación hacia ellos/as: “*H: ...el certificado de ahora, por*

²⁹ Las sumas oscilaron entre tres y treinta mil pesos mensuales.

ejemplo el del SENCE o el del FOSIS, como que lo miran así no más. No lo pescan. M: Dicen: 'ah, estudió en el FOSIS, en el SENCE; a ya'. H: Te preguntan si estudiaste en una universidad o en un instituto, el resto poco les importa (...)" (jóvenes entre 20 y 24 años desertores, Concepción).

Por otra, aprensiones en el proceso: que el certificado no lo otorgue una institución académica (como una universidad, por ejemplo), y que en la evaluación se tomen en cuenta solamente aspectos teóricos (que sienten más débiles) que prácticos (que sienten más fuerte).

Eventuales inconvenientes para participar en el Programa

Cuatro son los eventuales inconvenientes que surgieron desde los y las jóvenes para potencialmente participar en alguno de los tres sub componentes analizados en el Programa Chile Califica.

En primer lugar, y lo que apareció como el inconveniente mayor: la falta de recursos para costear los estudios. Este punto es clave en especial en los y las jóvenes que no trabajan contratados o que estando contratados trabajan en una micro o pequeña empresa. Los primeros tendrían que hacer un esfuerzo importante para poder costear la participación en el Programa o acceder a créditos flexibles especialmente diseñados para ellos. Los segundos, trabajan en empresas que dado su tamaño y los montos de utilidades anuales, no tendrían la liquidez para hacer uso de la franquicia SENCE.

En segundo lugar, aparece la incompatibilidad entre estudios, trabajo, embarazo y maternidad/paternidad. Este es un tema no menor en especial para las madres y padres jóvenes que no tienen con quien dejar a sus hijos/as.

En tercer lugar, el hecho de estar en un ciclo de vida diferenciado de la etapa escolar, en especial en los y las jóvenes de entre 20 a 24 años que quieren nivelar sus estudios, "ya no estoy para estar estudiando".

En cuarto lugar, y para los grupos de desertores de todas las edades, la posibilidad de re deserción, debido a los mismos factores señalados más arriba.

COMENTARIOS FINALES

Los resultados obtenidos en el estudio sobre el cual se basa este artículo permiten profundizar resultados obtenidos en otros estudios y evaluaciones sobre la misma temática que se han realizado con diferentes metodologías y con otros enfoques. De este modo, constituyen un aporte para aumentar el grado de comprensión sobre la relación entre juventud, educación, trabajo y pobreza.

Se pudo constatar también que existe un alto grado de heterogeneidad entre los distintos grupos analizados. Esta heterogeneidad debe necesariamente ser considerada en diseño, implementación y evaluación de las políticas orientadas a este grupo en el ámbito de la educación y de la inserción laboral. Algunos elementos que se deben considerar para la adecuada aplicación de políticas públicas orientadas a este grupo son: el nivel de escolaridad alcanzado, edad, condición de género, maternidad/paternidad, trayectoria laboral y tipo de trabajo desempeñado, pero también, las motivaciones y las disposiciones hacia los estudios y el trabajo.

Además, como lo han señalado otros autores (MIDEPLAN 2001, Miranda 2003a, entre otros) las políticas de empleabilidad deberían desincentivar la incorporación prematura de jóvenes al mercado laboral, como forma de mantenerlos en el sistema de educación formal hasta el final de la enseñanza media por lo menos, y debieran orientarse a que la inserción laboral de los jóvenes se de en las mejores condiciones posibles (contrato, previsión, salud, etc.).

A la vez, si bien las políticas públicas orientadas a los y las jóvenes deben intentar desincentivar la incorporación prematura de jóvenes al mercado laboral, se debe trabajar en distintas líneas que aseguren la equidad en el acceso a las oportunidades. Los testimonios que aquí se han presentado demuestran que, a pesar de la alta valoración de la educación y del reconocimiento de ésta en los procesos de selección laboral, uno de los principales elementos que producen frustración entre los y las jóvenes es el darse cuenta que no basta con la voluntad personal para realizar lo que desean, ni que tampoco basta con tener buenos niveles de educación, sino que existen factores “externos al mercado del trabajo” como el lugar de residencia o de estudios, la condición de género, y en especial los “pitutos”, que determinan fuertemente el poder acceder a un buen trabajo.

Respecto al Programa Chile Califica, se puede señalar que los tres sub componentes analizados son pertinentes socioculturalmente, pero esta pertinencia varía de acuerdo a las características de los y las jóvenes. La *nivelación flexible* de estudios es pertinente para ambos grupos, dado que ambos ya están insertos en el mercado laboral. Los *cursos e itinerarios de formación técnica* como el proceso de certificación laboral resultan más

pertinentes para quienes estudian o estudiaron en la modalidad TP, y en menor medida para los desertores (aunque estos últimos deben combinar una estrategia de nivelación con su participación en los cursos e itinerarios).

Por último, uno de los principales desafíos que deberá afrontar el Programa Chile Califica será el de evitar reproducir las desigualdades sociales al interior del sistema de educación, en especial en la modalidad TP. Los *itinerarios de formación técnica*, como también una eventual *nivelación flexible de estudios TP* son una buena posibilidad siempre y cuando sean ofertas de calidad, reconocidas por universidades y sectores productivos, realmente vinculados a los distintos sectores productivos, y que efectivamente den paso a una vinculación con la educación superior en cualquiera de sus modalidades, pero especialmente con la universidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Bourdieu, P & Passeron, J. (1972) *La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*. Ed. Laia, Barcelona.
- Bourdieu, Pierre (1988) *Outline of theory of practice*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Brunner, José Joaquín (2000) *Competencias de empleabilidad*. En: http://www.geocities.com/brunner_cl/empleab.html/. Visitado en Septiembre del 2002.
- Carrillo, Jorge, & Irazo, Consuelo (2001) *Calificación y competencias laborales en América Latina*. En: De la Garza Toledo, Enrique, Comp. (2001) "Tratado Latinoamericano de sociología del trabajo", El Colegio de México, FLACSO-México, UAM-México, FCE-México, Ciudad de México.
- CEPAL (1994) *Educación y Conocimiento: Ejes de la Transformación Productiva con Equidad*, Santiago.
- Chile Califica (2002) *Memorandum para la acción 5. CHILE CALIFICA: Programa de Educación y Capacitación Permanente. Plan de ejecución del Programa*, MINEDUC, MINTRAB, MINECON, Santiago de Chile.
- Condor, Susan y Antaki, Charles (1997) *Cognición Social*, en: Van Dijk, Teun (1997) "El discurso como estructura y proceso", Editorial GEDISA, Barcelona.
- Cortés, Pablo (2003) *Estratificación educacional y equidad social*, en: Alfonso Arrau (editor) "Bases para la competencia en Chile: la educación en una sociedad desigual", Santiago de Chile : Prede : Ril editores, 2003.
- Cox, Cristián (1992) *Sociedad y Conocimiento en los 90. Puntos para una agenda sobre currículo del sistema escolar*. En: Revista de Estudios Públicos N° 47, Invierno.
- Cox, Cristián (2001) *El Currículum escolar del futuro*. En: "Perspectivas", Vol.4, N° 2. Centro de Economía Aplicada, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.
- Dubet, Francois y Danilo Martuccelli (1997) *En la escuela. Sociología de la experiencia educacional*. Buenos Aires, Losada.
- Gallart, M. A y Jacinto C (1995) *Competencias laborales: Tema clave en la articulación Educación-Trabajo*. En: "Boletín Educación y trabajo", N°2, Diciembre, Buenos Aires.
- Gallart, María Antonia (2002) *Veinte años de educación y trabajo*. Capítulo I, OIT-CINTERFOR.
- García-Huidobro, Juan Eduardo, y Cox, Cristián (1999) *La reforma educacional Chilena 1990-1998. Visión en conjunto*. En: "La reforma educacional chilena", Editorial Popular, Madrid.
- Hakkert, R (2001a) *Consecuencias del embarazo adolescente*, en Guzman, J. M; Contreras, J. M; Hakkert, R; y Falconier de Moyano, M (2001) *Diagnóstico de la Salud Sexual y Reproductiva de adolescentes en América Latina y el Caribe*, UNFPA, Enero, México.
- Hall, Stuart (Ed) (1997) *Representation. Cultural Representation and Signifying Practices*, SAGE Publications & The Open University, Great Britain.
- INJUV (2002) *Inclusión Social y Juventud: Educación y Trabajo*, Cuadernillo Temático Tercera Encuesta Nacional de la Juventud", MIDEPLAN – INJUV, Santiago de Chile.
- INJUV / FLACSO (2003) *Evaluación del diseño de políticas de empleo orientado a las y los jóvenes*, 2do Informe de Avance, Santiago de Chile.
- INJUV / Asesorías para el Desarrollo (2002) *Procesos de deserción en la Enseñanza Media. Factores Protectores y expulsores*, INJUV, Santiago de Chile.
- Irigoin y Vargas (2002) *Certificación de competencias. Del concepto a los sistemas*. En: "Boletín Técnico Interamericano de formación profesional N°12", CINTERFOR, Montevideo, Uruguay.
- Liotard, Jean-François (1985) *La condición posmoderna*, Editorial Gedisa, Madrid.
- Madrid, S y Mlynarz, D (2003) *Pertinencia sociocultural del Programa Chile Califica: una aproximación desde el mundo juvenil*, ponencia presentada en Seminario – Taller

- “Políticas de empleabilidad juvenil”, organizado por FLACSO Chile, Santiago 28 de Abril del 2003.
- Madrid, Sebastián & Salinas, V (2000) *La Reforma Curricular: un aproximación desde la oferta docente*, Serie Talleres de Titulación del Instituto de Sociología, P. Universidad Católica de Chile (mimeo).
- MIDEPLAN (2001): *La situación laboral e los jóvenes en Chile: 1996 – 2000*, Documento 22, en: <http://www.mideplan.cl>
- MIDEPLAN (2002) *Los niños y los adolescentes fuera del sistema escolar 2000*, Documento 17, en: <http://www.mideplan.cl>
- MINEDUC (2001) *Compendio de Información Estadística Educativa año 2000*, Santiago de Chile.
- MINEDUC (1998) *Buena Inserción Laboral tienen los Egresados de la ETP*, Departamento de Comunicaciones, en: <http://www.mineduc.cl/noticias/secs98/11/N1998112414180316920.html>
- Miranda, Martín (2003a) *Políticas de formación técnica e inserción laboral de jóvenes*, documento presentado en el Seminario – Taller “Políticas de empleabilidad juvenil”, FLACSO-Chile, Abril 2003 (mimeo).
- Miranda, Martín (2003b) *Transformaciones de la Educación técnico Profesional*, en: Cox, C (editor) “Políticas Educativas en el Cambio de Siglo. La Reforma el Sistema Educativo Chileno”, Editorial Universitaria, Santiago de Chile.
- Offe, Claus (1985) *Disorganised Capitalism*, Editorial Polity Press, Cambridge.
- Olavarría, J. (2001) *Invisibilidad y poder. Varones de Santiago de Chile*. En: “Varones e identidades de género. Investigaciones desde América Latina”, CES – Universidad Nacional de Colombia.
- Olavarría, J. y Parrini, R. (1999) *Los padres adolescentes/jóvenes*, UNICEF – FLACSO, Santiago de Chile.
- Rodríguez, E. (2001) *Juventud y desarrollo en América Latina: desafíos y prioridades en el comienzo de un nuevo siglo*. En: Pieck, E. (coord.) “Los jóvenes y el trabajo. La educación frente a la exclusión social”, México. Ver: <http://www.cinterfor.org.uy/jovenes/doc/not/libro273/>
- Weiss, E. (2000) *La socialización escolar*, en: Revista Mexicana de Investigación Educativa, Julio – Diciembre, Vol 5, N° 10, pp. 355 a 370.

EL SENADO CHILENO: PAUTAS DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y PERFIL IDEOLÓGICO

Detlef Nolte
Francisco Sánchez

El Senado chileno fue diseñado como uno de los instrumentos de “amarre” para dificultar la reversión de las políticas llevadas a cabo durante el régimen militar y/o para evitar decisiones contrarias a los intereses de la elite de dicho régimen. Manifestación clara de esa estrategia son los senadores institucionales y el sistema electoral binominal para la elección de los otros senadores, factores que en combinación hacen que sea muy difícil obtener amplias mayorías en la cámara alta. Pero el senado chileno de la constitución de 1980 no cumple sólo funciones de salvaguarda, sino que se inserta también en la tradición institucional de antes de 1973 y en las funciones clásicas que se les adscribe en los sistemas bicamerales (Llanos y Nolte 2003; Nolte 2003a). El senado chileno está integrado por parlamentarios con una larga trayectoria y con mucho peso y experiencia política. Se ha convertido, desde el retorno a la democracia, en un espacio privilegiado de la integración de elites y de grandes acuerdos políticos; pero también, en el órgano legislativo en el que fracasaron muchas iniciativas, especialmente en el área de reformas constitucionales.

Los estudios empíricos sobre el senado chileno son más bien pocos. Las investigaciones hechas sobre el Congreso y sus integrantes se han centrado generalmente en la cámara de diputados; en este sentido, el esfuerzo más importante quizá constituye el trabajo realizado por el Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal de la Universidad de Salamanca, que ha encuestado a los diputados de tres legislaturas consecutivas. Los datos sobre la cámara alta que aquí se presentan son parte de una investigación más amplia sobre la función y el funcionamiento de los senados en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay¹. En ese marco se realizó una encuesta a 37 senadores chilenos

¹ El estudio es financiado por la DFG (Deutsche Forschungsgemeinschaft), forman parte del equipo de investigación Detlef Nolte (coordinador), Mariana Llanos y Francisco Sánchez. Agradecemos el aporte de Pilar Mascaró en la edición final del artículo.

(77% de los integrantes de la cámara alta), en entrevistas llevadas a cabo entre el 22 de julio y el 22 de agosto 2002 en Santiago y Valparaíso².

Tabla N°1
CONFORMACIÓN DEL SENADO (agosto 2002)

	Total integrantes del comité	Entrevistados	Porcentaje entrevistado del comité
Partido Demócrata Cristiano (PDC)	12	8	66,67
Partido Por La Democracia (PPD)	3	3	100,00
Renovación Nacional/Ind.(RN)	7	5	71,43
Partido Socialista (PS)	5	4	80,00
Unión Demócrata Independiente/Ind. (UDI)	11	9	81,82
Institucionales (1) (Inst.) 1 *	5	4	80,00
Institucionales (2) (Inst.) 2 **	4	4	100,00
Vitalicio***	1	—	—
Total	48	37	77,08
Total Senadores electos	38	29	76,32

* Integrado por los Senadores: Fernando Cordero, Julio Canessa, Jorge Martínez Busch, Ramón Vega y Marcos Aburto.

** Integrado por los Senadores: Edgardo Boeninger, Augusto Parra, Enrique Silva y Enrique Zurita Camps.

*** Actúa dentro del Comité de la Democracia Cristiana.

Aquí se adelantan resultados en dos áreas, una en que ofreceremos elementos para comprender algunas pautas de representación política y otra en la que analizaremos las posiciones de los senadores respecto a una serie de temas que van desde su posición en una escala política izquierda-derecha, hasta la valoración del papel de las Fuerzas Armadas durante el gobierno del General Pinochet, pasando por la percepción de una serie de ítems socio económicos³.

² Para el diseño de la encuesta y el tratamiento de los datos se han usado los comités parlamentarios como criterio de estratificación.

³ Parte de estos resultado se han publicado ya en Nolte (2002). Al respecto queremos aclarar que es posible que hayan pequeñas variaciones en los porcentajes presentados entre el trabajo antes citado y este debido a la ponderación de los datos por comité parlamentario que se ha hecho para este artículo. Otra aclaración necesaria es que se ha optado por incluir solamente los valores de los porcentajes válidos, dejando fuera las respuestas de no sabe o no contesta, informaciones que de cierta manera se suplen con el dato del N que se ha incluido en casi todos los cuadros.

1. PAUTAS DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA: PARTIDOS Y TERRITORIO

En otro trabajo (Nolte 2003) se plantea la situación paradójica que se da en Chile de un parlamento que ha logrado una institucionalización horizontal bastante exitosa –aunque mejorable– que ha aportado a la consolidación democrática; pero que no ha tenido el mismo éxito en lo que tiene que ver con el reconocimiento de los ciudadanos como espacio de representación. Los niveles de confianza que tienen los chilenos en sus Cámaras son relativamente bajos; aunque si los datos se ponen en contexto, parecen responder a una tendencia general en la percepción de los ciudadanos sobre las instituciones políticas (véase CERC 2002). Además, la situación chilena no es tan excepcional en comparación con la confianza ciudadana en los otros parlamentos latinoamericanos⁴. Buscando matices en las percepciones ciudadanas recurrimos a las encuestas del Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea (CERC) que son de las pocas que permiten diferenciar la opinión pública sobre cada Cámara integrante del Congreso.

Tabla N°2

PORCENTAJES DE CONFIANZA EN INSTITUCIONES E INTEGRANTES DE LAS CÁMARAS 1996-2002

	Confianza en instituciones		Confianza en integrantes	
	Senado	Cámara	Senadores	Diputados
	% de mucha y bastante confianza		% de mucha y bastante confianza	
1996	27	26	28	27
1997	20	20	20	20
1998	20	21	23	22
1999	15	15	16	17
2000	21	22	26	24
2001	12	12	16	17
2002	12	11	14	12
Promedio	18	18	20	20

Fuente: CERC (2002: 9-11).

Los resultados muestran que el senado y la Cámara son evaluados en términos muy similares y que los índices de confianza son relativamente bajos en ambos casos. Esto nos permite indicar, a manera de hipótesis, que los problemas de legitimidad democrática que tienen que ver con el hecho que no todos los

⁴ Es necesario hacer hincapié que según las encuestas del Latinobarómetro la confianza en el Congreso chileno es más alta que en la mayoría de los otros países latinoamericanos (véase Payne et al. 2003: 41). Además, los valores de confianza son mucho más altos que en las encuestas del CERC o del CEP (2002). No es objetivo de este estudio explicar las variaciones entre los resultados de las diferentes encuestas de opinión pública realizadas en Chile.

senadores son electos democráticamente, parecen no trasladarse en una peor percepción de los ciudadanos sobre el senado y sobre sus integrantes. Con estos y otros antecedentes nos interesamos por la opinión de los senadores respecto a la “crisis de confianza” en el Poder Legislativo, para lo que ofrecimos una serie de elementos que podrían influir en la percepción negativa de la ciudadanía sobre el trabajo de los legisladores.

Tabla N°3

CAUSAS PARA QUE SE FORME UN OPINIÓN NEGATIVA DEL TRABAJO DEL PODER LEGISLATIVO

	Nada importante	Poco importante	Bastante importante	Muy importante	Total	N
Críticas por parte de los medios de comunicación	—	13,2	50,2	36,7	100	37
Corrupción de algunos de sus miembros	59,1	22,3	5,2	13,4	100	36
La incomprensión de los ciudadanos de la labor legislativa	2,7	6,9	48,4	42,0	100	36
El predominio del ejecutivo	—	19,5	37,8	42,6	100	35
La crisis de los partidos	—	27,3	38,4	34,3	100	35
La escasa difusión de su labor por parte del propio legislativo	5,7	29,4	38,7	26,2	100	34

Por las respuestas dadas se puede argumentar que los senadores ven la brecha de confianza entre los ciudadanos y el Poder Legislativo como resultado de varios factores. Es notable que, de entre las alternativas que se proveían con la pregunta, los senadores optaron de forma mayoritaria por motivos que están fuera de su control, a saber: la incomprensión de la labor legislativa por parte de los ciudadanos, las críticas de los medios de comunicación, y el diseño institucional con un presidente predominante.

Especial atención merece la respuesta sobre la corrupción de algunos de sus miembros como causa de la mala imagen del Poder Legislativo, que sólo concentró el 18,6% de las respuestas entre bastante y muy importante, lo que refleja, a nuestro criterio, la buena autopercepción de la clase política sobre su ética pública. En ese aspecto los senadores chilenos se diferencian claramente de sus pares en Argentina y Brasil, países en los cuales el factor corrupción fue percibido de suma importancia. Cabe puntualizar que los datos fueron recogidos antes de las acusaciones de corrupción que se hicieron sobre algunos diputados en 2002.

Tabla N°4

LA CORRUPCIÓN DE ALGUNOS DE LOS MIEMBROS DEL CONGRESO COMO CAUSA DE
DESCRÉDITO DEL PODER LEGISLATIVO (comparativo por países)

	Nada importante	Poco importante	Bastante importante	Muy importante	Total	N
Argentina	—	12,3	39,8	47,9	100	52
Brasil	3,8	14,0	38,8	43,4	100	31
Uruguay	22,1	47,1	22,2	8,6	100	23
Chile	59,1	22,3	5,2	13,4	100	36

A pesar de que la crisis de los partidos políticos ya es un debate de larga data, no deja de ser importante al momento de analizar la situación de las instituciones representativas, a cuya suerte los partidos están estrechamente ligados y viceversa. Hay dos datos que se pueden interpretar como indicadores de la “crisis” de los partidos políticos en Chile: la baja confianza de los ciudadanos en los partidos según las encuestas de opinión pública (11,6% en promedio en los años 1996-2002 de mucha y bastante confianza; CERC 2002) y la propia percepción de los senadores, donde un 71,2% dice tener ninguna o poca confianza en los partidos. Lo segundo llama más la atención e incluso resulta un poco contradictorio si se toma en cuenta que la mayoría de los senadores son o han sido militantes activos o altos dirigentes. Comparando los cuatro países considerados en el estudio, se ve que la mayoría de los senadores de Chile y Argentina⁵ piensan que la crisis de los partidos políticos es una de las principales causas del descrédito del poder legislativo. De igual manera, los senadores uruguayos comparten en un alto porcentaje esta idea. Por el contrario sus pares brasileños atribuyen más bien poca relevancia a la crisis de los partidos en el descrédito del poder legislativo⁶.

Tabla N°5

LA CRISIS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS COMO CAUSA DE DESCRÉDITO DEL PODER
LEGISLATIVO

	Nada importante	Poco importante	Bastante importante	Muy importante	Total	N
Argentina	2,2	20,3	29,0	48,5	100	51
Brasil	11,7	60,9	15,8	11,6	100	33
Uruguay	4,4	17,4	60,4	17,8	100	23
Chile	—	27,3	38,4	34,3	100	35

⁵ Queremos dejar anotado que los datos fueron relevados en la Argentina en el período posterior a la crisis del gobierno de Fernando de la Rúa.

⁶ Lo interesante es que Chile, con Uruguay y Costa Rica, es de los países con sistemas de partidos más institucionalizados de América Latina según el índice de Mainwaring y Scully (1995).

En la tabla N°6, en el que se desagregó los niveles de confianza según los comités de los que forman parte los senadores, se puede ver que los porcentajes más bajos de confianza corresponden a la UDI y Renovación Nacional, como también al que integran los senadores provenientes de las Fuerzas Armadas.

Tabla N°6
CONFIANZA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS POR COMITÉS

	Ninguna	Poca	Bastante	Mucha	Total	N
Partido Demócrata Cristiano	—	50,0	50,0	—	100	8
Partido por la Democracia	—	66,7	33,3	—	100	3
Partido Socialista	—	50,0	50,0	—	100	4
Renovación Nacional	—	100	—	—	100	5
Unión Demócrata Independiente	—	87,5	12,5	—	100	8
Institucional 1	50,0	25,0	25,0	—	100	4
Institucional 2	—	75,0	25,0	—	100	4
Total	5,3	65,9	28,8	—	100	36

Dentro de las paradojas del senado chileno, se da el caso de que los partidos siguen siendo organizaciones rectoras de la política y mediadoras en el proceso de toma de decisiones a pesar de que no resultan muy fiables ni para sus propios miembros en el senado. La influencia de los partidos no se limita a su rol electoral o a la agregación de intereses para su procesamiento en el sistema político, sino que también, estructuran la toma de decisiones al interior del senado, tal y como se refleja en las respuestas de los senadores sobre distintos aspectos relacionados con los partidos (ver tabla N°7).

Tabla N°7
ASPECTOS RELACIONADOS CON PARTIDOS

	Ninguna	Poca	Bastante	Mucha	Total	N
En la toma de decisiones, los senadores toman en cuenta la opinión de los líderes del partido al que pertenecen	—	13,9	68,6	17,5	100	37
En la toma de decisiones, los senadores toman en cuenta la opinión de los votantes de su partido	—	23,6	43,3	33,1	100	35
Importancia de las disposiciones del partido para integrar comisiones en el senado	10,8	45,9	29,7	13,5	100	37

Los comités parlamentarios (o las bancadas en la Cámara de Diputados) representan la “cara legislativa” de los partidos chilenos, cuya importancia para el funcionamiento del senado es altamente valorada por los senadores (7,9 en una escala donde 1 es nada importante y 10 muy importante). Asimismo, el 60,2% de los senadores afirmaron que por regla su voto sobre una determinada ley se decide en el comité parlamentario y sólo el 8,9% respondieron que toman su decisión en el plenario tras escuchar la argumentación de las partes a favor y en contra de la ley. Los otros senadores explicaron que depende de la ley: si se trata de leyes que se refieren a cuestiones de conciencia votan siguiendo su propio criterio, pero sí los proyectos no tienen estos alcances se votan de acuerdo al comité.

En otras preguntas de la encuesta relacionadas con los partidos no se puede ver una tendencia clara y precisa, por ejemplo en el tema de la formación de comisiones legislativas (ver cuadro 7), en el caso de cambios en el comité parlamentario o en el de la disciplina partidaria en el voto. A la pregunta: ¿Qué debería hacer un senador que ha sido electo bajo la lista de un determinado partido, si posteriormente decide abandonar la vinculación con ese partido? el 66,5% de las respuestas válidas se ubicaron en la casilla que dice que el senador debería conservar su escaño e integrarse a otro comité parlamentario y solo el 33,5% es participe de que el senador traspase el mandato a otro integrante del partido por el que fue electo⁷. Respecto a la disciplina de partido, por un lado, el 66% de los senadores que respondieron, opinaba que cada uno debería votar siguiendo su propio criterio, el 20,2% piensa que se debería exigir disciplina dependiendo de los temas y solo el 13,6% es partidario de una férrea disciplina en el comité parlamentario. Por otro lado, como ya fue mencionado, en la mayoría de los casos el voto de los senadores sobre una determinada ley se decide en el comité parlamentario.

Los senadores chilenos conservan en general una postura de bastante independencia en su voto. Esta independencia se basa en su experiencia y larga trayectoria política y en la duración de su mandato (8 años). Para muchos integrantes del senado, éste es el punto final de su carrera política y es muy difícil para un partido político “sancionar” a un senador rebelde. La disciplina de voto o más bien dicho, el hecho de que los senadores de un comité voten generalmente de la misma manera, parece responder más a que los integrantes de cada comité tienen posiciones ideológicas programáticas parecidas, que al verticalismo de la cúpula.

⁷ Hay que notar que, de acuerdo con la constitución vigente, no está prevista la renuncia del cargo como Senador.

El asunto de la disciplina de voto en Chile adquiere más relevancia a la vez que se complica si se toma en cuenta que, desde el retorno a la democracia, siempre hubo mayorías muy ajustadas y muchas leyes necesitan un quórum especial, por lo que la disidencia de uno o dos senadores pueden cambiar la suerte de un proyecto de ley en el pleno o en las comisiones parlamentarias, que se integran solamente con cinco senadores.

Con una postura tan independiente cabe preguntarse ¿a quien representan los senadores según su propia visión? Preguntamos hasta que punto los senadores toman en cuenta la opinión de diferentes grupos, personas o instituciones cuando adoptan decisiones políticas (ver tabla N°8). De acuerdo a las respuestas, los senadores chilenos se muestran en sintonía con la teoría normativa de la democracia y con los diferentes principios de representación parlamentaria, porque prestan atención a la opinión pública en general, a los ciudadanos de su circunscripción y a los votantes de su partido, en ese orden. Otros actores políticos de gran influencia son, desde la perspectiva de los senadores, los líderes de los partidos políticos y el Presidente de la República. Esto último es una manifestación del presidencialismo fuerte que caracteriza al sistema político.

Tabla N°8

HASTA QUE PUNTO LOS SENADORES TOMAN EN CUENTA LA OPINIÓN DE LOS SIGUIENTES GRUPOS PERSONAS O INSTITUCIONES CUANDO TOMAN DECISIONES POLÍTICAS

	% sumado de mucho y bastante	N
Los ciudadanos de su circunscripción	91,7	34
La opinión pública en general	91,4	36
Los líderes del partido al que pertenece	86,1	37
El Presidente de la República	80,5	35
Los medios de comunicación	76,4	37
Los votantes de su partido	76,4	35
La Iglesia Católica	72,8	36
Otras iglesias	54,4	37
Los Ministros	49,7	34
Los grupos empresariales	48,9	37
Asociaciones ciudadanas (ONGs)	46,2	37
Colegios profesionales	43,7	37
Sindicatos	42,1	36
Las autoridades de su región	34,6	36

Tienen poca influencia, en cambio, las autoridades de la región que representan los senadores, lo que refleja, probablemente, la falta de legitimidad democrática directa de las autoridades regionales (intendentes) y su dependencia exclusiva de la confianza del Poder Ejecutivo. Pero, ¿cuál es la relación de los senadores con su región?, la que a la vez constituye su distrito electoral o el distrito electoral forma una parte

importante de la región. Según nuestros datos los senadores otorgan mucha importancia a la representación de intereses de su región, lo que por un lado refleja la orientación hacia el electorado de su circunscripción (ver tabla N°8). Interés que se refuerza por las duras condiciones de competencia entre los candidatos de una misma lista que marca el sistema electoral chileno. Por otro lado, puede interpretarse también, como una afirmación y resultado del proceso de regionalización llevado a cabo en Chile, manteniendo siempre el marco del Estado unitario. Para medir el peso de lo territorial y lo partidista en las decisiones de los senadores, preguntamos cuál sería su posición en los casos de una votación en la que entre en conflicto el interés del partido con los intereses del distrito; la respuesta es abrumadora y no deja lugar a dudas.

Tabla N°9

EN CASO DE UN CONFLICTO ENTRE LAS NECESIDADES DE SU REGIÓN Y LAS POSICIONES DE SU PARTIDO POLÍTICO, ¿CÓMO VOTARÍA?

Con el partido	De acuerdo a las necesidades de la región	Depende de los temas	Total	N
3,3	78,7	18,1	100	28

Preguntamos a los senadores respecto a la importancia que otorgan a las diferentes funciones de la cámara alta. Nuevamente resalta la representación de los intereses de las regiones que se combinan con la representación de la nación (ver tabla N°10). Como consecuencia de la representación de intereses territoriales, los senadores dan mucha importancia a conseguir recursos para su región (80,3 % de bastante y mucha importancia) en su labor parlamentaria, a pesar de que actúan en un marco constitucional y presupuestario mucho más restringido que sus pares en otros países de América Latina. Durante las conversaciones que acompañaban la realización de la encuesta, algunos senadores hicieron hincapié en dicha antinomia entre la pretensión y la realidad de sus facultades respecto a conseguir recursos para su región.

Tabla N° 10

GRADO DE IMPORTANCIA QUE OTORGAN LOS SENADORES A LAS SIGUIENTES FUNCIONES*

	Ninguna y Poca	Bastante y Mucha	Total	N
Grado de importancia que dan los senadores a la representación de la Nación	19,7	80,3	100	36
Grado de importancia que dan los senadores a la representación de intereses de las regiones	16,3	83,7	100	37
Grado de importancia que dan los senadores a la defensa de los intereses de su partido	43,2	56,8	100	36
Grado de importancia de los senadores en la elaboración de leyes	2,6	97,4	100	37
Grado de importancia de los senadores en el control de la actuación del gobierno	79,2	20,8	100	32
Grado de importancia de los senadores en la discusión y aprobación de los presupuestos del Estado	29,3	70,7	100	37

Pero el senado tiene identidades y funciones múltiples aún más allá de los temas incluidos en la tabla N° 10⁸. En el caso de Chile, está presente la tradición histórica respecto al papel del senado, que le ubica como una especie de “Consejo de Estado” para el Presidente, que se refleja –al lado de su papel como instrumento del “amarre”– en la figura de los senadores institucionales. Además, el senado constituye un elemento de control del poder, entre otros, y un “*veto player*” más en el sistema político, lo que hace que los cambios del *statu quo* por regla sean más difíciles en los parlamentos bicamerales que en los unicamerales. El Senado tiende a incrementar la estabilidad de las decisiones legislativas, porque su rol en el proceso decisorio disminuye la probabilidad de que determinada legislación sea revertida de manera substancial y a corto plazo. Sirviendo a la vez como estímulo para que la toma de decisiones sea más meditada. Otra de las funciones que se atribuye a la cámara alta es la de aumentar la eficiencia del proceso legislativo y mejorar la calidad de la legislación por medio de una “división del trabajo” a través de la doble discusión y votación de las leyes por parte de dos cuerpos legislativos con diferente composición. Estas funciones se reflejan en las atribuciones del senado chileno y su composición pero también en la auto percepción de los senadores, cuando se les hizo una pregunta abierta en la que se les pedía que diferencien entre las funciones del senado y de la Cámara de Diputados (véase Nolte 2002).

⁸ Sobre las diferentes funciones adscritas a los senados en la actualidad y la historia véase Nolte (2003a).

2. PERFIL IDEOLÓGICO DE LOS SENADORES

2.1. Ubicación espacial de los senadores entre izquierda y derecha

A pesar de que en el debate público y en los medios de comunicación de vez en cuando se ha planteado que las diferencias ideológicas se diluyen y que ya no se puede aplicar a la política el parámetro derecha-izquierda, los datos de la investigación que estamos desarrollando parecen indicar lo contrario. Nos parece importante destacar que los conceptos de derecha e izquierda todavía tienen validez para dibujar el paisaje político del Chile, por lo menos a nivel de la elite política. De 37 Senadores entrevistados, 36 se auto-ubicaron sin problemas en una escala derecha-izquierda, incluyendo a ocho senadores institucionales. El sólo hecho de que adopten una posición, y reconozcan a la escala como válida, ya es de por sí un indicador de su vigencia.

Tabla N° 11

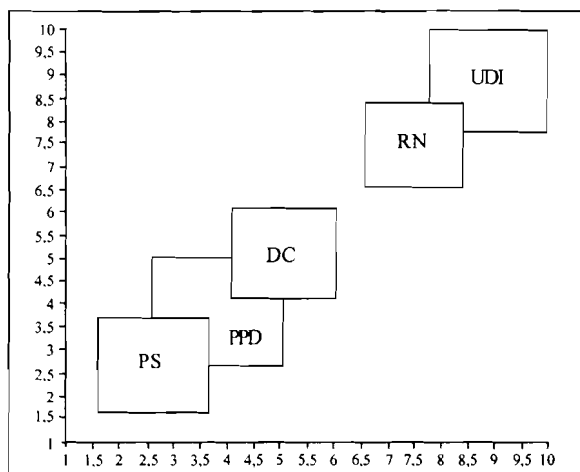
MEDIAS DE LAS POSICIONES DE LOS PARTIDOS EN LA ESCALA IZQUIERDA – DERECHA

	Media de la posición personal de los Senadores integrantes de los Comités	Media de la percepción de todos los Senadores sobre los distintos partidos
PS	2,50	2,68
PPD	4,00	3,89
PDC	4,75	5,07
RN	7,25	7,50
UDI	7,33	8,96

Los senadores entrevistados tampoco tuvieron problemas para ubicar a los partidos políticos representados en el senado a lo largo de la escala. Además de ofrecer información sobre la posición de los respectivos partidos, los resultados de esta pregunta indican el grado de polarización percibida por los senadores en el sistema de partidos, la misma que es de un total de 6,2 puntos de distancia entre las medias de los partidos ubicados en los extremos del continuo: el PS por la izquierda y UDI por la derecha. El siguiente gráfico (N° 1) de dos dimensiones permite observar de forma espacial el posicionamiento ideológico de los partidos según la percepción de los senadores, cada cuadrado corresponde al área que ocuparía cada partido dentro del espectro izquierda-derecha. Los valores corresponden a las medias más la suma y resta de las desviaciones estándar, operación que nos permite observar la amplitud de las respuestas dadas.

Gráfico N° 1

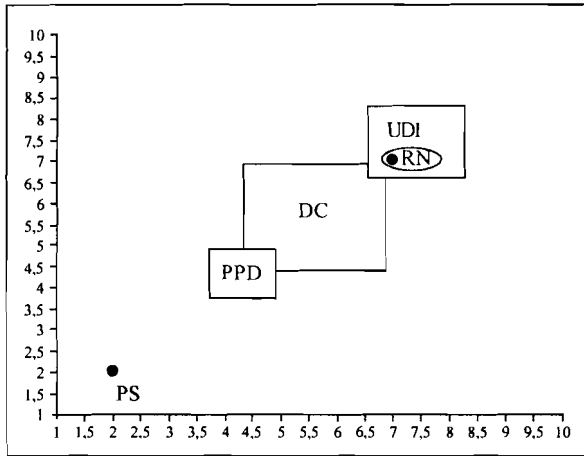
ÁREA QUE OCUPAN LOS PARTIDOS EN LA ESCALA IZQUIERDA – DERECHA SEGÚN LA PERCEPCIÓN DE TODOS LOS SENADORES (1 izquierda – 10 derecha)



Es interesante comparar el lugar en que los Senadores posicionan a su propio partido político (ver gráfico N°2) con la ubicación que le atribuyen el resto de los senadores (ver gráfico N°1). Los socialistas, por ejemplo, posicionan de forma unánime a su partido más hacia la izquierda del lugar que le atribuyen los otros parlamentarios. Todos los senadores de RN también ubicaron a su partido en el mismo punto de la escala. La mayor diferencia de percepciones se da entre los senadores en general y los integrantes de la UDI, ellos se ven bastante menos de derecha que como los ven los otros legisladores. Otro asunto sugestivo es la ubicación de la Democracia Cristiana, partido al que sus senadores ven un poco más volcado a la derecha, ocupando así todo el centro político.

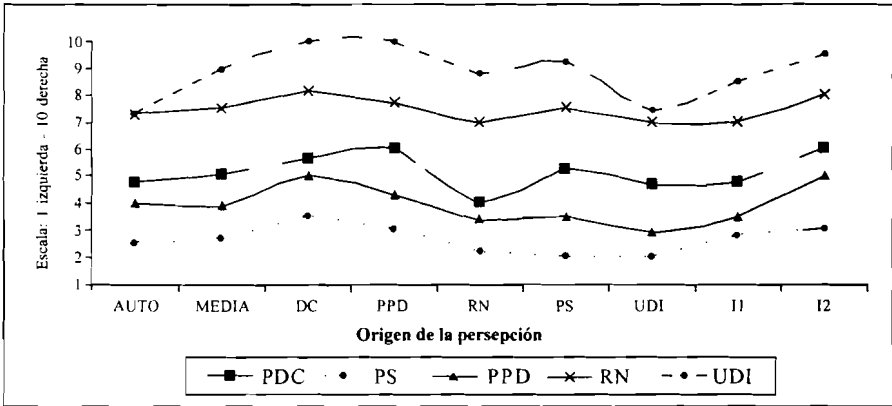
Gráfico N°2

ÁREA QUE OCUPAN SUS RESPECTIVOS PARTIDOS EN LA ESCALA IZQUIERDA – DERECHA SEGÚN LA PERCEPCIÓN DE LOS SENADORES INTEGRANTES DE LOS DIFERENTES COMITÉS PARLAMENTARIOS (1 izquierda – 10 derecha)



Una de las posible explicaciones que se ha dado al asunto de la crisis de los partidos es que éstos no abarcan todo el espectro ideológico de la población, razón por la cual, un importante sector podría quedar excluido al no sentir afinidad con ninguno de ellos. Recurriendo a la escala derecha-izquierda, que tiene la ventaja de agrupar en una sola dimensión y de acuerdo a los parámetros locales a diversos temas, volvemos a analizar la posición de los partidos en Chile. Esta vez hemos realizado un gráfico (N°3), en el que combinamos todas las percepciones que tenemos sobre la escala derecha-izquierda, incluyendo: las autopercepciones de los senadores, las medias totales para cada partido político, las valoraciones propias y las de los otros partidos. El resultado fue un escenario variable según el observador, pero en el que cada partido ocupa su espacio sin cruzarse con los otros, ocupando todos en su conjunto, casi todo lo ancho del espectro político. De acuerdo a estos datos, no habrían razones para pensar que la crisis de representación provenga de la exclusión de algún sector ideológico importante.

Gráfico N°3
POSICIÓN DE LOS PARTIDOS SEGÚN DISTINTAS PERCEPCIONES



- AUTO = Media del autoposicionamiento de los Senadores agrupados por comité parlamentario
- MEDIA = Media del posicionamiento de los partidos según las percepciones de todos los Senadores
- DC, PPD, RN,... = Media del posicionamiento de los diferentes partidos por los miembros de los diferentes comités.

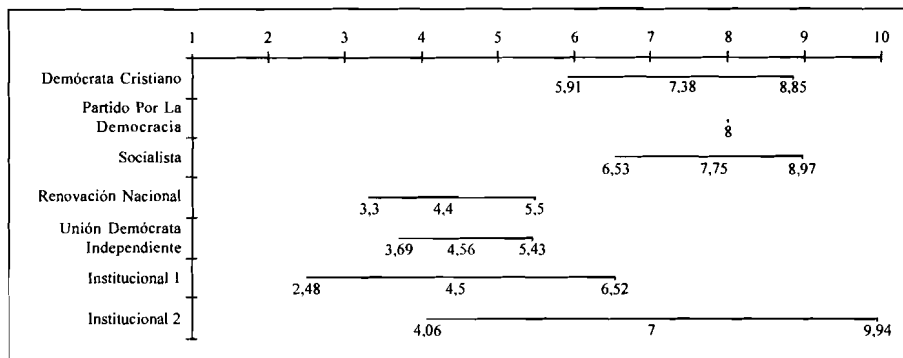
2.2. Posiciones sobre temas de política económica y social

El modelo económico aplicado durante la dictadura chilena fue el primero de corte neoliberal que después –con diferentes matices– también fue aplicado en la mayoría de los otros países latinoamericanos. A pesar de la larga trayectoria del neoliberalismo en Chile y los buenos indicadores de la economía chilena, no existe una visión homogénea o predominante sobre el modelo económico adecuado para Chile, tal y como se refleja en las diferentes respuestas que dieron los senadores a una serie de preguntas que tienen que ver con la relación entre Estado y mercado.

Debido a la disminución del papel regulador-interventor del Estado que se produjo en América Latina durante la década pasada, la discusión actual gira más bien en torno del grado de supervisión que tiene que ejercer el Estado sobre el mercado. En ese sentido, hicimos la siguiente pregunta a los senadores: ¿Podría decirme si Ud. está a favor de una mayor o menor supervisión del Estado sobre el mercado? Valorando en una escala donde 1 es menos supervisión y 10 es más supervisión. Las respuestas fueron variadas y en consonancia con las diferentes posiciones programáticas de los partidos, es decir, mientras que los senadores de los partidos que se ubican más a la izquierda se muestran más partidarios de una mayor supervisión, los partidos de derecha son más reacios al control del Estado.

Gráfico N°4

POSICIONES DE LOS SENADORES POR PARTIDOS RESPECTO AL GRADO DE SUPERVISIÓN QUE DEBERÍA EJERCER EL ESTADO SOBRE EL MERCADO



El gráfico N°4 fue construido tomando la media de las respuestas de los senadores de cada comité parlamentario a las que se les sumó y restó el valor de su respectiva desviación estándar, para así contemplar más claramente el espectro de las respuestas de los senadores de los diferentes comités parlamentarios. El gráfico permite ver también que las coaliciones que se formaron desde el cambio de régimen comparten posiciones en diferentes temas del plano ideológico programático, yendo más allá de la coyuntura electoral o de las “condiciones iniciales” del proceso democratizador. Un comentario especial merece la posición de los comités de senadores institucionales, sobre todo el que hemos denominado con el número 2, debido a la amplitud de sus respuestas. Una posible explicación estaría en su integración ya que lo forman algunos senadores que provienen de la tradición más estatista del antiguo Partido Radical con otros de tendencia más liberal en lo económico.

Con el fin de establecer si existe algún grado de correlación entre la posición de los senadores en la escala izquierda-derecha, con el grado de supervisión que debe ejercer el Estado frente al mercado, realizamos una correlación bivariada, que mostró que existe una relación fuerte y positiva de 0.667 (significativa al nivel 0,01) de acuerdo al coeficiente de correlación Pearson. Confirmándose así que el auto posicionamiento de izquierda o derecha refleja diferentes posturas políticas substantivas respecto al papel del Estado en relación con el mercado.

Dentro de la misma temática, se presentó a los senadores varias afirmaciones relativas al papel del Estado y del mercado, ante las cuales el entrevistado debía manifestar su acuerdo o desacuerdo. Los resultados confirman las diferencias existentes entre los partidos del gobierno y los de la oposición y muestran también

algunos matices específicos en los dos bloques políticos. La pregunta que más acentúa la diferencia entre el gobierno y la oposición concierne al papel que debe tener el Estado respecto a la reducción de las desigualdades sociales en la que los senadores de los partidos gobernantes se inclinaron por un rol mucho más activo del Estado. Menos significativa es la diferencia en otras preguntas. Los senadores socialistas y demócrata cristianos, pero también una mayoría importante de los de Renovación Nacional entrevistados, no se muestran de acuerdo con la tesis relativa a que en una sociedad tan compleja como la actual el Estado sea incapaz de solucionar eficientemente los problemas de los ciudadanos, mientras que los senadores de la UDI y del PPD, en cambio, tienden a estar más bien de acuerdo con dicha opinión. Por otra parte, el PDC se acerca a los senadores de la oposición con una posición muy a favor de un Estado subsidiario, que debe orientar su labor hacia una serie de campos concretos (salud, educación, justicia y seguridad ciudadana) y dejar el resto de actividades en manos de particulares. Una gran parte de los senadores del PDC también está más bien de acuerdo con que el Estado debería intervenir lo menos posible en la sociedad y dejar a la iniciativa privada que atienda las necesidades de la ciudadanía. Asimismo, esta posición es predominante en las respuestas de los senadores de la oposición (ver tabla N°12).

Tabla N°12

GRADO DE ACUERDO DE LOS SENADORES, POR PARTIDO, SOBRE UNA SERIE DE AFIRMACIONES SOBRE TEMAS ECONÓMICO - SOCIALES

	PS	PPD	DC	RN	UDI	Inst 1	Inst 2.	Media
En una sociedad tan compleja como la actual, el Estado es incapaz de solucionar eficazmente los problemas de los ciudadanos								
Más bien de acuerdo	—	66,7	37,5	40,0	75,0	75,0	50,0	48,7
Más bien en desacuerdo	100,0	33,3	62,5	60,0	25,0	25,0	50,0	51,3
La intervención del Estado en la vida socioeconómica es la única manera posible de reducir las desigualdades sociales								
Más bien de acuerdo	100,0	66,7	75,0	40,0	22,2	—	25,0	47,9
Más bien en desacuerdo	—	33,3	25,0	60,0	77,8	100,0	75,0	52,1
El Estado debe concentrar su labor en una serie de campos concretos (salud, educación, justicia, seguridad) y dejar el resto de actividades en manos de los particulares								
Más bien de acuerdo	50,0	33,3	87,5	80	100,0	100,0	25,0	78,1
Más bien en desacuerdo	50,0	66,7	12,5	20	—	—	75,0	21,9
El Estado debería intervenir lo menos posible en la sociedad y dejar a la iniciativa privada que atienda las necesidades de los ciudadanos								
Más bien de acuerdo	—	33,3	57,1	60	87,5	100,0	25,0	57,6
Más bien en desacuerdo	100,0	66,7	42,9	40	12,5	—	75,0	42,7
El mercado necesita de ciertas reglas para su funcionamiento. La formulación y supervisión de las mismas es una tarea fundamental del Estado								
Más bien de acuerdo	100	100	75	100	100	75	100	90,6
Más bien en desacuerdo	—	—	25	—	—	25	—	9,4

Si se reduce la ingerencia del Estado en actividades económicas, la consecuencia en principio sería una mayor relevancia del sector privado. A partir de esta suposición, les preguntamos a los senadores por su confianza hacia las organizaciones empresariales. Las respuestas muestran una variación que se corresponde en buena medida con el partido político al que pertenece el senador. Los de los partidos que se ubicaron más hacia la izquierda en el espectro ideológico tienen ninguna o poca confianza, mientras que los senadores de los partidos de derecha tienen, en cambio, mucha o bastante confianza en organizaciones empresariales. Los senadores de la DC, fieles a su posición de centro político, tienen una posición intermedia.

Tabla N° 13

CONFIANZA EN LAS ORGANIZACIONES DE EMPRESARIOS POR PARTIDO

	(%) Ninguna/ poca	(%) Bastante/ mucha	N
PS	100,0	—	4
PPD	100,0	—	2
PDC	50,0	50,0	8
RN	—	100,0	5
UDI	—	100,0	9
Inst. 1	25,0	75,0	4
Inst. 2	50,0	50,0	4

2.3. Los Senadores y las Fuerzas Armadas

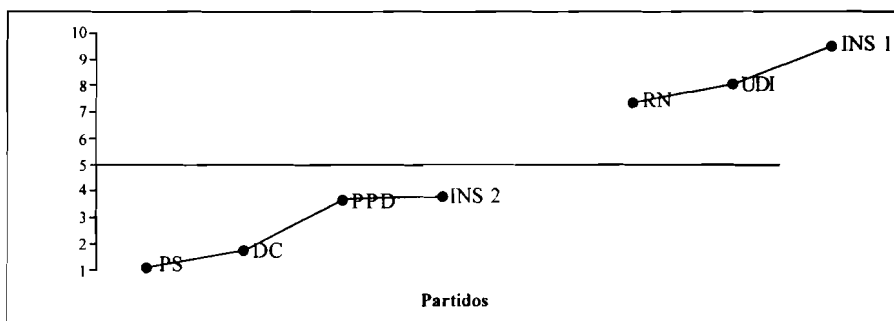
La presencia de senadores designados en representación de las fuerzas de orden y seguridad junto a la polarización de la sociedad que ha producido el golpe de 1973 y la posterior dictadura, confieren especial interés a la percepción de los Senadores sobre las Fuerzas Armadas. La posición respecto a la dictadura militar es uno de los elementos que más diferencia a los senadores, los mismos que se posicionan en dos grandes grupos: por un lado los que integran los partidos de la Concertación y algunos senadores institucionales, que valoran negativamente el rol de las Fuerzas Armadas durante el período 1973-1989, mientras que, por el otro lado, están los senadores de RN y UDI que se inclinan por una evaluación positiva del régimen, al igual que el otro grupo de los senadores institucionales, muchos de los cuales fueron parte del gobierno autoritario (ver tabla N° 14).

Tabla N°14
VALORACIÓN DEL PAPEL DE LAS FF AA DURANTE EL PERÍODO 1973-1989
 (1=muy negativo - 10=muy positivo)

	Media	Desviación	N
PS	1,05	0,97	4
DC	1,75	1,13	8
PPD	3,67	1,53	3
INS 2	3,75	3,10	4
RN	7,40	0,86	5
UDI	8,00	1,31	9
INS 1	9,50	0,56	4
Todos los Senadores	5,07	3,35	37

En el gráfico N°5 se ve claramente que se forman dos grupos bien definidos en base de la valoración del papel de las Fuerzas Armadas durante la dictadura, grupos que además muestran cierta polarización ya que el centro del espectro de valoración esta vacío. Pero esta dicotomía no es un asunto de los senadores únicamente, sino que responde más bien a los patrones políticos de la mayoría de la sociedad chilena.

Gráfico N°5
UBICACIÓN ESPACIAL POR PARTIDO DE LA VALORACIÓN DEL PAPEL DE LAS FF. AA. DE CHILE DURANTE EL PERÍODO 1973-1989 (media por partido/comité y de todos los Senadores)



Los senadores chilenos tienen en promedio una evaluación mucho más positiva del papel de las FF. AA. durante el régimen militar que sus pares en los países vecinos en los que hemos llevado a cabo la misma investigación. Ese valor es atribuible a la muy buena valoración por parte de los senadores de UDI y RN como también del comité 1 de los senadores institucionales. En los otros países

estudiados, no existen partidos que defiendan tan abierta y positivamente el papel de la Fuerzas Armadas durante las dictaduras⁹.

Tabla N° 15

EVALUACIÓN DEL PAPEL DE LAS FF. AA. DURANTE EL RÉGIMEN MILITAR, POR PAÍSES

	Media	N
Chile	5,07	37
Uruguay	1,80	21
Brasil	4,40	31
Argentina	1,70	51

Hay una correlación entre el posicionamiento de los senadores en la escala de izquierda a derecha y la valoración del papel de las Fuerzas Armadas. El coeficiente de correlación (Pearson) fue de 0.787 (significativa al nivel 0,01). Lo que se puede leer como una relación positiva bastante alta entre la posición ideológica y la valoración de las Fuerzas Armadas. La dirección que se observa es que los senadores que se ubican a la izquierda del espectro político tienen una posición más adversa al papel de las Fuerzas Armadas en el período estudiado, y mientras más a la derecha del espectro se ubican, los senadores tienen una visión más positiva. Este resultado no sorprende si se considera la orientación política del gobierno militar, que se manifestó en la represión de la izquierda y en la persecución política del Partido Demócrata Cristiano durante el régimen de Pinochet.

Como era de esperarse, también existe una correlación positiva alta (con un coeficiente Pearson de 0.732 y significativa al nivel 0,01) entre una posición favorable o en contra de una mayor supervisión del Estado frente al mercado y la evaluación del régimen militar. La dirección de la relación es que, a menor supervisión estatal, mejor valoración del papel de las Fuerzas Armadas. En esta correlación influye el programa económico de corte neo-liberal que impuso el gobierno militar entre 1973 y 1989 a las fuerzas políticas de izquierda y del centro político.

Respecto a las respuestas a la pregunta sobre cuánta confianza tienen los senadores en las Fuerzas Armadas actualmente se nota una actitud más crítica en algunos sectores de la Concertación, con excepción de la Democracia Cristiana. Los partidos de derecha mantienen su posición monolítica respecto a su confianza y apoyo a las Fuerzas Armadas. Los senadores agrupados en el Comité Institucional 1, en el que se encuentran los militares que han sido designados, respondieron por unanimidad con el valor máximo de confianza,

⁹ En Uruguay, hubo fracciones conservadoras dentro de los partidos tradicionales que prestaron respaldo al golpe militar en su momento, pero en actualidad ya no juegan ningún rol en el sistema político.

una auto-percepción positiva que se puede ver también en la valoración del papel de las FF.AA durante la dictadura.

Tabla N°16
 CONFIANZA EN LAS FF. AA. POR PARTIDO

	% Ninguna/ poca confianza	% Bastante/ mucha confianza	N
PS	75,0	25,0	4
PPD	66,7	33,3	3
PDC	12,5	87,5	8
RN	—	100,0	5
UDI	—	100,0	9
Ins. 1	—	100,0	4
Ins. 2	25,0	75,0	4

Los senadores en su amplia mayoría consideran que el papel principal de las Fuerzas Armadas, en el futuro inmediato, tiene que consistir en la defensa del territorio nacional frente a agresiones extranjeras. Las siguientes opciones en la encuesta presentaron respuestas más dispersas, ahí propusimos roles tales como el de contribuir a las tareas de desarrollo económico y social e intervenir en casos de catástrofes o desastres naturales. Hay que subrayar que la opción de velar por el orden interno casi no fue seleccionada por los senadores encuestados.

Tabla N°17
 PAPEL PRINCIPAL DE LAS FF. AA. EN EL FUTURO INMEDIATO

	Primer lugar (%) (N=37)	Segundo lugar (%) (N=37)
Defender el territorio nacional de una agresión extranjera	85,2	6,1
Velar por el orden interno del país	2,5	2,7
Contribuir a las tareas del desarrollo económico y social nacional	9,7	34,1
Combatir al narcotráfico	—	4,8
Contribuir a procesos de pacificación internacional	2,6	14,8
Intervenir en casos de catástrofes o desastres nacionales	—	37,6

CONCLUSIONES

Uno de los aspectos más destacados que nos trasmite la encuesta es el grado de escepticismo de los senadores chilenos respecto a los partidos políticos –una de las estructuras básicas del régimen de representación– posición crítica que comparten con los ciudadanos. Los partidos políticos reciben una evaluación muy negativa a pesar de que los senadores son o han sido militantes activos o altos dirigentes de partidos políticos. En lo territorial, en contraste con Argentina y Brasil que son Estados federales, Chile combina un sistema bicameral con un Estado unitario. No obstante la representación de los intereses de las regiones como sub-entidades territoriales es vista como una de las funciones básicas del senado al lado de otras funciones normalmente adscritas a las segundas cámaras en sistemas bicamerales.

Los senadores chilenos reflejan un amplio espectro de posiciones ideológicas de izquierda a derecha, que además se combinan con posiciones distintas en varios ítems de política socio- económica. Además en el senado se manifiesta la misma línea divisoria como en la sociedad respecto a la evaluación del régimen militar. Esos elementos a priori harían pensar que en el senado se cubren las diferentes posiciones políticas de la sociedad. Pero los ciudadanos no tienen mucha confianza en sus senadores. Posiblemente el problema se encuentra en que el Poder Legislativo no refleja todas las inquietudes de los ciudadanos y tal vez existe un desfase entre las identidades políticas congeladas a nivel del elite política y las identidades y intereses a nivel de la sociedad. En ese caso habría que retomar el tema de las estructuras de articulación y agregación de intereses y de reclutamiento político que son funciones básicamente adscritas a los partidos políticos.

BIBLIOGRAFÍA

- CEP (Centro de Estudios Públicos) (2002) Encuesta Nacional de Opinión Pública Diciembre 2002 (Estudio Nacional de Opinión Pública N°44), Santiago de Chile.
- CERC (2002) Informe de prensa sobre temas económicos y políticos, septiembre. Santiago de Chile.
- Llanos, Mariana (2003) Los Senadores y el Senado en Argentina y Brasil: informe de una encuesta, se publica en: Res Pública, Buenos Aires.
- Llanos, Mariana/Nolte, Detlef (2003) Bicameralism in the Americas: Around the extremes of symmetry and incongruence, se publica en: Journal of Legislative Studies 9.3.
- Mainwaring, Scott/ Scully, Timothy (1995) Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America. Stanford: SUP.
- Nolte, Detlef (2002) Radiografía del Senado de Chile: informe de la encuesta 2002. Institut für Iberoamerika-Kunde, Arbeitspapier N°8, Hamburgo.
- Nolte, Detlef (2003a) Funciones y funcionamiento de los Senados en los sistemas bicamerales de América Latina: un enfoque comparado, se publica en: Res Pública, Buenos Aires.
- Nolte, Detlef (2003b) El Congreso chileno en perspectiva comparada: Una visión diacrónica, sincrónica y desde las relaciones entre los poderes, se publica en: Revista de Ciencia Política, Santiago de Chile.
- Payne, J. Mark/Zovatto, Daniel G/Carrillo Flórez, Fernando/Allamand, Andrés (2003) La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina, Washington D.C.: BID.
- Sánchez, Francisco (2002) Radiografía del Senado de Uruguay: informe de la encuesta 2002, Institut für Iberoamerika-Kunde, Arbeitspapier N°9, Hamburgo.

NUEVOS DESAFÍOS DE LA ESTRATEGIA DE CRECIMIENTO MÁS GASTO SOCIAL

María Pía Martín¹

INTRODUCCIÓN

A lo largo de este artículo se sostendrá la necesidad de dar un giro a la política social para enfrentar los desafíos de la superación de la pobreza en este nuevo siglo. El principal supuesto que subyace en este artículo es que la política social definida en los '90 bajo la premisa de crecimiento más gasto social, como eje articulador, es hoy día insuficiente para enfrentar las dinámicas de tránsito que se generan en los sectores pobres, en que dadas sus condiciones de vulnerabilidad, los hogares muestran gran movilidad, con entradas y salidas de su condición de pobreza e indigencia. Esta estrategia se ha revelado insuficiente también para atacar el fenómeno de la llamada "pobreza dura", es decir, aquellos grupos con características estructurales que los hacen refractarios al impacto del crecimiento económico. Son grupos que no logran moverse de la línea de pobreza, aún con tasas de mayor crecimiento y generación de empleo.

Una de las razones más poderosas para que esta estrategia de crecimiento más gasto muestre insuficiencia en atacar estos nuevos fenómenos de pobreza, es que el análisis de los éxitos (o fracasos) de la política social en materia de superación de la pobreza, se ha guiado por una conceptualización basada en la "línea de pobreza". Los análisis de la encuesta Casen, basados en la línea de pobreza, han permitido un seguimiento desde 1987 a la fecha de la reducción de la pobreza y distribución del ingreso y el impacto del gasto social en la reducción de la pobreza (equidad) y en los mejoramientos en la distribución de ingresos (igualdad). Sin embargo, el concepto de "línea de pobreza". Si bien es necesario, resulta insuficiente para abordar las nuevas dinámicas de pobreza que debe enfrentar la política social.

Al centrar las políticas sociales en ingresos y no en capacidades, no se logra instalar condiciones que potencien las capacidades de los sectores pobres para incorporarse al crecimiento. Las experiencias de microcrédito, capacitación, incorporación de la mujer y los jóvenes al mercado laboral, son escasas y no constituyen una estrategia clara.

¹ Socióloga, Asesora en políticas públicas de la presidencia.

Otra razón de la insuficiencia de la estrategia de crecimiento más gasto social es que en las estrategias de gasto sectorial sigue primando la forma tradicional de la política social sectorial, de carácter centralizada y con prestaciones de corte universal, con impactos decrecientes en la superación de la pobreza.

Los necesarios mejoramientos en la gestión del gasto (evitar la multiplicidad y duplicación de programas), evaluación del gasto, descentralización, focalización, intersectorialidad, diversificación de políticas, entre otras, se hacen cada día más relevantes en un contexto en que la fase de superación masiva de la pobreza (que en los noventa se redujo en poco más de la mitad), ha pasado y hoy nos enfrentamos a una etapa más difícil de superación de pobreza, donde los logros son marginales.

Respecto del gasto social en subsidios monetarios, muestra fortalezas (mejor focalización y sin generar dependencia) y debilidades (no todos los subsidios contribuyen de igual forma a la superación de la pobreza). Los subsidios monetarios son los que sostienen la red asistencial a los más pobres y cumplen una función importante, pero requieren también una adaptación a las nuevas condiciones de vida de los sectores pobres en Chile (mayor equipamiento, acceso a vivienda).

Si la estrategia de crecimiento más gasto se revela insuficiente, es necesario caminar hacia una nueva generación de políticas sociales. No se trata de “desandar lo andado”, que ha mostrado grandes logros, sino de responder a las nuevas realidades y desafíos.

Un camino de reelaboración de la política social es caminar hacia el establecimiento de un sistema de protección social, que responda a las condiciones de vulnerabilidad de los pobres (protegerlos de los quiebres), que establezca ciertos mínimos sociales, en un marco de mantención del sistema de prestaciones universales como una estructura de oportunidades que permita desarrollar las capacidades de los más pobres.

1. LA POBREZA A PARTIR DE LOS NOVENTA. RESULTADOS Y LÍMITES

a) La estrategia de crecimiento con equidad

A inicios de los '90 la masiva situación de pobreza, el deterioro de los beneficios sociales a la población, la inequitativa distribución del ingreso y la pérdida de calidad de los servicios sociales, hacían parte de la denominada “deuda social” con los más pobres. Así, a la tarea de afianzamiento de la democracia se sumó

la de mantener un crecimiento económico sostenido, reducir la pobreza y mejorar la equidad en el país.

La estrategia del “chorreo” o del crecimiento puro había demostrado su ineficiencia para superar los problemas de pobreza. Imprimirle equidad al crecimiento se constituyó en un eje de la estrategia social a principios de los noventa. Al llegar el primer gobierno de la Concertación, la sociedad enfrentaba la bipolaridad de éxitos económicos y pobreza, lo cual se cristalizó en la imagen de un país dividido entre aquellos que alcanzaban los beneficios del proceso de modernización y aquellos rezagados. La superación de esta división exigía avanzar hacia una modernidad incluyente. Por ello la principal diferenciación de la propuesta concertacionista fue en el plano social y se sintetiza en el postulado de crecimiento con equidad². Incorporar al proceso de modernización económica a los sectores excluidos de éste, constituía un imperativo ético, por lo que el eje de las políticas sociales fue la integración al desarrollo.

b) Los resultados

Una mirada a la encuesta Casen, que es la única fuente que permite un seguimiento sistemático de la evolución de la pobreza, muestra que entre 1987 y 2000, la población en situación de pobreza disminuyó en más de la mitad, pasando de un 45% de la población en 1987 a un 20% en el año 2000. Lo mismo ocurre con la indigencia, que en el mismo período, baja de un 17,4% a un 5,7%. Este constituye un tremendo logro, pues para todos los estándares internacionales, se trata de una de las experiencias más exitosas en materia de reducción de la pobreza. Pocos países exhiben una disminución tan acelerada de la pobreza en un período tan corto de tiempo.

² Martínez, G “Crecimiento con equidad. La política económica de los Presidentes Aylwin y Frei. 1990-1995”, exposición en *Seminario “La experiencia chilena. Desarrollo con equidad”*, El Salvador, Abril 1995; Concertación de Partidos por la Democracia. “Un Gobierno para los Nuevos Tiempos”, *Bases programáticas del segundo gobierno de la Concertación*, 1994.

Cuadro N°1
EVOLUCION DE LA POBREZA E INDIGENCIA SEGUN POBLACION 1987-2000
(Porcentajes)

	1987	1990	1992	1994	1996	1998	2000
Indigentes	17,4	12,9	8,8	7,6	5,8	5,6	5,7
Pobres no							
Indigentes	27,7	25,7	23,8	19,9	17,4	16,1	14,9
Total de pobres	45,1	38,6	32,6	27,5	23,2	21,7	20,6
No pobres	54,9	61,4	67,4	72,5	76,8	78,3	79,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Mideplan. Encuestas Casen años 1987, 1990, 1992, 1994, 1996, 1998 y 2000.

No obstante la constante reducción de la pobreza, las mayores ganancias ocurrieron en el período 1987-96. Más precisamente, se aprecia que el período más efectivo de reducción de la indigencia ocurre entre los años 1987 y 1992, mientras que la reducción de la pobreza no indigente se produce de manera más acelerada entre 1992 y 1996. Entre 1998 y 2000, la reducción de la pobreza avanza de manera más lenta, pero la reducción de la indigencia se estanca.

c) Los límites en la reducción de la pobreza

La indigencia revela una mayor dificultad para ser superada (Cuadro N°1) al depender de factores más estructurales. Las características de heterogeneidad en los orígenes y manifestación de la pobreza, y los mayores niveles de dispersión de los hogares afectados por la indigencia, hacen más difícil que basten importantes niveles de crecimiento económico para la superación de sus condiciones de pobreza.

La superación de la indigencia es uno de los principales “nudos” que quedan por afrontar. Los avances que de ahora en adelante Chile pueda mostrar en términos de superación de la pobreza, probablemente no van a tener el mismo impacto que a principios de los noventa. La disminución radical de la pobreza ya se hizo. Se ha seguido avanzando con disminuciones significativas de pobreza, pero probablemente los mejoramientos marginales serán cada vez más difíciles³.

El conjunto de factores que impulsaron los principales avances en la superación de la pobreza, centrados principalmente en la aplicación de políticas económicas

³ Irarrazaval, Ignacio. “Tres elementos básicos para superar la pobreza en Chile”. En: *“Chile sin pobreza, un sueño posible”*. Libertad y Desarrollo & Fundación Miguel Kast. septiembre 2003.

que impulsan el crecimiento económico, --con efectos positivos en la generación de empleos--, y la aplicación de políticas sociales destinadas a asegurar una mayor igualdad de oportunidades son factores que hay que seguir impulsando, pero revelan crecientemente la necesidad de un cambio para seguir reduciendo la pobreza a un mejor ritmo. Ello implica tensionar la tradicional forma de enfrentar la superación de la pobreza y exige pensar en políticas públicas más eficaces y rediseñar muchas de las habituales formas de gestión y diseño.

2. CRECIMIENTO MÁS GASTO SOCIAL

a) Impactos del crecimiento

La mayoría de los análisis coinciden en señalar la relevancia del incremento del empleo en la superación de la pobreza. El aumento de los niveles de ocupación ha sido de significativo impacto en los sectores de menores ingresos. La mayor capacidad de generar ingresos contribuye a explicar gran parte de la caída en los índices de pobreza⁴.

Varios estudios señalan la importancia del crecimiento económico en la reducción de la pobreza. Un primer estudio (Larrañaga, 1994)⁵, señalaba que un 80% de la reducción de la pobreza, en el período 1987-1992 era atribuible al crecimiento económico. En la misma línea de análisis (Contreras, 1996)⁶ estima que, entre 1987 y 1990, entre el 80% y el 90% de la reducción de la pobreza puede atribuirse al crecimiento económico, mientras que en el período 1990-1992 este contribuyó sólo entre el 75% y el 80%.

El rol del crecimiento es también fundamental en la reducción de la pobreza, pero el aporte de las políticas sociales a ese crecimiento es esencial. Estas contribuyen con la formación de capital humano. El que hubiese una acción de políticas sociales sostenida en el tiempo, permitió que las personas tuvieran garantizadas oportunidades de acceso a educación, salud, vivienda, capacitación, entre otros. Estas políticas fueron las que generaron las condiciones para que los pobres relativos o sensibles a las políticas económico-sociales accedieran a empleo y mejores ingresos, superando la línea de la pobreza.

⁴ Larrañaga, Osvaldo, "Determinantes de la reducción de la pobreza entre 1987 y 1992", en *Informe Gemines, N° 187*, julio 1995.

⁵ Larrañaga, Osvaldo "Pobreza, crecimiento y desigualdad: Chile 1987-92", *Ilades Georgetown University. Serie Investigación I-77*, mayo 1994.

⁶ Contreras, Dante "Pobreza y desigualdad en Chile: 1987-1992. Discurso, metodología y evidencia empírica". *Centro de Estudios Públicos N° 64*, 1996.

En la primer mitad de los noventa surge un contexto de fuerte crecimiento económico, que hace que la fuerza de trabajo, potencialmente apta y dotada de educación y salud, pudiera incorporarse rápidamente al desarrollo. Sin embargo, desde la segunda mitad de los noventa hasta ahora, las cifras nos muestran el importante rol de las políticas sociales en la reducción de la pobreza, en un contexto de menor aceleración del crecimiento económico. En este punto, el impacto del gasto social es fundamental.

b) Impactos del gasto social

El gasto social conforma un círculo virtuoso junto al crecimiento económico, que impacta positivamente en la reducción de la pobreza. Si se incorpora a la medición del ingreso, el aporte del gasto social, se observa que los ingresos de los hogares más pobres aumentan considerablemente y mejora la distribución de ingresos.

El gasto social ha estado centrado en estos últimos antes que en la ayuda asistencial. Educación y salud, que son las principales políticas de desarrollo de capital humano, logran las principales partidas del gasto social (más que duplicando sus presupuestos), bajo el precepto que constituyen la principal inversión para revertir la condición de pobreza.

Si se consideran las transferencias del sector público⁷, focalizadas en los sectores más pobres, se verifica una importante mejoría de los ingresos, especialmente para los sectores de extrema pobreza. El aporte monetario que representaron los beneficios otorgados por estos programas, mejoró significativamente los ingresos de los hogares más pobres, en un 84,5% para los hogares del primer quintil y en un 28,2% para los del segundo quintil.

Otro efecto es el impacto distributivo del gasto social. Al considerar las transferencias monetarias más programas sociales, el 2000 el quintil más pobre aumenta su participación en el ingreso de 3,7% del ingreso autónomo a 6,4% del ingreso total, mientras el quintil más rico disminuye desde un 57,5 del ingreso autónomo a un 53,4% del ingreso total.

⁷ El análisis de la encuesta CASEN considera como subsidios monetarios las pensiones asistenciales, subsidio único familiar, subsidio al consumo de agua potable y subsidio de cesantía, además de las atenciones de salud, el Programa Nacional de Alimentación Complementaria, las subvenciones escolares, los programas de textos, útiles, salud escolar, salud bucal y el Programa de Alimentación Escolar. El gasto en estos programas representó en el año 2000 un 34,6% del gasto fiscal social y un 59,1% del mismo si se excluye el gasto en previsión (descontando las pensiones asistenciales).

Las cifras analizadas muestran el impacto del gasto social en el mejoramiento de la equidad e igualdad. El gasto social ha aumentado desde 1990 a la fecha, llegando a representar poco más del 70% del gasto público. Aunque el monto de los subsidios monetarios ha aumentado, no han provocado dependencia debido a los bajos montos de los beneficios y a su diseño paliativo de la situación de los extremadamente pobres. Es decir, el gasto social ha potenciado el desarrollo de las oportunidades más que el asistencialismo.

Uno de los mayores límites de esta estrategia es que el gasto ha tenido un aumento creciente, sin que se haya mejorado de la misma manera el impacto de las políticas sociales. El círculo virtuoso crecimiento más gasto social debiera entonces incorporar mayores cambios para avanzar en la reducción de la pobreza y el mejoramiento de las oportunidades para los grupos más desfavorecidos.

3. POLÍTICAS SOCIALES

a) Políticas económicas y sociales

Los noventa nos muestran que el crecimiento es condición necesaria, pero no suficiente para la reducción de la pobreza. Son varios los ejemplos de países cuyo crecimiento no impactó positivamente en la reducción de la pobreza⁸. La acertada combinación de crecimiento más gasto social desmiente a quienes piensan que la mejor política social es el crecimiento económico.

La década pasada muestra lo acertado de una política social que combina políticas compensatorias con políticas universales. Los subsidios han demostrado que permiten frenar el deterioro en los ingresos de los sectores pobres, pero no ayudan a salir de manera permanente de la pobreza. En tanto, la mantención de políticas universales permite asegurar oportunidades a toda la población.

La política social de los noventa logra articular de manera exitosa las políticas económicas con las sociales. Estas últimas ya no son sólo un paliativo de los efectos de las primeras, como en los '80 y tampoco se autonomizan de las políticas macroeconómicas, generando déficit fiscal, como había sido la tónica

⁸ Entre 1990-1999, Argentina crece en promedio a 2,6 y disminuye su pobreza en 7%, Uruguay crece a 2,5% promedio y disminuye su pobreza en un 47% y Costa Rica crece a un promedio de 2,3% y reduce su pobreza en 22%. Venezuela y Brasil con un PIB similar de 0.3 puntos, el primero aumenta en 23,5% su población pobre y el segundo la reduce en un 21% (Ver Clarisa Hardy, "Pobreza y desigualdades en América Latina: desafío de cambio en las políticas sociales", *Rev. Foro Chile* 21, Octubre 2003).

de los '70. Hoy existe complementariedad entre ambas. La pobreza se reduce y mejoran los indicadores de calidad de vida, como lo mostraron recientemente los datos del Censo 2002".

El estado recupera una función activa en el ámbito social, con un fuerte aumento del gasto social en los sectores claves tradicionales para la superación de la pobreza (salud, educación, vivienda, previsión). Se han más que duplicado los presupuestos de salud y educación, se han generado programas para atender a los grupos más vulnerables, y se han logrado, especialmente en la cobertura de las políticas de promoción, especialmente en educación, cuya reforma se ha consolidado como prioridad de la política social de la década, dado su impacto en la reducción de la pobreza y desigualdades. Sin embargo, a las políticas de educación como al conjunto de las políticas sectoriales les queda el desafío de la calidad. Sin mejoramientos sustantivos en la calidad, no es viable la reducción de las brechas que existen en la provisión de servicios para los sectores pobres versus aquellos con mayores recursos.

b) Estrategias hacia la extrema pobreza

En materia de superación de la pobreza se han hecho intentos serios por instalar una forma de operar distinta, en la lógica descrita de intersectorialidad y con una fuerte participación del nivel local. Ello ha sido posible, porque se ha profundizado la descentralización y democratización del nivel local. A partir de la preocupación por el estancamiento en la reducción de la pobreza surgen programas destinados a disminuir particularmente la situación de indigencia, pues la población extremadamente pobre es más renuente a salir de su situación.

Hacia mediados de la década, se instala un nuevo programa que ilustra sobre el nuevo sentido que va buscando la política social. En 1994 se crea el Comité Interministerial Social (CIS) cuya tarea era diseñar e implementar un Plan Nacional de Superación de la Pobreza. Se crea también el Consejo Nacional de Superación de la Pobreza (CNSP), ente privado que colaboraría en la tarea con el Estado (el que más tarde daría vida a la Fundación Nacional de Superación de la Pobreza). El Programa Nacional de Superación de la Pobreza y su implementación a través del Plan Especial de Comunas constituyó un intento de focalización territorial y de intersectorialidad en las 79 comunas más pobres del país. Sin embargo, los escasos fondos de que dispuso, la deficiente coordinación intersectorial, las falencias de la gestión local, la falta

Al comparar los datos del Censo 1992-2002, se pueden apreciar importantes mejoramientos en todas las áreas sociales.

de incorporación de privados, la poca capacidad de coordinación de los organismos regionales, locales y provinciales y la incapacidad del programa de generar políticas de empleo y fomento productivo contribuyeron al escaso éxito del programa.

El 2000 se empieza a implementar otra estrategia, el Sistema de Protección Social Chile Solidario. Chile Solidario busca mejorar la focalización hacia los más pobres, e integrar a los servicios y beneficios de la política social a familias que hasta ahora han permanecido fuera de las redes de protección social estatales. Las familias incorporadas en el Sistema Chile Solidario, a través del programa Puente, acceden de manera prioritaria a servicios, beneficios y prestaciones monetarias. Los municipios tienen un rol central en el Chile Solidario que involucra un cambio en la cultura municipal, pues el municipio ya no espera pasivamente la demanda por los servicios de la red social, sino que sale a incorporar las demandas de las familias más pobres, que son contactadas directamente por personal llamado "apoyos familiares". El sistema busca organizar la oferta de las políticas sociales, en su aspecto asistencial y promocional, para conectar a la familia con redes y oportunidades que puedan contribuir a la satisfacción progresiva de necesidades básicas. Con ello se intenta disminuir la vulnerabilidad en que se encuentran las familias de extrema pobreza y crear un sistema de protección a éstas.

Estas dos estrategias de superación de la extrema pobreza muestran un intento de abordar este problema desde una perspectiva intersectorial, buscando la vinculación entre programas y generar la necesaria sinergia para la superación de la pobreza. Ambas intentan superar los nudos críticos que enfrenta hoy la política social al persistir en un esquema de acción que privilegia la acción sectorial y centralizada.

Sin embargo, Chile Solidario representa una mirada más compleja y completa del problema de las familias indigentes y sus posibilidades de éxito son mayores. Algunos aspectos destacados son que constituye una prioridad presidencial; que va dirigida a familias en territorios específicos, incorporando la noción de capital social; que potencia el desarrollo de capacidades; que entrega un bono de protección familiar, aumentando los ingresos de las familias; que incorpora a casi todos los municipios del país; que desarrolla el concepto de mínimos sociales. Siendo un programa en marcha, no es posible evaluar sus resultados, pero es destacable como una estrategia innovadora a nivel nacional, para la superación de la indigencia.

DESAFÍOS ACTUALES EN LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA

a) Pobreza y situaciones de tránsito

Recientemente Mideplan¹⁰ elaboró una encuesta tipo panel, donde por primera vez se analiza la evolución en Chile de la pobreza. La muestra, de tipo aleatoria, considera 5.000 hogares encuestados por la CASEN el año 1996, que fueron re-encuestados el 2001, incluyendo a aquellos hogares que se desmembraron de sus núcleos originales hasta el 2001. Los datos se elaboran a partir de la metodología de la “Línea de Pobreza” y la muestra tiene representatividad para las regiones de Atacama, Maule, Bio-Bio y Metropolitana. Los datos se analizan en base a la metodología de la “Línea de Pobreza”.

El estudio (Cuadro N° 2) muestra que, tras las tendencias estables en la reducción de los números agregados de pobreza, se pueden ver diversos aspectos de suma relevancia, en particular la alta movilidad de los pobres en un periodo de cinco años. Es la llamada “rotación de la pobreza”, que da cuenta de entradas y salidas de las personas de su condición de pobreza o indigencia. De los indigentes detectados en 1996, un 78% ya no lo era el 2001 y un 60% de lo pobres también había dejado de serlo. Sin embargo, un 11% de la población no pobre ingresó al segmento de pobreza durante esos cinco años. Como es obvio pensar, existe mayor movilidad de hogares respecto a aquellos cuyos ingresos están en las proximidades de la línea de pobreza. La encuesta panel muestra que la pobreza no es una situación estática, sino que hay ciertas condiciones de vulnerabilidad de los sectores pobres que los hace verse más afectados por los cambios económicos.

Cuadro N°2
SITUACIÓN DE LOS HOGARES 1996-2001

1996	2001			
	Indigentes	Pobres no indigentes	No pobres	Total
Indigentes	1.0%	1.9%	1.8%	4.8%
Pobres no indigentes	1.3%	5.0%	9.2%	15.5%
No pobres	2.0%	7.0%	70.7%	79.8%
Total	4.3%	14.0%	81.7%	100.0%

Fuente: Mideplan, dinámica de la pobreza. Resultados encuesta panel 1996-2001, Dic. 2002.

¹⁰ Mideplan, *Dinámica de la pobreza: resultados de la encuesta panel 1996-2001*, diciembre 2002.

Hay un 9,2% de los hogares que no logran superar su condición de pobreza o indigencia en el periodo de 5 años de análisis. Gran parte de la rotación de los hogares se hace al interior del mundo de la pobreza, lo que muestra que existe un núcleo “duro” de pobreza que permanece por largo tiempo en esa condición.

El otro grupo, que logra superar su pobreza o indigencia entre 1996-2001, es de un 11% de los hogares de la muestra.

b) La pobreza dura

La cifra antes expuesta nos muestra que la pobreza “dura” está compuesta por personas con condiciones de deficiencia en el desarrollo de sus capacidades, que adquiere un carácter estructural y no les permite superar su condición.

Existe una alta heterogeneidad al interior de estos sectores de pobreza “dura”. Las situaciones carenciales de los individuos tienen causas muy complejas y diversas, siendo así necesario ver el problema desde una mirada que incorpore la integralidad de factores que influyen causalmente en la reproducción de la pobreza actual¹¹.

Así, por ejemplo, la situación de pobreza de las mujeres jefas de hogar difiere de la de los adultos mayores inactivos o de los asalariados en sectores productivos que ya no resultan económicamente viables. Del mismo modo, los procesos que conducen a la privación son muy específicos e incluso pueden ser divergentes entre sí, por lo que se requiere el diseño de políticas específicas para los determinados grupos.

La elaboración de una alternativa frente a la pobreza “dura” debe considerar a lo menos dos tipos de restricciones. La primera se relaciona con que este sector está poco integrado al mercado del trabajo asalariado y la segunda consiste en que la oferta de subsidios monetarios es solo una solución aparente, porque es externa, compensatoria y no implica una solución real y de fondo. Esto es así por cuanto con ello las familias pueden pasar las líneas de carencias (indigencia y subalimentación grave) gracias a un conjunto de subsidios y programas, pero de una manera que no asegura, ni siquiera en el largo plazo, que la mejoría se genere mediante acciones autónomas y autosostenidas que permitan su permanencia en el tiempo¹².

¹¹ Ver, Bengoa, J. “Informe sobre la pobreza”. *Revista Temas Sociales*. Sur Profesionales. Santiago de Chile. 1996; Parker, C. 1999, “Evaluación de Impacto en Programas de Superación de Pobreza el, Caso del Fondo de Solidaridad de Inversión Social (FOSIS) de Chile”, Informe Técnico. IDRC-CIID

¹² Mac-Lure, Oscar. *¿Exclusión en Chile? De la desintegración a la integración*, OIT, 1994.

c) Algunas consideraciones

Lo que nos muestra el análisis de la pobreza “dura” y las situaciones de “tránsito de la pobreza” es que la línea de pobreza es insuficiente para determinar cuáles son las condiciones y posibilidades que tienen esas familias y personas para aprovechar las condiciones de desarrollo y la estructura de oportunidades que la sociedad les brinda.

Lo que muestra esta encuesta es un tema que ya se había puesto en la discusión pública, en términos de señalar que existía una suerte de agotamiento de las políticas públicas hacia la pobreza y, fundamentalmente de la necesidad de mejorar los indicadores de pobreza, pues el sólo considerar los ingresos monetarios como factor explicativo de la pobreza, deja de lado otros problemas sociales que la caracterizan.

Si se toma en cuenta el ingreso solamente, como se preguntara la Fundación Nacional de Superación de la Pobreza¹³ ¿existe una verdadera diferencia entre un individuo que recibe \$40 mil al mes (pobre según la CASEN 2000) y otro que obtiene \$42 mil (no pobre según la encuesta). La pregunta por la movilidad entre las líneas y las condiciones que impiden la caída en la pobreza del no pobre y en la indigencia al pobre, está recién siendo consideradas, principalmente a la luz de las condiciones de vulnerabilidad en que se encuentran los dos primeros quintiles.

La solución a largo plazo, evidentemente se relaciona con el desarrollo de las capacidades propias. Pero no se puede simplificar el problema. En los hogares de pobreza “dura”, por ejemplo, se hace difícil pensar que tengan posibilidades de éxito programas de corto plazo de apoyo a la iniciativa individual en la búsqueda de ingresos. Como muestra la encuesta panel de Mideplan, es necesario evitar la reproducción de la pobreza, ya que la gran mayoría de los hogares que se separan de su núcleo original, continúan en la misma situación socioeconómica que su hogar de origen, y quienes provienen de hogares indigentes, se empobrecen aún más. El desafío está en diseñar programas flexibles que permitan un acompañamiento integral, que posibiliten progresivamente el desarrollo de nuevas capacidades y destrezas de los distintos miembros del hogar, que generen estímulos a los esfuerzos en la consecución de niveles de vida más adecuados.

¹³ Entrevista a José Bengoa, Presidente FNSP, *Diario electrónico El Mostrador*, 5/7/01

Las cifras que hemos observado de rotación de la pobreza y reproducción de ésta en los nuevos hogares, nos obligan a mantener vigente y mejor focalizada la red asistencial de subsidios. Esta debe responder a estrictos criterios de focalización, pero tiene que readecuarse para facilitar su articulación con los programas de inversión social. En esta concepción, las políticas asistenciales pasan a ser, más que paliativos de la extrema pobreza, parte integrante y componentes de la inversión social pública, garantizando la equidad de éstas.

LAS TAREAS DEL FUTURO O ESTRATEGIAS Y CAMBIOS POSIBLES EN LAS POLÍTICAS SOCIALES

1. Re-conceptualización

El concepto operacional que orienta el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas sigue siendo el de “pobreza de ingresos”. Hasta hace una década, prevalecía el concepto de “pobreza de ingresos” como noción rectora en la implementación y evaluación de políticas públicas. Hoy día existe consenso que la pobreza es un fenómeno complejo y multidimensional, en las causas que la generan y sus efectos, lo que ha implicado la revisión y replanteamiento de los marcos conceptuales, instrumentales, y las estrategias de intervención de la pobreza. De esta manera se han desarrollado perspectivas analíticas de mayor integralidad que consideran en la definición, medición e intervención en pobreza, además de las tradicionales dimensiones referidas a la carencia de bienes materiales (alimentación, vestido, techo y educación), nuevas categorías, tales como las aportadas por Amartya Sen¹⁴ en su teoría sobre capacidades y realizaciones y en creación del Índice de Desarrollo Humano, o bien, como las nociones de vulnerabilidad, protección social y manejo social de riesgo¹⁵, el enfoque de Derechos de segunda y tercera generación, las nociones de capital social¹⁶, y el enfoque de exclusión¹⁷.

En los noventa se ha desafiado el uso estandarizado de este concepto, lo que ha llevado a la incorporación de una mirada más amplia acerca de la pobreza, integrando dimensiones que tienen relación con la naturaleza y contexto

¹⁴ Sean A. y Nussbaum M. “Capacidad y bienestar, claves esenciales del desarrollo. En *La calidad de vida*. FCE. México. 1996.

¹⁵ Holzman, R. y Jorgensen, S. “Manejo social del riesgo: un marco conceptual para la protección social y más allá”. Banco Mundial. 2000.

¹⁶ Durston, J. “Construyendo capital social comunitario”. En *Revista de la CEPAL* N° 69. Santiago de Chile. 1999.

¹⁷ De los Ríos, D. “Exclusión social y políticas sociales”. En *Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y El Caribe*. FLACSO. Banco Mundial. 2000.

socioantropológico de los pobres, superando de esta manera la mirada económica¹⁸.

En primer lugar, porque aún con incremento de las tasas de crecimiento persisten segmentos de la población que no superan la línea de la pobreza. Ello tiene como consecuencia la necesidad de plantear el problema desde una mirada que permita preguntar por la diversidad de factores que influyen causalmente en la reproducción de la pobreza.

Una familia tiene múltiples recursos, materiales e inmateriales. Saber cuáles son esos recursos y cuáles son las barreras que enfrentan esas familias, conocer sus estrategias de supervivencia y superación es indispensable para activar estos recursos, de manera que las personas puedan aprovechar la estructura de oportunidades existente. Diversos estudios¹⁹ muestran que existen estrategias para activar esas capacidades y que la combinación de ambas debe relacionarse con una estructura de oportunidades que permita la movilidad social. De acuerdo a los estudios realizados, hay bienes como la familia, las redes del vecindario, la iglesia, la escuela y las organizaciones de base que pueden actuar como elementos que activen las oportunidades de las personas más pobres. Uno de los desafíos de los programas sociales es potenciar este capital social y convertirlo en una instancia que desarrolle capacidades.

2. Crecimiento económico y activación del capital social

El crecimiento sigue siendo el gran impulsor de la generación de empleos y por tanto, fuente de ingresos para los hogares. Sin su presencia, es improbable la reducción masiva de la pobreza. La recuperación del crecimiento posee profundas implicancias sociales.

Ciertamente, no a todos beneficia de igual modo el crecimiento económico, por lo que se requiere que las oportunidades abiertas por la economía lleguen a los sectores más pobres y estos puedan aprovecharlas.

¹⁸ Parker, Cristián, *Evaluación de impacto en Programas de superación de pobreza, el caso del FOSIS*, 2003.

¹⁹ Ver Irarrázaval, Ignacio "Habilitación, política social y pobreza", *Colección Estudios Públicos*, CEP, 1995; Espinoza, Vicente "Redes sociales y superación de la pobreza", *Rev. Trabajo Social, Pontificia Universidad Católica de Chile*, Agosto 1995; Martínez, Javier y Margarita Palacios. *Informe sobre la decencia. La Diferenciación estamental de la pobreza y los subsidios públicos*, Ediciones SUR, Colección Estudios Urbanos, 1996.

Se ha estudiado la influencia que tienen factores como los activos de los pobres: capital humano, capital social y capital físico, en las condiciones de vida y generación de ingresos. Los activos pueden ser transformados de dos formas: por medio de la intensificación de las estrategias existentes o por medio de nuevas o diversificadas estrategias. La manera cómo se usen y qué estrategias serán adoptadas en situaciones de crisis económica está determinado por la familia, las relaciones al interior del hogar y factores comunitarios. Por otro lado, los factores de desigualdad al interior del hogar, en términos de género, edad, y referido a derechos y obligaciones, se traduce en diferencias en las habilidades para hacer frente a las dificultades económicas. Por último, la capacidad de respuesta de la comunidad a los cambios externos, depende de su stock de capital social (las normas, las redes de reciprocidad transformadas en organizaciones sociales, etc.)²⁰.

No obstante, iniciativas en el sentido de aprovechar la disponibilidad de activos en las familias y personas son importantes para canalizar capacidad de trabajo o emprendimiento. Un ejemplo de ello son las iniciativas que realizan diversas instituciones de apoyo al microcrédito para los sectores más pobres. Asimismo, las políticas orientadas a incentivar la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, repercuten positivamente no sólo en el aumento del ingreso del hogar, sino que es un factor de mejoramiento en la distribución del ingreso²¹. En este punto las políticas sociales tienen una tarea importante en facilitar las condiciones de acceso al mercado laboral de las mujeres de sectores más pobres, profundizando y extendiendo medidas como la jornada escolar completa, la ampliación de cobertura de la educación pre-escolar, el acceso a salas cuna y la flexibilización laboral.

Muchas de estas políticas encuentran una aplicación parcial o en ciernes, producto del impulso que han tenido las políticas sociales desde los 90 a la fecha. Sin embargo, las políticas sociales no han logrado adaptarse y acomodarse con la velocidad requerida a las nuevas dinámicas económicas y sociales que se están generando en los últimos años.

²⁰ Moser, Caroline. 1996. "Confronting Crisis. A Comparative Study of Household Responses to Poverty and Vulnerability in Four Poor Urban Communities". *Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs Series No. 8*. The World Bank.

²¹ Como lo plantea Beyer, Harald ("Distribución del ingreso: antecedentes para la discusión", *Estudios Públicos* N° 65, CEP, 1997), una de las variables que incide en la mala distribución del ingreso en Chile es la baja participación laboral de las mujeres de sectores más pobres. Las mujeres del quinto quintil tienen una tasa de participación laboral que dobla la de las mujeres del primer quintil. Ver además, Torche Aristides, "Conceptos y estrategias para superar la pobreza en Chile", en *Chile sin pobreza u sueño posible*, LyD y Fundación Miguel Kast (2003).

3. Descentralización

De alguna manera toda política social es local. Los problemas que enfrentan las políticas sociales son diferentes según el territorio y están distribuidos de una manera muy poco uniforme en éste. La lucha contra la pobreza exige condiciones de adaptación y de flexibilidad a las particularidades y características de la pobreza que los gobiernos centrales no pueden lograr.

Las ventajas de descentralizar las políticas sociales son múltiples. Permite, entre otros aspectos, generar diagnósticos más certeros y formular políticas heterogéneas, diferenciadas y focalizadas. Sin embargo, para que estos requisitos se cumplan se deben generar políticas para superar las ineficiencias en el proceso descentralizador como la contradicción entre los rígidos criterios de la administración central estatal y la necesidad de programas flexibles, el clientelismo político, la heterogeneidad en la capacidad técnica y financiera de los municipios y la ausencia de coordinación intersectorial. Por otra parte, en el proceso de descentralización se deben considerar riesgos tales como las economías de escala y externalidades en la provisión de servicios que podrían derivar en una producción subóptima de los servicios sociales por parte de los municipios.

Descentralizar implica no sólo otorgar más atribuciones al ámbito local, sino poder incorporar actores como ONGs y privados a la generación e implementación de políticas. En materia de políticas sociales, la contribución de múltiples organizaciones, fundaciones, asociaciones y voluntariado debe ser potenciada y aprovechada de mejor manera. La provisión de servicios no necesariamente la realiza siempre y de mejor manera el estado.

Ello exige un cambio en la implementación de gran parte de las políticas hoy en curso y un cambio de modelo, pues el vigente se basa en un estado centralizado, donde las decisiones se toman con poca información y se plantean soluciones homogéneas aún cuando las situaciones sean heterogéneas.

4. Mejoramientos en la gestión

Las políticas sociales enfrentan problemas de eficiencia y eficacia del gasto social. La excesiva cantidad de programas sociales, la duplicación de los mismos, la existencia de múltiples programas piloto que no logran institucionalizarse, la gran diversidad de programas y especialmente la lógica sectorial de mantener una "cartera de programas", independiente de sus impactos o resultados, atenta contra una buena gestión del gasto.

El aumento de la eficacia de los recursos implica la necesidad de evaluar los programas sociales. Hasta ahora se ha desarrollado un sistema de seguimiento de los proyectos de inversión pública y evaluaciones piloto de programas sociales. Además existe un seguimiento de la ejecución del gasto y, en el marco de la modernización del estado, se han elaborado indicadores de desempeño y de gestión de los organismos públicos. Sin embargo, estos procesos no apuntan o son coincidentes necesariamente con la evaluación de la calidad e impacto de los programas. Los programas en general carecen de evaluación y, cuando esta se efectúa, apunta a la cobertura y el gasto, pero no al impacto sobre los beneficiarios, ni a la rentabilidad social comparativa de los programas sociales. Muchos de los resultados de evaluaciones no se traducen en medidas efectivas de cambio, mejoramientos en la gestión, rediseño e incluso eliminación de los programas²².

5. Mejorar la focalización

La focalización es vista, por algunos sectores, como la panacea para lograr una mayor eficacia y eficiencia en las políticas sociales. Sin embargo, no existe una relación probada entre focalización y eficiencia. Adicionalmente, las inequidades en áreas como la salud o la educación, no se resuelven con mayor focalización. Por otra parte, los problemas medioambientales o de gestión urbana están fuera de éste ámbito. La focalización es útil como orientación del gasto hacia los sectores más pobres, pero es un instrumento limitado para resolver el conjunto de dilemas de la política social.

Todavía quedan mejoramientos importantes que hacer en materia de focalización de subsidios monetarios: al observar en detalle, se aprecian estos aportes diferenciados en la superación de la pobreza: el SUF es relevante para el decil más pobre, pero las PASIS están desfocalizadas. La mayoría de los hogares pobres, cuando adquiere una vivienda social, comprometen nuevos gastos (luz, agua, electricidad, gas y en los pobres no indigente, dividendos), que ante condiciones de quiebres (pérdida de empleo, enfermedad) debieran tener respuesta de la red asistencial. Este y otros ejemplos similares, o la vinculación de los subsidios con aspectos de promoción (ya se hace en algunos con educación, salud) son líneas que hay que profundizar para un mejor impacto y adecuación del gasto social en los sectores más pobres.

Por otra parte, la necesidad de focalizar programas y políticas en grupos específicos para igualar oportunidades, en áreas como salud, educación o

²² La evaluación de programas sociales y productivos, hecha por la Dipres del Ministerio de Hacienda, es una buena señal en esa dirección, pero aún insuficiente.

vivienda. persisten. Se han realizado múltiples programas compensatorios y programas de igualación de oportunidades a grupos más vulnerables. La información sobre las características de las personas más pobres es fundamental para mejorar la focalización de las políticas.

6. El sistema de protección social

Las políticas sociales deben responder entonces al desafío de crecimiento, empleo y protección social. En materia de ingresos y de satisfacción de necesidades básicas hay que generar una oferta (la sola existencia de Chile Solidario no es suficiente para garantizar soluciones a los grupos indigentes). Una vez que una familia supera el umbral de la pobreza, no sale definitivamente de ésta, sino que el riesgo de caer bajo la línea está siempre presente, dadas las condiciones de vulnerabilidad y riesgo de los más pobres ante los ciclos de crecimiento económico. Ello porque las tasas de crecimiento no siempre tienen un correlato igual en la creación de empleo, y porque, de no mediar políticas sociales efectivas, no existe un efecto social automático del crecimiento (o chorreo).

La gran meta país de estos próximos años debe ser entonces establecer una red de protección y dar oportunidades a los más pobres, definiendo como política prioritaria la superación de la pobreza.

Consolidar las prestaciones como una red de protección social, que garantice mínimos sociales y complementar estas acciones con medidas que protejan a las personas ante eventos catastróficos como alguna enfermedad, la pérdida temporal del empleo, o la pérdida de competitividad del sector productivo del cual forman parte, son desafíos centrales para las políticas sociales²³.

Un camino de reelaboración de la política social es caminar hacia el establecimiento de un sistema de protección social. Hoy día existe una suma de prestaciones sociales y programas, pero no existe una institucionalidad que los reúna, ni una red que permita ventanilla única, ni coordinación intersectorial ni criterios compartidos de elegibilidad, además que el sistema no cuenta con una lógica de derechos exigibles. Todas esas falencias debieran ser superadas al crear el sistema de protección social.

El sistema de protección social debiera ser un sistema de asistencia que responda a las condiciones de vulnerabilidad de los pobres (protegerlos de los

²³ Una completa elaboración sobre mínimos sociales puede verse en, *Propuestas para la futura política social*, Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza, 1999.

quiebres o situaciones de riesgo). En ese sentido hay que generar asistencia, pero también promoción, con diferente tipo de prestaciones, no sólo asistenciales, que se ponen en marcha y se garantizan para los grupos más pobres y/o vulnerables. El establecer un sistema de protección social implica instalar ciertos mínimos sociales garantizados, que no constituyan un techo, sino un piso de prestaciones y generar, a través de mínimos exigibles, la generación de derechos de acceso a esos mínimos sociales. El sistema diseñado debe contribuir a generar una estructura de oportunidades y no sólo de prestaciones asistenciales. Esta debe ser una instancia que permita desarrollar las capacidades de los más pobres.

Al mismo tiempo de establecer este sistema, se debe mantener el sistema de prestaciones universales como una estructura de oportunidades que facilite o potencie la movilidad social y el desarrollo de capital humano, bajo la premisa de no nivelar hacia abajo las prestaciones, pues perjudica la movilidad social.

Este sistema debe aportar en potenciar la relación con la constelación de actores que forman parte del sistema: sector público, sector privado y sector informal, destacándose la estrecha interrelación entre los beneficiarios, los gobiernos y las instituciones.

Si los sistemas de protección efectivamente logran articular la asistencia con una red social de desarrollo, universal, ciudadana, con énfasis en el capital humano, su potencial de impacto será ciertamente mucho mayor.

La idea es armonizar acceso donde no son universales (medida contra la exclusión y marginalidad) con provisión de calidad (enfrenta desigualdad), que combinados permitan crear una red de protección social. Combinación compleja, difícil de implementar, pero es la salvaguardia antes que los mínimos se transformen en un techo y no en un piso, que potencie la desigualdad. Por eso, la red de protección social debe cumplir dos funciones: guarecer a los más pobres frente a quiebres o a su vulnerabilidad y crear una estructura de oportunidades. De otro modo, la red sólo garantizará intervención pública cuando los mecanismos de mercado no existen o colapsan. No puede operar sobre la base de la excepción. Debe ser un sistema de estructura de oportunidades, donde hay un proceso y un conjunto de beneficios de diferente tipo y no solo asistenciales, que se ponen en marcha.

