

NUEVO GOBIERNO: DESAFIOS DE LA RECONCILIACION CHILE 1999 - 2000

2 - ABRIL - 2001

SC

Doc. 1

Gen. 1

FLACSO-Chile

Libros FLACSO-Chile

**Nuevo Gobierno:
desafíos de la reconciliación.
Chile 1999 - 2000**

Las opiniones que se presentan en los trabajos, así como los análisis e interpretaciones que ellos contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO-Chile, ni de las instituciones a las cuales se encuentran vinculados.

Ninguna parte de este libro/documento, incluido el diseño de la 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-Chile.

4110

La publicación de este libro, que recoge parte de las actividades de FLACSO, ha sido posible gracias a la colaboración de la Fundación Ford, The William and Flora Hewlett Foundation, a través del apoyo a los diversos programas de la institución.

321.4(83) **FLACSO-Chile**

**Nuevo Gobierno: desafíos de la reconciliación. Chile
1999 - 2000**

**F572nu Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 2000.
413 p.
ISBN: 956-205-150-1**

**CASO PINOCHET / DERECHOS HUMANOS / TRANSICION
POLITICA / DESARROLLO ECONOMICO / EDUCACION /
ELECCIONES PRESIDENCIALES / POLITICA Y GOBIERNO /
MEDIO AMBIENTE / PARTICIPACION CIUDADANA /
ANUARIO / CHILE**

© 2000, FLACSO-Chile. Inscripción N° 117.807. Prohibida su reproducción.

Editado por FLACSO-Chile, Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa

Teléfonos: (562) 225 7357-225 9938-225 9655 Fax: (562) 225 4687

Casilla electrónica: flacso@flacso.cl

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

Producción editorial: Carolina Stefoni, Marcela Zamorano, FLACSO-Chile

Diagramación interior: Marcela Contreras, FLACSO-Chile

Diseño portada: A•Dos Diseñadores

Impresión: Ventrosa Impresores S.A.

INDICE

Presentación	5
--------------------	---

CHILE Y LAS AMERICAS

La reconciliación nacional en América Latina. Utopía y "pomada" de los noventas <i>Brian Loveman</i>	9
Economía y democracia en América Latina. Una perspectiva desde el estudio Latinobarómetro <i>Marta Lagos C.</i>	37
Seguridad humana: una perspectiva académica desde América Latina <i>Francisco Rojas Aravena</i>	59

CHILE EN UN NUEVO ESCENARIO POLITICO

Chile bajo la administración Lagos. El difícil camino al Palacio de la Moneda <i>Luis Maira</i>	77
Cambio, continuidad y proyecciones de las elecciones presidenciales de fin de siglo <i>Manuel Antonio Garretón M.</i>	97
El nuevo escenario político <i>Paul W. Drake</i>	109
Las elecciones presidenciales de 1999: la participación electoral y el nuevo votante chileno <i>Patricio Navia, Alfredo Joignant</i>	119
Las mujeres en las últimas elecciones presidenciales <i>Indira Palacios, Teresa Valdés</i>	145
Clivajes y competencia partidista en Chile (1990-1999) <i>Leticia M. Ruiz-Rodríguez</i>	159

VERDAD Y RECONCILIACION. LOS DERECHOS HUMANOS DESPUES DEL ARRESTO DEL GENERAL PINOCHET

La participación del ejército de Chile en la mesa de diálogo sobre los derechos humanos <i>Brigadier Juan Carlos Salgado</i>	193
---	-----

Mesa en diálogo de Derechos Humanos en Chile. 21 de agosto 1999 - 13 de junio de 2000	
<i>Elizabeth Lira</i>	203
Augusto Pinochet en Londres. El caso Pinochet en los noticiarios de televisión	
<i>Giselle Munizaga</i>	221
Hacia el fin de la impunidad: Pinochet en Londres	
<i>Laura H. Paxton</i>	231
Reacciones del gobierno chileno durante el caso Pinochet	
<i>Carlos Vergara</i>	243

DESARROLLO ECONOMICO Y MEDIO AMBIENTE

La economía chilena en 1999	
<i>Oscar Muñoz Gomá</i>	259
Los dos ejes de la tercera vía en América Latina	
<i>Roberto Patricio Korzeniewicz, William C. Smith</i>	277
Los ONG's ambientales, actores fundamentales de la gestión ambiental	
<i>Ana María Muñoz</i>	309

RELACIONES EXTERIORES

La política exterior durante 1999: la consolidación de los nuevos tiempos	
<i>Paz Verónica Milet</i>	325
Reflexiones sobre la cooperación horizontal de Chile	
<i>Sergio Gómez E.</i>	331

CIUDADANIA, PARTICIPACION Y POLITICAS SOCIALES

La causa mapuche y el caso Ralco en su contexto histórico y presente	
<i>José María Bulnes</i>	341
¿Varones con delantal? Padres populares en las actividades domésticas y crianza de los hijos	
<i>José Olavarría</i>	353
La educación en 1999. Memorándum para el 2000	
<i>Juan Eduardo García-Huidobro S.</i>	377
Comunidades virtuales y ciudadanos on line	
<i>Rodrigo Araya Dujisin</i>	391

PRESENTACION

La agenda chilena en el año 1999 y en el primer semestre del año 2000, se caracterizó por tres hitos fundamentales: la elección presidencial, el consenso alcanzado en la Mesa de Diálogo sobre Derechos Humanos y el regreso del general Pinochet de su detención en Londres. También cobraron importancia en este período asuntos económicos y la aparición de nuevos temas tales como la irrupción de las reivindicaciones mapuches, temas ambientales y la participación de la sociedad civil en ellos, así como la creciente importancia de Internet en la organización y comunicación de actores sociales. Junto con ello cuestiones tales como los temas de masculinidad, el debate sobre la tercera vía en América Latina y la inserción internacional de Chile, conformaron parte importante de la agenda nacional. En la perspectiva latinoamericana la reconciliación nacional continúa siendo una temática relevante, así como los clivajes en torno a la democracia.

Este nuevo Anuario Chile 1999-2000, de FLACSO-Chile, que cubre el período 1999 y la primera parte del año 2000, focaliza en torno a los grandes temas descritos. Particular importancia se le ha otorgado al nuevo escenario político del país como resultado de la elección presidencial que, luego de dos rondas electorales, llevó a Ricardo Lagos a la Presidencia de la República para el período 2000-2006. También destacamos los artículos de dos integrantes de la Mesa de Diálogo sobre Derechos Humanos. Incluimos un acápite en donde se reflexiona y se entrega una sistematización de las acciones del gobierno chileno en torno al caso Pinochet. El análisis de la economía chilena en el año 1999 muestra su evolución en un período complejo de recuperación, luego de la crisis asiática.

Nuevo gobierno. Los desafíos de la reconciliación, Chile 1999-2000, está organizado en torno a seis grandes secciones: Chile y las Américas; Chile en un nuevo escenario político; Verdad y reconciliación: los derechos humanos después del arresto del general Pinochet; Desarrollo económico y medio ambiente; Relaciones exteriores; y, Ciudadanía, participación y políticas sociales.

En este Anuario hemos contribuido 26 autores; cada uno aporta sus análisis, visiones, interpretaciones y opiniones con una perspectiva plural y desde enfoques de las distintas disciplinas de las Ciencias Sociales. Cada uno de los autores y, por medio de sus trabajos, busca contribuir de manera efectiva al mejor conocimiento del país y colaborar en la tarea común de la construcción

democrática. No obstante lo anterior, las opiniones que se expresan en este libro no reflejan necesariamente los puntos de vista de las instituciones a las cuales se encuentran vinculados. La sistematización de conocimientos constituye un elemento esencial para el mejoramiento de políticas públicas y el diseño de formas innovadoras de participación ciudadana. Este libro busca contribuir a esta sistematización y a estos diseños.

FLACSO-Chile agradece a cada uno de los autores que han contribuido en esta publicación, en especial, a los académicos y personalidades que, sin formar parte del plantel de nuestra institución, han aportado con sus estudios, sus análisis y sus contribuciones a este esfuerzo académico. Agradezco de manera especial el trabajo efectuado por la magister Carolina Stefoni, quien organizó y preparó la labor editorial que hace realidad este libro. En su producción contribuyó de manera especial el personal de FLACSO-Chile, tanto académico como de administración. Marcela Contreras produjo los distintos borradores que posibilitaron tener la diagramación final y Marcela Zamorano se preocupó de todos los aspectos referidos a la impresión de este nuevo título de FLACSO-Chile.

Nuevo gobierno. Los desafíos de la reconciliación, Chile 1999-2000, al igual que las actividades de investigación, extensión académica, docencia y otras que efectúa FLACSO-Chile, han sido posible gracias a la contribución y apoyo de distintas instituciones de cooperación internacional. En el período que cubre este libro, nuestra institución ha contado con un valioso aporte proveniente de una pluralidad de fundaciones y entidades filantrópicas, agencias de cooperación y de gobiernos. Especial mención debemos hacer del aporte institucional de la Fundación Ford y The William and Flora Hewlett Foundation. FLACSO-Chile en este período interactuó y desarrolló relaciones de cooperación, a través de las más diversas actividades, con una amplia gama de instituciones privadas, ONGs, organizaciones de la sociedad civil y con entidades gubernamentales, tanto del país como del exterior. En todas estas actividades nuestros objetivos esenciales han sido el aportar al desarrollo de las Ciencias Sociales y ampliar los conocimientos sobre nuestra sociedad, en el contexto de una cada vez mayor interdependencia con el mundo global; con énfasis en las perspectivas latinoamericanas y caribeñas. Estamos seguros que en la medida en que mejoremos y ampliemos nuestro trabajo y el fiel cumplimiento de los objetivos diseñados, podremos hacer un aporte más efectivo a la consolidación de la democracia en Chile y en la región y, a la vez, apoyar los distintos esfuerzos de integración y complementación regional desde la perspectiva del conocimiento científico que surge de las Ciencias Sociales.

Francisco Rojas Aravena
Director

CHILE Y LAS AMERICAS

LA RECONCILIACION NACIONAL EN AMERICA LATINA. UTOPIA Y "POMADA" DE LOS NOVENTAS*

Brian Loveman**

*"Dejen de hacer el mal, aprendan a hacer el bien. Busquen la justicia, den sus derechos al oprimido, hagan justicia al huérfano y defiendan la vida".
Isaías 1,17*

"Sólo aquellos capaces de reconocer y encarar el pasado pueden aprender la lección y asegurarse de que nunca jamás se repita, al avanzar hacia la creación de un nuevo futuro para las generaciones venideras".

Informe CEPAZ. El Salvador. enero, 1998

Desde fines de la década de los '80, la "reconciliación nacional" ha sido un tema político candente en muchos países de América Latina. En cada uno de ellos la referencia a la "reconciliación política" ha tenido un significado y un subtexto idiosincrático e histórico particular. Sin embargo, estos países comparten la referencia a la posibilidad y a la dificultad de superar la violencia y el legado humano y político de las guerras civiles y de los conflictos que ensangrentaron el hemisferio occidental desde los años sesenta hasta finales de la guerra fría. Desde Guatemala a Chile, con matices importantes y a la vez difíciles de discriminar, las violaciones de los derechos humanos en nombre de "la salvación de la patria" frente a la amenaza subversiva-marxista dejaron heridas abiertas que ni los recursos de amnistías, autoamnistías, tratados de paz, ni la intervención de las Naciones Unidas o de la OEA (como en el caso de Guatemala, El Salvador y Nicaragua) han logrado cerrar. Ha habido "comisiones de la verdad" y otras instancias creadas para establecer "la verdad" de lo sucedido como fundamento de una reconciliación nacional desde Chile hasta Guatemala¹. No obstante, y pese a las diferencias entre países, los temas de "la verdad", la justicia, la memoria e historia social, y sobre todo de los detenidos-desaparecidos, muertos que no han muerto, fantasmas que lucharon y sufrieron en su tiempo, han dificultado cualquier intento de "reconciliación nacional".

En América Latina, la década de los noventa se ha caracterizado por los esfuerzos de la llamada "reconciliación nacional" y también por la resistencia

* El autor agradece los comentarios y sugerencias de Iván Jaksic y Elizabeth Lira respecto de una versión primitiva de este artículo.

** Profesor de Ciencia Política, San Diego State University

a dicha reconciliación, sobre todo cuando se quiere "correr el velo del olvido" en vez de hacer de la memoria social y de la justicia la base de una reconciliación fundamentada en un compromiso consensuado de un "nunca más". ¿Cómo entender, entonces, la coexistencia entre apelaciones a la reconciliación y una tenaz resistencia a dichas apelaciones en América Latina desde la caída del muro de Berlín?

¿Reconciliación sin Conciliación?

Para muchos actores, sobre todo para los participantes en guerras revolucionarias, contrarrevolucionarias y guerras sucias, la reconciliación política se entiende más que nada como el restablecimiento de una estabilidad política y negociada mediante el olvido jurídico, cuestión que toma forma en las amnistías y leyes de "punto final". Reconciliarse es, según este concepto, terminar el conflicto vigente, poner fin a los gobiernos autoritarios y no indagar mucho sobre las situaciones que condujeron a violaciones de los derechos humanos. Tampoco se requiere reexaminar las causas de los conflictos armados, algunos de los cuales duraron décadas como fueron los casos de Guatemala, El Salvador, Nicaragua, y Colombia (país que no ha estado libre de guerras de guerrilla desde los cuarenta). La estabilidad política se obtiene, desde esta perspectiva, sobre la base de un "fin" de los conflictos violentos o de los gobiernos militares y de la elección de un gobierno nuevo, que se denomina "democrático", por el solo hecho de haber sido elegido². Sin embargo, dicho concepto de reconciliación ha sido resistido, tanto por la imposibilidad de las víctimas y sus familiares de "olvidar" las muertes, torturas, encarcelamientos o exilios sufridos, como por la falta de redefinición y readecuación de las instituciones constitucionales y políticas para una sociedad realmente democrática.

Debido a que nunca hubo una conciliación inicial ni una legitimidad institucional compartida y reconocida por las mayorías, el tema de la "reconciliación nacional" disfraza este hecho básico: en América Latina desde antes de los sesenta no hubo sino por excepción, instituciones políticas legítimas. No hubo sociedades ni moderadamente justas o equitativas, por lo que la consigna de "reconciliación nacional" de la década de los noventa implica impunidades variadas y reafirma el desequilibrio histórico entre minorías pequeñas que gobiernan y mayorías amplias que deben aceptar que "se corra el velo del olvido". En nombre de "la gobernabilidad", la "unidad nacional", y "el futuro" se ha tratado de legitimar el olvido y el perdón como fundamento de los regímenes sucesores de las juntas militares y gobiernos-

cívicos militares que predominaban en gran parte del hemisferio occidental desde 1964 hasta fines de la década de los ochenta.

No obstante, existen importantes variaciones en la región en cuanto a modalidades de resistencia a la impunidad como base de la reconciliación nacional. Sin pretender detallar una historia completa de esta resistencia, sus modalidades, logros y fracasos se pueden ejemplificar a través de los casos de Argentina, Uruguay, Chile, Guatemala y El Salvador. Sobre todo, se puede confirmar que la "reconciliación nacional" ha sido más una "pomada" política o una utopía soñada, que una realidad en América Latina entre 1989 y 2000.

Argentina

Argentina fue un caso particular de transición desde un gobierno militar a un gobierno elegido (1983) debido en gran parte a la derrota sufrida por las Fuerzas Armadas en la guerra contra Inglaterra por la soberanía de las Islas Malvinas. Desprestigiado y debilitado de manera irrecuperable, el gobierno militar argentino, no sin trabas, fue reemplazado en 1983 por un gobierno elegido. En un comienzo, militares de alto rango y algunos colaboradores civiles responsables de violaciones de los derechos humanos y otros delitos, fueron enjuiciados y condenados. Esto se hizo transfiriendo los juicios desde la jurisdicción militar a la jurisdicción civil, procedimiento bastante controversial y de cuestionable legalidad en el momento en que fue iniciado ³. Además, se recortó el presupuesto militar y se redujo el tamaño de las Fuerzas Armadas. Mediante cambios constitucionales e institucionales, como la Ley 23.554 de Defensa, se intentó limitar la ingerencia de las Fuerzas Armadas en los conflictos internos, con lo que el equilibrio cívico-militar parecía haberse alterado radicalmente.

Sin embargo, el gobierno del presidente Raúl Alfonsín sufrió presiones de sectores civiles y militares para limitar los juicios. El presidente aceptó una ley de "punto final" y el principio de "obediencia debida", liberando a los subordinados de toda responsabilidad penal cuando las violaciones de derechos humanos se hubiesen cometido en condiciones de servicio militar y bajo las órdenes de oficiales superiores. Hacia 1989, había entre 450 y 500 oficiales militares involucrados en procesos judiciales por crímenes cometidos bajo la dictadura militar.

La rebelión militar de abril de 1987 durante semana santa tuvo por resultado la Ley de Obediencia Debida, liberando de responsabilidad por crímenes cometidos "en servicio" a todo militar bajo el rango de coronel⁴. Le siguieron

otras rebeliones (enero 1988, diciembre 1988 y diciembre 1990). Además, en enero de 1989, un grupo guerrillero de izquierda atacó al regimiento de La Tablada. Cuando el peronista Carlos Menem reemplazó a Alfonsín como presidente, algunos líderes de las rebeliones militares ocuparon puestos de importancia y ejercieron influencia en la administración, sobre todo en políticas de defensa y seguridad interna. A pesar de las protestas de miles de argentinos en la plaza principal de Buenos Aires, Menem concedió, en octubre de 1989, un indulto a más de 200 oficiales (una amnistía hubiera requerido la aprobación del Congreso). Mediante el Decreto 392, Menem permitió que las Fuerzas Armadas participaran en misiones internas en casos de "conmoción social"⁵. Con todo, siguieron las tensiones cívico-militares hasta la cuarta rebelión militar en diciembre de 1990, que dejó centenares de heridos y más de veinte civiles muertos. Habían participado en ella más de la mitad de los oficiales indultados a fines de 1989. Dos semanas después, Menem indultó a los líderes de las dos primeras juntas militares del "proceso" (los gobiernos de 1976-1983), lo que redundó en protestas masivas en Buenos Aires y en un día de "duelo nacional" promovido por las organizaciones de derechos humanos. A su vez el representante argentino en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU renunció en un gesto de protesta. En enero de 1991, una encuesta pública reveló que el 63 por ciento de los encuestados creían que el problema mayor del país no era económico sino "moral"⁶.

Entre 1991 y 2000, las relaciones cívico-militares parecían mejorar en la Argentina, pero la reconciliación nacional se mantenía como una meta imposible de alcanzar. Los grupos de derechos humanos, así como los distintos grupos de las Madres de la Plaza de Mayo, nunca aceptaron la impunidad ni dejaron de demandar respuesta acerca del destino de sus familiares, especialmente por centenares de bebés nacidos en cautiverio, muchos de ellos apropiados por los mismos victimarios de sus madres. Los hijos de los desaparecidos han mantenido un activismo constante y un alto perfil a través de la organización H.I.J.O.S.⁷. La impunidad por las violaciones a los derechos humanos no había sido completa, pero tampoco habían sido atendidas cabalmente las demandas de justicia de los grupos de derechos humanos. Más allá del tema de los derechos humanos, las políticas neoliberales del presidente Menem y la extensa corrupción en la administración pública impidieron la restauración de cualquier sentido de legitimidad y consenso en el país.

Con la elección de Fernando de la Rúa como Presidente y el reemplazo del Comandante del Ejército, el general Martín Balza por el general Ricardo Brinzoni, hubo señales de un resurgimiento de la participación militar en los debates políticos y, más importante respecto a la falta de "reconciliación

nacional", tema menos considerado que en Chile, El Salvador y Guatemala. Hubo también nuevas justificaciones públicas por parte de personal militar de la "guerra sucia" de los años 70 y 80⁸. A mediados de 2000, lejos de ser un país "reconciliado", en Argentina se debatía de nuevo la historia de las décadas del sesenta y setenta y la "necesidad" de la contrainsurgencia de los setenta y ochenta. El nuevo ministro de Defensa, según el periodista Martín Granovsky:

"está obsesionado con el achicamiento del gasto fiscal.

Acostumbra explicar que los salarios magros y la falta de dinero para maniobras representan una cuota más que suficiente de sufrimiento para los militares en actividad.

—A los muchachos algo hay que darles —repite.

Los muchachos son los oficiales en actividad. Como el ministro no dispone de dinero, a los muchachos les da espacio, aire y autonomía. Y los muchachos lo utilizan:

Cuestionan los juicios de la verdad.

Sugieren formar una Mesa de Diálogo como en Chile. (Imaginan, claro, que en Chile la Mesa entre militares y abogados de derechos humanos garantiza impunidad, cuando solamente se compromete a guardar reserva sobre la identidad del militar que entregue datos sobre un desaparecido.) Opinan sobre la salida para la crisis institucional de los presos de La Tablada mientras el Congreso la discute. Intentan, y a veces lo logran, montar operaciones de acción psicológica en algunos medios, receptivos a la teoría brinzonista de la reconciliación, que el general suele resumir en una frase:

'Peor que el olvido es la verdad a medias'.

Alientan a los abogados de Carlos Suárez Mason para que logren un remedo caricaturesco de los Juicios de la Verdad. La idea es que, como mínimo, éstos queden equiparados a otros, mezclados y sin nitidez. Y, como máximo, que la tormenta judicial adquiera una imagen de tanta ingobernabilidad que el poder político pueda convencer a la sociedad de que, ya ven, lo razonable es liquidar de una buena vez el pasado y mirar hacia adelante"⁹.

Como signo de las heridas abiertas, en agosto de 2000 el mayor retirado del Ejército argentino Jorge Olivera fue detenido en el aeropuerto de Roma por Interpol, a pedido de la justicia francesa, por un secuestro en el que fue acusado de participar en 1976. El mayor retirado actuaba como abogado integrante de las cúpulas de la dictadura militar, incluyendo al ex almirante Emilio Massera y al ex Comandante del Primer Cuerpo de Ejército Guillermo Suárez Mason. La historia de la guerra sucia no estaba cerrada, ni el país reconciliado. Más

aún, se volvía a disputar la historia del pasado, un pasado que permeaba el presente, como también ocurría en los países vecinos, Uruguay y Chile.

Uruguay

En Uruguay la transición a un gobierno civil se hizo sin violencia y sin que el gobierno militar y sus partidarios pudieran imponer una nueva constitución, puesto que dicha propuesta fue rechazada en un plebiscito de noviembre de 1980 por 57.8 por ciento contra 42.2 por ciento en contraste con el plebiscito constitucional de Chile en el mismo año. Esto permitió dar cierta fachada de legitimidad a la Constitución impuesta por el gobierno militar de ese país. Entre 1980 y 1984 hubo negociaciones entre civiles y militares que condujeron al llamado "pacto naval" seguido por elecciones, en las que no pudieron presentarse como candidatos el líder del Partido Nacional debido a que estaba en la cárcel, ni el líder del Frente Amplio, ya que le fue prohibido participar en la contienda electoral. Los líderes militares exigieron, como parte del pacto, impunidad respecto a las masivas violaciones de derechos humanos ocurridas durante el período 1973-1984¹⁰. A su vez, el gobierno del nuevo presidente electo Julio María Sanguinetti liberó a casi todos los presos políticos y concedió una amnistía amplia. Los militares, por su parte, no consideraron necesario autoamnistiarse, como había pasado en Argentina, Chile y Guatemala.

En contraste con su contraparte argentino, el Presidente Sanguinetti no quería juicios contra militares ni quería enfocar el pasado sino el futuro. Sin embargo, las miles de víctimas de la represión militar empezaron una campaña para perseguir judicialmente a sus victimarios. El alto mando militar hizo saber que no permitiría que su personal fuera procesado en el fuero civil, a pesar de la ley y los códigos penales vigentes. Los militares comenzaron a presionar por una amnistía que les beneficiara retroactivamente. No faltaron rumores de golpe de Estado en 1986.

En estas circunstancias el gobierno consiguió la aprobación de una ley de amnistía con otro nombre: Ley de la Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado. Con ella se declaró que el Estado reconocía un punto final a su autoridad para procesar a los culpables por las violaciones de derechos humanos; sin embargo, la Constitución uruguaya permitía un plebiscito para ratificar o rechazar la legislación aprobada, siempre que se consiguiera las firmas del 25% de los votantes, una tarea bastante difícil en cualquier país. En diciembre de 1987, una petición de más de 600.000 uruguayos hizo posible dicho plebiscito, pese a las amenazas de sectores militares y civiles y el evidente

riesgo de que la lista de firmas fuera utilizada por los contrarios para otros motivos más siniestros.

El Presidente Sanguinetti y los sectores democráticos "moderados" se oponían a la derogación de la ley de caducidad. Argumentaron que los juicios a militares en Argentina habían dado resultados contraproducentes. Los grupos de derechos humanos y los partidos de izquierda y centro izquierda insistieron en que sólo la verdad y la justicia podrían fundamentar una democracia verdadera. Desde sectores militares hubo amenazas de todo tipo para el caso de que la ley fuera derogada.

El electorado uruguayo optó por la prudencia, influido tal vez por el miedo que aún persistía como resultado de la dictadura militar. Fue rechazada la derogación por 53% contra 41 por ciento no obstante, fue aprobada en Montevideo por un 54%, dando lugar a especulaciones sobre el legado de la guerra sucia y el terrorismo del Estado en las zonas rurales y las localidades pequeñas. Desde el exterior, la decisión del electorado uruguayo fue cuestionada, sobre todo por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que estimó que la ley de caducidad entraba en contradicción con la Convención Americana de Derechos Humanos. En 1991 la Comisión entregó esta opinión al gobierno uruguayo¹¹.

En la década de los noventa en Uruguay, incluso dentro de sectores de las fuerzas armadas, el tema de derechos humanos y sobre todo de los desaparecidos permanecía vigente. Hacia 1997, *Brecha* informó:

"La suerte corrida por más de 150 ciudadanos uruguayos detenidos por efectivos militares en Uruguay y en Argentina entre 1972 y 1980, sigue siendo una incógnita desde que en diciembre de 1986 fue sancionada la ley de caducidad de la pretensión punitiva del Estado. El artículo 4 de la ley obliga al Poder Ejecutivo a investigar y esclarecer las desapariciones forzosas, pero ese mandato constituye para el senador Rafael Michellini una 'asignatura pendiente'.

La actitud de algunos mandos de las Fuerzas Armadas, partidarios de superar esa 'asignatura pendiente', expresa una nueva tendencia compartida por 'un sector no mayoritario' de la oficialidad en actividad, según indicaron las fuentes consultadas.

Los altos oficiales dispuestos a encarar una 'solución definitiva' de la cuestión de los derechos humanos no habrían opuesto mayores reparos a una iniciativa de instalar una 'comisión de la verdad' para investigar el 'destino final' de los desaparecidos"¹².

En Uruguay, la guerra sucia, encarcelamiento y tortura, afectaron a un importante sector de la población aunque el número de muertos y desaparecidos fue menor que en los casos de Argentina y Chile. Sin embargo, la colaboración con la inteligencia militar y operativos clandestinos uruguayos con la Operación Cóndor, hizo del país y sus instituciones militares parte integral del terrorismo del estado sudamericano durante la década de los setenta y ochenta. El legado de esta colaboración y la memoria de la brutalidad del régimen, combinado con la memoria de la violencia y del terrorismo político tupamaro, con sus "cárceles del pueblo", robos, asaltos y asesinatos, impiden el olvido en "el proceso" uruguayo y dificultan alcanzar una reconciliación política efectiva. Como afirmaron los responsables del website del Internet Comentario Nacional, hasta el discurso de la izquierda uruguaya amenazaba con el "caos" del pasado.

"La apertura democrática de 1985 inició indudablemente una etapa de crecimiento económico y social para el país: los niveles de vida han aumentado sensiblemente y la organización social ha mejorado. Sin embargo, una corriente subterránea ha acompañado este proceso. La apertura del 85 se basó especialmente en una 'restauración' del viejo orden, y la dramática división entre los orientales continúa firme, a pesar que en los últimos 15 años el mundo ha cambiado completamente".

La izquierda uruguaya, con gran determinación, ha avanzado con las mismas banderas de comienzos de los años 70, al punto que en las elecciones de 1999 se convirtió en el primer partido del país.

Su estrategia se ha basado en la política de la envidia y el rencor, acumulando fuerzas mediante la crítica destructiva y el ataque moral a sus enemigos. Su conductor se ha mantenido persistentemente fuera del sistema, apoyado por los grupos izquierdistas más radicales que aglutinan un caudal electoral clave. Tal tesitura hace impensable que un gobierno izquierdista en Uruguay no termine en el caos total¹³.

Hacia el 2000 la restauración de las libertades públicas y la eliminación de muchas instituciones autoritarias ha tenido más éxito en la banda oriental que en Argentina o en Chile. En parte esta diferencia corresponde al fracaso de los militares uruguayos en imponer una constitución que expresara su visión política-institucional para el país. Sin embargo, en el editorial titulado "Aferrados al Pasado" que se reproduce, se entiende que el Uruguay de 2000 estaba lejos de un "punto final" de hecho y de una reconciliación política. Como en Argentina, Chile, El Salvador y Guatemala los detenidos-desaparecidos seguían presentes y "vivos" en la política nacional, al igual que

los muertos y secuestrados por las fuerzas revolucionarias de los setenta.

"La producción de un importante programa radial matutino nos había perseguido durante tres días para que participáramos el día 25 de mayo en un debate sobre el boicot a Antel. La oportunidad era más que interesante para contraponer ideas sobre el estado de las telecomunicaciones en Uruguay, un tema clave para nuestro futuro. Lamentablemente, pasadas las 7:30 de la mañana de ese día recibimos una llamada de la producción del programa en la que se nos comunicó que el segmento sobre el "tema Antel" había sido sustituido a último momento por el "tema desaparecidos".

Efectivamente, el conductor del programa se extendió desde las 7.45 hasta pasadas las 8:30 leyendo 'Búsqueda' y entrevistando al Gral. Seregni. Primero, una penosa enumeración de los tristes conflictos familiares del joven Gerardo Vázquez (tal vez, Simón Riquelme), y luego los intentos del general por acomodar su legado histórico en sus últimos años en este mundo.

Allí nos enteramos de que el joven Vázquez aceptó hacerse un examen de AND 'así nos dejan de joder de una vez por todas', y de su rencor hacia su posible madre biológica - Sara Méndez -, quien 'va a tener que darme muchas explicaciones por todos estos años de sufrimientos'. A continuación vino la clarinada del Gral. Seregni, anunciando que al final de cuentas los secuestros de Frick Davie, Geoffrey Jackson y Pereyra Reverbel por los tupamaros a comienzos de los 70, 'fueron tan brutales como los destratos que sufrieron los rehenes tupamaros en el aljibe'. Vaya novedad! Treinta años después! Seregni no dijo, sin embargo, que hacía él mientras la Cárcel del Pueblo se llenaba de presos.

Y así en la lluviosa mañana del 25 de mayo nos fuimos sumergiendo, una vez más, en el pasado. Y no para analizarlo sin pasión, por cierto. Sino para revivirlo.

Para regodearnos repitiendo las mismas palabras de siempre.

Por el camino radial quedó el "tema ANTEL". Que el futuro espere hasta mañana. Aunque el futuro sea el verdadero legado que le dejaremos a nuestros hijos¹⁴.

Cordiales saludos,

José Pedro Urraburu
Editor
comentarionacional.org

Mientras tanto, se reunió la Comisión para la Paz, formada con el objetivo de investigar los casos de los desaparecidos, en cooperación con la Organización de Familiares de Detenidos Desaparecidos. La intención era atender a gente de "todos los sectores" como también de mantener contactos con organizaciones relacionadas al tema de Argentina y Chile¹⁵. Más de una década después del plebiscito que confirmó la ley de caducidad, el olvido no se había impuesto y la reconciliación nacional seguía pendiente.

Chile

En Chile, el tema de la reconciliación política ha tenido una historia mucho más larga que en otros países de la región¹⁶. La reconciliación política ha sido un tema central en la historia reciente de Chile e incluso, antes del golpe militar del 73, la iglesia católica ya lo había planteado. Después de 17 años de gobierno militar, que impuso una nueva constitución en 1980, el primer presidente elegido democráticamente desde 1970 proclamó que sería "el presidente de la reconciliación". Tuvo muchos logros durante su gobierno que duró cuatro años, pero Patricio Aylwin fracasó en su propuesta de alcanzar una verdadera reconciliación política en el país. El legado de las violaciones de derechos humanos, la negativa terminante de las Fuerzas Armadas para reconocer la existencia de una política sistemática de represión (y no "excesos individuales") y la permanencia como comandante en jefe del Ejército del general Augusto Pinochet hasta 1998, entre otros factores, impidieron que se produjera una "reconciliación nacional".

En contraste con el caso argentino, las Fuerzas Armadas chilenas permitieron la transición hacia un gobierno democráticamente elegido dentro del marco de la institucionalidad impuesta por la Junta Militar. El gobierno de Patricio Aylwin, operó bajo limitaciones institucionales (y otras limitaciones autoimpuestas) y tuvo que enfrentar momentos críticos donde las fuerzas armadas enviaron "señales" y amenazas con el objeto de "rayar la cancha" sobre las "iniciativas permisibles". Los partidarios civiles de Pinochet controlaban el Senado y resistían prácticamente cualquier cambio a la institucionalidad vigente, o en otras palabras, al modelo político montado a partir de 1973 y formalizado en la Constitución de 1980.

Tanto Aylwin como su ministro de justicia, Francisco Cumplido, habían denunciado la ilegitimidad del sistema político entre 1980 y 1987, sin embargo, tuvieron que, dadas las circunstancias, someterse a la idea de gobernar dentro de los marcos establecidos. Si la reconciliación nacional pasaba por un

consenso mínimo con respecto a la constitución política y el papel de las Fuerzas Armadas en la sociedad, los amarres legales y políticos impuestos por Pinochet antes de salir del palacio de La Moneda obstaculizaron tal reconciliación, más allá del tema de los derechos humanos y de "la verdad" histórica sobre los acontecimientos ocurridos entre 1964 y 1973. En Uruguay, el país volvió con ciertos cambios a la constitución de 1967, en Argentina a la constitución de 1853 (con reformas), pero en Chile la transición política se tuvo que conformar a la visión de los vencedores de 1973. Este marco no era propicio para la reconciliación nacional, sino para una larga lucha política para deshacer, o defender, el nuevo orden institucional.

El presidente Aylwin tomó medidas importantes para reconocer públicamente el papel del Estado chileno (el gobierno militar) en las violaciones de los derechos humanos. Creó una Comisión de Verdad y Reconciliación para investigar los casos de los detenidos-desaparecidos y otros casos de muerte durante la dictadura militar. Promovió a su vez, una legislación que reparara los daños causados a las víctimas, desde exiliados y exonerados hasta personas que sufrieron secuelas psicológicas y de salud como resultado de la tortura¹⁷. Después de 4 años de gobierno, el presidente Aylwin reconoció su fracaso, de "cerrar" la transición y de conseguir la reconciliación nacional. Su sucesor, el presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle también buscó variadas fórmulas para negociar un cierre del proceso de transición, fuera mediante una ley de punto final, una amnistía amplia para beneficiar a todos los sectores, o un acuerdo consensuado entre las cúpulas políticas para bajar el perfil del "pasado". No fue posible. Los grupos de derechos humanos y las agrupaciones de familiares de las víctimas mantenían una campaña nacional e internacional para impedir que reinara la impunidad. Se habían acumulado desde 1973 miles de querellas en los tribunales por violaciones de derechos humanos y otros crímenes cometidos durante el gobierno militar. A ellas se agregaban las querellas presentadas desde marzo de 1998 contra Augusto Pinochet por sus probables responsabilidades penales en la ejecución, el secuestro y desaparición de personas y las torturas aplicadas a presos políticos ("prisioneros de guerra", según el gobierno militar en su momento). Por su parte, los partidos de oposición y las fuerzas militares insistían en la misión salvadora y patriótica cumplida desde 1973, a pesar de posibles "excesos" ocurridos por el contexto político polarizado de 1970-73.

En 1998, después de una acusación constitucional en su contra y rechazada por la Cámara de Diputados, el ex Comandante en jefe del Ejército, Augusto Pinochet fue detenido en Inglaterra, donde permaneció durante más de un año. Su detención fue un hito histórico en el proceso de transición política de

Chile y también para la comunidad internacional, respecto a los regímenes legales de derechos humanos. Por razones de salud, el gobierno inglés decidió no extraditar a Pinochet a España. Al volver a Chile, en marzo de 2000, Ricardo Lagos, líder socialista, perseguido durante el régimen militar, había sido elegido nuevo presidente de la República. A pocos días de su regreso, Pinochet enfrentó la posibilidad de ser privado de su fuero parlamentario por el poder judicial. Sustentaba el cargo de senador vitalicio, cargo creado por los autores de la Constitución de 1980, abriendo la posibilidad de someterlo a procesos por crímenes cometidos durante su gobierno, no cubiertos por la ley de amnistía de 1978.

En agosto de 2000 la Corte Suprema confirmó la sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago en cuanto a desaforar al senador vitalicio. Otros oficiales de alto rango durante el gobierno militar, sobre todo militares activos en operaciones de inteligencia, habían sido procesados y algunos condenados a prisión. Voceros de las Fuerzas Armadas, activos y en retiro, y de los partidos políticos que habían apoyado al régimen militar protestaron por estas medidas calificándolas de "venganza". Por otra parte los grupos de derechos humanos y las agrupaciones de familiares de detenidos desaarecidos celebraron el hecho de que por fin, hubiera "verdad" y "justicia".

En discursos cruzados y antagónicos se debatía la "verdadera" historia de los años sesenta a los noventa. Mientras tanto, el gobierno había convocado una "Mesa de Diálogo" cuyo objetivo era una vez más, intentar descubrir el destino de los detenidos-desaparecidos. Participaron abogados de derechos humanos, grupos de las Iglesias y de la comunidad judía, además de representantes de las fuerzas armadas. Si bien la Mesa de Diálogo era una instancia instrumental y novedosa que tuvo detractores y partidarios de izquierda y de derecha, no era ni podía ser, una instancia para idear un fin al proceso de transición política del país. La declaración final de la mesa de diálogo no mencionó la meta utópica de reconciliación que había dominado el discurso público desde 1989 y ofreció como alternativa, sin rechazar explícitamente la reconciliación, la meta de **convivencia**. Finalmente, y después de tantos años de proyectos utópicos, desde la revolución en libertad hasta la reconciliación nacional, los chilenos tal vez puedan aceptar a "la convivencia" combinada con el compromiso nacional de un "nunca más" como una alternativa noble.

"El espíritu que nos anima es legar a las nuevas generaciones de chilenos una cultura de convivencia basada en la libertad, la verdad, la tolerancia y el respeto.

La Mesa de Diálogo estima que, sobre estas premisas se pueden crear las condiciones que efectivamente contribuyan a la unidad nacional y a profundizar las bases de la convivencia entre todos los chilenos".

El desafuero del general Pinochet, sin embargo, llegó a cuestionar incluso la posibilidad de convivencia. Tres diputados del Partido Socialista replantearon la necesidad de derogar el decreto ley de amnistía de 1978, tal como se había comprometido la Concertación en su programa de 1988-89. El Mercurio, en una editorial del 29 de julio de 2000, se opuso terminantemente a dicha propuesta, recordándole a los socialistas que la amnistía había beneficiado a centenares de subversivos y terroristas y que el pronunciamiento militar de 1973 se hizo necesario precisamente por los atropellos a las libertades cometidos por el gobierno de Salvador Allende:

"La inquietud de esos parlamentarios nace de que avizoran, con razón, la posibilidad de que los acuerdos de la Mesa de Diálogo conduzcan a encontrar los restos de personas cuyo paradero se ignora, lo que llevaría a aplicar la amnistía respecto de la muerte de esas personas. Así se pondría término a los respectivos procesos.

Todo el mundo - salvo grupos socialistas, como el de dichos diputados, y los liderados por el comunismo- coincide en que es necesario cerrar el capítulo de las recriminaciones por hechos del pasado. Como el único factor que lo mantiene abierto es la incógnita sobre personas desaparecidas, y ella podría despejarse a raíz de los acuerdos de la Mesa de Diálogo, el intento por invalidar la amnistía persigue, evidentemente, evitar que dicho capítulo se cierre.

La proposición de los diputados socialistas es, por lo demás, jurídicamente inviable. De acuerdo con el principio pro reo, consagrado en la Constitución, siempre se aplicará a los procesados por cualquier delito la ley más favorable, aunque otra posterior la derogue. Pero los aludidos parlamentarios parecen confiar en que ciertos criterios judiciales que implican desconocer textos legales y constitucionales expresos se puedan seguir extendiendo.

Por otra parte, si la atmósfera de rencores políticos en Chile abarcara a todos los sectores, también en el ámbito opuesto al socialismo podría haber motivación para desear derogar la amnistía. No debe olvidarse que a ella se acogieron no menos de mil 400 extremistas de izquierda, según comprobó la Comisión Asesora de Derechos Humanos que

funcionó durante el gobierno militar.

"Pero, de hecho, el único sector político preocupado de mantener latentes divisiones y odiosidades está radicado en la izquierda, cuyas responsabilidades históricas por la violencia armada amparada por el gobierno del Presidente Allende, por los atropellos a las libertades y por las torturas de opositores de que dio cuenta el acuerdo de la Cámara de Diputados de 23 de agosto de 1973, justificaron el pronunciamiento militar. Eso explica que en 1978, cuando todavía no había sido olvidado el contexto histórico que rodeó al 11 de septiembre de 1973, la amnistía haya sido acogida con beneplácito virtualmente general, sin otras objeciones que las de la izquierda marxista.

A medida que se ha diluido la verdad histórica, algunos jueces han hallado fórmulas para burlar la amnistía, como, por ejemplo, la de considerar secuestradas a personas fallecidas cuyos restos no se han encontrado. Esa ficción ha conducido a la prisión indefinida de ex uniformados. Y de ella tomó pie la secretaria general comunista para iniciar la estrategia de presentar querellas contra el ex Presidente Pinochet, tema que ha reactivado la atmósfera de divisiones internas.

Este mismo efecto persigue una eventual derogación de la amnistía, intento que se aviene con la trayectoria histórica del PS, caracterizada por mantener y alimentar un clima de confrontación y animadversión entre los diferentes sectores de la sociedad chilena¹⁸".

De esta manera, El Mercurio, reivindicaba la historia oficial de las Fuerzas Armadas y la derecha política negaba la posibilidad de derogar la amnistía, aunque fuera una medida que contrariara la ley internacional y los convenios firmados por Chile después de la segunda guerra mundial. El autor de la editorial no consideró el hecho de que Chile hubiera estado en guerra, declarado por la misma junta y que tal estado de guerra exigía un trato de los "prisioneros de guerra" conforme con los convenios de Ginebra.

Por su parte los generales en retiro, "junto con repudiar la resolución de la Corte Suprema de confirmar el desafuero del senador vitalicio, afirmaron que tal determinación afectaría la predisposición positiva de los militares retirados de entregar información sobre el paradero de los detenidos desaparecidos luego de los acuerdos logrados en la mesa de diálogo". El presidente del organismo, general (r) Fernando Paredes, expresó su "inquebrantable lealtad con quien condujo el gobierno militar que salvó a Chile de la más grave crisis

institucional del pasado siglo y su plena convicción de la inocencia en los cargos que se le imputan". Agregó que el fallo de la Corte Suprema "mermará la convivencia social, volviendo a polarizar posiciones". Además, sostuvo que "todos los esfuerzos que se hagan por destruir la imagen del ex Presidente Pinochet y la gestión del gobierno militar serán inútiles porque la obra es monumental y los hechos indesmentibles"¹⁹.

Un aspecto implícito en el debate público seguía siendo, sin embargo, una meta contradictoria: establecer un punto final en términos político y jurídico a través de un "consenso" sobre un pasado cuyo significado histórico y ético no era compartido. Esta meta requería una mirada hacia el futuro sin poder procesar el pasado, una exigencia fáctica de impunidad, mediante la aplicación del decreto ley de amnistía de 1978, sin nombrar tal impunidad ni poder tampoco legitimar una amnistía impuesta unilateralmente, en contradicción con la ley internacional y de guerra, y a diferencia de la vasta mayoría de las amnistías concedidas en el país entre 1891 y 1978. Para el senador Sergio Diez, ex ministro del gobierno militar y otros colaboradores del régimen, los pecados de Allende y de la Unidad Popular se equiparaban ética y jurídicamente con violaciones a los derechos humanos, la tortura, el terrorismo del Estado y el desaparecimiento.

Tal como sucediera en Argentina y Uruguay, el Chile de 2000 estaba atrapado en debates sobre el significado del pasado, los pecados mutuos y el destino de los detenidos-desaparecidos. Por su parte el Presidente Lagos insistió de nuevo: "Yo tengo una agenda y la voy a hacer. A mí me eligieron para gobernar el futuro, a mí no me eligieron para ver lo que había pasado antes, todo Chile sabe lo que pienso sobre lo que pasó antes, pero mi obligación como Presidente es el futuro y en eso estoy"²⁰. Pero para muchos militares y civiles, el pasado se adueñaba del presente. El ex vice comandante en jefe del Ejército, el general Guillermo Garín se expresó así en una entrevista publicada en el diario La Tercera:

"¿Temen ser involucrados en procesos judiciales?

*Un militar no habla de temor. Pero muchos de nosotros van[vamos] a ser involucrados en esta vorágine de procesos que van a empezar. Este fallo [el desafuero de Pinochet] es muy delicado, porque al aceptar este precedente con respecto a la ley de amnistía, se abre una caja de Pandora imprevisible, donde se podrá involucrar a mucha gente"*²¹.

Después de esto se mantenía la duda sobre si sería posible alcanzar la "convivencia de todos los chilenos" y, peor aún, la reconciliación nacional.

Guatemala

La guerra civil en Guatemala, desde los años cincuenta hasta los noventa, estuvo relacionada, por una parte con la guerra fría y por otra con las históricas divisiones culturales y sociales entre grupos indígenas y los grupos más cercanos a los conquistadores del siglo XVI. Con una población indígena mayoritaria y sistemática e históricamente reprimida, Guatemala como estado-nación ha postergado la identificación y aceptación de un Estado multicultural. Con más muertos, torturados y desaparecidos que cualquier otro país latinoamericano, el legado político de las últimas cinco décadas, por no decir cinco siglos, pone en cuestión el concepto de la reconciliación nacional²². Los Acuerdos de Paz firmados entre el gobierno y las fuerzas guerrilleras, encomendaron como tarea al Estado guatemalteco el esclarecimiento histórico de las violaciones de los derechos humanos y de las desapariciones de ciudadanos guatemaltecos²³. Como se indicó en el décimo informe de MINUGUA:

"El artículo 10 de la Ley de Reconciliación Nacional (Decreto 145-96) dispuso que los 'organismos o entidades del Estado' debían prestar a la Comisión de Esclarecimiento histórico (CEH) 'el apoyo que ésta requiriera' en su labor de 'conocimiento y reconocimiento de la verdad histórica acerca del período del enfrentamiento armado interno'"²⁴.

Sin embargo, la propia CEH en su informe califica como precaria y no satisfactoria la colaboración brindada por el Ejército Nacional. Las respuestas fueron lentas, incompletas e insuficientes. La mayoría de las peticiones no fueron resueltas o lo fueron sólo parcialmente.

A pesar de las dificultades mencionadas, la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (UNRG), que unía y coordinaba la guerrilla en los años ochenta ponía en el 2000 el tema de la reconciliación nacional como tema principal en la agenda del país, proclamado en su website:

"URNG asumió en su oportunidad plenamente los contenidos y recomendaciones del informe presentado por la Comisión del Esclarecimiento Histórico (CEH). Valoramos en plena dimensión el informe y las recomendaciones que el mismo plantea, lo cual consideramos indispensable para impulsar la reconciliación nacional que es el objetivo final.

Como aspecto de trascendental relevancia la comisión determinó el hecho de que en Guatemala se cometió el delito de 'Lesía Humanidad'

tipificado como Genocidio.

Por la naturaleza del delito, la opinión pública internacional y la voz de todos los pueblos del mundo, consideran necesaria la intervención de la jurisdicción internacional, en el presente caso de la justicia española, para conocer y juzgar el genocidio cometido en Guatemala durante los primeros años de la década de los ochenta, periodo que coincide con los gobiernos militares contrainsurgentes, particularmente cuando el General Efraín Ríos Montt fue jefe de Estado.

URNG como parte signataria del Acuerdo que crea la CEH, reconoce el derecho de las víctimas a emprender acciones judiciales. Y en el caso del genocidio cometido en Guatemala el derecho de recurrir a la justicia internacional.

URNG también señala que la búsqueda de la justicia en el extranjero se ve motivada por la inoperancia del sistema de administración de justicia que aún encubre la impunidad y que debe ser adecuada e integralmente reformado, tal como lo establecen los Acuerdos de Paz, especialmente el del Fortalecimiento del Poder Civil.

URNG valora que la sociedad civil guatemalteca está encontrando posibilidades de reivindicar su derecho a la justicia, el cual no debe ser incompatible con la necesaria reconciliación nacional que el país requiere"²⁵.

Según los voceros de la coordinadora guerrillera en 1999, la presentación del Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico constituyó uno de los hechos más trascendentales de la historia reciente²⁶. Pero concluyó que "Los avances en materia de Derechos Humanos aún no llegan al punto en que pueda hablarse de una consolidación plena, que lleve a los ciudadanos a tener la certeza de que las formas de terrorismo de Estado no puedan nuevamente ser puestas en práctica. Persisten ejecuciones extrajudiciales, la violencia social manifestada en los linchamientos, la ineficiencia de los mecanismos institucionales encargados de procurar el debido proceso y la aplicación de la justicia, la intolerancia de algunos sectores, las condiciones de discriminación por razones de género y etnia principalmente. Tal escenario se complementa con los retrocesos que en materia de derechos económicos y políticos se han registrado"²⁷.

A fin de cuentas, las causas que dieron razón a la guerrilla de los años cincuenta

hasta los noventa no habían sido superadas al comienzos del año 2000:

"Es vital que no haya contradicción entre las políticas de gobierno y el espíritu y la letra de los Acuerdos, y a elló debe responder el Pacto de Gobernabilidad. La experiencia tenida en la última década, llámese esto concertación, o diálogos de actualización, ha sido verdaderamente nefasta y ha concluido invariablemente en fracasos con su caudal de descrédito y frustración. Esto lo debe de tener presente el actual gobierno para cuidar que esta convocatoria sea eficaz y promisoría.

La Alianza Nueva Nación cuyas fuerzas integrantes han sido actores y parte del Proceso de Paz, correspondemos a la convocatoria de un Pacto de Gobernabilidad en cuyo escenario expresaremos con absoluta independencia y con espíritu crítico en lo que sea necesario todas las posiciones coherentes y confluyentes para que el Proceso de Paz remonte, se consolide y profundice.

*Guatemala, 27 de enero de 2000"*²⁸

Como fue el caso de Argentina, Uruguay y Chile los temas de "la verdad", el destino de los desaparecidos y la "memoria histórica" mantenían vivos en Guatemala los obstáculos y las resistencias a la reconciliación nacional. Pero como siempre, la falta de una nacionalidad compartida y la discriminación racial y cultural, hacían aún más difícil conseguir la meta de la reconciliación política. En todo caso, Guatemala compartía con Argentina, Uruguay y Chile el peso y la pesadilla de los desaparecidos, como lo señalaba la Misión MINUGUA de la ONU:

"Numerosas recomendaciones de la CEH se encuentran relacionadas con el fenómeno de la desaparición forzada. Concretamente, que el Gobierno y el OJ inicien la investigación de todas las desapariciones forzadas que se tenga conocimiento, para aclarar el paradero de los desaparecidos; que el Ejército y la ex URNG aporten cuanta información tengan en relación a la desaparición de personas; que se adopten medidas especiales respecto de los niños desaparecidos; que exista reconocimiento del estado jurídico de la ausencia por desaparición forzada; y que se implemente una política activa sobre exhumaciones. Asimismo, se recomienda que el Estado de Guatemala cree y ponga en marcha, con carácter de urgencia, un Programa Nacional de Reparación a las víctimas de las violaciones a los derechos humanos y hechos de violencia vinculados con el enfrentamiento

armado y a sus familiares.

El 16 de marzo de 1999 el Gobierno de Guatemala dio a conocer su 'Posición inicial' ante el informe y las recomendaciones de la CEH. En [el] único documento público referido al tema, el Gobierno se remite²⁹ al contenido de los Acuerdos de Paz y omite pronunciarse, entre otros, respecto al cumplimiento de las recomendaciones relacionadas con el problema de la desaparición forzada. Esta posición gubernamental generó desaliento en las organizaciones de derechos humanos que, como se describe más adelante, se asociaron para impulsar el cumplimiento de estas recomendaciones, otorgando prioridad a la creación de la instancia de seguimiento que también recomienda la CEH. Debe destacarse que todos los candidatos a la Presidencia de la República de las elecciones de 1999, salvo un partido minoritario, reconocieron que el tema de los detenidos desaparecidos constituye un asunto de justicia histórica y un elemento indispensable para una verdadera reconciliación, que a pesar de su complejidad debe ser enfrentado"³⁰.

Como en los casos argentino, uruguayo y chileno, en Guatemala los desaparecidos del pasado pesaban en el presente y de la reconciliación "nacional" había muy pocas posibilidades.

El Salvador

El 16 de enero de 1992, en el Castillo de Chapultepec en la Ciudad de México, representantes del gobierno de El Salvador y del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) firmaron un acuerdo de Paz, terminando así una guerra sangrienta que había dejado miles de muertos, heridos, torturados y desaparecidos, más miles de refugiados y desplazados. Para las Fuerzas Armadas latinoamericanas, los acuerdos firmados en El Salvador eran terriblemente humillantes, ya que afectaban la composición del alto mando y de la oficialidad e incluso la soberanía del país. Las presiones económicas y políticas de los Estados Unidos hicieron necesario que, como parte de los acuerdos, se llevara a cabo una purga de las Fuerzas Armadas, y que se eliminara de sus filas a los responsables de violaciones de derechos humanos. Se exigió una fuerte reducción en su presupuesto y su personal, además de la creación de una policía nacional civil que incorporara a ciertos elementos de los ejércitos guerrilleros. Los acuerdos también incluirían reformas constitucionales y limitaciones importantes en el papel de las Fuerzas Armadas

en la vida política del país. Además se instalaría una misión de las Naciones Unidas (la ONUSAL) para supervigilar la implementación de los acuerdos y también constituir una comisión de verdad con personeros extranjeros³¹.

En resumen, las Fuerzas Armadas no pudieron eliminar a la guerrilla, ni la guerrilla pudo conquistar el poder para instalar un gobierno revolucionario socialista. Como resultado, las Fuerzas Armadas pagarían un fuerte precio por el "empate" y la guerrilla tendría que convertirse en una fuerza política legalizada, en un marco internacional que llevaba al país a una versión local del neoliberalismo que predominaba en el hemisferio.

Hubo resistencias y dilaciones en la implementación de los acuerdos, tanto por parte del Ejército como de sectores del FMLN. Sin embargo, ni las fuerzas armadas ni el FMLN rompieron la paz. El presidente Alfredo Cristiani, bajo fuertes presiones del gobierno de Estados Unidos, intentó implementar dentro de lo posible y prudente, algunos elementos de los acuerdos. El país estaba destruido y requería de una fuerte inversión en infraestructura para superar las huellas de la guerra. Para la inserción de los ex combatientes de ambos lados, faltaban empleos y oportunidades visibles y el gobierno no era capaz de diseñar programas adecuados de reparación y salud pública para los veteranos y sus familiares.

Una semana después de conocido el informe de la Comisión de Verdad, fue aprobada una amnistía amplia, dejando regir la impunidad en nombre de la paz social. En los meses siguientes fueron asesinados algunos ex comandantes claves del FMLN³².

Prevalecía un ambiente ambiguo, con algo de esperanza en el futuro pero cada vez más escéptico sobre las posibilidades reales de construir a partir de las ruinas de la guerra, una nueva democracia. En 1994 asumió la presidencia Armando Calderón, de ARENA. La violencia criminal crecía a niveles alarmantes, generando una confusa mezcla de violencia política, delincuencia común, mafias organizadas y nuevos escuadrones de la muerte. El gobierno apenas lograba cumplir con los acuerdos de 1992 respecto de los derechos humanos y las recomendaciones de la Comisión de la Verdad como concluyó El Centro de Paz (CEPAZ):

"Los principales objetivos definidos en las recomendaciones de la Comisión de la Verdad era la de fortalecer las instituciones del Estado, eliminar de una vez por todas las causas estructurales que generan la violencia, superar de la sociedad salvadoreña la impunidad, evitar

que se repitan las acciones, violencias del pasado y finalmente lograr la plena reconciliación de la sociedad.

A la fecha el Gobierno no ha cumplido con una buena cantidad de estas recomendaciones principalmente las relativas a la reconciliación nacional como: la indemnización moral y material a las víctimas del conflicto, ni la construcción de un monumento nacional, ni se fijó un día de feriado nacional en memoria de todas las víctimas, ni se ha instalado el Foro de la verdad y la reconciliación.

A nivel de los Derechos Humanos tampoco se ha cumplido con la ratificación de los tratados internacionales referidos a la convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad".

Dentro de sus conclusiones finales, la evaluación de CEPAZ expresó: "La reconciliación descansará en cimientos frágiles si no se atienden directamente las necesidades concretas de la población que sufrió el impacto de la guerra de manera mas directa"³³.

Al salir Calderón de la presidencia, la nueva Policía Nacional estaba desacreditada. En el mismo instante se informaba que la Policía investigaba los nexos existentes entre los secuestros y grupos armados pertenecientes a la antigua guerrilla, los cuales pretendían financiar nuevas actividades con el dinero de sus víctimas³⁴.

Emblemáticamente, El Diario de Hoy informó el 31 de julio de 2000: "País oró por fin de delincuencia", agregando, "Las iglesias y las autoridades civiles de todo El Salvador se unieron en común plegaria para pedir el fin de la ola delincencial que abate a la nación"³⁵. Cinco días antes, el mismo diario reportaba sobre las fisuras internas que afectaba al FMLN y que "miles de ex patrulleros cantonales paralizaron diferentes calles del país, para exigir al gobierno una indemnización por apoyo que brindaron al Ejército durante la guerra"³⁶. El reportaje señalaba:

"Los ex patrulleros obstaculizaron las principales carreteras de diferentes ciudades del país, entre ellas Santa Ana; Cojutepeque, en Cuscatlán; el Bulevar del Ejército, en Soyapango, San Salvador; carretera Troncal del Norte, cerca de Aguilares, y la autopista hacia Santa Ana, cerca de El Congo.

La mayoría de ellos son miembros de la Asociación de Ex patrulleros

de El Salvador (AEES).

Dijeron que el gobierno les ofreció 5 millones de colones para cada una de las nueve organizaciones que forman parte de el Comité Organizador del Servicio Territorial Salvadoreño.

Este comité agrupa a 85 mil ex patrulleros, distribuidos en los 14 departamentos del país.

Ellos se quejan porque no fueron tomados en cuenta para recibir los beneficios fruto de los Acuerdos de Paz, firmados en 1992.

...no en todos los lugares se logró una solución pacífica. En Cojutepeque, dos ex patrulleros se enfrentaron con agentes de la PNC que intentaron decomisarles los machetes y palos que portaban.

Uno de los ex patrulleros resultó herido y otro fue detenido y trasladado a la delegación de la PNC [Policia Nacional Civil] de San Pedro Perulapán"³⁷.

Entre tanto, la nueva policía nacional había sido infiltrada por la corrupción, lo que originó una serie de casos donde el personal policíaco figuraba como delincuente. La situación económica empeoraba, complicada también por desastres naturales y epidemias que no fueron controladas eficazmente por el sistema de salud pública.

De a poco la población perdía toda fe en el sistema político, recurriendo al Ejército como único baluarte contra la ola de crimen y la falta de oportunidades económicas. Como en varios otros países de la región, el narcotráfico, los secuestros organizados y la corrupción fueron los temas principales de los diarios³⁸. En julio de 2000 el nuevo presidente Francisco Flores firmó un acuerdo con Estado Unidos, aprobado por el Congreso, para el combate contra el narcotráfico. El tratado permite la instalación de una base de monitoreo dirigida por los estadounidenses en el Aeropuerto Internacional El Salvador (Comalapa). Los debates sobre el tratado recordaban las divisiones políticas de los 80 - con la gran ventaja de ser debates con palabras y no una guerra civil. Informó El Diario de Hoy:

"De nada sirvieron las peroratas del FMLN que calificaron la acción de inconstitucional y por la que prometieron presentar un recurso ante la Corte Suprema de Justicia.

Nada fue nuevo. El FMLN expuso que se violaban los artículos 146, 147 y 159 de la Carta Magna, referentes a la soberanía y a las atribuciones del Estado en materia de seguridad pública.

ARENA tampoco modificó su posición. Se amparó en que El Salvador no cuenta con la tecnología adecuada para combatir la narcoactividad, y que por ello es necesario firmar este tipo de acuerdos.

El PCN y PAN apoyaron a los areneros, aunque el PDC votó dividido, pues el legislador David Trejo no apoyó la ratificación.

El acuerdo establece que, además de la base, se contará con la actividad de varios aviones especializados en el rastreo de lanchas y avionetas utilizadas por los traficantes.

Los estadounidenses no podrán interceptar estas naves, porque dicha acción corresponde a las autoridades salvadoreñas.

...Las posiciones de los partidos fueron desde el tedio, hasta el salvadoreñismo Schafik Handal, del FMLN, se encargó de poner cierta 'pimienta' en sus intervenciones. Dijo que las intenciones del bloque de derecha eran permitir la instalación de la base de monitoreo, mientras la Corte Suprema retrasaba su decisión respecto del recurso que se interpondría.

"Estados Unidos tiene una larga historia de intervenciones militares, dijo.

Francisco Merino, del PCN, le contradijo al afirmar que ese discurso carecía de sentido y acusaba un extremo tinte ideológico.

El tema, aún después de los votos, no ha cerrado el último capítulo. El FMLN afirmó que continuará dando batalla"³⁹.

La guerra fría y la guerra sangrienta que afligió a El Salvador en los años ochenta habían terminado. Pero las divisiones políticas en el país, la impunidad por las violaciones de derechos humanos y la pobreza que flagelaba a la mayoría de la población, persistían. La pomada o la utopía de la reconciliación nacional había desaparecido en El Salvador así como había sucedido en la mayoría de los países de América Latina. El país oraba por el fin de la delincuencia y sería por obra divina o por un golpe de suerte que la convivencia

se transformara en posible. Sin embargo, los salvadoreños, al igual que la mayoría de los latinoamericanos, no podían contar ni siquiera con eso. ¿Qué hacer?

Desde Washington, D.C. y desde los ministerios de defensa del hemisferio se ensayaba una respuesta. Ya en 1997, en la II Conferencia Interamericana de Directores de Institutos de Altos Estudios Estratégicos, reunidos en El Salvador, "Los ejércitos de Latinoamérica se comprometieron a unir esfuerzos para enfrentar lo que ellos llaman las amenazas no tradicionales: narcotráfico, medio ambiente, entre otros. Este fue el resultado de la reunión celebrada en San Salvador. ... Representantes de los ejércitos de unas 20 naciones de Latinoamérica concluyeron que es necesario preservar la paz y los avances democráticos logrados en el continente, para lo cual las instituciones armadas deben coordinar políticas hemisféricas dirigidas a combatir males sociales como el narcotráfico, la pobreza y la degradación ambiental, entre otros". El presidente de la República, Armando Calderón Sol, dijo al inaugurar el foro que los ejércitos tienden a modernizarse y a tomar el papel que les corresponde en sociedades encaminadas hacia la democracia, y abogó porque logren unificar criterios para coadyuvar a resolver problemáticas comunes en Latinoamérica"⁴⁰.

Para enfatizar el "nuevo" papel de las Fuerzas Armadas en la vida del país, en octubre de 1998, el ministro de Defensa y general (r) Jaime Guzmán Morales, reveló el "Plan de la Nación", elaborado por el Ejército. El documento, "La nación salvadoreña su defensa, seguridad y desarrollo" presentó una visión de futuro de país, definiendo los múltiples papeles de sus Fuerzas Armadas en tiempos de paz: protección del ambiente, obras públicas, seguridad pública, misiones humanitarias, responder a desastres naturales, entre varios otros⁴¹.

En octubre de 1999, se informó que la policía y el ejército iniciaban un plan de seguridad para la recolección de café. "Unos 16.000 policías y 4.000 miembros del ejército de El Salvador iniciaron este lunes un plan de seguridad para las actividades de recolección de café, blanco de la delincuencia, aseguró este lunes el director de la Policía Nacional Civil (PNC), Mauricio Sandoval. Patrullas eran desplazadas este lunes por ciudades, carreteras y centros de acopio y beneficio del grano, como parte de la operación "Triángulo Productivo", ejecutada en todo el país a fin de garantizar la recolección y almacenamiento del café, principal producto de exportación de El Salvador"⁴².

Desde los acuerdos de paz de 1992 habían pasado ocho años. El país, como gran parte de Centroamérica y la región andina, enfrentaba nuevas guerras y antiguas divisiones políticas y sociales, sin más ilusiones sobre la posibilidad

de la reconciliación política ni mayores ilusiones sobre las utopías políticas de izquierda de antaño.

Conclusión: "Reconciliación Nacional" 2000

La reconciliación nacional ha servido como utopía soñada y también como "pomada" política en América Latina durante mucho tiempo. Sin embargo, las heridas del pasado están abiertas y las memorias antagónicas y cruzadas de guerras revolucionarias y contrarrevolucionarias, así como la violencia y represión consiguiente, viven en el presente. En casi toda la región, se lucha para interpretar y hacer predominar una u otra versión de la "verdadera historia" del pasado como instrumento para justificar lo hecho, o lo no hecho, y para fundamentar las políticas que apuntan hacia el futuro. La apuesta a la "convivencia" será un comienzo positivo, siempre que en nombre de la "reconciliación" no se olvide la importancia del "nunca más".

Notas

- ¹ Para el caso argentino, véase, *Nunca Más: Informe de la Comisión Nacional Sobre la Desaparición de Personas*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1984. Un enfoque comparativo se presenta en Priscilla Hayner, "Fifteen Truth Commissions -1974 to 1994: A Comparative Study", *Human Rights Quarterly* 16 (1994): 597-655; "In Pursuit of Justice and Reconciliation: Contributions of Truth Telling", in Cynthia Amson, [n. no m] ed. *Comparative Peace Processes in Latin America*, Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press, 1999: 363-383.
- ² Para los casos en que la reconciliación nacional se intentaba después de negociar el fin de una guerra interna, véase Cythnia J. Amson, ed. *Comparative Peace Processes in Latin America*, Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press, 1999.
- ³ El presidente Alfonsín dictó decretos ordenando el arresto y prosecución de los miembros de las tres primeras juntas militares que gobernaron el país entre 1976 y 1983 por varios crímenes y también la prosecución de varios líderes guerrilleros por atentados contra el orden público y asociación ilícita. Véase a Carlos Acuña y Catalina Smulovitz, "¿Ni olvido ni perdón? Derechos humanos y tensiones cívico-militares en la transición argentina" CEDES, 1991.
- ⁴ Para detalles de la rebelión y la Ley de Obediencia Debida véase Deborah L. Norden, *Military Rebellion in Argentina. Between Coups and Consolidation*, Lincoln: University of Nebraska Press, 1996: capítulos 5-7.
- ⁵ Véase J. Patrice McSherry, *Incomplete Transition. Military Power and Democracy in Argentina*, New York: St Martin's Press, 1997: 234-237.
- ⁶ Encuesta de Nudelman Bass, 2 febrero de 1991, citado en *Latin American Regional Report: Southern Cone*, February. 1999 y McSherry (1997): 242.
- ⁷ Hijos por la Identidad, la Justicia, en contra del Olvido y el Silencio.
- ⁸ En agosto de 2000, el nuevo comandante del Ejército, general Ricardo Brinzoni, se distanció de las políticas y el discurso conciliatorio del general Balza. A la vez, oficiales

militares en servicio activo y también retirados exigieron nuevas investigaciones y juicios para los actos terroristas de los Montoneros y el ERP, que dejaron muertos a militares y policías entre 1970 y 1990. Asimismo pidieron "juicios de verdad" recíprocos para los izquierdistas que dejaron el país casi destruido. Véase Victoria Ginzberg, "El Ejército impulsa una versión propia de los juicios de la Verdad. Vuelve la teoría de los dos demonios" *Página 12* (electrónico), <http://www.pagina12.com.ar/2000/00-08/00-08-05/pag03.htm>.

- ⁹ Martín Granovsky, "Opinión", *Página 12* (electrónico), 5 agosto, 2000.
- ¹⁰ Servicio Paz y Justicia, *Uruguay, Nunca Más. Human Rights Violations, 1972-1985*. Trans. Elizabeth Hampsten. Philadelphia: Temple University Press, 1992.
- ¹¹ Véase Lawrence Weschler, *A Miracle, A Universe. Settling Accounts with Torturers*, New York: Pantheon, 1990.
- ¹² Samuel Blixen, "La verdad debida", *Brecha*, 589, 14 marzo, 1997 (Versión Internet).
- ¹³ "NUESTRA VISION" <http://www.comentaronacional.org/pl/vision.htm> (18 agosto, 2000).
- ¹⁴ Uruguaycomentarios, <http://www.comentaronacional.org/> (18 agosto, 2000).
- ¹⁵ "Comisión para la Paz recibió llamadas de informantes. Comienza trabajo por desaparecidos", *El Observador* (electrónico) 18 agosto, 2000.
- ¹⁶ Véase Brian Loveman y Elizabeth Lira, *Las suaves cenizas del olvido. Vía chilena de reconciliación política 1814-1932*. Santiago: LOM-DIBAM, 1999, 2a edición, 2000.
- ¹⁷ Para un resumen de las políticas de derechos humanos de Aylwin véase, Elizabeth Lira y Brian Loveman, "Derechos humanos en la transición 'Modelo': Chile 1988-1999" en Paul Drake y Iván Jaksic, *El modelo chileno. Democracia y desarrollo en los noventa*. Santiago: LOM, 1999: 339-374.
- ¹⁸ Editorial, *El Mercurio* (electrónico), 29 julio, 2000.
- ¹⁹ "Generales (r) aseguran que fallo afectará entrega de información", *El Mercurio* (electrónico), 8 agosto, 2000.
- ²⁰ "Desafuero No Afecta La Agenda Oficial", *El Mercurio* (electrónico), 12 agosto, 2000.
- ²¹ "General Guillermo Garín: 'La mesa de diálogo está moribunda'", *La Tercera* (electrónico), 13 agosto, 2000.
- ²² Para un resumen de los movimientos guerrilleros en Guatemala entre 1950 y 1990, véase a Brian Loveman y Thomas M. Davies, Jr., *Che Guevara on Guerrilla Warfare*, 3a. edición. Wilmington, Del.: Scholarly Resources, 1997.
- ²³ Según el Informe, "la Comisión para el Esclarecimiento Histórico fue establecida mediante el Acuerdo de Oslo, del 23 de junio de 1994 [se instaló en 1997, recibiendo denuncias de violaciones de derechos humanos entre agosto de 1997 y febrero de 1998] para esclarecer con toda objetividad, equidad e imparcialidad las violaciones a los derechos humanos y los hechos de violencia que han causado sufrimientos a la población guatemalteca, vinculados con el enfrentamiento armado. La Comisión no fue instituida para juzgar, pues para esto deben funcionar los tribunales de justicia, sino para esclarecer la historia de lo acontecido durante más de tres décadas de guerra fratricida". Guatemala: Memoria del Silencio (electrónico), <http://hrdata.aaas.org/ceh/report/spanish/toc.html>.
- ²⁴ "Suplemento al décimo informe sobre derechos humanos de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala. Situaciones sobre derechos humanos", <http://www.minugua.guate.net/>.
- ²⁵ "La búsqueda de la Justicia Un Derecho de las Víctimas" <http://www.urng.com/urng040400.html>.
- ²⁶ UNRG, <http://www.urng.com/balance9.html>.
- ²⁷ <http://www.urng.com/balance9.html>. "El informe de la Comisión registró un total de

42.275 víctimas, entre hombres, mujeres y niños. De ellas, 23.671 corresponden a víctimas de ejecuciones arbitrarias y 6.159 a víctimas de desaparición forzada. El 93% de las violaciones de los derechos humanos y hechos de violencia fueron atribuidos al Estado, en tanto las acciones fueron realizadas por funcionarios públicos y agencias estatales, incluyendo el 92% de las ejecuciones arbitrarias y el 91% de las desapariciones forzadas. Asimismo, se registraron 626 masacres atribuidas a las fuerzas armadas".

"Un Pacto de Gobernabilidad para Cumplir los Acuerdos de Paz", <http://www.urng.com/ann270100b.html>.

"Suplemento al décimo informe sobre derechos humanos de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala. Situaciones sobre derechos humanos", 21 diciembre, 1999. <http://www.minugua.guate.net/>.

"Recomendaciones de la CEH", en "Suplemento al décimo informe sobre derechos humanos de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala. Situaciones sobre derechos humanos", 21 diciembre, 1999. <http://www.minugua.guate.net/>.

Naciones Unidas, *Acuerdos de Paz*. New York: Naciones Unidas, Departamento de Información Pública, 1992: *De la locura a la esperanza: Informe de la Comisión de la Verdad para El Salvador*. New York: Marzo, 1993.

Antonio Cañas y Héctor Dada, "Political Transition and Institutionalization in El Salvador," en Cynthia Arnson, ed. op cit. (1999): 69-95.

CEPAZ, "Evaluación del cumplimiento de los Acuerdos de Paz 1992-1997", El Salvador, enero, 1998, (electrónico), http://www.cepaz.org.sv/CEPAZ2000/cepaz_publica_mar.htm.

"Investigan nexos entre los plagios y grupos irregulares", *El Diario de Hoy* (electrónico), 25 mayo, 2000.

El Diario de Hoy (electrónico), 31 julio, 2000. <http://www.elsalvador.com/noticias/EDICIONESANTERIORES/2000/JULIO/julio31/>.

"Ex patrulleros se toman calles", *El Diario de Hoy* (electrónico), 26 julio, 2000.

Ibid.

Para ejemplificar, los titulares mayores de *La Prensa Gráfica* (electrónico), 19 agosto, 2000 fueron: "10 toneladas de cocaína pasan por El Salvador cada año"; "Amparo contra Asamblea por mordaza"; "Debaten depuración policial". *El Diario de Hoy*, llevó el titular "Confirman destitución de 400 agentes PNC", informando que "Destituciones, sanciones y revisión de casos, son las principales tareas en el proceso de depuración policial. ...Unos 400 policías estarían en proceso de destitución, afirmó ayer el Director de la Policía Nacional Civil (PNC), Mauricio Sandoval. El plan de depuración de la corporación inició hace dos meses, luego de que EL DIARIO DE HOY publicara detalles sobre actos delictivos cometidos por policías en ejercicio".

"Aprueban base de EE.UU", *El Diario de Hoy* (electrónico), 7 julio, 2000.

(<http://apc.nicarao.org.ni/pieca/contenidos/reg12-4.htm>).

Diálogo Centro-americano, San José, Costa Rica No. 34 Octubre 1998, El Salvador. "El ejército en tiempos de paz" * Da a conocer "Plan de Acción" sobre defensa, seguridad y desarrollo. (www.ciponline.org/dialogue/9810es05.htm.)

(<http://www.ciponline.org/dialogue/index.htm>). (November 19, 1999).

ECONOMIA Y DEMOCRACIA EN AMERICA LATINA. UNA PERSPECTIVA DESDE EL ESTUDIO LATINOBAROMETRO

Marta Lagos C.*

Introducción

Durante el siglo XX muchos fueron los desafíos que se le plantearon a la región, destacando por su importancia, dos áreas. Por una parte el intento de profundizar las democracias después de regímenes militares, que tuvieran capacidad para dar soluciones eficaces a los problemas y en las cuales existiera el pluralismo y la tolerancia necesaria para aceptar las diferentes formas de pensamiento. Por otra parte, los esfuerzos por lograr un crecimiento económico constante que permitiera remediar el problema de la pobreza extrema y perfeccionar las desigualdades en la distribución de la riqueza para crear una sociedad en que hubiera una mayor justicia.

Cada uno de estos dos grandes problemas plantea enormes desafíos, por lo cual los logros sólo podrán ser visibles en el largo plazo, de manera que aún queda un largo camino por recorrer para llegar a los niveles que se aspira correspondan a las democracias avanzadas.

Uno de los instrumentos que contribuye a entender las opiniones, percepciones y actitudes de los latinoamericanos en relación a los temas de desarrollo político y económico, es el estudio Latinobarómetro. Este consiste en una encuesta anual se realiza en 17 países de América Latina. Comenzó en 1995 con un número menor de países, lo que da cuenta de su consolidación en el tiempo, que se expresa en el creciente interés de los analistas y de altos funcionarios de los gobiernos y organismos internacionales por conocer sus resultados. Esta es su quinta medición, que expresa el grado de madurez en su desarrollo, convirtiéndose en una herramienta útil para mirar al continente en sus diferentes aspectos.

El presente artículo muestra algunos de los resultados más importantes de la reciente medición, los que adquieren mayor fisonomía a través de la comparación con años anteriores. De esta manera es posible indicar ciertas tendencias en la región, principalmente en los temas de democracia y economía.

* Economista, Directora Latinobarómetro.

Para una mejor comprensión de los datos disponemos de los resultados de otros barómetros realizados en otros continentes con distintos niveles económicos y culturales, como Europa y Sudáfrica, lo cual permite tener una percepción más clara de lo que está pasando en América Latina en relación al resto del mundo.

Es importante hacer notar que, pese a la importante cantidad de información que se ha logrado acumular, estamos todavía en un punto de partida, debido a que sólo poseemos cinco años de estudio efectuado en América Latina. en comparación con varias décadas de vida que tiene el Eurobarómetro, que, además, se realiza dos veces al año en todos los países de la Unión Europea.

Comenzaremos esta reflexión analizando uno de los problemas base de nuestras sociedades: la baja confianza interpersonal. Luego hablaremos brevemente de las actitudes de los latinoamericanos hacia la democracia, para terminar analizando sus actitudes hacia la economía.

I. La Confianza Interpersonal

El primer rasgo característico que sobresale de la cultura latinoamericana son los bajos niveles de confianza interpersonal. Esta actitud de los habitantes de cada país hacia su prójimo está en la base de las actitudes hacia las instituciones, la democracia, la política y la economía. La confianza interpersonal es un requisito previo para el desarrollo de una participación política efectiva, así como para el buen funcionamiento de las reglas del juego democrático. Una sociedad en la cual sus habitantes no confían en los demás, difícilmente podrá confiar en sus líderes o en las instituciones a las que éstos representan.

En general, América Latina presenta un bajo nivel de confianza interpersonal. Si vemos los totales latinoamericanos, nos podemos dar cuenta que desde 1996 hasta el 2000, ésta ha ido disminuyendo desde un 20% a un 16% entre quienes dicen que se "se puede confiar en la mayoría de las personas". Esta evolución de la confianza hacia una mayor desconfianza es culturalmente contracíclica si se considera que en ese mismo período América Latina crece económicamente, se consolidan sus democracias, y se abren sus mercados.

En Sudamérica y México (ver totales Sudamérica y México) la confianza había tenido una tendencia al aumento entre 1995 y 1998, de un 19% a un 21% para bajar bruscamente en 1999/2000 al 17%. Esta baja es atribuible a la crisis económica de 1999 en la región, transformando la confianza en un

indicador de coyuntura además de un rasgo permanente. En Centroamérica la confianza baja de 29% en 1996 a 14% en 1999/2000 (Ver totales centroamérica).

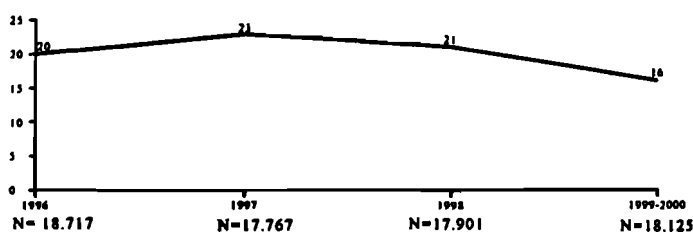
Los niveles de confianza interpersonal en otras regiones del mundo, como lo demuestran los datos del Eurobarómetro y el estudio Mundial de Valores, indican un nivel de confianza interpersonal considerablemente más alto que en América Latina, con un promedio de 60 puntos porcentuales en sociedades que han alcanzado altos niveles de desarrollo (Suecia 68%, Estados Unidos 50%).

Los niveles de confianza son determinantes para influir en el carácter del sistema social, político y económico. Cuando hay desconfianza, se requiere de mayor formalismos, se debe certificar la competencia de las élites, hay que establecer más mecanismos de control de las decisiones en los organismos públicos y privados y en definitiva, se dificulta el desarrollo de las instituciones. Mientras las sociedades avanzadas se basan en la confianza interpersonal donde la palabra puede constituir una base de la relación política o económica, las nuestras creen en los documentos certificados y en los formalismos. Aquí se encuentra una de las raíces del mayor grado de burocratización de los procesos decisorios del estado en América Latina y, por ello, la lentitud para encarar soluciones a problemas políticos o económicos.

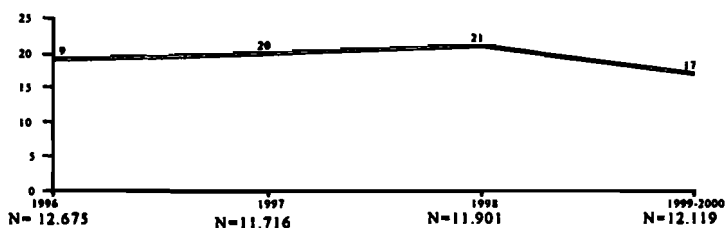
La baja confianza interpersonal afecta el grado de confianza hacia instituciones políticas, como los parlamentos, partidos y gobiernos locales, que también es baja. No se excluyen de esta influencia los medios de comunicación, hacia los cuales existe un bajísimo nivel de confianza (10%). También se ve afectado por este problema el sistema económico y de ahí que la confianza hacia la empresa privada y los empresarios es baja. Es por ello que a la hora de analizar la magnitud de los apoyos a la democracia hay que contrastar su apoyo con estos bajos niveles de confianza. Como veremos a continuación, cuando la democracia cuenta con un 60% de apoyo en la región, y solo un 16% confía en el prójimo, significa que la democracia ha tenido que sobrepasar las barreras de la desconfianza como un bien deseado y admirado por los pueblos.

Confianza interpersonal

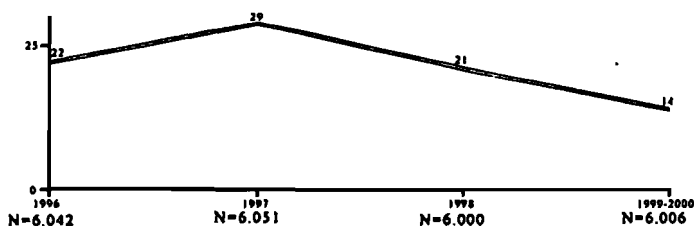
Totales América Latina



Totales Sudamérica y México



Totales Centroamérica



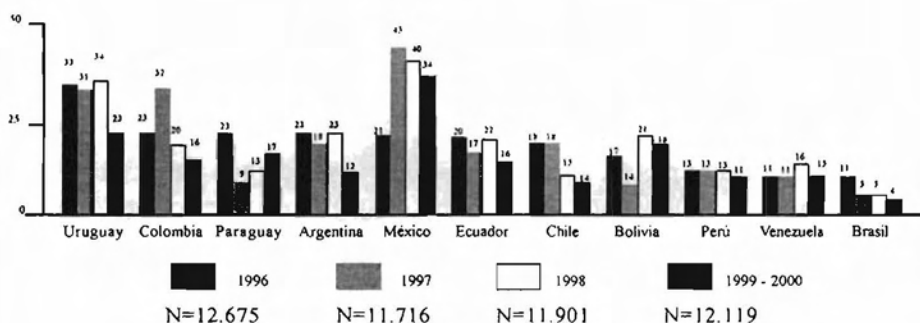
P. Hablando en general, ¿Diría Ud que se puede confiar en la mayoría de las personas o que uno nunca es lo suficientemente ciudadano en el trato con los demás?

Aquí sólo "Se puede confiar en la mayoría de las personas"

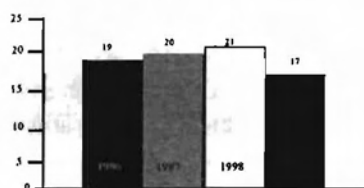
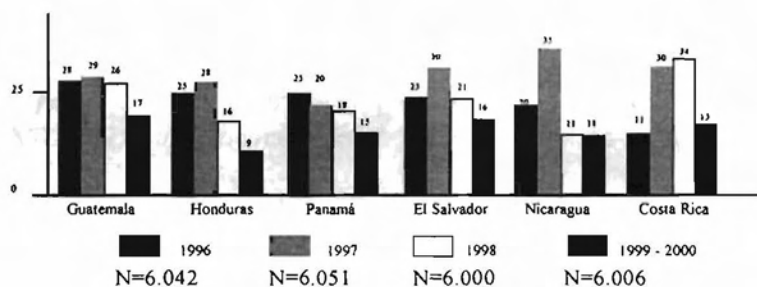
Fuente: Latinobarómetro 1996 - 2000

Confianza interpersonal

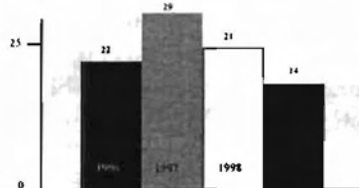
Sudamérica y México



Centroamérica



Sudamérica y México



Centroamérica

P. ¿Hablando en general, ¿Diría Ud. que se puede confiar en la mayoría de las personas o que uno nunca es lo suficientemente cuidadoso en el trato con los demás?

Aquí sólo "Se puede confiar en la mayoría de las personas"

Fuente: Latinobarómetro 1996 - 2000

II. Actitudes Hacia La Democracia

Entre las variables que se analizan para medir las actitudes hacia la democracia, examinaremos en estas páginas dos de ellas: el Apoyo a la democracia y la Satisfacción con la democracia.

Comenzando por el apoyo, éste se indaga con una pregunta de tres alternativas, que ha sido usada en diversas mediciones por el Eurobarómetro:

"La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno";

"En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático";

"A la gente como uno le da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático".

La democracia como sistema de gobierno tiene un apoyo estable a lo largo de los 5 años de datos recogidos por Latinobarómetro. Confirmando los datos anteriores, observamos que hoy día un 60% de los pueblos de los 17 países prefieren "La democracia a cualquier otra forma de gobierno".

Centroamérica (64%) tiene porcentajes más altos de apoyo a la democracia que Sudamérica y México (58%), con una diferencia para 1999-2000 de 6 puntos.

Entre los países las tendencias siguen siendo bastante estables. Uruguay, Argentina y Costa Rica son los países en los cuales la democracia tiene más apoyo (84- 71- 83% respectivamente). Entre los países que menos apoyo manifiestan a la democracia se encuentran Paraguay, Ecuador y Brasil (48- 54-39% respectivamente). De estos tres, el caso más destacable es el de Brasil que de un 48% en 1998 entre quienes decían que "La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno" baja a un 39%. Esta disminución se puede explicar por la difícil situación económica que le afectó el año pasado.

Sólo un 17% manifiesta que "en algunas circunstancias un régimen autoritario puede ser preferible a uno democrático" en América Latina, mientras otro 17% es indiferente a cualquier forma de gobierno, un 4% dice no saber, y un 1% no responde la pregunta.

"En algunas circunstancias un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático" alcanza las menciones más altas en Paraguay con un 39%, un 34% en México, y las más bajas en Uruguay con un 9%, Costa Rica y Nicaragua

con un 6%. Venezuela tiene un 24%, Colombia 23% y Brasil 24%, Chile 19% y Argentina 16%.

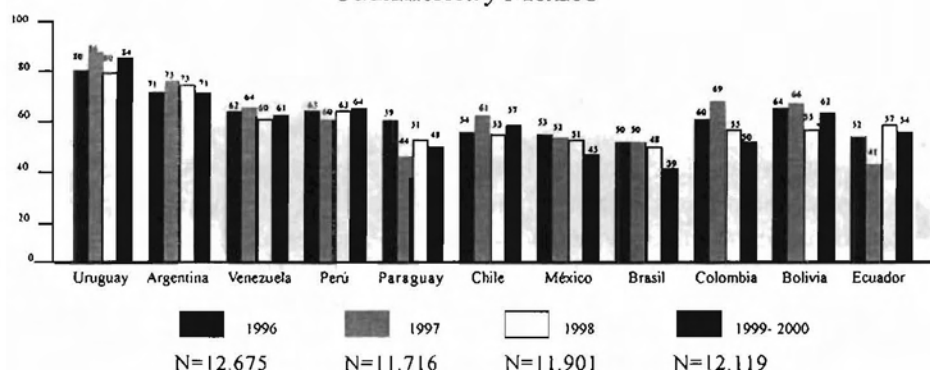
La indiferencia por el tipo de régimen ("A la gente como uno, nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático") alcanza sus mayores menciones en Brasil 28%, Ecuador 26% y Chile 22%, mientras que las más bajas en Uruguay 6% y Costa Rica 6%.

Estos datos respaldan la afirmación de que la democracia en América Latina es mayoritariamente el sistema de gobierno deseado y preferido por los pueblos, siendo muy minoritarias las poblaciones que apoyan los regímenes autoritarios.

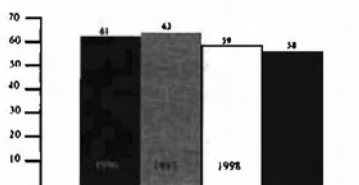
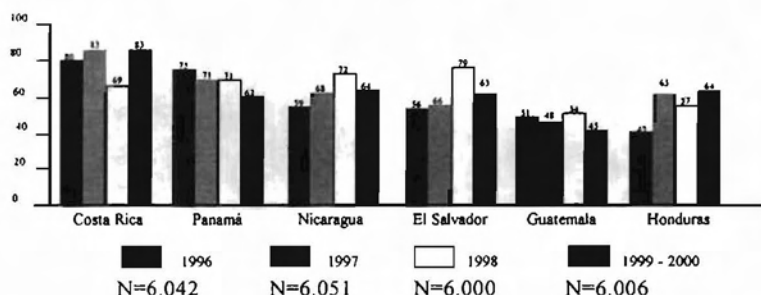
Los pueblos de América Latina apoyan a la democracia (60%) muy por encima del apoyo a cualquier otra institución privada o pública, con la sola excepción de la Iglesia Católica (77%)

Democracia es preferible

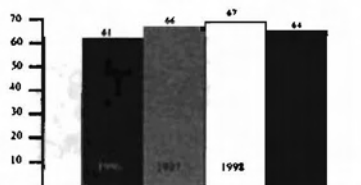
Sudamérica y México



Centroamérica



Sudamérica y México



Centroamérica

P. ¿Con cuál de las siguientes frases está Ud. más de acuerdo? La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno. En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático. A la gente como uno, nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático.

Aquí sólo "La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno"

Fuente: Latinobarómetro 1996 - 2000

Apoyo neto a la democracia

El 43% de los latinoamericanos confía en la democracia más que en sus conciudadanos. Mientras el 17% de los habitantes de América Latina desconfían de terceros, un 60% apoya la democracia. Al restar estas dos cifras, la confianza y el apoyo de la democracia, se obtiene la cantidad de ciudadanos que apoyan a la democracia sin confiar en el prójimo, ciudadanos especialmente desconfiados, que sin embargo confían en la democracia.

En Europa el 18% le entrega su apoyo a la democracia sin confiar en el prójimo, (APOYO NETO A LA DEMOCRACIA) y en América Latina el 43%. Es decir que la democracia tiene el apoyo de al menos un 43% de ciudadanos que no confían en nadie, sin embargo confían en la democracia. Este dato refuerza la fortaleza del apoyo a la democracia que hay en América Latina.

Estos datos adquieren mayor fisonomía cuando se comparan con los resultados de Europa, donde para las mismas preguntas, el Eurobarómetro obtiene un 60% de confianza y un 78% de apoyo a la democracia. Si situamos a América Latina en perspectiva comparada, podemos afirmar que en Europa hay 18 puntos más de apoyo a la democracia. La mayor confianza interpersonal en Europa puede influir en el mayor apoyo que se da a la democracia en comparación con América Latina. Esta diferencia cultural es mucho más gravitante que las diferencias de opinión sobre la democracia.

Se han separado los países del Sur de Europa, como Italia, España, Grecia y Portugal, que son países que han tenido regímenes autoritarios y transiciones a la democracia como tantos países de América Latina. En esos países observamos que el apoyo neto a la democracia es de un 24%, porcentaje que es superior al del conjunto de la Unión Europea.

	Confianza	Apoyo a la democracia	Apoyo Neto a la Democracia
Unión Europea	60%*	78%	+ 18%
Europa del Sur	60%*	84%	+ 24%
América Latina	17%	60%	+ 43%

*Promedios

Fuente: Eurobarómetro, Latinobarómetro.

Comparado con los niveles de confianza, América Latina al menos duplica a Europa en la demanda por democracia expresada en estos valores netos de apoyo, lo que es una muy buena noticia para la región.

La satisfacción con la democracia

La satisfacción con la democracia se mide con una pregunta que hoy día usan todos los barómetros de opinión con el objeto de compararla, utilizando metodologías similares. De esta forma podemos volver a comparar a América Latina con otras regiones del mundo. Esta pregunta está relacionada con la EFICACIA de la democracia para resolver los problemas económicos, políticos y sociales, a diferencia de la pregunta sobre el apoyo a la democracia que está relacionada con la democracia como forma de gobierno. La pregunta es la siguiente:

"En general, ¿Diría Ud. que está muy satisfecho, más bien satisfecho, no muy satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en su país?"

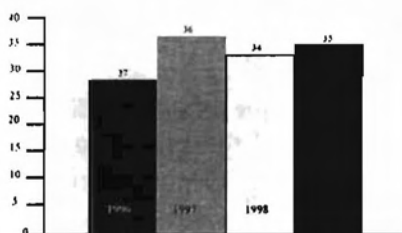
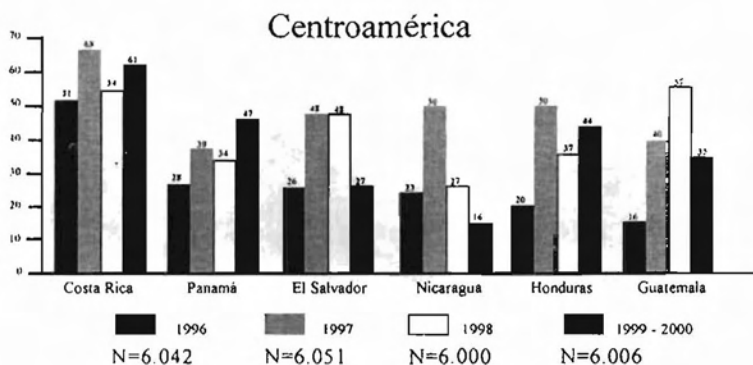
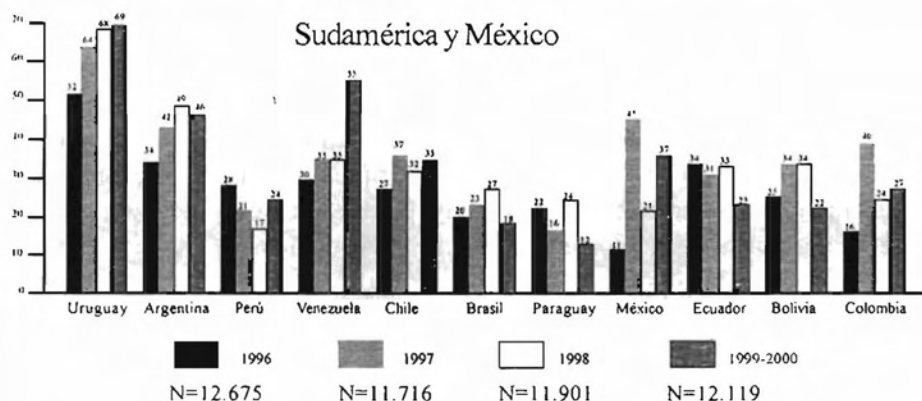
Como acabamos de ver existe un apoyo a la democracia como sistema que la legitima como el mejor sistema de gobierno en América Latina. A diferencia de ésta, la pregunta por satisfacción con la democracia nos señala que no existe una satisfacción similar con su funcionamiento, debido en gran parte a las altas expectativas de los habitantes en cuanto a la solución de los principales problemas. Estos sienten que el sistema democrático que apoyan no responde a sus demandas: sólo el 37% está satisfecho con la democracia en América Latina ("muy satisfechos" y "satisfechos").

En Sudamérica y México no se observan fluctuaciones en la satisfacción con la democracia, mientras que en Centroamérica en los últimos tres años, ha aumentado crecientemente la insatisfacción. Efectivamente la satisfacción baja de 49% en 1997 a 39% en 1999/2000.

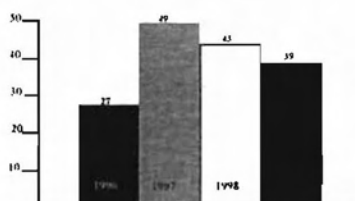
En cuanto a los casos particulares, hay que destacar que los únicos países de la región que tienen un nivel de satisfacción con el funcionamiento de la democracia superior al 60% son Costa Rica (61%) y Uruguay (69%).

Los países que más llaman la atención en cuanto a sus alzas, son por una parte Venezuela quien de un 35% para 1998 sube a 55% en 1999/2000, lo cual puede ser explicado por la popularidad que ha tenido el Presidente Chávez. En cuanto a las bajas más importantes nos encontramos nuevamente con Brasil, Paraguay y Ecuador que de un 27% en 1998 baja a un 17% en 1999/2000, de un 24% en 1998 baja a un 12% en 1999/2000 y de un 33% baja a un 15%, respectivamente. Tal como mencionamos anteriormente, estas disminuciones también están relacionadas con la crisis económica que afectó a la región y que se dejó sentir con más fuerza en estos países.

Satisfacción con la Democracia



Sudamérica y México



Centroamérica

P. En general ¿Diría Ud. que está muy satisfecho, más bien satisfecho, no muy satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en (país)?

Aquí están sumados "Muy satisfecho" y "Más bien satisfecho"

Fuente: Latinobarómetro 1996 - 2000

Indice de democracia

La combinación de la satisfacción con el apoyo entrega un índice que muestra los países con más apoyo y más satisfechos con su democracia en los últimos 4 años de acuerdo a los datos de LATINOBARÓMETRO.

Este ranking indica que las sociedades más democráticas, con el mayor apoyo y satisfacción en América Latina son Uruguay, Costa Rica y Argentina, y las menos democráticas son Paraguay, Brasil, México y Ecuador con el menor apoyo y satisfacción en los últimos cuatro años.

Indice de democracia más apoyo y más satisfechos	
Uruguay	73
Costa Rica	69
Argentina	58
Panamá	54
Venezuela	52
El Salvador	52
Nicaragua	48
Honduras	47
Bolivia	46
Chile	45
Perú	43
Colombia	43
Guatemala	43
Ecuador	40
México	40
Brasil	35
Paraguay	31

Legitimidad neta de la democracia

La legitimidad neta de la democracia es aquella que es independiente del desempeño y satisfacción del sistema. Es decir un sistema legítimo es aquel que la gente está dispuesto a apoyar pese a que en un determinado momento este no cumpla con las expectativas de la gente. Para calcular la legitimidad neta de la democracia se resta el apoyo y la satisfacción, quedando una cifra que indica aquellos que no estando satisfechos, apoyan al sistema democrático.

Al comparar la legitimidad neta de la democracia con los datos de barómetros de opinión con otras regiones del mundo, podemos observar donde se encuentra América Latina. El cuadro muestra los datos de la Unión Europea y Europa del Sur del Eurobarómetro y los datos de África.

Los datos muestran que en la Unión Europea tanto el apoyo a la democracia como su satisfacción están casi 20 puntos más arriba que en América Latina, sin embargo la legitimidad neta del sistema democrático en ambas regiones es del mismo nivel, alcanzando un 25% en la Unión Europea y un 23% en América Latina. En los países de Europa del Sur, España, Grecia, Portugal e Italia alcanza el 27% siendo superior a las otras dos regiones y en África sólo alcanza el 16%.

Legitimidad neta de la democracia - Europa - América Latina - África			
	Apoyo	Satisfacción	Apoyan sin estar satisfechos
Unión Europea	78%**	53%	+ 25%
Europa del Sur	84%*	57%	+ 27%
América Latina	60%	37%	+ 23%
Sub Saharan África	64%**	48%	+ 16%

* Promedios

Fuente: Latinobarómetro para América Latina, 1996-2000

Eurobarómetro para Unión Europea y Europa del Sur, 1997-1999

Sub Saharan África. Ghana Zambia. Sud África. 1997

III. La Economía y sus Expectativas

Como resultado de estos cinco años de mediciones, se puede afirmar que la gente percibe que le va a ir mejor en el futuro que a el país: 37% de las personas creen que su situación personal será mejor en el futuro, mientras que sólo el 28% cree que la situación económica del país será mejor en el futuro.

En años anteriores, la evaluación económica personal ha sido mucho más positiva que la evaluación que los propios ciudadanos hacen de la economía nacional. Es decir, su expectativa es ir más rápido y mejor que el promedio del país, lo que crea una presión de resultados sobre los desempeños de los gobiernos y de los sistemas. Es interesante ver que esta tendencia continúa, sobre todo si se toma en cuenta que este ha sido un año de crisis económica. La presión de expectativas se mantiene a pesar de la crisis pasada y del pesimismo presente.

Respecto a la situación económica futura de los países, que refleja la expectativa sobre el desempeño de la economía, el aumento más importante se produce en Sudamérica y México, expectativa que sube de 22 a 31%, de 1998 a 1999/2000, mientras que en Centroamérica ésta sólo sube 2 puntos de 22% a 24% respectivamente.

Se producen fuertes caídas de las expectativas positivas en Paraguay (10 puntos), Bolivia (9 puntos), Ecuador (7 puntos) y El Salvador (13 puntos) quedando en 25%, 14%, 17% y 13% respectivamente entre quienes esperan mejoras en la situación económica del país en el futuro. Los aumentos más importantes de las expectativas positivas se encuentran en Venezuela (29 puntos) donde llega a 57%, Chile (24 puntos) con un 45%, Argentina (22 puntos) con un 39% y Panamá (17 puntos) con un 35%, entre quienes opinan que la situación económica futura del país será mejor.

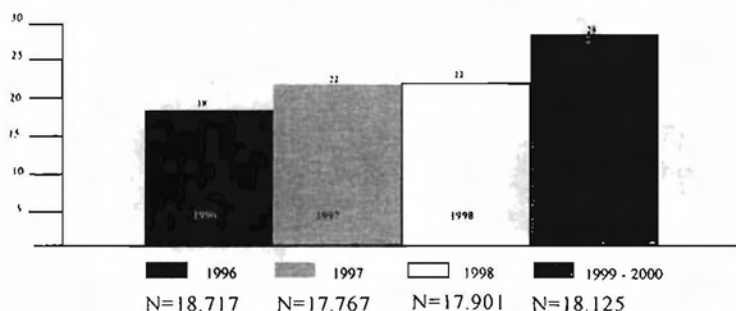
La expectativa país alcanza el 24% en Centroamérica, mientras que la expectativa personal alcanza el 34%. En Sudamérica y México la expectativa país alcanza el 31% y la expectativa personal el 31%, entre quienes creen que el futuro será mejor.

Las mayores presiones de expectativas se observan en Brasil y Colombia -en que la diferencia es de 19 puntos entre expectativa del país y la personal-, es decir hay un 19% de la población que cree que al país le va a ir peor que a ellos. Las mayores presiones de expectativas en América Central se producen en Honduras (15 puntos) y Costa Rica (13 puntos).

Es importante observar que el alza del optimismo en el futuro de la economía del país en Venezuela es consistente con el aumento del optimismo de la economía familiar, estrechándose la diferencia entre ambas variables en sólo 5 puntos en 1999/2000, a diferencia de lo que sucedía en 1998 que la diferencia era de 14 puntos entre el optimismo sobre la economía del país y la personal. Los datos de Venezuela llaman la atención a la luz de los problemas económicos del país en 1999, indicando una explosión de optimismo que no se condice con las condiciones reales.

Situación económica futura del país

Totales América Latina



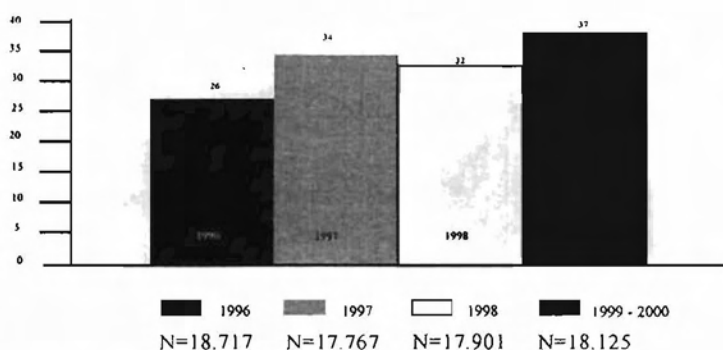
P. ¿Y en los próximos doce meses cree Ud. que, en general, la situación económica del país será mejor, igual o peor que ahora?

Aquí sólo "Mejor"

Fuente: Latinobarómetro 1996 - 2000

Situación económica personal futura

Totales América Latina



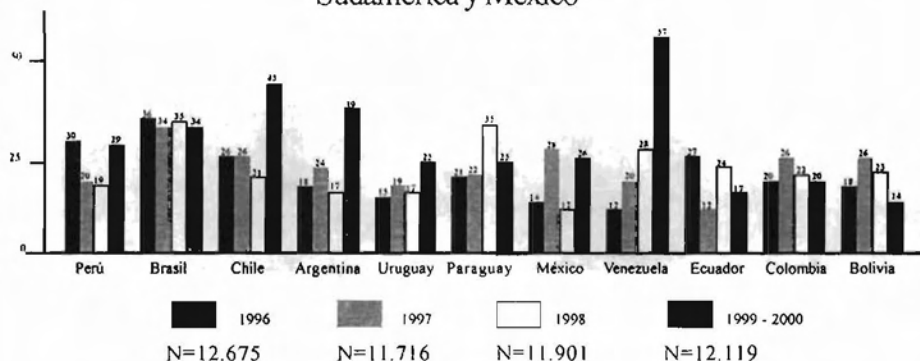
P. Y en los próximos doce meses, ¿Cree que su situación económica y la de su familia será mejor, igual o peor que la que tiene hoy?

Aquí sólo "Mejor"

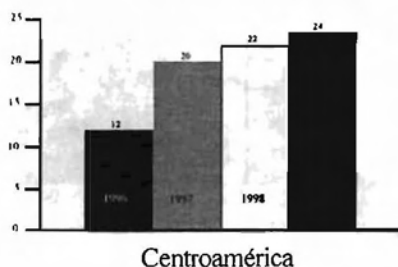
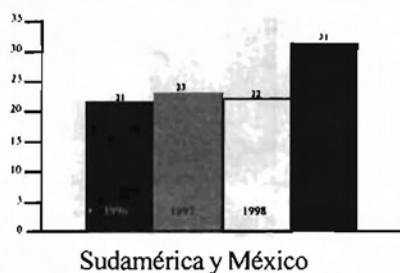
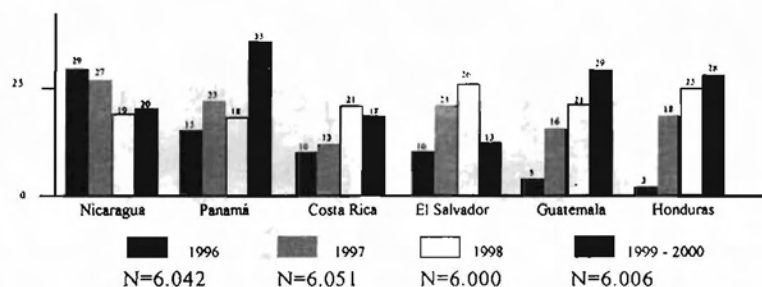
Fuente: Latinobarómetro 1996 - 2000

Situación económica futura del país

Sudamérica y México



Centroamérica



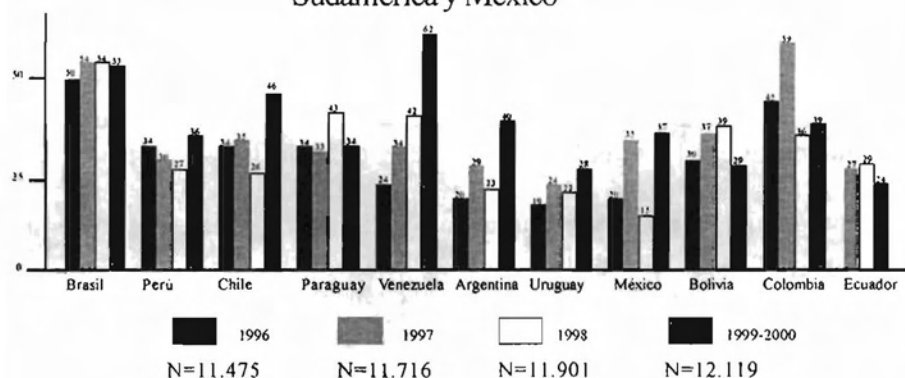
P. ¿Y en los próximos doce meses cree Ud. que, en general, la situación económica del país será mejor, igual o peor que ahora?

Aquí sólo "Mejor"

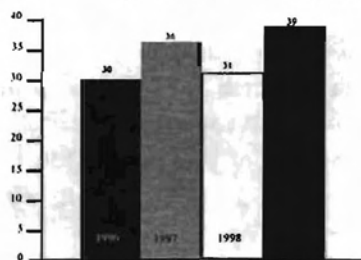
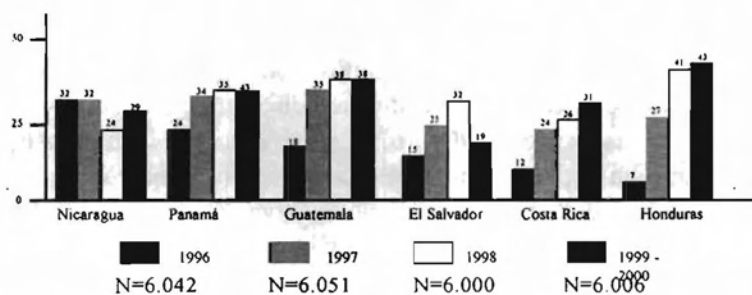
Fuente: Latinobarómetro 1996 - 2000

Situación económica personal futura

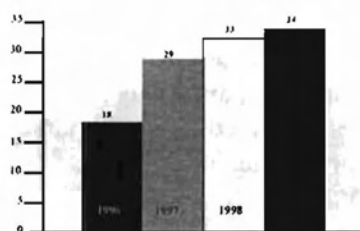
Sudamérica y México



Centroamérica



Sudamérica y México



Centroamérica

P. Y en los próximos doce meses, ¿Cree que su situación económica y la de su familia será mejor, igual o peor que la que tiene hoy?

Aquí sólo "Mejor"

Fuente: Latinobarómetro 1996 - 2000

La percepción de riqueza/ pobreza de la generación pasada y la futura

América Latina, una generación frustrada

Los ciudadanos de América Latina se sienten actualmente frustrados entre dos generaciones que tuvieron mejores oportunidades y tendrán mejores oportunidades en el futuro; la de sus padres y la de sus hijos.

Dos preguntas indican este fenómeno: Un 58% de los latinoamericanos responde que la generación de sus padres estaba "mejor" y un 52% responde que la generación de sus hijos estará también mejor que la de ellos.

Asimismo, se les pidió a los entrevistados que se ubicaran en una escala de uno a diez donde, donde 1 eran los "más pobres" y 10 los "más ricos". Los entrevistados ubicaron a su generación en 4.66 de la escala más cercano a los más pobres, mientras que los padres los evaluaron en el 5.76, y los hijos en el 7.64, más cercano a los ricos.

La generación actual se percibe en términos relativos como la más pobre de las tres generaciones medidas. Una situación de frustración que está lejos de reflejar los avances en bienes, desarrollo y democracia que ha mostrado la región en la última década. Es una generación insatisfecha con el contraste entre lo que la sociedad le ofrece y lo que efectivamente le entrega. Ellos, la generación actual, cree que sus padres tenían una mejor vida y consideran que sus hijos vivirán mejor.

Estos datos concuerdan con las expectativas que se mantienen más allá de las posibilidades de cada sociedad, donde cada cual cree que le puede ir mejor que al promedio del país. ¿Los latinoamericanos están esperando que el sistema les entregue cosas que de antemano el sistema no puede entregar? ¿Una frustración anunciada?

La economía de mercado y las privatizaciones

La frustración se manifiesta también en las evaluaciones que hace la población de las políticas de privatizaciones que han efectuado los gobiernos de la región.

Se observa así una baja de 46% a un 35% entre los que están de acuerdo con las privatizaciones y de 43% en 1998 a un 57% en 1999/2000, entre los que

están en desacuerdo. Se mantiene el apoyo a la economía de mercado, pero las poblaciones de América Latina ya empiezan a discriminar y evaluar los desempeños de sus distintos aspectos. Las privatizaciones crearon muchas expectativas en el pasado, hoy ven aminorada su imagen positiva por no haber producido los resultados anunciados en términos de mejores bienes y servicios para los habitantes.

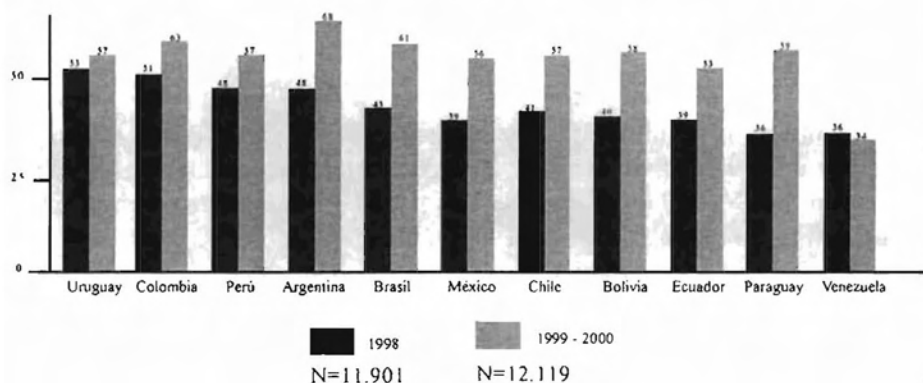
Esto también se manifiesta a nivel subregional: de un 45% que estaba de acuerdo en 1998 en Sudamérica y México con las privatizaciones, baja a un 36% en 1999/2000 y de un 48% en 1998 que estaba de acuerdo en Centroamérica baja a un 35% en 1999-2000.

Dentro de los países, las diferencias más destacables son Paraguay, Guatemala, Costa Rica y Argentina, quienes muestran diferencias importantes entre quienes dicen estar en "desacuerdo" con las privatizaciones entre 1998 y 1999/2000. En el caso de Guatemala hay 27 puntos de diferencia (36 %-1998- 63% -1999-2000), en Paraguay hay 23 puntos de diferencia (36% -1998- 59% -199-2000), en Costa Rica hay 22 puntos de diferencia (27% -1998- 49% -1999-2000) y en Argentina hay 20 puntos de diferencia (48 -1998- 68% -1999-2000).

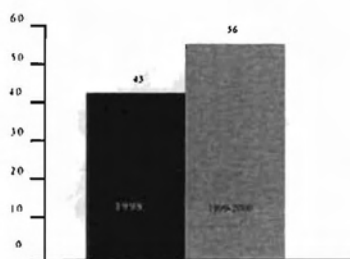
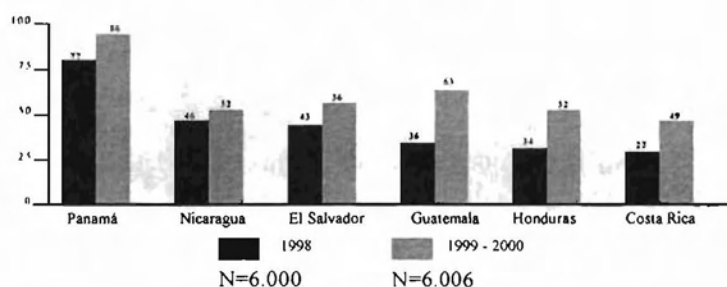
De todos modos hay países que mantienen cierta estabilidad como Uruguay, Venezuela, Nicaragua y Panamá, en que las diferencias entre 1998 y 1999/2000 son de un máximo de 4 puntos. Entre éstos los que están más en desacuerdo con las privatizaciones son los panameños (77% en 1998 y 76% en 2000).

Privatizaciones beneficiosas para el país

Sudamérica y México



Centroamérica



Sudamérica y México



Centroamérica

P. Está Ud. muy de acuerdo, de acuerdo, en desacuerdo o muy en desacuerdo con cada una de las frases que le voy a leer: Las privatizaciones de empresas estatales han sido beneficiosas para el país.

Aquí se sumó "En desacuerdo" y "Muy en desacuerdo"

Fuente: Latinobarómetro 1996-2000

Conclusiones

Los datos aquí entregados nos permiten tener una imagen de lo que está pasando en la región en cuanto a democracia y economía.

Los datos de satisfacción y apoyo a la democracia en América Latina la sitúan con una alta legitimidad, muy similar a la situación que se da en la Unión Europea. La diferencia mayor entre Europa y América Latina se encuentra en las características culturales, en la confianza interpersonal que existe en los pueblos, donde hay 40% más de europeos que confían en el prójimo que en América Latina.

En el apoyo y satisfacción a la democracia, América Latina está a 20 puntos de distancia respecto de Europa, diferencia equivalente a la distancia en términos de desarrollo económico.

Estos datos demuestran que no se puede exagerar la crítica al estado de la democracia en América Latina, ni exigir que esté a un nivel superior de fortaleza, que no corresponde a sus condiciones económicas y culturales. El mayor obstáculo a la consolidación de la democracia en la región es de carácter cultural, representado por el dato sobre la baja confianza interpersonal. El estudio da cuenta extensamente de las trabas culturales de la región y como ellas son quizá el mayor desafío para alcanzar una etapa superior de desarrollo.

Además vemos como la generación actual es una generación frustrada en cuanto a sus posibilidades económicas, frustración que está relacionada no sólo con el alto nivel de expectativas que ha generado el desarrollo de las democracias, sino que también con la repercusión que tuvo, al menos en el último año, la crisis económica. Un aspecto importante de estos datos lo encontramos en relación a la mentalidad económica de los latinoamericanos. Si bien vemos que en un primer momento la economía de mercado en sus diferentes aspectos (privatizaciones, liberación de precios, etc) había sido bien aceptada por la región, producto de la crisis vemos que principalmente las privatizaciones cayeron en cuanto a sus niveles de aceptación.

Pese a los buenos niveles de inversión extranjera que América Latina había manifestado en los últimos años, no previno lo que implicaba enfrentar una crisis económica en un régimen de liberalización. Ni siquiera los más fieles defensores del neo-liberalismo habían logrado vislumbrar que finalmente ante la crisis económica, que repercute inmediatamente en una crisis del empleo, se le pediría una vez más al Estado que interfiriera y que no sólo cumpliera

con el rol de administrador, sino que también con el de regulador y principalmente con el de reactivador de la economía, partiendo por la generación de empleos y llegando hasta la creación de políticas de reactivación que ayuden al sector privado a recuperarse.

Se puede concluir que, si bien América Latina ha avanzado bastante en mejorar los niveles de apoyo a la democracia y ha aceptado un tipo de régimen económico de mercado que permite establecer las bases hacia la integración económica de la región y la inserción al mercado mundial, subsisten problemas que entran su posterior desarrollo, como la desigualdad en la distribución del ingreso.

Todo esto implica nuevos desafíos para la región: lograr desarrollar y mantener un régimen democrático y un sistema económico que sea implementado de acuerdo a la realidad política, económica, social y cultural de América Latina.

SEGURIDAD HUMANA: UNA PERSPECTIVA ACADEMICA DESDE AMERICA LATINA*

Francisco Rojas Aravena**

A inicios del siglo XXI la gente empieza a ocupar un lugar central en el sistema internacional. Este es un cambio estratégico en la percepción del sistema global. Hoy reconocemos los inicios de este cambio. su efectivización constituirá un proceso al cual Estados y organizaciones de la sociedad civil deberán contribuir en forma simultánea.

La idea de que existen valores en torno a la persona humana que son necesarios preservar por sobre cualquier otro aspecto, ha estado presentes desde el nacimiento del derecho internacional público. Francisco de Vitoria (1480-1546) en uno de sus trabajos publicado en 1532, señalaba que desde el punto de vista del derecho internacional, cabía proceder contra un Estado que niegue a sus propios súbditos los derechos fundamentales. El humanitarismo ha sido una fuente esencial del derecho internacional desde hace 500 años, aun previo a la paz de Westfalia donde se estableció el orden interestatal en 1648¹.

Con el fin de la guerra fría y el proceso de globalización se incrementaron las oportunidades de cooperación en el sistema internacional y en diversas subregiones. La revolución en las comunicaciones, la nueva ola de democracia a nivel mundial y el fenómeno de la globalización, han contribuido a universalizar los valores y principios establecidos en la Carta de los Derechos Humanos. Su promoción y respeto exigen más asociación y mayor cooperación.

Un acercamiento al *global politics* desde la perspectiva de los intereses humanos, como lo desarrolla Mel Gurtov permite comparar matrices valóricas. Esta distinción de valores se origina en diferentes perspectivas teóricas². La teoría realista mira los fenómenos internacionales enfatizando la conflictividad y esto significa que no se dimensiona de manera adecuada la cooperación entre los diferentes actores. Las visiones transnacionales "*corporate-globalist*" enfatizan los aspectos económicos y la hegemonía de un modelo de producción y de división del trabajo de carácter capitalista. Sin embargo, si bien estas

* Las ideas de este capítulo las presenté en la Reunión Ministerial de Lysoen Network, en su reunión de Lucerna, Suiza, mayo 2000. También en la Conferencia de la UNESCO "What Agenda for Human Security in the Twenty-First Century?", París, Francia, noviembre 2000.

** Director FLACSO-Chile, Co-Director Programa Paz y Seguridad en las Américas.

"reglas del juego" son las que establecen la preservación general, son vistas como juego suma cero frente a otros valores. En ambos casos, tanto el realismo como el corporate globalist enfatizan, en ausencia de valores compartidos, la competitividad como fundamento del conflicto y la rivalidad permanente.

Al mirar el mundo desde una nueva perspectiva con una proyección de carácter humanista-global, los valores que se enfatizan son distintos. La necesidad de una perspectiva más holística significa plantearse la pregunta central ¿quién habla por el planeta? Las relaciones internacionales, a partir de esta pregunta, miran otros ángulos, lo que significa pensar en las relaciones como temática de la gente¹.

Con este enfoque es posible relacionar problemas diversos con nuevas prioridades. La principal prioridad necesariamente es la paz. Esta se asocia directamente a lo social y justicia económica, justicia política, gobernabilidad humana y la responsabilidad común en el balance ecológico.

Todo lo anterior se expresa en énfasis distintos y muchas veces alternativos en términos de los valores que buscan ser alcanzados. En el siguiente cuadro se comparan los principales valores que impulsan quienes apoyan las principales teorías antes referidas.

Valores alternativos en las teorías principales

	Realista	Globalismo Corporativo	Humanismo Global
Institucional	Negociación Influencia Misión Control	Acceso Jerarquía Influencia Consumo Capitalismo	Fiscalización (Accountability) Gerencia Igualdad de oportunidades Descentralización
Normas	Sistema de alianzas Hegemonía Misión nacional Proteccionismo Intervención	Cultura global Interdependencia igualitaria Laissez-faire Integración	Necesidades básicas Interdependencia Regímenes Internacionales "One world" Derecho internacionales
Estructura	Mantenimiento del sistema Bloques de poder	Mantenimiento del sistema Orden liberal	Transformación del sistema Orden global

Fuente: Mel Gurtov. *Global Politics in the Human Interest*. p. 25-26.

En la actualidad existen condiciones para establecer una coalición internacional, tanto de Estados como de organizaciones de la sociedad civil, para apoyar y promover iniciativas que propendan a establecer mayor seguridad para la persona humana y su desenvolvimiento como eje de la seguridad

internacional. Ello fundamentalmente a través del perfeccionamiento de un nuevo derecho internacional, que asegura la paz y la gobernabilidad y de la promoción de incentivos positivos. En este sentido destacamos la perspectiva señalada en la reunión de Lysoen "Innovative international approach will be needed to address the source of insecurity, remedy the synthoms and prevent the recurrent of threats which affect the daily lives of million of people"⁴.

El rol académico en esta tarea es fundamental. La experiencia de FLACSO-Chile y su Programa Paz y Seguridad en las Américas (P&SA), evidencian la importancia del diálogo entre académicos, funcionarios civiles y militares de gobierno y otros actores claves en el análisis del nuevo contexto internacional y en la generación de recomendaciones para avanzar en la estabilidad, el desarrollo y la paz.

La construcción de perspectivas comunes en el marco multilateral, el soporte político y social de Estados con pensamiento similar, más un sólido fundamento teórico, posibilitará el diseño de los nuevos bienes públicos globales necesarios para la seguridad internacional y el desarrollo sustentable en el planeta. Lo anterior significa que tenemos una oportunidad renovada de construir regímenes internacionales vinculantes que organicen desde una nueva perspectiva las relaciones en el sistema internacional, en donde la sociedad civil y la persona humana ocupan cada vez un espacio más relevante.

Con respecto a la seguridad internacional, necesitamos desarrollar una mirada más global y comprensiva. Una perspectiva holística capaz de mostrar la estrecha interrelación entre: *seguridad, desarrollo y paz*. Lo anterior se evidencia con mayor facilidad cuando está referido a sistemas políticos democráticos.

La evidencia muestra que los regímenes democráticos tienden a mantener relaciones pacíficas y desmilitarizadas. Por lo tanto, la guerra es un fenómeno extraño entre regímenes políticos democráticos. Existen casos excepcionales. Sin embargo, si se considera adicionalmente los regímenes internacionales que vinculan a los países capitalistas democráticos de occidente, la guerra es un hecho ausente como realidad factual y como perspectiva futura en esa región. A ello se debe agregar un grupo de países cada vez más significativos como los latinoamericanos. La conjunción de sistemas políticos democráticos, multilateralismo cooperativo y regímenes internacionales vinculantes posibilitan alcanzar y mantener la paz de manera eficiente.

Asegurar la estabilidad y la paz es lo que permite generar posibilidades de satisfacer de manera adecuada las demandas de la seguridad humana. Sin seguridad

interestatal la seguridad de la gente corre los riesgos más altos. Lo anterior conlleva un cambio en las conceptualizaciones de seguridad internacional.

En este trabajo analizo los cambios en el concepto de seguridad en la posguerra fría, la construcción de una agenda de seguridad humana y el rol del multilateralismo cooperativo en el establecimiento de regiones internacionales de seguridad para el siglo XXI.

La seguridad: un concepto en transición

Una importante tendencia se expresa en la transición desde un paradigma que enfatiza las perspectivas de juego suma cero hacia un paradigma que, reconociendo la importancia de los fenómenos del poder, busca generar instancias de solución sobre la base de la cooperación⁵. En este sentido, la teoría de regímenes internacionales adquiere cada vez más significación e importancia.

El nuevo paradigma se fundamenta esencialmente en la persuasión. En inducir lo que se alcanza en el marco multilateral. Desde el punto de vista operativo, los sistemas de prevención (diplomacia preventiva), prevención de crisis y sistemas de alerta temprana constituyen elementos sustanciales. En el nuevo paradigma la interdependencia juega un rol central y, por lo tanto, el peso de la cooperación y los fenómenos de la integración constituyen elementos sustantivos. El marco de acción reafirma el carácter multilateral y la búsqueda conjunta de soluciones. De allí la importancia de los regímenes internacionales. Los regímenes tendrán capacidad pro activa dado que la prevención, la alerta temprana y la búsqueda conjunta de soluciones constituyen sus elementos claves.

La seguridad es un concepto en disputa. La definición conceptual, los temas que se quieren abordar y su delimitación son el resultado del proceso político. Lo que es seguridad para unos, puede ser la fuente de la inseguridad para otros. Una misma realidad es percibida y comunicada desde "posiciones" diversas. La seguridad es un concepto elusivo. Corresponde a una categoría amplia que trasciende lo militar e involucra aspectos no militares. La seguridad debe ser entendida en su contexto socio-histórico-cultural-geográfico⁶. Albert Einstein señala que "es la teoría la que determina lo que podemos observar"⁷. Luego requerimos de nuevas teorías para analizar el comportamiento de los actores, las estructuras que conforman y los procesos en que interactúan en esta nueva etapa del sistema internacional.

Durante el período de guerra fría primaron los conceptos de seguridad enfocados en la perspectiva estatal o aquellas ramificaciones hacia la seguridad internacional vinculadas a la seguridad estatal y la militarización de dichos vínculos. En el período de posguerra fría ha aparecido con fuerza la dimensión de la seguridad humana como un concepto articulador clave en un mundo en transición⁸. Muchas veces ambas perspectivas han aparecido como contradictorias aunque ambas deberían tener como foco y fin último al ser humano. El desafío intelectual que a la vez es institucional y operativo es cómo ligar y establecer una concatenación conceptual desde la seguridad humana hacia la seguridad internacional pasando por la seguridad estatal.

Cada esfera y ámbito en el cual se conceptualiza la seguridad involucra una cadena de conceptos que deben ser asociados. Es así como la seguridad internacional se liga al concepto de multilateralismo, el de la seguridad estatal al de soberanía nacional y el de seguridad humana a la gobernabilidad y el desarrollo. Estas tres esferas debemos articularlas y relacionarlas de mejor manera.

La complejidad de la nueva realidad y de la nueva agenda, no logra ser aprehendida por las concepciones tradicionales de seguridad internacional. La respuesta que algunos actores han buscado entregar es una ampliación del concepto de seguridad internacional. Con ello ubican en el ámbito de la seguridad temas de distinto orden (militares, económicas, sociales), dificultando la operacionalización práctica y el desarrollo de acciones específicas.

El concepto de seguridad internacional debe centrarse en las cuestiones referidas a la guerra y la paz como cuestión primordiales. La seguridad internacional adhiere a la cuestión de la fuerza: cómo detenerla, pararla, restringirla y ocasionalmente amenazar y aún usarla. Considera las condiciones que refuerzan o debilitan la violencia organizada en asuntos internacionales y las conductas de todo tipo de actividades militares. En la posguerra fría la seguridad internacional debe resituarse en lo central de la naturaleza del conflicto y cuando en éste se usa la fuerza⁹. De allí la necesidad de diseñar bienes públicos internacionales que prevengan cuestiones cruciales como las que propone la agenda de Lysoen.

En el planeta, en las distintas regiones y en los países existen temas prioritarios e importantes para el desarrollo de la vida o las amenazas a ella; sin embargo, no todos estos temas son temas de seguridad. Tampoco seguridad significa que necesariamente ocupe los primeros lugares de todas las agendas. Un error importante corresponde al hecho de querer destacar la significación de un

tema señalando que es un tema de seguridad. Todo tiende a ser "securitizado". Por lo tanto, las respuestas de carácter militar o que corresponden a burocracias referidas a la violencia organizada, adquieren primacía.

En la trilogía seguridad humana, seguridad estatal y seguridad internacional los énfasis sobre cuál es el factor que posee primacía pueden variar según sean los escenarios. En la inmensa mayoría el peso de la articulación recaerá en la seguridad estatal. Ello porque el Estado continúa siendo el principal actor internacional y el que posee los mayores recursos en cuanto al uso de la fuerza. También, porque las demandas que se generan desde la sociedad civil, expresadas como demanda en seguridad humana, se efectúan al Estado. Es éste el quien debe dar satisfacción a dicha demanda. A su vez, la inestabilidad internacional busca ser superada generando alternativas en marcos multilaterales en los cuales el Estado es el actor que genera recomendaciones y resoluciones. Para algunas regiones geográficas, principalmente para África, un mayor centro de gravitación puede estar ubicado en la seguridad internacional -y sus principales actores-. Es decir, en la capacidad de reacción del sistema internacional frente a la crisis de gobernabilidad de los Estados frágiles o en desaparición.

Asociado a lo anterior tenemos el concepto de soberanía. En un mundo global, efectivamente planetario, la soberanía mas que un concepto referido a las capacidades de definición unilaterales en un territorio determinado, corresponde a la responsabilidad que deben demostrar los gobernantes y los pueblos de esos territorios para con ellos mismos y para el conjunto de la humanidad. Soberanía en el mundo global significa responsabilidad nacional e internacional.

El esfuerzo de focalización y de concertación en una agenda específica evita por un lado la ampliación del concepto de seguridad y con ello la militarización de toda cuestión significativa de la vida humana.

La agenda de la seguridad humana incluye temas de carácter muy amplio, tales como desastres naturales, racismo, educación para la paz, refugiados, cooperación para el desarrollo, recursos naturales, desarrollo sustentable, equidad, armas livianas, niños en guerra, minas antipersonales, tribunal penal internacional, sostenibilidad ecológica, etc. La amplitud de los temas dificulta generar políticas capaces de tener impacto sustantivo con un cambio en el ambiente internacional.

De allí la necesidad de encontrar elementos de articulación que permitan darle

consistencia y coherencia al concepto. En mi criterio este elemento sigue estando en el uso de la fuerza. Una cantidad importante de problemas que dicen relación con la vida y la muerte que afecta a importantes proporciones de la población, están vinculadas al uso de la fuerza, por ausencia del monopolio estatal de la violencia o por la incapacidad para construir un orden desmilitarizado.

Establecer metas y objetivos en términos de bienes públicos internacionales, globales y regionales posibilita articulaciones efectivas y avances sustantivos en una agenda comprensiva como la propuesta. Esta incluye minas anti-personales, armas pequeñas, niños involucrados en conflictos armados, derecho humanitario y derechos humanos, corte penal internacional, explotación de niños, seguridad para el personal en misiones humanitarias, prevención de conflictos, organizaciones criminales transnacionales y recursos para el desarrollo.

La característica primordial de los nuevos conflictos internacionales está centrada en problemas intraestatales, ello evidencia la necesidad de vincular de manera más adecuada los tres niveles diferenciados en los que se ha segmentado la conceptualización sobre seguridad. A su vez, la creciente presencia de fenómenos transnacionales (mafias internacionales, terrorismo transnacional y otros) que hacen uso de la fuerza pero que no poseen la capacidad para ejecutar amenazas de carácter estratégico al Estado obliga a diseñar mecanismos de coordinación de políticas que incorporen dimensiones no militares tradicionales del uso de la fuerza. Ello demanda nuevas formas de prevención.

El actual momento histórico posibilita construir nuevas formas de asociación y cooperación internacional. Establecer coaliciones que sobre la base del multilateralismo cooperativo alcancen metas renovadas en la paz y seguridad internacionales.

Las Américas constituyen una zona de paz. Se han producido avances sustantivos en la última década en los vínculos interestatales. Ello se evidencia en el desarrollo de la Diplomacia de Cumbres. En efecto, en el plan de acción de la II Cumbre una de las secciones está dedicada al fomento de la confianza y la seguridad entre los Estados. En esa sección los mandatarios giraron instrucciones a los gobiernos de las Américas tendientes a desarrollar y llevar a cabo una serie de medidas específicas que permitan alcanzar la meta de consolidación de la paz y la estabilidad en la región. Para ello, además de instruir a los gobiernos para llevar a la práctica las decisiones en medidas de confianza, encomendaron a la OEA una serie de tareas entre las cuales se encuentra el convocar a una conferencia especial sobre seguridad internacional¹⁰. La conformación de un marco conceptual común y la ejecución

de las medidas en materias de confianza mutua, transparencia y cooperación requerirán de la creación de mecanismos específicos de seguimiento que puedan profundizar cada una de estas materias. En este sentido se han delineado las bases para la construcción del Sistema de Regímenes Internacionales Funcionales en Materias de Seguridad Internacional. En forma similar se deberán crear sistemas en las otras áreas de concordancia señaladas por los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas.

No obstante lo anterior es necesario reconocer algunos déficit importantes expresados en guerras civiles, en crimen transnacional, en carencias de la gobernabilidad y en la debilidad para enfrentar desafíos no militares en el ámbito internacional y doméstico. A ello se une el mantenimiento de algunos pocos contenciosos interestatales.

El ámbito académico puede contribuir de manera significativa en el abordaje de estas áreas deficitarias, a través de:

- Su capacidad de observatorio y de seguimiento puede contribuir a generar medidas de alerta temprana.
- Su capacidad de convocatoria para hacer participar distintos actores generando confianza.
- Su capacidad para diseñar alternativas y opciones.

Las principales debilidades se encuentran en la falta de recursos que posibiliten el desarrollo de una perspectiva sostenida en esta materia y cuya experiencia pueda transferirse a otras regiones del mundo.

Sobre la agenda de la seguridad humana

La agenda de la seguridad humana se asocia a la capacidad de prevenir, actuar y reaccionar frente a emergencias humanitarias. Más que intervención humanitaria, prefiero el concepto de acción humanitaria. Es decir, la capacidad preventiva de protección de la vida y la seguridad de la gente. Lo central es la creación de capacidades para adelantarse a los hechos y prevenir crisis que afecten la seguridad de las personas.

La red de seguridad humana formada por los gobiernos de Austria, Canadá, Chile, Grecia, Irlanda, Jordania, Mali, Holanda, Noruega, Slovenia, Tailandia y Suiza muestra una acción positiva en el ámbito multilateral internacional. En la declaración del II Encuentro Ministerial de esta red, se señala entre

otros aspectos que estos gobiernos "to promote respect for human rights and international humanitarian law, and to strengthen the rule of law and good governance. They recognized the need to foster a culture of peace, including the peaceful resolution of conflicts, to control the instruments of violence and to end impunity in case of violations of human rights and international humanitarian law. Ministers and representatives recognized that threats to human security differ from one region of the world to another, as do available resources to meet these threats. Network governments would work to build, over time, a growing consensus on human security at the global level, and, at the same time, would promote regional approaches and flexible frameworks for co-operation. They emphasized the importance of an inclusive and transparent approach" ".

Retomando el uso de la fuerza como hilo conductor y vinculando la seguridad humana a este elemento articulador, aparecen dos temas que son particularmente relevantes en la agenda de la seguridad humana: armas livianas y actores no estatales en conflictos armados.

a. Armas livianas

América Latina ha dado pasos sustantivos tendientes a la prevención y el control de armas livianas. En los últimos años los países de la región sobre la base de la concertación política regional en el Grupo de Río concordaron una serie de iniciativas que se transformaron en la "Convención interamericana contra la fabricación y tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados", aprobada el 13 de noviembre de 1997.

El Grupo de Río estableció una comisión de trabajo en torno a la autolimitación en armamento y al control del tráfico ilícito de armas. Avances sustantivos se establecieron en la reunión de Cancún, México, en marzo de 1997. Los acuerdos allí alcanzados se transformaron en una proposición de convención en la Cumbre del Grupo de Río de Asunción, Paraguay, de agosto de 1997. Las negociaciones posteriores culminaron con éxito y en noviembre de 1997 fue aprobada esta convención en el marco de la OEA.

En el campo de la transparencia y de los armamentos convencionales, la región también ha tenido avances significativos. Particular significación posee la "Convención interamericana sobre transparencia en las adquisiciones de armas convencionales", aprobada el 7 de junio de 1999.

En el tema de seguridad internacional terrorismo y medidas de confianza

mutua, tanto en la Cumbre de Miami de 1994, como de Santiago de 1998, se alcanzaron importantes acuerdos. Se destaca en especial la sugerencia de los jefes de gobierno y de Estado de convocar a una conferencia extraordinaria para analizar el concepto de seguridad. Esta será una oportunidad importante para ubicar las nuevas conceptualizaciones sobre seguridad que emergen del Lysoen network.

Así también, se deben destacar la suscripción en el área centroamericana del Tratado Marco de Seguridad Democrática Centroamericano (1995) y la Declaración del MERCOSUR + Chile y Bolivia como zona de paz (julio 1999).

No obstante estos avances, se deben reconocer algunos déficit importantes. En el ámbito de la seguridad estatal aún existen litigios pendientes en torno a la delimitación fronteriza. Estos conflictos amenazan la seguridad internacional, como lo evidenció la crisis entre Ecuador y Perú de mediados de la década de los noventa. Ejemplo de los temas pendientes es el litigio entre Nicaragua y Honduras, que reapareció a fines de la década de los noventa.

De igual forma, guerras civiles domésticas afectan la seguridad y viabilidad estatal del Estado en cuestión y su derrame tiene graves consecuencias para la seguridad internacional. Particular importancia posee la situación colombiana y más específicamente los efectos del Plan Colombia¹². Desde ambas perspectivas se afecta la seguridad de la gente.

Los aspectos claves referidos a la seguridad humana que inciden en la posibilidad del uso de la fuerza en el ámbito latinoamericano, se vinculan esencialmente a la falta de democracia en lo político, a la inequidad en lo económico y a la discriminación en lo social. La falta de una cultura democrática y de resolución pacífica de los conflictos incrementa la potencialidad del uso de la fuerza. Es en estos casos donde el tráfico ilegal de armas incide de manera negativa en las posibilidades de resolución.

En el siglo XXI los conflictos domésticos son también conflictos internacionales, más aún si ubicamos al ser humano en el centro de la acción internacional.

El sistema internacional necesita generar acciones múltiples en forma previa a las situaciones del conflicto, durante el conflicto y en etapas pos conflicto.

La focalización de acciones en cada uno de estos momentos permitirá tomar las acciones más adecuadas para incidir de manera positiva en su mitigación.

El rol académico es muy importante en cada una de estas etapas. Vale la pena destacar por ejemplo las capacidades de generar medidas de alerta temprana en la etapa previa. El sugerir soluciones negociadas y mecanismos alternativos de resolución de conflictos, durante la etapa de enfrentamiento. Y diseñar mecanismos que aseguren la gobernabilidad en la etapa de pos conflicto.

En forma adicional al set de recomendaciones y sugerencias planteadas por las conclusiones del Lysoen network, se pueden agregar las siguientes sugerencias para su adopción en foros del multilateralismo cooperativo:

- Canje de deuda externa por armas livianas.
- Creación de un fondo internacional para la compra de armas en situaciones de pre y pos conflicto.
- Apoyo para mejorar las capacidades de control de entrada y transferencias de armas livianas. Los desarrollos tecnológicos, en especial, la tecnología de satélites permite grados mayores de cooperación en todo el planeta. Preguntas nuevas deben ser hechas en este campo, cómo desarrollar fiscalización en un contexto de libre mercado.
- Cooperación en el intercambio de leyes y experiencias efectivas.
- Desarrollo de una cultura de paz que ubica la negociación y resolución pacífica de los conflictos como eje articulador.
- Código internacional de conducta para Estados y empresas referidos a la transferencia de armas. Sin código o un régimen internacional en la materia, no es posible efectuar monitoreo ni menos aún sanciones o embargos.

b. Actores no estatales en conflictos armados

Hace unos meses atrás *The Economist*, luego de Seattle, se refería a la presencia de un "*non-governmental order*". Estamos en un mundo cada vez más complejo por la variedad de actores y las diferentes relaciones que entre ellos se establece. Entre los actores no estatales existen las más diversas fuerzas. Algunas muy positivas como las organizaciones líderes en la protección de la seguridad humana, como por ejemplo la Cruz Roja. También actúan a nivel internacional organizaciones de carácter terrorista que causan graves daños a la seguridad humana y la seguridad internacional.

Este es un tema de la mayor complejidad. Requiere de una serie de medidas efectivas para evitar que el relacionamiento que ellos tengan en una situación de conflicto promueva el escalamiento de éste. Los principios fundamentales que deben guiar la mirada a este tema se vinculan a la promoción del monopolio

del uso de la fuerza por parte del principal actor internacional, el Estado. La dispersión de las capacidades del uso de la fuerza incrementa las oportunidades de su uso y la violación de los derechos humanos.

La gobernabilidad es la clave. Gobernabilidad significa más transparencia, más participación y más fiscalización. Necesitamos más conocimiento acerca de los contextos nacionales y subregionales de los conflictos. Con el fin de la guerra fría necesitamos interpretaciones más complejas. Se requieren mejores conocimientos sobre cuándo y por qué el uso de la fuerza adquiere primacía. La pobreza no es un elemento suficiente y necesario para explicar el uso de la fuerza. Es importante conocer cuáles son los otros elementos que detonan el uso de la fuerza. En esta perspectiva hay una cierta visión de futuro que incide en el uso de la fuerza, en ello las tradiciones culturales son importantes. La forma en que en esta visión de futuro se incorporen los elementos de protección de los derechos humanos, es fundamental. Las tradiciones culturales referidas a la protección, promoción de los derechos humanos y al uso de la fuerza, constituyen elementos importantes para entender las acciones de los diferentes actores. Especial relevancia adquieren estos condicionamientos sobre actores no gubernamentales y en la respuesta estatal.

Lo anterior se vincula de manera significativa al imperio de la ley y al establecimiento de normas nacionales efectivas, las cuales deben ser concordantes con el derecho internacional. El fomento de una cultura de resolución pacífica de las controversias completa los principios esenciales en la mirada a este tema. Uno de los principales riesgos del involucramiento del sistema internacional con actores no estatales que hacen uso de la fuerza, está referido al reconocimiento explícito o implícito de su calidad de *fuerza beligerante*.

Para evitar este problema, el espacio de diálogo que genera el ámbito académico y el de las organizaciones no gubernamentales es fundamental. Será a través del II Track Diplomacy donde será factible ir generando una mayor participación y transparencia de estos actores en un proceso que tenga como objetivo principal el respeto al derecho humanitario, el respeto a los derechos humanos y a la búsqueda de alternativas no militares al conflicto.

En este marco la acción internacional humanitaria que siempre posee un carácter de urgencia debe estar balanceada con una perspectiva de apoyo y cooperación al desarrollo de largo plazo. Si esto no se produce, no habrá posibilidades de estabilización y las crisis serán recurrentes. La vinculación de organizaciones de la sociedad civil (ONGs y organizaciones académicas)

con instituciones multilaterales intergubernamentales, posibilitará la creación de espacios efectivos para la generación de alternativas eficaces en torno a la protección de la seguridad humana.

Multilateralismo cooperativo

Es en los espacios multilaterales donde se construyen políticas efectivamente cooperativas. Es en estos espacios donde es posible darle una nueva oportunidad a la política cuando aparece la violencia. El multilateralismo posibilita crear espacios de negociación y oportunidades a la diplomacia. Construir estos espacios multilaterales es esencial. La confianza posibilita paso a paso establecer metas que pueden ser alcanzadas conjuntamente. Aún en situaciones extremas es posible colocar el derecho humanitario como una perspectiva significativa en la relación de los actores, sean estos estatales o no. Sin multilateralismo prima la fuerza, reduce las oportunidades de cooperación y aumenta los costos en seguridad humana y en la violación al derecho humanitario. Sin acuerdos multilaterales la paz como principio esencial que ordena y regula todos los derechos es puesta en peligro.

El multilateralismo ha tenido como objetivo primordial resolver la anarquía básica en las relaciones entre los actores centrales. En el marco del multilateralismo se han acordado las reglas básicas de convivencia y las normas que posibiliten una vida en común, que aminoren el conflicto y potencien la cooperación. El derecho internacional así lo refleja.

Pasamos de un multilateralismo estatal-estratégico hacia uno de otro tipo, un multilateralismo estatal-societal, que aunque aún se encuentra desarticulado y desinstitucionalizado, será el que primará en el futuro. Estamos ante la emergencia de una sociedad internacional. En este nuevo multilateralismo, la reducción de la soberanía, la porosidad del Estado nacional se expresa en todos los ámbitos: el más claro son las cuestiones financieras y derechos humanos. No existe soberanía nacional, en el sentido estatal, sobre las comunicaciones y avanzamos hacia un mundo cada vez más libre en los intercambios. El impacto de los valores, en particular los de origen occidental, tiene una influencia decisiva.

Asistimos al surgimiento de una sociedad civil transnacional con distintas formas y pesos e intereses temáticos. Un marco global segmentado y asimétrico, que combina multilateralismo en algunas dimensiones, con una fuerte monopolarización -como lo militar- en otras.

El sistema multilateral tradicional está en crisis; esa crisis se expresa en Naciones Unidas, en la OEA y la OUA. Los sistemas internacionales de base parlamentaria se encuentran en crisis y buscan ser reemplazados por una *diplomacia ad hoc*. Esta muchas veces se agota el *foto opportunities*, sin adoptar decisiones. Es por eso que debemos avanzar hacia un *multilateralismo cooperativo efectivo*.

El multilateralismo puede cambiar la realidad del sistema internacional y la política doméstica. Es el único instrumento capaz de generar decisiones que vayan más allá de los Estados que conforman la organización. ¿Cómo construir asociación? Esta es una creación humana y, por lo tanto, depende de la voluntad política de los distintos actores el desarrollarla. Sin valores compartidos no es posible un consenso político, sin él no habrá acción concertada, no existirá institucionalidad sustantiva.

El reconocimiento de valores compartidos y su promoción llevan al diseño y creación de *bienes públicos internacionales*, a la creación de *bienes públicos globales*; esta es la principal tarea del siglo XXI¹³. Ellos harán realidad los objetivos de la ONU.

Los problemas globales, en especial los referidos a la nueva agenda (las cuestiones financieras, ambientales, drogas, registros y migraciones, recursos naturales y calidad de vida) no se pueden enfrentar con políticas unilaterales. Ningún Estado puede resistir el impacto por sí solo, se requiere una acción concertada a escala mundial¹⁴. El desarrollo de un multilateralismo cooperativo y una voluntad política consecuente, posibilitará crear una nueva arquitectura e institucionalidad internacional. Es así como una tarea esencial del sistema global y de las agrupaciones regionales consiste en el diseño de bienes públicos internacionales y en la creación de un sistema institucional capaz de ponerlos en práctica.

A inicios del siglo XXI se producen condiciones sustantivas para construir una nueva perspectiva de carácter holístico sobre la seguridad internacional. Este concepto mantiene como columna vertebral los temas relativos al uso de la fuerza incorporando nuevas dimensiones no militares de la seguridad. Esto permite abordar los nuevos desafíos. La agenda internacional emergente posee un carácter asociativo. Las visiones de un humanismo global adquieren cada vez más importancia. La experiencia de la década de los noventa muestra que sólo a partir de un multilateralismo cooperativo se podrán construir los bienes públicos internacionales que resguarden de manera efectiva la paz y la seguridad internacional. Los académicos tenemos una responsabilidad

importante en la generación de conocimiento en este campo. FLACSO-Chile ha contribuido de manera sistemática en este esfuerzo. Como académicos asumimos la responsabilidad que nos corresponde en el diseño y proyección de un sistema internacional que ubique los valores de la persona humana en el centro y promuevan la solución pacífica de las controversias y la desmilitarización de los vínculos interestatales. Estos diseños facilitan la labor de quienes toman decisiones en foros internacionales de carácter multilateral y en el ámbito doméstico en temas de seguridad y defensa. A inicios del siglo XXI, existe una gran oportunidad para concretar las nuevas opciones que refuercen la paz y la cooperación internacional.

Notas

- ¹ Alfred Verdross, *Derecho internacional público*. Editorial Aguilar, Madrid, 1955.
- ² Mel Gurtov, *Global Politics in the Human Interest*. Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado, 1999.
- ³ El Secretario General de la ONU, en el Informe del Milenio, busca recuperar para la ONU el rol de representante de la gente y hablar desde "*nosotros los pueblos de las Naciones Unidas*".
- ⁴ Chairman's Summary, *A Perspective on Human Security*. Lysoen, Norway, May 20th, 1999.
- ⁵ Danny Ertel *Negociación 2000*. McGraw Hill, Colombia 1996.
- ⁶ Sergio Aguayo, Bruce Bagley, Jeffrey Strak, *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*. Ed. Siglo XXI. México, D.F., México, 1990.
- ⁷ Citado por Paul Wayzlawick, *¿Es real la realidad?* Ed. Herder, Barcelona, 1981. p. 59.
- ⁸ PNUD, *Informe de desarrollo humano*. Nueva York, 1994.
- ⁹ Lawrence Freedman, "International Security: Changing Targets". En: *Foreign Policy*, No 110. Washington, D.C., Spring 1998, pp. 48-63.
- ¹⁰ Plan de Acción II Cumbre de las Américas. Santiago de Chile, abril de 1998.
- ¹¹ The Human Security Network. Second Ministerial meeting. Lucerne, 11-12 May, 2000.
- ¹² Ver sección documentos en revista *Fuerzas Armadas y Sociedad*. No. 3. Santiago, julio-septiembre, 2000.
- ¹³ Inge Kaul, Isabelle Grunberg y Marc A. Stern, *Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century*. UNDP/Oxford University Press, 1999.
- ¹⁴ PNUD, *Informe Desarrollo Humano 1999*. Nueva York, 1999 (Mundi Prensa Libros).

CHILE EN UN NUEVO ESCENARIO POLITICO

CHILE BAJO LA ADMINISTRACION LAGOS. EL DIFICIL CAMINO AL PALACIO DE LA MONEDA

Luis Maira*

Bastaron los simbólicos cien días, que sirven para medir la puesta en marcha de una administración, para que la perspectiva sobre los contenidos y orientaciones del nuevo gobierno chileno, encabezado por el Presidente Ricardo Lagos, se hicieran bastante nítidas.

El triunfo electoral del tercer presidente consecutivo de la Concertación de Partidos Políticos por la Democracia había sido inesperadamente estrecho. Y esto no tenía que ver con la figura misma del candidato -un político respetado como pocos por su trayectoria y capacidad- sino con el contexto muy desfavorable en que el bloque en el poder enfrentó la elección del 11 de diciembre de 1999 que obligó, por primera vez, a usar el mecanismo de la segunda vuelta electoral, cinco semanas después.

Los problemas que encaró la Concertación para impulsar la postulación de Lagos fueron de tres ordenes: los relativos al impacto de la crisis económica que Chile vivió entre mediados de 1998 y el tercer trimestre de 1999; los derivados del proceso de elecciones primarias y sus resultados y los vinculados a la pérdida de rumbo y de liderazgo que la administración Frei experimentó al final de su mandato sobre todo como efecto del tremendo impacto político provocado por la detención del general Augusto Pinochet en Londres.

A esto podríamos agregar un cuarto factor, cuyo alcance hace parte de los nuevos diseños de la política global: el mero transcurso del tiempo. En el mundo de la posguerra fría los gobiernos y las fuerzas políticas se desgastan en el ejercicio del poder con mucha más rapidez que en el pasado, esto suele crear contextos de hastío y molestia ciudadana que llevan a la derrota al mejor candidato solo porque no puede remontar el calificativo de "oficialista". En Chile los diez años de la Concertación en el poder ofrecieron también la ocasión para que la oposición planteara este tema.

La situación económica chilena vista en el contexto de los efectos regionales de la crisis asiática, iniciada en julio de 1997 con la devaluación de la moneda indonesia, distaba de resultar de las peores. Sin embargo, en el caso chileno se hizo sentir un fuerte impacto sociológico en un país que exhibía un

* Abogado y Cientista Político, actual Embajador de Chile en México

crecimiento sostenido desde 1985 y que en 1995 había podido enfrentar sin problema alguno los grandes efectos de la crisis mexicana. En Chile se comprobó, una vez más, ese perturbador efecto que lleva a los pueblos, e incluso a los agentes económicos más avezados, a olvidar que los ciclos económicos existen y que el crecimiento nunca se presenta como una línea recta e indefinida. Esto hizo que la interrupción de los indicadores favorables en materia de ahorro, inversión y consumo se acentuaran por el clima político que instaló en el país el simple hecho de que las cosas ya no funcionaran tan bien como en la última década y media.

En cierto sentido a Chile le jugó una mala pasada el tener los mejores indicadores productivos y sociales de la región en los años recientes. Entre 1989 y 1998 se dobló el volumen del PIB. En esos mismos años la pobreza se redujo a la mitad (de un 45% de la población a poco más del 22%), el ahorro creció hasta situarse como porcentaje del producto en un punto intermedio entre la media latinoamericana y la de los países más dinámicos del Sureste Asiático, al mismo tiempo que aumentaba la inversión extranjera y el volumen de recursos dedicados a la compra de bienes de capital. Todo ello con tasas de desocupación manejables -del 5 al 6% de la fuerza de trabajo- y con constantes incrementos de los salarios efectivos percibidos por los trabajadores.

El que se interrumpieran bruscamente esas tendencias tuvo un efecto mayúsculo, al punto que muchos chilenos se desentendieron de las nuevas bases estructurales del funcionamiento económico y creyeron simplemente que el país se hundía. Algunos temieron el regreso a las peores épocas de su pasado inmediato, donde la memoria más fresca estaba constituida por la gigantesca recesión de los años 1982 y 1983 en que llegó a haber una caída de cerca de un 15% del producto en un año y la desocupación abierta llegó a ser el 25%. A eso había que sumar los recuerdos muy fuertes del año final de la Unidad Popular, con todos los traumas del desabastecimiento, los mercados negros y los inverosímiles márgenes especulativos de la paridad cambiaria entre el escudo y el dólar.

Lo concreto es que 1999 -el año en que transcurrió la elección presidencial- arrojó un crecimiento negativo del -1.1% del PIB, mientras el desempleo se elevó hasta el 13%. Junto con esto, y como efecto de la mayor sequía de los últimos cincuenta años, la generación eléctrica, basada fuertemente en las plantas hidroeléctricas enfrentó dificultades insalvables que llevaron durante largos meses a cortes diarios en el suministro de la corriente eléctrica en las grandes ciudades, de tres y cuatro horas por día, con la consiguiente irritación social de la población.

A esto hay que agregar los múltiples efectos internos que siguieron a la orden de aprensión del general Pinochet en una clínica londinense la histórica noche del 16 de octubre de 1998.

El efecto inmediato de este hecho fue recrear el clima de confrontación entre los partidarios y adversarios del ex dictador, que polarizó otra vez a la sociedad chilena, casi en los mismos términos que durante su prolongado ejercicio autoritario del poder. Mientras la actitud de sus detractores y, en particular, de las organizaciones que agrupan a las víctimas de la represión, fue considerar que el escenario configurado por la demanda del juez español Baltasar Garzón y el exitoso arraigo del inculcado abría por fin un escenario para obtener justicia en los asuntos pendientes en materia de los derechos humanos, las instituciones militares chilenas y los partidos políticos de derecha, no dudaron en calificar el proceso de Londres y la demanda de extradición a Madrid como un asunto que comprometía la soberanía chilena y obligaba al gobierno a asumir un papel activo para lograr que Pinochet regresara a Chile.

Vistas con la perspectiva del tiempo las acciones de los militares y de los grupos civiles más conservadores, resultaron excesivas y rayaron el límite de la brutalidad. El gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle fue empujado contra la pared y obligado a validar la retórica del mundo pinochetista. Frente a los sucesivos fallos y resoluciones, propios de la justicia de un país democrático como Gran Bretaña, se exigió la convocatoria del Consejo de Seguridad Nacional, órgano de discutible legitimidad democrática, en donde el Presidente de la República es uno entre ocho integrantes y los tres comandantes en jefe de las ramas de las Fuerzas Armadas, junto al director de la policía, configuran el 50% de sus componentes y tienen el poder de convocatoria a sus siempre dramáticas y tensas reuniones. Esto, unido a un uso intensivo de recursos públicos, que incluyeron el frecuente traslado de aviones de la Fuerza Aérea chilena a Gran Bretaña que tuvieron prolongadas permanencias en suelo inglés, junto al desplazamiento sistemático de altos personeros de la Cancillería a Londres, Madrid, el Vaticano y muchos otros lugares, dejaron la inequívoca sensación de que el gobierno chileno empeñaba su suerte más allá de lo necesario, en la búsqueda del regreso del antiguo conductor autoritario. La invocación en la última etapa de la permanencia londinense de Pinochet en el acomodado suburbio de Virginia Waters, de razones humanitarias para su retorno, sólo sirvió para que la opinión pública internacional y buena parte de los críticos internos afianzaran la idea de que el gobierno estaba condicionado por una fuerte presión de las Fuerzas Armadas y los grupos de derecha y que su discurso había olvidado que el terrorismo de Estado constituye un crimen contra la humanidad no amniable e

imprescriptible. Aunque la verdad fue que especialmente la Cancillería maneja un razonamiento más sofisticado que incluía la idea de que había condiciones para que Pinochet enfrentara a la justicia en Chile y que mientras no se estableciera una Corte Penal Internacional para conocer de estos asuntos debía prevalecer la jurisdicción chilena, estos argumentos perdieron fuerza ante la sistemática campaña con la que los partidarios de Pinochet coparon la conservadora prensa chilena.

Con todo, esos no fueron los efectos políticos principales del caso Pinochet sobre la elección presidencial. Las dificultades que enfrentó la candidatura de Ricardo Lagos fueron bien distintas de las que podría sugerir la imagen internacional prevaleciente que hemos descrito. La única secuela directa "lógica" de este nuevo cuadro fue el endurecimiento de la izquierda más ortodoxa, encabezada por el Partido Comunista, que tuvo impacto en algunas organizaciones no gubernamentales y, especialmente, en el segmento de la población más joven. Parte importante de estos grupos dejaron de ver a Ricardo Lagos como el portador de un proyecto de cambios progresistas, capaz de avanzar en los asuntos que habían dejado pendientes los gobiernos iniciales de la Concertación.

En todo lo demás, las consecuencias del juicio a Pinochet resultaron sorpresivas y muy determinantes del estrecho resultado registrado en la primera vuelta presidencial de diciembre del 99. El alejamiento del Comandante en Jefe del Ejército del territorio chileno lo privó de la activa influencia, cercana al control, que ejercía sobre los partidos de derecha, Renovación Nacional y Unión Demócrata Independiente. El candidato presidencial de estos, el ex alcalde Joaquín Lavín, se benefició de la detención domiciliaria del antiguo dictador para "despinochetizar" a su sector, aprovechando de marcar distancias con el régimen militar y su implacable conductor que, de haber estado Pinochet en Chile, habrían sido inconcebibles. Así, en su programa y en las imágenes de campaña, Lavín se fue posicionando más y más en el centro del espectro político, asociando su postulación a una idea de "cambio" que ya no tenía que ver con las nostalgias de los partidarios del régimen militar, sino con las visiones que la nueva derecha planteaba en el mundo, en base a una perspectiva inequívocamente democrática y a subrayar que la iniciativa de las personas y los grupos emprendedores resultaba más eficaz para avanzar en los campos del progreso educativo, la lucha contra la pobreza y el fomento productivo que las acciones provenientes de las políticas públicas.

Para decir las cosas por su nombre, el manejo de la campaña electoral de Joaquín Lavín y su convocatoria "Viva el cambio" resultó en la primera vuelta

de la elección presidencial mucho más eficaz y atractiva que la propuesta del equipo de Ricardo Lagos de "Crecimiento con equidad".

Pero, en esa elección la Concertación de Partidos Políticos por la Democracia sumó a las dificultades para capitalizar la adhesión mayoritaria de los chilenos que tuviera desde su fundación, en 1988, un tercer factor vinculado a su situación interna: el impacto de las elecciones primarias del 29 de mayo de 1999 que enfrentó a Ricardo Lagos con el líder demócrata cristiano Andrés Zaldívar.

A estas alturas y después de varias experiencias en materia de elecciones primarias en países como México, Uruguay y el mismo Chile se hace necesario evaluar el impacto que ha tenido en América Latina esta institución tan característica de las prácticas políticas norteamericanas. En Estados Unidos, donde la participación ciudadana en las elecciones generales no llega al 50% si se trata de elegir a un presidente, el mecanismo de las primarias, como alternativo de las convenciones partidarias o "caucus", compromete a un número relativamente pequeño pero significativo de personas y tiene el valor de un procedimiento más simbólico que multitudinario. En los países latinoamericanos, en cambio, las primarias llegan a adquirir proporciones francamente masivas (casi diez millones participaron en las realizadas por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) en noviembre de 1999 y cerca de un millón y medio en las chilenas unos meses antes, lo cual representa más del 20% de los electores que luego sufragaron en los comicios presidenciales). Esta sobredimensión del mecanismo norteamericano en nuestros países tiene tremendos "efectos secundarios", que pueden acabar haciendo más dañinas que benéficas estas consultas para quienes las realizan. En el caso chileno ocurrió claramente así. Muchos dirigentes del comando de Lagos consideraron que el momento decisivo en el camino a la presidencia eran las primarias más que las elecciones abiertas. Por eso se prodigaron con tanta intensidad en este esfuerzo, que su triunfo resultó excesivo. El margen de ventaja de Ricardo Lagos sobre Andrés Zaldívar de 71% contra 29% generó una crisis al interior de la Democracia Cristiana y dificultó enormemente la incorporación de esta a los trabajos de la campaña de Lagos. La parte "litúrgica" resultó impecable. Zaldívar y los demás dirigentes del Partido Demócrata Cristiano (PDC) con gran dignidad saludaron la misma noche de las primarias al vencedor y anunciaron su real disposición a trabajar por su triunfo. Sin embargo, la procesión fue por dentro en el mayor partido de la Concertación y abrió toda clase de autocríticas y juicios descalificatorios entre sus dirigentes. Esto retrasó notablemente el inicio público de los trabajos del comando de Lagos y le dio una inmensa ventaja a Joaquín Lavín, que durante largas semanas tuvo el

escenario despejado para recorrer el país y posicionar los temas centrales de su plataforma (algo muy parecido le ocurrió en México al triunfador de la interna del PRI, Francisco Labastida, que nueve meses después de la primaria priista solo pudo aumentar en dos millones y medio de votos los 10 millones de participantes en la consulta interna).

Los factores anotados y el cruce de sus efectos permiten entender bien cuan trabajosa y cuesta arriba fue la victoria de Ricardo Lagos. Nadie discutía que este era un político excepcional, que combinaba una sólida preparación profesional, que incluía un doctorado en Economía en la prestigiosa Universidad de Duke; una larga trayectoria académica y una sólida reflexión intelectual con rasgos de coraje, liderazgo y creatividad que lo hicieron sobresalir, en la primera fila, desde la preparación misma de la transición chilena a la democracia. A eso agregó, en los dos primeros gobiernos de la Concertación, un sólido trabajo gubernamental, muy bien evaluado por la ciudadanía, primero como ministro de Educación y luego como ministro de Obras Públicas. En dos áreas especialmente decisivas para la modernización del país, Ricardo Lagos tuvo un desempeño efectivo y abierto a la participación de todos los sectores sociales, con un alto registro de probidad.

Al final de ese azaroso recorrido, el 16 de enero del año 2000, Ricardo Lagos logró convertirse en el primer presidente de Chile del siglo XXI, con poco más del 51% del voto y menos de 3 puntos de ventaja sobre su crecido contrincante Joaquín Lavín. Mientras Patricio Aylwin había alcanzado casi un 55% de adhesión y Eduardo Frei Ruiz-Tagle un sorprendente 58% de respaldo, el tercer abanderado triunfante de la Concertación tuvo un apoyo más reducido y debió enfrentar desde el comienzo una agenda más extensa y complicada que colocaba grandes desafíos a su gestión.

Los inicios del gobierno de Lagos

A raíz de la segunda vuelta electoral el nuevo presidente de Chile dispuso de un plazo sumamente breve -poco más de un mes- para estructurar sus equipos y organizar su gobierno. Pese a esta dificultad, la tarea se realizó eficazmente debido a la percepción que se recibió, durante las cinco intensas semanas de campaña extraordinaria, de que la sociedad chilena exigía respuestas adecuadas y rápidas.

La llegada de Ricardo Lagos al Palacio de la Moneda mostró de inmediato un rasgo característico del nuevo jefe de Estado: calidad de liderazgo público.

En este sentido, la trayectoria y actitudes del Presidente chileno muestran cuan menguadas son las visiones que intentan asociar a los países con las grandes corporaciones privadas y recomiendan para la conducción de los primeros a personas con las aptitudes y preparaciones necesarias para desempeñar un buen trabajo empresarial. La verdad es exactamente la opuesta: para dirigir adecuadamente un país se requiere de un proyecto de nación y de un conocimiento profundo de los asuntos públicos, que son distintos en su naturaleza y exigencia de los negocios privados.

Dicho en términos directos, es más probable que resulte un buen presidente alguien que conozca por dentro los engranajes del Estado, que tenga una sólida formación en los asuntos internacionales, la economía y el sistema político, que tenga familiaridad con las diversas regiones del país y con su gente y, especialmente, que entienda bien y conozca de cerca la racionalidad de las políticas públicas que mueven al aparato gubernamental. Naturalmente todo esto es perfectamente compatible con una actitud respetuosa y cooperativa hacia los actores económicos del sector privado, para integrarlos en las grandes tareas de un país, tal como lo ha hecho el Presidente Lagos.

Lo cierto es que desde su entrada a La Moneda Ricardo Lagos dio un conjunto de señales de cercanía con la sociedad y de disposición a cumplir sus deberes al dirigir la nación. Desde las simples pero populares decisiones de abrir el Palacio de la Moneda a la circulación de todos los ciudadanos (como ocurrió hasta septiembre de 1973); la creación de un día del Patrimonio Nacional en que la gente pueda visitar y conocer por dentro los principales edificios públicos con valor histórico; el encargo a sus ministros de realizar en forma permanente trabajo en terreno; el reforzamiento de las atribuciones de las autoridades regionales; la apertura del despacho presidencial a todos los grupos y organizaciones sociales, incluyendo algunas como la Agrupación de Familiares de Presos Políticos Desaparecidos y el Partido Comunista, que prácticamente no habían tenido diálogo con los presidentes anteriores de la Concertación o el señalamiento de difíciles tareas con plazos perentorios para su logro, como ocurrió con la orden a la ministra de Salud de terminar en 100 días con las impopulares "colas" en hospitales y consultorios.

No es de extrañar entonces que al cumplirse los primeros tres meses del nuevo gobierno la evaluación del Presidente Ricardo Lagos fuera muy favorable y mostrara de acuerdo a la encuesta del Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea (CERC) un 67% de aprobación. Un punto que resaltaron como positivo varias consultas públicas de opinión eran las múltiples visitas realizadas por el presidente al interior del país. Se registró también una

aprobación muy especial a la decisión de Lagos de suspender el viaje a la Cumbre de jefes de Estado del Grupo de Río en Cartagena para visitar a los damnificados por los fuertes temporales que afectaron el sur del país.

Cualquier diálogo con los ministros o asesores directos del Presidente permite confirmar este ritmo trepidante con que el nuevo gobierno ha iniciado su quehacer, lo que plantea hacia el futuro la dificultad de mantener un tranco tan rápido y una tan buena evaluación inicial. "A cualquier lugar que llego - me comentaba uno de los ministros del área social- me encuentro con que el Presidente ya ha estado allí y ha hecho un conjunto de acuerdos con las organizaciones sociales locales cuyo cumplimiento estas comienzan a exigir". Aunque los Presidentes Aylwin y Frei Ruiz-Tagle también realizaron, sobre todo en el primer tiempo, un activo programa de visitas a provincias, la imagen del Presidente Lagos en este terreno es más efectiva porque hay también un universal reconocimiento al muy buen manejo que ha hecho el equipo de comunicación de las actividades presidenciales. Uno de los líderes de la oposición me lo señaló explícitamente: "Es tan bueno el equipo comunicacional de Lagos que parece que por primera vez tuviéramos Presidente de la República y que los Jefes de Estado anteriores nunca hubieran estado en terreno ni mantenido contacto con el mundo social". Naturalmente, la apuesta de la oposición es que esto no se podrá sostener y que la buena imagen inicial acabara desvaneciéndose como una pompa de jabón, pasando el eje de la evaluación gubernamental a los asuntos de fondo, que interesan verdaderamente a los chilenos y que se refieren a su calidad de vida.

En este terreno, en el corto plazo, los dos temas más determinantes para el gobierno son la disminución del desempleo y la reducción de la actividad delictiva.

El Presidente Lagos llegó al Palacio de la Moneda en un momento en que los indicadores económicos mostraban un repunte productivo que había arrancado el último trimestre de 1999. Sin embargo, la percepción de esta reactivación era muy débil puesto que el principal efecto de la recesión había sido un brusco aumento del índice de desocupación. Este fue, de hecho, uno de los factores que redujeron la adhesión de la Concertación de Partidos por la Democracia en las dos vueltas de la elección presidencial. Para contrarrestar esta situación Ricardo Lagos había anunciado, todavía como candidato, un programa especial de creación de 200.000 plazas de trabajo en el año 2000, que venía a agregarse al programa de reactivación implementado por el Presidente Frei Ruiz-Tagle en el primer semestre de 1999, que ya incluyó un plan especial de nuevas obras públicas y actividades de capacitación y apoyo

para aumentar el empleo en la pequeña y mediana empresa.

Uno de los grandes temas que decidirá la evaluación del nuevo gobierno en su etapa inicial será entonces el de la percepción sobre la economía y, en particular, la recuperación de las expectativas de vida en la población.

En este sentido, se puede producir una brecha entre el comportamiento objetivo de los indicadores económicos y las percepciones concretas que tiene el grueso de las personas, que puede resultar mucho más pesimista y gris. Así, por ejemplo, una encuesta entregada por ADIMAR, a mediados de julio de 2000, registra un deterioro relativo en la percepción que los chilenos tienen sobre la economía entre el primero y el segundo trimestre del año. Entre enero y marzo el 46,2% de la población compartió una visión muy optimista sobre el futuro económico del país, actitud que en el segundo trimestre incluyó a sólo el 39% de los consultados. Esto tiene que ver con las elevadas expectativas que acompañaron la instalación de la administración Lagos en el poder, muy por encima de las posibilidades reales de mejoramiento a corto plazo. El propio informe así lo señalaba:

"La economía mostró una recuperación bastante rápida hasta el primer trimestre y, sumado al cambio de gobierno, alimentó en las personas expectativas que resultaron exageradas y poco realistas. Este cambio de tendencia muestra la frustración de las personas al darse cuenta que el empleo no se recuperó en la forma en que se pensó en un momento determinado y que probablemente la vuelta a tasas de actividad que vimos en los años noventa se va a demorar más de lo que habíamos pensado".

En el periodo enero-mayo, en todo caso, el crecimiento de la economía fue de 6,1%, cifra que aparece todavía más positiva si se atiende a que en el último de esos meses, mayo, se logró un crecimiento del 7%. Pero también es verdad que la recuperación que reflejan esas cifras está impulsada más por el crecimiento de las exportaciones que por el consumo interno. En estas condiciones que el índice de percepción económica sea comparable al que existía a mediados de 1998 en los inicios del impacto interno de la crisis asiática es comprensible. Semejante estado de ánimo se hace todavía más coherente en las respuestas que provoca la pregunta: "¿Cómo espera usted que evolucionará la situación económica del país en los próximos meses?" Aquí de nuevo mientras el 70% de los encuestados contestó el primer trimestre de este año en forma positiva, este porcentaje se redujo a 61% en el segundo trimestre.

Habría muchas consideraciones estructurales, no demasiado favorables, que

introducir en este rubro. La primera década del siglo XXI ha sido descrita por los mejores analistas del sistema económico internacional como un tiempo en que se harán sentir con más fuerza en los países latinoamericanos las tendencias a la reducción estructural del empleo que han acompañando a la tercera revolución científico-técnica y que han llegado a ser un dato permanente en las economías de países desarrollados como Alemania, Inglaterra y España. Chile, por la mayor modernidad de su aparato productivo, debería experimentar con más fuerza este impacto que otros países de la región y se podría asistir a esta "consunción de empleos" derivados de la innovación tecnológica en el periodo que abarcara el gobierno de Lagos. Para contrarrestar esta tendencia, no basta con apostar a la reactivación económica automática, sino que es preciso un rediseño que incluya nuevas inversiones y proyectos productivos capaces de neutralizar, en los años venideros, la reducción de plazas en las actividades económicas tradicionales. Lo complicado es que ese test se presenta para el gobierno desde un momento tan temprano, sin dejar espacio para programar una "siembra" de nuevas actividades.

Lo propio ocurre en el complejo ámbito de la seguridad pública. Como han anotado destacados expertos en este tema, la percepción que los ciudadanos tienen frente a amenazas a la integridad personal o patrimonial no se miden por un índice objetivo, sino que se relacionan más bien con las tendencias que antes prevalecieron en un país o una región.

En este sentido, Chile dista de tener la expansión de la actividad criminal que caracteriza a ciudades como San Salvador, Medellín, Rio de Janeiro, Caracas o Ciudad de México. Tampoco vive bajo el impacto de inmensos aparatos delictivos vinculados al narcotráfico, como los que se encuentran en Colombia o México. Y, desde luego, no hace frente a situaciones tan dramáticas para la seguridad de las familias como las prácticas masivas del secuestro de personas, realizadas por bandas especializadas en esos mismos países.

Pese a ello, en Chile -y en particular en Santiago- se ha registrado en la última década un aumento consistente de los indicadores delictivos al que han prestado gran atención los medios de comunicación. La difusión de imágenes violentas ha provocado a su vez una considerable alarma pública. En particular, en el caso chileno, ha tenido un importante efecto el incremento del asalto a las residencias, en que diversos integrantes de una familia enfrentan agresiones físicas y atentados sexuales. Esto, unido a las acciones de bandas juveniles y a un incremento objetivo en el consumo de narcóticos, han hecho que, para muchos ciudadanos, el mejoramiento de la seguridad pública sea un barómetro decisivo para medir la legitimidad y eficacia de un nuevo gobierno.

Paradójicamente, algunas investigaciones registran un contraste de las actuales percepciones ciudadanas con el tiempo de la dictadura favorable a esta última en este rubro.

El Presidente Lagos tuvo la virtud de explicar durante la campaña presidencial que los problemas de seguridad son universales y no se resuelven sólo con más gasto en la actividad policial ni con el endurecimiento de las penas para los delitos. En su interesante enfoque, sin excluir acciones drásticas en estos terrenos, tuvo la capacidad para explicar que una estrategia para derrotar a la delincuencia en una sociedad democrática supone importantes grados de participación ciudadana y de recuperación del uso de los espacios públicos que las tendencias más conservadoras regalan a los delincuentes, concentrándose en el desarrollo de guardias privadas y diseñando espacios inalcanzables que acaban por recluir a los sectores de altos ingresos en verdaderos ghettos. Como bien ha señalado Lagos:

"Algunos hablan de Tolerancia Cero, yo preferiría hablar de un Compromiso Cien: el cien por ciento de las instituciones se la juega en esta tarea: el cien por ciento de Carabineros; el cien por ciento de las Juntas de Vecinos; el cien por ciento de los municipios, todos juntos es la forma de enfrentar adecuadamente la delincuencia".

La situación chilena frente al aumento de los delitos no puede ser la de los extensos barrios amurallados, custodiados por verdaderos ejércitos privados, que caracteriza la vida de los ricos en ciudades como Manila, ni tampoco crear esa suerte de modernos castillos feudales que son los edificios de los nuevos barrios de Río de Janeiro, con puentes levadizos, dispositivos electrónicos y elevadas paredes que enclaustran a los grupos acomodados, separándolos del resto de la gente.

En las palabras del propio Presidente Lagos, en su primer mensaje al Congreso Nacional, el 21 de mayo de 2000:

"La alianza contra la delincuencia supone un esfuerzo compartido: la policía tendrá mejor equipamiento y mayor dotación, pero deberá revisar su eficiencia para detectar donde puede mejorar; los municipios tendrán más recursos y atribuciones, pero deberán trabajar también codo a codo con las policías para lograr una acción permanente y focalizada; los vecinos tendrán financiamiento para sus proyectos de recuperación de espacios públicos y para crear comités de vigilancia, pero deberán comprometerse a rechazar el desorden y la impunidad en sus vecindarios".

"Cuando todos nos unimos y la gente ocupa sus calles, pasajes, plazas y multicanchas, los delincuentes no tienen cabida en el espacio público y la droga se bate en retirada. No queremos ver una ciudad llena de rejas; no queremos ver a las familias chilenas retrocediendo hacia el fondo de sus hogares; no queremos ver a nuestros jóvenes amenazados por el narcotráfico y deambulando sin tener un espacio donde desarrollar su actividad. ¡Queremos ver a una sociedad unida en la preservación de su seguridad y eso es lo que nos proponemos!"

En cualquier caso, las estimaciones en este campo coinciden en señalar que el periodo inicial del gobierno del Presidente Lagos no registra cambios significativos en la percepción que las personas tienen acerca de la seguridad pública. No se ha registrado el incremento delictivo que los sectores más conservadores profetizaron durante la campaña que sería un rasgo inevitable en un gobierno encabezado por un dirigente socialista. Pero tampoco se percibe un mejoramiento de la situación ni las personas consultadas perciben y aprueban un diseño más concreto que materialice el interesante enfoque propuesto por el Presidente, para dar una solución contextual y social más que puramente rigorista al aumento de la violencia delictual en el país.

En síntesis se podría decir lo que será el juicio ciudadano sobre el periodo de instalación del Presidente Lagos en el poder (que se puede extender a su primer año de trabajo), está determinado por un pequeño número de asuntos que son decisivos en la formación del parecer de una parte elevada de la población. Esta situación ofrece tanto ventajas derivadas de la capacidad de concentrar recursos y proyectos en estos asuntos como dificultades que tienen que ver con la complejidad de ellos. De la forma como estos se resuelvan y de las expectativas que su proyección plantee a las personas dependerán en una medida muy importante el clima que permitirá al gobierno abordar o no los temas más sustantivos de su agenda.

El proyecto de nación del Presidente Lagos

El gobierno de Lagos aspira a proyectar una mirada de futuro. Las visiones prospectivas o, lo que es lo mismo, una genuina preocupación por la proyección de Chile a largo plazo, es uno de los elementos más distintivos del tercer gobierno de la Concertación. Esto constituye un enfoque muy apropiado para el primer gobierno de un nuevo siglo que realizará su trabajo, además, en un momento de sustanciales transformaciones políticas y económicas, culturales y tecnológicas, en el sistema internacional.

El gobierno del Presidente Aylwin buscó hacer las tareas de la transición de la dictadura a la democracia y para ello acortó a 4 años la duración de su mandato en la reforma constitucional de agosto de 1989. Por cierto, no alcanzó a realizar esa tarea que resultó mucho más difícil y prolongada de lo que se había previsto inicialmente.

El gobierno del Presidente Frei Ruiz-Tagle también inició su trabajo con una reforma constitucional que redujo su gobierno de ocho a seis años. Para ese periodo, y de un modo muy concordante con su propio estilo político, puso el énfasis en la oportunidad histórica muy favorable que se presentaba a Chile para dar el salto hacia una sociedad moderna, subrayando tareas de corto y de mediano plazo, como el mejoramiento de la calidad educativa, la lucha contra la pobreza, el reforzamiento del capital social básico del país y un fortalecimiento de sus planteles productivos. Ellas concentraron el grueso de su gestión que sólo se vio complicada por los problemas económicos y políticos de su último año y medio de gobierno.

El Presidente Lagos ha encontrado un mayor espacio, y a la vez una mayor necesidad, para ocuparse de temas de mayor aliento, cuya realización excede su propio periodo presidencial. Así se desprende de la más inmediata de sus metas estratégicas: llevar a Chile a ser un país desarrollado el año 2010, al celebrar el segundo centenario del inicio de la independencia nacional.

Conforme al balance que el Presidente hace:

"En los años noventa hicimos el histórico paso del autoritarismo a la democracia. Junto con ello, duplicamos el tamaño de nuestra economía, creamos más empleos que nunca en nuestra historia, para un periodo de 10 años, expandimos las comunicaciones, democratizamos los municipios, mejoramos las remuneraciones, reformamos profundamente la educación, enfrentamos la verdad en las violaciones de los derechos humanos, construimos viviendas y parques, y transformamos la infraestructura física del país con nuevas carreteras, puertos y aeropuertos".

Entretanto, el mundo ha tenido un inmenso cambio que ha producido un gran impacto en Chile. A partir de allí, Lagos nos recuerda que "las tecnologías de la información y el conocimiento están produciendo una verdadera revolución planetaria, al punto que hoy esas nuevas tecnologías aportan un tercio del producto en muchos países desarrollados". Ellas abren posibilidades y transformaciones muy espectaculares para un país como Chile que, aunque distante de los centros de desarrollo mundial, es "dueño de una base de

creatividad, inteligencia, confianza, orden económico y equilibrio institucional que puede convertimos en la nación estrella del nuevo milenio".

Frente al umbral de una nueva época, el país necesita bajo un liderazgo efectivo una nueva ola de reformas que lo pongan a la altura del vertiginoso progreso que impulsa y transforma al mundo actual.

En lo inmediato -entre el 2000 y el 2006- se trata de poner en marcha un programa con tres pilares rectores:

1. Abrir las puertas al desarrollo. El Presidente Lagos tiene la convicción de que nadie debe quedar sin acceso al bienestar que surja del crecimiento económico y de la incorporación de Chile a la revolución tecnológica.

El país debe asumir la vanguardia entre los países que usan las tecnologías de la información, especialmente internet, como motor de un nuevo progreso. "Un progreso que se basa en la flexibilidad de las empresas y no en su tamaño, en la inteligencia de la gente y no en la cercanía geográfica, en la cooperación y no el antagonismo".

Un objetivo específico es colocar al Estado de Chile a la vanguardia mundial en conectividad.

Para ello Chile ya dispone del mayor número de computadores per capita de América Latina. a la vez que se acerca al liderazgo regional en el porcentaje de usuarios de la red de internet. Por lo mismo en la actualidad se trabaja en forma muy profunda con el sector privado para multiplicar en los próximos años el uso productivo de esa red.

Un buen ejemplo de estas perspectivas se da en la educación. Chile tiene 38.000 computadores conectados por la Red Enlaces, que cubre 5.200 escuelas, lo que en la actualidad permite a dos millones y medio de estudiantes acceso a internet. La meta es tener al año 2006 la totalidad de las escuelas de Chile dentro de la Red de Enlaces, sin que exista ese año ninguna escuela -por pequeña y alejada que esté- que no tenga conexión a internet.

En la misma dirección, el Banco del Estado y la Corporación de Fomento han abierto líneas de crédito para que 100.000 empresas emergentes dispongan de equipos computacionales y tengan adiestramiento para trabajar en Internet. La modernidad tecnológica no puede ser un privilegio de las grandes empresas.

A su vez, el gobierno intentará, dentro de su quehacer, proveer cada vez más servicios a través de internet, profundizando lo ya hecho en áreas como la recaudación de impuestos y las compras del Estado. Para el año 2004 se espera recaudar unos 2.100 millones de dólares de impuestos por medio de Internet, buscando tener también la gran mayoría de los servicios de trámite que ofrece el sector público en una Ventanilla Electrónica Unica. Al mismo tiempo, se buscará poner en marcha una Red de Enlace Cultural, con toda la información sobre arte, cultura y recreación disponible en el país.

Todo este trabajo habrá de hacerse a la vez que se crea el capital de riesgo que permita manejar, especialmente a los jóvenes, nuevos proyectos. A la vez que buscará administrar los recursos públicos con responsabilidad y eficiencia, generando un superávit estructural equivalente al 1% del PIB, a partir del presupuesto del 2001.

2. Integrar al país. Una segunda gran preocupación del Presidente Lagos es cerrar las diferencias que separan a los chilenos. Estas son cada vez más variadas y se expresan en áreas como los ingresos, las percepciones culturales y de los condicionamientos territoriales. Evitar que estas diferencias sigan creciendo y se conviertan en brechas insuperables es una importante determinación estratégica para tener un país viable y con gobernabilidad.

Para una perspectiva de mayor igualdad de oportunidades a mediano y largo plazo una responsabilidad decisiva recae sobre la educación. La mirada del Presidente Lagos abarca aquí diversas facetas, todas ellas sujetas a objetivos ambiciosos y precisos: ampliar la cobertura parvularia en 120.000 cupos más para abrir, en ese decisivo segmento educativo, espacios a los hijos de madres trabajadoras y jefas de hogar. Establecer una escolaridad promedio de doce años, haciendo de la enseñanza media un tiempo de obtención de herramientas creativas y espíritu innovador que permita, por si misma, integrar a los jóvenes al mundo del trabajo moderno. Ofrecer a todos espacios en la educación superior, de acuerdo a sus capacidades y sin que operen las restricciones económicas. Para ello se propone establecer una ampliación del crédito fiscal a los institutos profesionales y centros de formación técnica, subsidiando a los egresados que se instalen en las regiones y asuman tareas de desarrollo local.

Es necesario avanzar, al mismo tiempo, en ciencia y tecnología, doblando los recursos destinados a este objetivo hasta alcanzar una cifra superior al 1% del PIB, de tal modo que los progresos que se realicen en este campo puedan llegar a las universidades y centros de educación superior de las diversas regiones de Chile.

Tener un país más integrado supone también el impulso de reformas sustantivas del sector público para acelerar la descentralización. Se trata de aumentar los proyectos de inversión que se deciden directamente en las regiones, llegando al menos a un 50% del total de la inversión pública en el año 2006. Al mismo tiempo, establecer un número creciente de proyectos de interés social, cuyos fondos se decidan localmente al nivel de los municipios. Modificar la ley de rentas municipales para disminuir las inmensas brechas de recursos entre municipios ricos y pobres. Establecer normas que favorezcan la instalación de nuevas industrias fuera de la región metropolitana, creando incentivos que hagan que ubicar nuevos proyectos productivos en Santiago o en las regiones mayores tenga un costo más alto que si estos se llevan a lugares apartados y pobres. Dentro de esta misma línea, Lagos plantea una mirada integradora del mundo rural, el cual tiene una importancia enorme para preservar la identidad de las raíces de Chile. Un pleno desarrollo de la agricultura supone homologar los establecimientos agrícolas en función de sus expresiones más eficaces y modernas. No hay ninguna razón para tener -como hasta ahora- dos agriculturas. Es necesario tener una sola, competitiva y eficaz, que pueda trabajar con la misma ambiciosa dimensión de búsqueda de nuevos mercados externos que hoy tienen los sectores ligados a la fruticultura de exportación y al vino.

La integración de Chile pasa también por un compromiso serio con la integración física del país y por la sustentabilidad de sus recursos naturales. Aquí la meta es llevar a estándares de pavimento y calidad vial 13.000 kilómetros adicionales de la extensa red de caminos chilenos, conectando todas las capitales comunales con las provinciales a través de un camino pavimentado.

La preocupación por el medio ambiente se traduce en una idea central: "El nuevo progreso será sustentable o no será". La visión concreta de Chile en unos años más se torna al respecto muy precisa:

"Quiero que lleguemos al bicentenario con una adecuada protección de nuestros bosques, nuestros ríos, lagos y mares; habiendo resuelto los problemas de basuras y desechos; y con un aire limpio en todas nuestras ciudades. Propongo, desde ya, que todos juntos construyamos el sendero de Chile, un camino peatonal que recorra nuestro Chile por la precordillera desde Visviri hasta el extremo austral, como un tributo a nuestra naturaleza maravillosa, que podemos conquistar y recorrer a pie".

En la perspectiva de avanzar a un país más integrado el Presidente Lagos se

plantea otras tres tareas complementarias: el logro de una efectiva igualdad de oportunidades para las mujeres, un nuevo trato hacia los pueblos originarios y una más efectiva incorporación del aporte de los centenares de miles de chilenos que viven en el exterior.

El incremento de los derechos de la mujer se plantea desde una perspectiva muy autocrítica:

"A pesar de nuestros buenos índices en materia de desarrollo humano tenemos uno de los más bajos en participación laboral de la mujer, sólo un 36%. Esto refleja la desigualdad y la discriminación en nuestra sociedad para la mujer, la cual no está plenamente integrada".

Para hacer frente a este atraso, se le ha dado un mandato concreto a una de las entidades de participación que se propone crear, el Consejo de Dialogo Social. Este debe proponer acciones específicas que adecuen los sistemas de cuidado infantil y faciliten la incorporación de las madres al trabajo, mejorando también los sistemas de remuneración, horarios y condiciones de seguridad en que se desempeñan las mujeres.

La política hacia los pueblos originarios toma pie en la conflictiva situación que han vivido los últimos años mapuches y pehuenches y las dificultades que sigue teniendo la integración efectiva de otras comunidades como los aymarás, atacameños y rapa-nui. Una nueva política indígena no sólo se encamina a hacer justicia a sus demandas materiales, sino también a preservar su cultura para mantener una riqueza mayor como país. En semejante esfuerzo tienen un espacio tanto las actitudes de reconocimiento como de reparación hacia estos pueblos. En semejante perspectiva, se constituyó, junto con el inicio mismo del gobierno, un grupo de trabajo sobre pueblos indígenas, que elaboró un Plan de Acción Inmediata, con una alta participación de todos los sectores. Más allá de eso, el gobierno de Lagos propuso una reforma constitucional para el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y la creación de una "Comisión de Verdad Histórica" que se haga cargo de sus demandas y expectativas en una perspectiva de más largo aliento.

Por último, la plena integración de los chilenos pasa por el reconocimiento de la gran comunidad que hoy vive en el exterior, a la que el Presidente Lagos gráficamente ha llamado la XIV Región de Chile. Prácticamente un millón de chilenos (algo más de un 6% de la población total del país) vive de manera estable fuera del territorio nacional. Existen comunidades chilenas significativas en más de 50 países. Es el interés de estas mantener sus vínculos

espirituales con su patria original, aportando a su crecimiento y grandeza.

Estas comunidades chilenas son un activo de primer orden para una política exterior de mayor envergadura que la que hasta ahora hemos aplicado. El conocimiento de otros idiomas, el dominio de culturas distintas, las relaciones preferentes con líderes y autoridades políticas, las capacidades de innovación tecnológica y conocimientos universitarios, así como los aportes productivos que pueden desde su ámbito hacer estos chilenos, pueden ser determinantes para el progreso y engrandecimiento futuro del país.

Uno de nuestros mayores aprendizajes de la nueva sociedad democrática en Chile es que el respeto a la diversidad no sólo es un objetivo justo en una sociedad moderna y tolerante. Es también muchas veces un recurso material para avanzar a una situación mejor.

3. Engrandecer el espíritu de los chilenos. La última gran preocupación del Presidente Lagos tiene que ver con el afianzamiento de un nuevo espíritu del que busca impregnar a Chile y al que caracteriza como "un espíritu de optimismo, unidad y grandeza".

Objetivamente Chile es un país pequeño en el que sólo vive un 0.3% de la población mundial. Sin embargo, por sus tempranas decisiones de apertura internacional, como otros países pequeños, tiene una estrecha vinculación con el sistema global, al punto que el 50% de la producción del país tiene su suerte ligada a lo que ocurre en los mercados mundiales. Al ser Chile uno de los países más integrados al entorno mundial, le resulta fundamental hacer oír su voz en un momento de grandes transformaciones productivas y de un rediseño del sistema internacional.

Un país así necesita asociar sus esfuerzos a otros países de la región latinoamericana para hacer valer sus principios y hacer pesar sus intereses. Semejante acción debe partir por afianzar ciertos principios permanentes que siguen siendo válidos: la solución pacífica de las controversias, el apego al derecho internacional, la intangibilidad de los tratados, y el respeto a la autodeterminación de los pueblos.

Pero a ellos se agregan en los últimos años nuevos criterios que son propios del cambio de época que la humanidad vivió a finales del siglo XX: la adhesión irrestricta a la proyección mundial de los derechos humanos y a los valores de la democracia, la prioridad del desarrollo social; la equidad de género; el respeto a la diversidad étnica y cultural; la protección del medio ambiente; la

apertura económica y el impulso del progreso científico y tecnológico.

Para dar forma en el mundo a esos valores los chilenos tienen que estar convencidos y seguros de ellos. Se trata de plasmar, en su encarnación cotidiana, el nuevo espíritu de Chile. A partir de allí, es preciso diseñar una inserción internacional que ayude a la construcción de América Latina como una región a partir de dos ejes: el ámbito subregional identificado con el MERCOSUR, en el que Chile busca una integración plena, y el ámbito latinoamericano donde la relación especial con México y los buenos acuerdos con las comunidades del Caribe, Centroamérica y el Área Andina nos permitirán tener una voz más vigorosa y ser oídos.

Lagos señala: "En este mundo que se está articulando si no hablamos con una sola voz, no seremos oídos. Para hablar en este mundo y resolver donde se discuten las nuevas normas, quien las discute, como las discute, de que carácter son en el orden económico y regulatorio internacional, en esta aldea global, quien va a fijar las normas, como nos incorporamos en ese debate como el pequeño país que somos".

La proyección espiritual de Chile que Lagos propone se funda, por último, en un gran impulso a su propia cultura. Chile, como cualquier otro país, no tendrá éxito en la sociedad del conocimiento si no desarrolla su identidad, su creatividad y un nuevo quehacer solidario a través de la cultura. Para ello hay que diseñar lineamientos y compromisos en materia de creación y difusión cultural y asegurar la preservación del patrimonio nacional. Es indispensable establecer una infraestructura cultural a lo largo del país y desarrollar un programa nacional de juventud y cultura.

En el pasado inmediato Chile proyectó su influencia externa más en el aporte de sus figuras universales que en su fortaleza económica. El Presidente Lagos en su visión de país recupera esta idea.

"Es allí, entre los jóvenes, donde están los Matta, los Neruda, Arrau y las Mistral de este siglo...". "Sé que hay sed de cultura y deporte en todo Chile.... por eso he puesto la cultura en el centro de las tareas de mi gobierno, porque creo que tan importante como el avance material en un mundo que se globaliza, es entender que la cultura es la que nos afina a las tradiciones permanentes de Chile".

La nueva visión de país que Lagos busca para Chile no se funda en la arrogancia de las metas logradas en el crecimiento sino en la síntesis plena de historia,

desafíos actuales y opciones de porvenir.

"En el pasado hemos sufrido inmensos dolores como Nación, que comienzan a superarse lentamente. Secamos nuestras lágrimas, sanamos nuestras heridas, tratamos de enfrentarnos con la verdad aunque por momentos el sufrimiento fue muy fuerte. Hemos aprendido a respetarnos. Y hemos tenido la sabiduría -y en muchos casos el coraje- para obtener del dolor un propósito común de paz social, progreso económico y estabilidad política".

El inicio de un nuevo siglo es siempre un tiempo propio para trazar proyectos ambiciosos y abrir nuevos caminos. El proyecto de país del Presidente Lagos y sus tres pilares rectores tienen el valor de hacer muy claro ese trayecto a recorrer. En su primera etapa, ya genera la base conceptual que puede hacer posible materializar ese trayecto.

La administración Lagos recién comienza. Pero su diseño, que aún falta ejecutar, ofrece a los chilenos la posibilidad de cambiar el escepticismo en esperanza, la simple espera en quehacer activo y las metas en propósitos logrados. Lo que alguna vez pareció a los chilenos una transición muy lenta, casi interminable, puede transformarse ahora en el cierre de una etapa decisiva que les abra en las próximas décadas un horizonte más pleno de desarrollo, libertades y equidad.

CAMBIO, CONTINUIDAD Y PROYECCIONES DE LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES DE FIN DE SIGLO

Manuel Antonio Garretón M.*

Las elecciones presidenciales de diciembre de 1999 en Chile se realizaron al finalizar una década de gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia, la coalición de mayor estabilidad en este siglo, que sucedió a diecisiete años de dictadura militar encabezada por Pinochet. Recordemos que esta coalición está conformada por el Partido Demócrata Cristiano (centro), el Partido Radical Social Demócrata (centro-izquierda), el Partido por la Democracia (el más reciente creado en el momento del plebiscito de 1988) y el Partido Socialista (izquierda "renovada").

En relación a las dos elecciones presidenciales previas desde la recuperación democrática, la de 1989 en que fue elegido Patricio Aylwin y la de 1993 en que fue elegido Eduardo Frei Ruiz-Tagle, esta elección presentaba tres novedades importantes. Por primera vez no se realizaban estas elecciones en conjunto con elecciones parlamentarias. Por primera vez, el candidato de la Concertación, Ricardo Lagos, no pertenecía a la Democracia Cristiana sino al bloque Socialista-Partido por la Democracia y Partido Radical, habiendo derrotado en unas elecciones primarias al pre-candidato de la Democracia Cristiana, por un muy amplio margen. Por primera vez el candidato de la Concertación enfrentaba a un candidato único de la Derecha, Joaquín Lavín. Los resultados de las elecciones agregarían una tercera novedad, ésta inédita en la historia de Chile: por primera vez se realizaba una segunda vuelta entre los dos candidatos con más alta mayoría.

El clima electoral de fin de siglo

El clima electoral durante 1999 estuvo caracterizado, sin duda, por la desdramatización de las elecciones, lo que contrastaba con otras ocasiones similares en la historia del país.

Ello porque algunos pensaban que este país ya había entrado en "la nueva época". Para ellos, ésta estaría marcada por la democracia, la economía de mercado y la globalización. Pero consideraban que esta entrada la hizo Chile en forma tardía y sin la fuerza suficiente, por lo que habría que remover las

* Sociólogo, profesor, Departamento de Sociología, Universidad de Chile.

trabas que aún lo ataban a la sociedad del siglo XX y que impedían a la globalización y a la economía de mercado su plena realización. Muchos de ellos sostenían que la política debía estar al servicio de este proceso y que, por lo tanto, las elecciones presidenciales tenían sentido sólo para asegurar que Chile no se "quedara atrás". Otros no veían que los cambios de gobierno, las presidencias o la política pudieran jugar ningún rol crucial, como antes, en las transformaciones sociales y consideraban mejor que los gobiernos se dedicaran a administrar lo mínimo posible: la política es más bien irrelevante.

Ambas visiones eran compartidas, en grados diversos, por el mundo de la derecha y los empresarios.

Otra visión de esta cuestión provenía de sectores de izquierda fuera de la coalición gobernante. Ella giraba, principalmente, en torno a las posiciones del Partido Comunista y otras posturas alternativistas las que dieron origen a tres candidaturas presidenciales. Tal visión, aunque postulaba un cambio radical en lo que denomina el "modelo neo-liberal" administrado por la Concertación de Partidos por la Democracia, afirmaba la incapacidad de ésta, en cualesquiera de sus versiones más centristas o más izquierdistas, de realizar tales cambios, con lo que sólo era posible aprovechar esta elección para constituir un sector de opinión pública que expresara el descontento frente a lo que consideraban la "administración concertacionista de la herencia de Pinochet".

Por último, en la atmósfera intelectual y de opinión de la Concertación se habían dado dos estados de ánimo principales, en parte modificados al calor de la última etapa de la campaña. Por un lado, había quienes compartían la visión que no debía haber grandes programas de gobierno ni grandes ideas que significaran giros históricos. Ello no porque no creyeran en la importancia de la política, sino porque pensaban que esto sería volver al pasado de los proyectos globales o de tipo fundacional que polarizan a las sociedades y que, precisamente en el caso chileno, causaron el derrumbe de la democracia: el trauma de los sesenta y setenta parecía seguir presente. Esto se manifestaba para algunos también en un cierto temor al cambio de liderazgo en la Concertación desde la hegemonía demócrata cristiana durante los dos primeros gobiernos, al liderazgo del nuevo candidato presidencial Ricardo Lagos que expresaba más a los sectores de izquierda dentro de la Concertación (Partido Socialista, Partido por la Democracia y sectores del Partido Radical). Finalmente, los sectores de izquierda de la Concertación veían en su próximo gobierno la posibilidad de una transformación que, manteniendo los éxitos logrados por los dos primeros gobiernos de la Concertación, permitirían el giro para entrar en el próximo siglo. Con todo, el discurso predominante combinaba la continuidad económica con un cambio de

clima socio-cultural y donde la gran interrogante era la permanencia de la institucionalidad política heredada de Pinochet.

Es en este clima intelectual y cultural que se desarrolla la campaña presidencial que culmina en la primera vuelta de diciembre de 1999 y en la segunda, entre las dos primeras mayorías relativas Ricardo Lagos y Joaquín Lavín, en enero del 2000.

El rasgo predominante de esta campaña fue la imposición del estilo y temáticas de la candidatura de derecha, especialmente a través del uso de los medios de comunicación que, con la sola excepción de un par de radios y un canal de televisión, le brindaron su apoyo irrestricto.

Recordemos que Lavín era el candidato de una alianza que expresaba, por primera vez en el período post autoritario, a todo el espectro de derecha, bajo el predominio irrestricto del sector más duro y pinochetista liderado por el partido Unión Democrática Independiente. Sin embargo, el candidato buscó a todo costa, seguido en esto por la férrea disciplina de sus partidos de apoyo, despolitizar la elección y separarse de su imagen de hombre de derecha y pinochetista, criticando la política tradicional y hablando mucho más del cambio, aunque sin clarificar su contenido, y mucho menos de preservar la obra del régimen militar, como lo había hecho hasta ahora su sector político. Asimismo, su campaña afirmaba, por un lado, la mantención y profundización del modelo de economía de mercado criticando la intervención estatal y política, y, por otro, prometía "resolverle los problemas a la gente".

La importancia de este nuevo estilo radicó menos en su éxito electoral, como lo prueban las cifras que examinaremos, que por un lado, en el nuevo contenido que le dio al discurso de la derecha, y, por otro, en la capacidad de forzar a la candidatura adversaria, especialmente a sus técnicos de comunicación y pese a los esfuerzos del propio candidato Ricardo Lagos consciente que su fuerza venía del sustrato sociológico y político del electorado, a entrar en el terreno de la despolitización y de ofertas y contra-ofertas concretas.

Por otro lado, era evidente que el gobierno de la Concertación había mostrado profundos desaciertos en la conducción política, pese a sus éxitos económico-sociales empañados el último año por los efectos de la crisis asiática y ciertos errores en su manejo. Todo ello dificultaba enormemente el doble papel de Ricardo Lagos como expresión de un nuevo liderazgo en la Concertación que debía a la vez presentarse como la continuidad y el cambio, algo más complejo que la afirmación del simple cambio de Lavín.

El resultado de la primera vuelta

En las elecciones de Diciembre de 1999, sobre un total de poco más de 7 millones de votos, con una abstención muy baja del 10%, Ricardo Lagos obtuvo el 47.9% de los votos. Joaquín Lavín 47.5% y los candidatos restantes 4.5%, llamando la atención la baja de la candidata comunista respecto de la elección presidencial anterior. Entre los hombres, Lagos obtuvo el 50.81% y Lavín el 45.3% y entre las mujeres, Lavín triunfó con el 50.9% contra el 44.1% de Lagos.

La derecha, la campaña de Lavín y los medios de comunicación que le apoyaron, difundieron una interpretación de los resultados electorales de la primera vuelta como parte de la estrategia en favor de esa candidatura para la segunda vuelta. Según esta visión, el país ha cambiado radicalmente, en el sentido que se ha "modernizado" de tal modo que los ciudadanos o electores ahora son "más libres", es decir, no votan por posiciones ideológicas y políticas sino que participan en las elecciones como si éstas fueran un mercado y votando por un candidato como si éste fuera un producto. Las opciones del electorado no dependerían más de visiones ideológicas o políticas, ni del pasado o la historia personal o del país, sino de las ofertas y características individuales de los candidatos, que son todos equivalentes. Las elecciones presidenciales, entonces, habrían confirmado, para sus autores, esta visión: la historia comienza ahora, Chile dio vuelta a su pasado, el panorama electoral chileno ha sido borrado, el electorado habría demostrado que no hay mayor diferencia entre un gobierno de la Concertación y la derecha, excepto en eficiencia.

A nuestro juicio, los datos muestran una realidad exactamente inversa. Así, en las elecciones del 12 de Diciembre se repitieron las pautas básicas de comportamiento electoral establecidas en el plebiscito de 1988, que terminó con la dictadura militar de Pinochet apoyada irrestrictamente por la derecha chilena. En efecto, en dicho plebiscito se fijó un panorama electoral bi-polar entre la derecha que alcanzó el 44% y la Concertación que alcanzó cerca del 56%, porcentajes que se repitieron casi exactamente en las primeras elecciones presidenciales post-dictadura, si sumamos los dos candidatos de derecha de aquella época. En las elecciones presidenciales de 1993 se repitió el esquema bi-polar, esta vez con una derrota aplastante de los dos candidatos de derecha que apenas superaron el 30%, un amplísimo triunfo de la Concertación con cerca del 58% y un voto disperso de candidatos alternativos que llegó a cerca del 12%.

En la primera vuelta de las elecciones presidenciales de 1999, se mantuvo la

bi-polaridad y más del noventa por ciento del electorado votó exactamente igual que en el plebiscito de 1988 o en las primeras elecciones presidenciales democráticas. En términos de los grandes números, las principales variaciones dentro de este esquema básico fueron, primero, la existencia de un candidato único de derecha, re-editando el plebiscito, que aumentó en tres puntos lo obtenido por Pinochet y los dos candidatos de su bloque en 1989, y alcanzando este bloque el porcentaje más alto de la segunda mitad de este siglo, recuperando, de paso, lo perdido en las elecciones de 1993 y, sobretudo, en las elecciones parlamentarias de 1997 (36%). Segundo, la drástica disminución del voto de los candidatos fuera de los dos grandes bloques. Tercero, la disminución del porcentaje histórico promedio de la Concertación. Esto último se explica porque una pequeña parte del electorado del No en el Plebiscito y de Aylwin votó por candidatos alternativos y que otra parte del electorado de la Concertación en otras elecciones habría votado contra ésta esta vez. Cuarto, el electorado tuvo una significativa alteración en su composición en relación a la realidad demográfica del país, por efecto de la inscripción voluntaria, al disminuir el voto joven y aumentar la proporción del voto de mujeres, las que mantuvieron sus pautas clásicas de votación.

Así, hubo continuidad de estas elecciones con el Plebiscito de 1988 y las elecciones presidenciales de 1989. Ningún "terremoto" ni cambio dramático en el panorama electoral de Chile que es, desde la época de la dictadura, bi-polar a nivel de las elecciones presidenciales y combina la bi-polaridad con el multipartidismo en las elecciones parlamentarias y municipales.

Pero, si el electorado votó básicamente según los alineamientos del Plebiscito de 1988, hubo un porcentaje no superior al 10% que puede calificarse de voto fluctuante, es decir, que corresponde a pautas de voto según opciones coyunturales influenciadas por publicidad o campañas mediáticas. Y si aceptamos que la forma particular de modernidad chilena fue siempre a través del Estado, la política y el sistema partidario tendríamos que reconocer que el electorado ha sido desde hace décadas y sigue siendo básicamente moderno porque en forma abrumadoramente mayoritaria vota por opciones y proyectos políticos que distinguen claramente la derecha, el centro y la izquierda, en este caso las candidaturas presidenciales de derecha y de centro-izquierda. Por otro lado, sólo un diez por ciento del electorado en las últimas elecciones presidenciales votó con pautas no clásicamente políticas, es decir, con pautas no modernas. Esto significa que en ese porcentaje del electorado, minoritario pero significativo en los resultados finales de una elección presidencial, se habría producido estrictamente una "des-modernización", es decir, se votaría por opciones inmediatas no vinculadas a proyectos políticos o de sociedad.

Es sólo en este segmento del electorado que la campaña de Lavín fue exitosa porque precisamente fue la más tradicional y menos moderna, aunque apoyada en una tecnología de comunicación muy avanzada, en la medida que apelaba a necesidades e intereses individuales, desligaba las ofertas de una historia, un proyecto o un concepto global y prometía soluciones a todo desde el Estado.

La segunda vuelta y el balance general

Lo previsible, entonces, era que en la segunda vuelta en Enero del 2000, no hubiera cambios sustantivos al panorama de la primera y que Lagos aumentara su ventaja con los votos del electorado que se inclinó en Diciembre por los candidatos alternativos. Lavín continuó con su estrategia de despolitizar el significado de las elecciones presidenciales para descontar la ventaja de su oponente, enfatizando la idea de un cambio que consistía en reemplazar gobernantes y restando significación a los proyectos o visiones en juego. La interpretación de la primera vuelta hecha por sus estrategias, permitió transformar su derrota, es decir, su segundo puesto, en una imagen de triunfo. Por su parte, en el campo de Lagos, sin variar lo central de su campaña, se introdujeron algunos cambios comunicacionales, atenuando cuestiones ideológicas y confrontacionales, e intentando mejorar la performance electoral entre las mujeres y el electorado demócrata-cristiano, lo que llevó en ambos casos a algunas modificaciones en su comando político de campaña.

Así, en las elecciones de segunda vuelta, disminuyó levemente la abstención, Ricardo Lagos obtuvo 51.3% de los votos, el 54.3% entre los hombres y 48.7% entre las mujeres. Lavín, por su parte, obtuvo el 48.7%, 45.7% y 51.3%, respectivamente, volviendo a ganar entre las mujeres aunque por un margen menor. La diferencia de votos entre ambos candidatos, aumentó de alrededor de 30.000 190.000.

Los resultados de la segunda vuelta confirman, en primer lugar, que el país está básicamente alineado en torno a dos opciones que fueron las que se expresaron en el Plebiscito de 1988: el proyecto de derecha y el proyecto de la Concertación. La diferencia entre el Plebiscito de 1988 y estas elecciones es sólo en el porcentaje relativo de cada cual, habiéndose producido un avance de cuatro puntos de la derecha en relación al plebiscito y una disminución correlativa de la votación de la Concertación después de diez años de gobiernos básicamente exitosos aunque con muchas tareas pendientes.

En cuanto a la diferencia de votos a favor del Presidente electo Ricardo Lagos

en la segunda vuelta respecto de la primera, no se debe ni a los cambios en el comando de su candidatura ni a ninguna estrategia publicitaria o comunicacional nueva. Es cierto que estos cambios tuvieron importancia política interna, en la medida que renovaron las energías del conglomerado, afectado por no haber obtenido la mayoría absoluta en la primera vuelta y reforzó el apoyo de Partido Demócrata Cristiano. Pero el resultado electoral se debe mucho más a la mantención de la línea y fuerza política del candidato para asegurar su votación de la primera vuelta y a la percepción, por parte del 4% del electorado de izquierda que no votó por la Concertación el 12 de Diciembre, de la radical diferencia de una presidencia de Lagos en relación a una de Lavín. El leve aumento del porcentaje de Lavín se debe precisamente a que un cierto electorado influido por las estrategias comunicacionales de la segunda vuelta no percibió la diferencia entre ambas candidaturas y se inclinó hacia el candidato de la derecha que había impuesto el estilo y los temas de campaña. Dicho paradójicamente: Lavín ganó la campaña electoral, en la primera y segunda vuelta, porque impuso su estrategia comunicacional de despolitización, y Lagos ganó las elecciones en la primera y segunda vuelta, porque se impuso la politización del electorado chileno y su continuidad respecto de las grandes opciones del país.

El electorado dio un nuevo respaldo a la Concertación para dirigir este país, esta vez con un liderazgo diferente y renovado expresado en Ricardo Lagos, que se ha puesto de manifiesto en la conformación de su gabinete, en los actos de transmisión de mando que privilegiaron el contacto directo con la gente y la dimensión de creatividad cultural masiva, y sobre todo en las primeras semanas de su gobierno: no ha podido en ninguno de estos casos construirse una oposición seria a ellos y la sensación que el Presidente escucha, está al mando y decide, es unánime. El gran mérito de Lagos y de la Concertación es haber cambiado el liderazgo manteniendo una adecuada relación entre continuidad y cambio en la coalición, aunque ello se expresara dificultosamente en la estrategia comunicacional de la campaña. El aspecto crítico de su campaña residió en la incapacidad de repolitizar esa pequeña fracción del electorado que ha cambiado sus pautas de votación, pero que, pese a ser pequeña, es significativa en elecciones a dos bandas para inclinar el resultado en uno u otro sentido.

La votación de la derecha es la más alta desde 1938. Ello se debe básicamente al éxito de Joaquín Lavín de haber proyectado a la derecha fuera de su pasado pinochetista, superando así su fuerza electoral de poco más de un tercio. El aspecto crítico de esta candidatura residió en haber desvalorizado la política, reduciéndola a la resolución de problemas y demandas individuales y coyunturales desde el Estado, banalizando su gran sentido, que es la

construcción de la sociedad deseable.

La gran cuestión post electoral para la derecha era, entonces, si sus partidos serían capaces de asumir el legado de esta campaña y realizar una verdadera mutación democrática o volverían a su rol de "guardianes de la obra del régimen militar". En este sentido, el regreso de Pinochet a Chile, liberado por razones humanitarias de su proceso de extradición a España, en parte debido a la enorme ineptitud en esta materia del gobierno de Frei, fue el momento de mayor significación para que las Fuerzas Armadas intentaran devolverle un protagonismo político al ex-dictador, en la derecha y en el país, protagonismo que había perdido totalmente durante su detención en Londres y el desarrollo de la campaña presidencial. Salvo el escándalo de una ocupación virtual de la ciudad por el Ejército, la torpeza y desconcierto del gobierno y manifestaciones aisladas, a la postre ningún sector de derecha ha manifestado su negativa a que el ex dictador sea juzgado en Chile dejando a las Fuerzas Armadas sin voz y enteramente aisladas en esta materia.

Perspectivas del nuevo gobierno

Se ha dicho que no se eligió el último gobierno del siglo XX sino el primero de siglo XXI. La verdad es que se eligieron ambas cosas a la vez. Porque el próximo gobierno no podrá enfrentar los problemas del futuro sino aborda exitosamente cuestiones que son heredadas del pasado: el juicio y justicia respecto de las violaciones de derechos humanos bajo la dictadura, necesarias para un re-encuentro verdadero del país; la reforma constitucional que asegure un régimen verdaderamente democrático; la regulación de la economía y su control por parte de la sociedad sin alterar su dinámica de crecimiento; la reorientación de éste en función de necesidades de la gente asegurando a la vez el desarrollo ambiental; la reducción de las desigualdades que obliga necesariamente a un proceso redistributivo; el fortalecimiento de la capacidad dirigente del Estado y de su papel protector asegurando a la vez el fortalecimiento de la sociedad y la participación ciudadana; la superación de la banalidad cultural y comunicacional promoviendo la diversidad, generando nuevos espacios de creatividad y estimulando valores éticos de solidaridad. Ello por nombrar sólo algunos de los temas que no estuvieron presentes en la campaña electoral dada la fuerza que adquirió la competencia de propuestas frente a lo que se llamó "problemas concretos".

Ya pasadas las elecciones, el país se dio cuenta que la realidad no son las imágenes comunicacionales y que gobernar no es lo mismo que una estrategia

de mercado o de publicidad. Los problemas reales de conducción de un país son algo mucho más complejo de lo que se llamó "preocupaciones concretas de la gente", las que, además, no pueden enfrentarse sin proyectos ideológico-políticos sólidos y coherentes.

Lo que está en juego hoy es la posibilidad de pensar en un proyecto o tarea nacional, tal como lo fueron el desarrollo desde el segundo cuarto de siglo, las reformas estructurales de los sesenta y setenta o la recuperación de la democracia en los ochenta y principios de los noventa, independientemente de la evaluación que cada uno de esos proyectos y sus resultados nos merezcan. El primer gobierno democrático de P. Aylwin, definió la tarea nacional en términos de "transición a la democracia" y apuntó hacia la idea de un "crecimiento con equidad", manteniendo los equilibrios macro-económicos y buscando corregir los efectos sociales del modelo económico. Asimismo, definió un método de negociaciones y acuerdos puntuales que llamó "democracia de consensos", a nuestro juicio equivocadamente, por cuanto no cristalizó institucionalmente ningún consenso básico. Pero, en todo caso, cualquiera sea la crítica que se haga a estas definiciones por parciales o insuficientes, hay que reconocer que metas y orientaciones hubo y que, en términos de ellas, el gobierno avanzó relativamente. En cambio, hay que reconocer también que durante el segundo gobierno de la Concertación, hubo una muy buena performance económica hasta 1997, pero en materia de proyectos y orientaciones, de metas que movilicen energías sociales y culturales, el país ha ido a la deriva, sin una brújula compartida y, por lo tanto, sin conducción política.

En Chile, al igual que en otros países del continente, el simbolismo del fin de siglo se corresponde con el fin de un modelo socio-político. Si en América Latina en los ochenta y noventa existió algún modelo o proyecto o, al menos, sólo un imaginario o un mito al respecto, ello fue lo que se llamó "la doble transición a la democracia y a la economía de mercado", que reemplazaba a los proyectos nacional-populares o populistas, desarrollistas, revolucionarios o autoritarios de otras épocas. Precisamente lo que se ha agotado es este modelo o mito de "doble transición".

Por lo tanto, en Chile, el gobierno de Lagos puede marcar un giro, es decir, ser una oportunidad para plantearse qué país se está construyendo y puede construirse. Y la respuesta afectará en parte la vida de, al menos, dos o tres generaciones.

En efecto, ya no puede sostenerse que aún se esté en transición a la democracia,

dado que el sistema institucional parece consolidado. Pero, como lo que está consolidado es una democracia incompleta o una semi-democracia, lo que cabe es una reforma política muy profunda que haga de este régimen una verdadera democracia política, es decir, que traduzca en instituciones legítimas, estables y dinámicas, los principios éticos de la democracia. Por otro lado, está agotado, como base de un desarrollo nacional integrado y auto sustentable aquí y en todas partes del mundo, el modelo de economía de mercado neoliberal o "modelo privatizador". Si alguna duda había de esto a nivel mundial y para el caso chileno, la crisis asiática, en el primer caso, y la de la energía 1998 en Chile, por señalar sólo dos ejemplos muestran cómo el libre juego del mercado no sólo desintegra las sociedades sino que es también absolutamente ineficiente en términos de sus propias metas. Un modelo alternativo, diferente para cada país, consiste en devolver al Estado, a nivel nacional y de los bloques supra nacionales, un rol dirigente en el desarrollo, establecer marcos normativos regulatorios sobre las fuerzas del mercado y asegurar el control ciudadano sobre tales marcos y fuerzas. En otras palabras, reconociendo que política y economía son cosas distintas y autónomas, se trata también de introducir -obviamente con mecanismos e instituciones distintos a la política- los principios éticos de la democracia en el funcionamiento de los mercados.

No hay nadie más capacitado en Chile para enfrentar esta tarea que el Presidente electo y la Concertación. Pero aquél deberá ejercer muy claramente su liderazgo priorizando estos temas y ésta deberá realizar una refundación de sus bases programáticas e ideológicas rescatando todo lo valioso de la construcción de estos años, pero también superando todas sus limitaciones.

Una responsabilidad especial cabe a la oposición, debido al actual sistema institucional que le da un poder de veto político exacerbado. Si, como mostró Lavín en el discurso de la campaña presidencial, la derecha es capaz de abandonar las posiciones obcecadas ligadas al pinochetismo, entonces podrá mantener ese electorado que logró capturar. De lo contrario volverá a ser una minoría sin otra significación que la que le da un sistema político heredado de la dictadura. No hay mejor oportunidad para que la derecha muestre que es una fuerza política con proyecto democrático.

La opinión pública mostró un alto nivel de comprensión y adhesión al liderazgo de Lagos, y éste lo asumió claramente marcando las prioridades en las cuestiones de crecimiento y empleo, solución de problemas inmediatos en el campo de la salud, al mismo tiempo que tomando medidas de alto contenido simbólico social y cultural, como la apertura del Palacio de La Moneda al

público. Su mensaje a las Fuerzas Armadas ha sido firme y se ha comprometido con que los Tribunales hagan justicia en materia de derechos humanos violados bajo la dictadura. En este clima, el desafuero de Pinochet luego de su regreso de Londres, marcó un hito fundamental en el posible término de la impunidad, el comienzo de la justicia y la posibilidad de reconciliación real. Asimismo, el resultado de la Mesa de Diálogo abierta en la época de Frei y que convocó a abogados de derechos humanos, representantes de gobierno los militares, las iglesias y del mundo intelectual y cultural, implicó un atisbo de reconocimiento implícito de las Fuerzas Armadas de los crímenes cometidos por ella y avalados por la derecha bajo la dictadura.

Por otro lado, el Presidente ha vuelto a poner en la discusión la necesidad de una Constitución verdaderamente democrática, desencadenado un proceso para su reforma, aún cuando los resultados sean inciertos. Debe reconocerse que, tanto el ex-candidato Lavín como el conjunto de la derecha participaron, a veces con reparos menores, del clima generado por el nuevo Presidente y habían manifestado su voluntad de discutir las reformas que terminarían definitivamente con el pinochetismo institucionalizado heredado de la dictadura. Sin embargo, los dirigentes de los dos partidos de derecha han sido ambiguos en esta materia: inicialmente condicionaron la discusión de las reformas constitucionales anunciadas por el Presidente, a la resolución política del caso Pinochet y de la cuestión de derechos humanos, volviendo en esto a su tradicional posición previa a la campaña presidencial, y, posteriormente han aceptado la desvinculación de estos temas y negociar separadamente las reformas constitucionales. Sin embargo, han vuelto a endurecerse con el desafuero a Pinochet, el surgimiento de denuncias de indemnizaciones indebidas en la administración Frei y la proximidad de las elecciones municipales.

Más allá de las actitudes de la oposición, el primer tiempo del gobierno de Lagos, revela, a la vez su capacidad de liderazgo y de estadista, pero al mismo tiempo una doble situación problemática: la dificultad de vincular las políticas de gobierno a un proyecto histórico que el Presidente tiene muy claro pero que sus asesores y equipos y las dificultades que encuentra la Concertación en asimilar ese proyecto histórico enredándose en conflictos menores y disputas internas.

EL NUEVO ESCENARIO POLITICO

Paul W. Drake*

A comienzo de un nuevo siglo, Chile eligió como Presidente a Ricardo Lagos Escobar (2000-2006), lo que fue recibido con entusiasmo y optimismo por gran parte de los chilenos, incluso muchos escépticos de izquierda y de derecha aplaudieron los primeros pasos de Lagos. El significado de este traspaso de mando se puede analizar desde tres perspectivas: El peso histórico de Lagos puesto que asume como el primer Presidente del nuevo milenio; su triunfo abre la posibilidad de llevar a cabo el proceso de transición democrática y finalmente Lagos asume como el segundo presidente socialista y el tercer Presidente concertacionista.

Para extender, enriquecer y consolidar el trabajo de la Concertación, Lagos debe ajustar el llamado "modelo chileno", esa famosa combinación de una "economía neoliberal protegida" de las intervenciones masivas del Estado con una "democracia liberal protegida" de la voluntad plena de los votantes. Específicamente, la nueva administración tiene que modificar el modelo económico para aumentar las oportunidades de los pobres y la calidad de los servicios sociales sin hacer daño al crecimiento sin inflación. A la vez, tiene que eliminar los enclaves autoritarios y solucionar los problemas de los derechos humanos sin hacer daño a la estabilidad sin polarización.

La prensa internacional le ha dado una significación particular a Lagos, presentándolo como el segundo Presidente socialista. En occidente, esta categoría significa un social demócrata dedicado a la ampliación de las oportunidades de los pobres dentro del capitalismo de libre mercado. En la historia de Chile, Lagos es el primer Presidente socialista elegido con el apoyo de las grandes fuerzas centristas y la mayoría de los votantes. Para algunos chilenos, el hecho de que un demócrata-cristiano sea sucedido en el poder por un socialista evoca conflictos de la época de Salvador Allende Gossens (1970-1973). Para otros, la victoria de un socialista representa la continuidad de los logros de la Concertación con algunas innovaciones en las áreas de justicia social, instituciones democráticas y derechos humanos.

Otro punto de vista ve en Lagos al tercer Presidente de la Concertación, lo que va más allá de su formación socialista o social demócrata, y aunque se

* Decano Departamento de Ciencias Sociales y Profesor en el Departamento de Políticas Sociales. Universidad de California.

esperan cambios significativos bajo esta administración, más que nada se refuerza la continuidad con los dos gobiernos anteriores. El pronóstico es de una continuación en las prácticas gradualistas, prudentes e incrementalistas y el mantenimiento del modelo básico de una economía neoliberal y una democracia moderada. La tarea pendiente es sostener las virtudes del modelo y corregir sus defectos.

Con el dinamismo que produce una alternancia entre la Democracia Cristiana y los Socialistas, la Concertación podrá tal vez evitar el desencanto y el fracaso sufrido por las coaliciones de centro-izquierda que gobernaron durante el siglo veinte. El Frente Popular (entre 1938 y 1952), fue una coalición encabezada por el Partido Radical con el apoyo de los Socialistas y Comunistas, que terminó por perder su razón de ser durante sus tres presidencias. Abandonó su plataforma progresista original, redujo el nivel de las movilizaciones sociales para seguir una política económica moderada apoyada por los empresarios y los Estados Unidos. El Frente se transformó en un mero mecanismo electoral, una máquina de clientelismo y repartición, lo que la llevó a naufragar y ser finalmente reemplazado en 1952 por Carlos Ibañez del Campo, un Presidente personalista y de estilo populista. Ricardo Lagos, en cambio, busca revitalizar a la Concertación, evitando así repetir la historia.

Si bien Lagos ganó la presidencia por un estrecho margen, el actual presidente enfrenta una coyuntura favorable. Comienza con una herencia de dos administraciones anteriores exitosas, una economía en recuperación, una derecha más reformista y flexible, un ex-dictador humillado, un aparato judicial más preparado para enfrentar el tema de los derechos humanos, y una luna de miel con la izquierda extra-parlamentaria. Además recibe la bienvenida de un sistema internacional que es favorable a la propuesta de una economía neoliberal más justa y una democracia moderada más representativa.

Los desafíos políticos

Con la economía en buenas condiciones, los desafíos políticos ocupan el escenario. Es necesario revertir la victoria electoral estrecha en un mandato amplio. Quizá la elección de 1999/2000 fue la última dominada por la división entre las fuerzas democráticas y autoritarias del plebiscito de 1988. Esta elección presidencial fue una lucha entre la izquierda y la derecha por los votos del centro y si bien la izquierda ganó, ahora existe la posibilidad real de que en un futuro triunfe la derecha con un candidato atractivo y moderado. Los partidos políticos mantienen una gran presencia en las dos coaliciones,

pero hay un número creciente de votantes independientes y dispuestos a seguir la atracción de candidatos personalistas a través de los medios de comunicación. Por lo tanto, la Concertación no podrá confiarse en la capacidad de las máquinas partidistas para mantener su mayoría.

Representada por Renovación Nacional (RN) y la Unión Demócrata Independiente (UDI), la derecha salió de la elección fortalecida y suavizada. Las distinciones fundamentales entre Ricardo Lagos y Joaquín Lavín fueron diferencias en cuanto a estilos y coaliciones que los apoyaban y no en sus programas. Ambos candidatos evitaron la confrontación y la lucha sobre el pasado. El abrazo entre Lagos y Lavín la noche de la segunda vuelta indicó la posibilidad de nuevos entendimientos y cooperación entre los dos polos y hasta cierto punto, ese acto simbolizó el fin de treinta años de conflictos ideológicos.

Después de la alta votación obtenida por Lavín, la derecha contempla la tentación de ser más reformista y negociadora con el objeto de atraer a los grupos centristas con la esperanza de ganar la presidencia en las próximas elecciones. Sin embargo, debe de defender al mismo tiempo algunas posiciones intransigentes para sostener el apoyo de las Fuerzas Armadas, los empresarios, los medios de comunicación, un sector de la iglesia católica y mujeres conservadoras. En vísperas de las elecciones municipales y parlamentarias, la cuestión clave es si la derecha podrá sostener el ímpetu de Lavín.

Luego del rotundo fracaso de los candidatos de los partidos independientes en la última elección presidencial, lo mas probable es que continúe la concentración de las fuerzas políticas al interior de los grandes partidos y de las dos coaliciones principales. Si bien la desaparición del partido comunista después de una historia tan larga sería una sorpresa, su futuro es incierto y está lleno de dudas. Por ahora, los restantes partidos pequeños no juegan un rol importante.

Para preservar la coalición gobernante, la tarea más urgente que debe enfrentar la concertación es el mantenimiento de la unidad y la popularidad de la Democracia Cristiana. Más adelante se podrá considerar la unificación del partido socialista con el Partido Por la Democracia. Con sus filas solidificadas, el gobierno tratará de mejorar su votación en las elecciones municipales del 2000 y las parlamentarias del 2001. Según experiencias electorales vividas por los gobiernos del Frente Popular, la Unidad Popular, y la Concertación, las ganancias gubernamentales son posibles, pero el "fenómeno Lavín" complica los cálculos.

La campaña de Lagos prometió la expansión de la participación. Hasta ahora, la Concertación ha mantenido la estabilidad democrática a expensas de la participación activa de la sociedad civil y de un debate abierto sobre los programas. Los líderes de los partidos oficialistas buscan por una parte mantener el consenso y por otra, aumentar la participación. Ello no será fácil puesto que es normal que exista cierta apatía en las democracias después del reemplazo de las dictaduras, especialmente durante el crecimiento económico en que menos gente ve en un gobierno reducido la solución a sus problemas. Hasta cierto punto, la ausencia de participación masiva y debates intensivos puede contribuir a la estabilidad de la democracia.

Va a ser difícil también reprimir los llamados "poderes fácticos", especialmente los militares, los empresarios, los medios de comunicación, y la iglesia católica. Las elecciones durante la década democrática no han disminuido el poder de estas instituciones elitistas. Es cierto que estos poderes no-electos ejercen una influencia excepcional en Chile, pero es necesario recordar que tales grupos tienen un peso enorme en todas las democracias representativas.

En cuanto a los medios de comunicación, la Concertación quiere reducir la dominación de los conglomerados conservadores. Existen muy pocos diarios, revistas o medios electrónicos que transmitan información y opiniones diferentes a los de la derecha y los intereses comerciales. También el gobierno desea borrar algunas restricciones a la libertad de expresión en publicaciones, cine, y televisión.

Sobre todo, el nuevo gobierno debe intentar eliminar los límites autoritarios impuestos por la dictadura y la constitución de 1980. Las limitaciones más importantes a la soberanía popular son todavía los senadores designados, el sistema electoral binominal, los requisitos para la reforma de la constitución, la autonomía relativa de las Fuerzas Armadas en áreas tales como su presupuesto y sus comandantes, un aparato judicial dominado por jueces y costumbres conservadoras y la legislación laboral que favorece a los empresarios. Desde su comienzo, la Concertación ha manifestado su desacuerdo con las reglas e instituciones que inhiben la plena expresión de la voluntad democrática y la legitimidad del sistema. Por primera vez desde el regreso de la democracia, parece posible que la derecha también pueda abandonar algunas restricciones, especialmente cuando no existe ninguna amenaza izquierdista o populista al orden socioeconómico.

La eliminación de los senadores designados parece más probable que la reforma del sistema binominal. Los senadores no representan el voto popular y no

pertenecen totalmente a la derecha como antes. La votación binominal no refleja las preferencias electorales con la fidelidad del sistema proporcional y favorece a la derecha, sin embargo, no existe una brecha grande entre votos y escaños. Al mismo tiempo, el sistema actual promueve la formación de dos grandes coaliciones y una convergencia hacia posiciones centristas.

El nuevo Presidente enfatiza la necesidad de reforzar su control sobre las Fuerzas Armadas. La Concertación ha eliminado la posibilidad de un golpe militar y la participación militar en las políticas públicas no militares. Pese a esos logros, el gobierno no ejerce todavía la autoridad sobre las Fuerzas Armadas que requiere una democracia madura. La Concertación tenía confianza en la erosión gradual de la autonomía militar, pero existe la posibilidad de que las prerrogativas militares duren mucho tiempo. Para un presidente socialista, es especialmente delicada la tarea de remover los privilegios pendientes.

Los derechos humanos constituyen otro problema del pasado que debe enfrentar la nueva administración. Después de la detención de Pinochet en Londres y su regreso a Chile, no cabe duda que la verdad sin justicia es insuficiente para las víctimas o para la reconciliación. Según las encuestas, una mayoría de chilenos piensa que Pinochet es una figura del pasado pero que debe ser juzgado por sus violaciones a los derechos humanos. Aunque Pinochet no tiene mucho peso político en la actualidad, siempre va a ser un simbólico explosivo.

Pase lo que pase con Pinochet, no es fácil dejar atrás las atrocidades del pasado sin enjuiciar y castigar a algunos perpetradores de grandes abusos. El olvido de las violaciones no es aceptable por parte de las víctimas, ni por parte de sus familiares, ni para la comunidad internacional de derechos humanos. Si bien hoy parece más posible el progreso con el sistema judicial actual es muy difícil que se logre una determinación exacta y completa de los destinos de las víctimas, y más aún un castigo a los culpables.

Muchos chilenos quieren dejar atrás este problema o esperar la curación lenta que otorga el tiempo, otros desean mantener la presión para que se haga justicia. Las Fuerzas Armadas y la derecha por su parte, mantienen una resistencia para que se realice una investigación completa. Una reconciliación genuina entre las víctimas y los culpables parece ser en este contexto, algo improbable en el corto plazo.

Las memorias políticas polarizadas y las interpretaciones irreconciliables del

pasado no van a desaparecer rápidamente. Desafortunadamente, la continuación de esta trauma es algo característico en países que han enfrentado un conflicto grave, y si bien los gobiernos de la Concertación han tratado de crear un consenso sobre los asuntos dolorosos de los últimos treinta años, las divisiones fundamentales aún existen. Tal vez los éxitos del Presidente socialista y las nuevas decisiones en las cortes sobre derechos humanos, podrán amortiguar un poco estas posiciones antagónicas.

En este asunto y otros, la reforma judicial aún no ha terminado. El sistema tiene un rol más amplio en relación al tema de los derechos humanos, las demandas sociales y el sector privado. Requiere de profundos cambios para llegar a ser un defensor eficaz de la democracia y de los derechos de sus ciudadanos, especialmente los pobres y los débiles.

Involucrado con todos estos desafíos políticos, se encuentra el deseo de un liderazgo ético y moral. Muchos ciudadanos lamentan la ausencia de un proyecto colectivo que exprese la identidad y la aspiración nacional. Demandan una articulación con pasión y convicción de los valores del nuevo gobierno. Los primeros discursos y actos simbólicos de Presidente Lagos respondieron a esa inquietud.

Es recomendable también prestar atención a la corrupción, si bien Chile sigue siendo el país tal vez menos corrupto en América Latina. En esta línea un problema necesario de abordar es la cuestión del financiamiento de las elecciones en un país donde no hay información, leyes, ni apoyo gubernamental durante las campañas.

Los desafíos económicos

Sin duda la nueva administración desea mantener la economía de mercado con su estabilidad macro-económica, sus altas tasas de crecimiento y sus reducciones en los niveles de pobreza. Los empresarios no tienen miedo del gobierno de Lagos y su equipo económico. Como en 1988 con el plebiscito, lamentaron la pérdida de su líder en la elección pero aceptaron la llegada de un gobierno de la Concertación puesto que mantiene la misma política económica. En una economía abierta y global, la única opción para Chile parece ser correr la misma suerte que el sistema internacional, para bien o para mal.

El Presidente Lagos tiene la suerte de entrar en la Moneda durante el

renacimiento del crecimiento económico. Por eso se encuentra con los recursos para reducir la pobreza y mejorar los servicios sociales. Con su consigna del crecimiento con igualdad, el Presidente está hablando aparentemente de la igualdad de oportunidades, no de los resultados. La inequidad sigue siendo un problema serio donde no se ha logrado solucionar la deficiente distribución de ingresos. Sin embargo, existe la posibilidad de agregar más empleo, más derechos para los sindicatos, y más oportunidades para los pobres.

Otro desafío es la protección del medio ambiente. El crecimiento de las exportaciones y de la economía en general requiere más atención al deterioro de la situación ambiental. Una ayuda en este sentido sería el aumento en la exportación de productos con mayor valor agregado y menos vulnerabilidad a las bajas de precios que enfrenta por ejemplo, el cobre, la madera y la pesca. Según las encuestas públicas, los ambientalistas ocupan un lugar cada vez más visible en la agenda nacional. Sin embargo, no es fácil aumentar la intervención estatal dentro del modelo neoliberal.

Los desafíos sociales y culturales

Con una democracia restringida y una economía neoliberal bien establecida, muchos chilenos hoy se preocupan por la seguridad cotidiana, la educación, la salud, y los valores, pero un Estado reducido no cuenta con los recursos necesarios para solucionar estos problemas. La debilidad de los movimientos sociales, el conservadurismo de la sociedad en general y de la derecha en particular, la dedicación de la Concertación al consenso y a la estabilidad, han dejado de lado muchas reformas sociales. Sin embargo, hoy en día existe la posibilidad de acelerar algunos cambios, por ejemplo, es posible intensificar los esfuerzos notables del gobierno de Frei en la educación y la salud, interrumpidos por la crisis económica de 1998 y 1999.

Es probable que este gobierno preste atención especial a cinco grupos sociales. Primero, los pobres, ya que son ellos quienes están esperando el cumplimiento de las promesas de ayuda; en segundo término, los trabajadores, que si bien tienen mejores salarios, muchos lamentan la distribución desigual del ingreso, las precarias condiciones de trabajo, la impotencia de los sindicatos y la insuficiencia de los servicios sociales. Como aprendió el Presidente Lagos durante la campaña presidencial, las reformas significativas serán difíciles, dado el modelo económico, la debilidad del sindicalismo, la intransigencia de la derecha, y la cautela de la Concertación. Tercero, los mapuches, ya que se han alzado como un grupo de relevancia social que exige más atención y

derechos legales y territoriales. Su movimiento refleja el surgimiento hemisférico de las demandas de los pueblos indígenas. Sus conflictos con los propietarios sobre recursos naturales establecen intereses comunes con los ambientalistas. El cuarto grupo son las mujeres que si bien en este momento no poseen un activo movimiento social como antes, son un grupo muy importante. Pese a la duración de muchas restricciones que han afectado a las mujeres, ellas recibieron puestos importantes en el nuevo gobierno. Muchas mujeres que ayer tenían una participación social activa, hoy en día se han institucionalizado logrando poner temas de gran interés para la ciudadanía en la agenda política. La discusión actual sobre la salud reproductiva y los derechos femeninos está siendo llevada a cabo justamente por las organizaciones de mujeres más institucionalizadas. Sin embargo, dado la resistencia ética, religiosa e ideológica a cambios dramáticos en temas familiares, queda en duda cuánto realmente se podrá avanzar en asuntos como el divorcio, el aborto, y la sexualidad. El quinto grupo son los jóvenes, ellos esperan más inspiración, participación e influencia en este gobierno. La victoria de Lagos despertó idealismo entre algunos jóvenes, pero la tendencia general sigue siendo la apatía política. Aparentemente, la juventud en Chile -como en muchas partes del mundo- tiene más interés en sus oportunidades económicas, sus deportes, su música y su sexualidad.

Conclusiones

Chile posee una buena reputación internacional en cuanto a su modelo económico y hasta cierto punto, político. Esta reputación se mantiene ahora con una economía abierta en plena recuperación. Sin embargo, el arresto en Inglaterra en 1988 y el retorno a Chile en 1999 del ex-dictador Pinochet llamaron la atención mundial sobre la falta de justicia y reconciliación en el tema de los derechos humanos. También subrayaron la insuficiencia de control civil sobre las Fuerzas Armadas. De allí que Chile apareciera ante la opinión internacional como una transición incompleta a la democracia. Es por esto que el gobierno de Lagos debe solucionar los problemas del pasado y al mismo tiempo enfrentar los desafíos del futuro.

BIBLIOGRAFIA

- Allamand, Andrés, *La travesía del desierto*. Santiago: Aguilar, 1999.
- Barahona de Brito, Alejandra. *Human Rights and Democratization in Latin America: Uruguay and Chile*. New York: Oxford University Press, 1997.
- Boeninger, Edgardo. *Democracia en Chile: Lecciones para la gobernabilidad*, Santiago: Editorial Andrés Bello, 1997.
- Drake, Paul W. e Iván Jaksic. *El modelo chileno: Democracia y desarrollo en los noventa*. Santiago: LOM, 1999.
- Drake, Paul W. and Peter Winn, "The Presidential Election of 1999/2000 and Chile's Transition to Democracy". *LASA Forum*, 31:1 (Spring, 2000), 5-9.
- Fazio R., Hugo, *Mapa actual de la extrema riqueza en Chile*, Santiago: LOM-ARCIS, 1997.
- Flacso-Chile. *Entre la II Cumbre y la detención de Pinochet: Chile 1998*, Santiago: Flacso, 1999.
- Fleht, Michael and Brian H. Smith. *The Catholic Church and Democracy in Chile and Peru*. Chicago: University of Notre Dame Press, 1998.
- Garretón, Manuel Antonio. *Hacia una nueva era política: Estudio sobre las democratizaciones*. Santiago: Fondo de Cultura Económica, 1995.
- Hite, Katherine. *When the Romance Ended: Leaders of the Chilean Left, 1968-1998*, New York: Columbia University Press, 2000.
- Human Rights Watch. *Limits of Tolerance: Freedom of Expression and the Public Debate in Chile*. New York: Human Rights Watch, 1998.
- Jocelyn-Holt Letelier, Alfredo. *El Chile perplejo: Del avanzar sin transar al transar sin parar*, Santiago: Planeta, 1998.
- Lagos, Ricardo. *Después de la transición*, Santiago: Grupo Editorial Zeta, 1993.
- Londregan, John B., *Legislative Institutions and Ideology in Chile*. New York: Cambridge University Press, 2000.
- Menéndez Carrión, Amparo y Alfredo Joignant, *La caja de Pandora: El retorno de la transición chilena*, Santiago: Planeta, 1999.
- Moulian, Tomás, *Chile actual: Anatomía de un mito*, Santiago: LOM-ARCIS, 1997.
- PNUD. *Desarrollo humano en Chile 1998. Las paradojas de la modernización*, Santiago: PNUD, 1998.
- Pollack, Marcelo, *The New Right in Chile, 1973-97*. New York: St. Martin's Press, 1999.
- Roberts, Kenneth. *Deepening Democracy? The Modern Left and Social Movements in Chile and Peru*. Stanford: Stanford University Press, 1998.
- Siavelis, Peter, *The President and Congress in Post-Authoritarian Chile: Institutional Constraints to Democratic Consolidation*, University Park: Pennsylvania State University Press, 2000.
- Tolosa, Cristián y Eugenio Lahera. *Chile en los noventa*. Santiago: Ediciones Dolmen, 1998.

LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES DE 1999: LA PARTICIPACION ELECTORAL Y EL NUEVO VOTANTE CHILENO

Patricio Navia*, Alfredo Joignant**

La elección de Ricardo Lagos como Presidente comenzó con el último escrutinio del siglo pasado y terminó con el primero del nuevo siglo. Este cambio de siglo, según algunos, contempló también transformaciones profundas en el comportamiento electoral de los chilenos. En ese sentido, las últimas elecciones presidenciales pudieran entenderse como un reordenamiento profundo en la política nacional. A ojos de algunos, la composición de las preferencias electorales de los chilenos es diferente y quedó demostrado con los resultados del 12 de diciembre de 1999 y del 16 de enero del 2000. En este capítulo se analizan dichos resultados electorales, argumentando que aunque ésta elección fue muy diferente a otras de la era post-Pinochet, también mostró características que han estado presentes en todas las elecciones posteriores a 1988. Aunque hay elementos que indican un cambio sustancial en el electorado, la coyuntura política imperante desde 1988 y el consiguiente *cleavage* entre el SI y el NO originado en aquel entonces, aún no deberían considerarse obsoletos. En ese sentido, las elecciones presidenciales más recientes pudieran entenderse como de transición de un país polarizado entre dos opciones (simplificando casi excesivamente, entre la Concertación y Pinochet), a otro en el cual dicha dicotomía quedaría obsoleta. Pero los últimos resultados electorales no permiten establecer cuál es la nueva coyuntura que regirá las futuras elecciones.

Son tres las áreas que se discuten en lo que sigue, la celebración por primera vez en comicios presidenciales de una segunda vuelta electoral, la participación electoral y el reordenamiento en las preferencias políticas del electorado. Se argumenta que aunque es posible observar cambios importantes en el electorado chileno, la continuidad de la coyuntura política causada por el plebiscito de 1988, las restricciones institucionales para el ejercicio de la ciudadanía y la existencia de una segunda vuelta ayudaron a que, después de la incertidumbre, el resultado final no fuera fundamentalmente distinto del que ha caracterizado a todas las elecciones desde 1988: una Concertación

* Profesor de Ciencia Política e investigador en el Department of Politics en el Center for Latinamerican Studies de la Universidad de Nueva York. Candidato a doctor en Ciencia Política en la misma Universidad.

** Director del Centro de Investigaciones Sociales de la Universidad ARCIS y profesor de Ciencia Política del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile.

triumfante. Por cierto, las preferencias electorales no debieran ser entendidas únicamente como resultado de consideraciones ideológicas o identificación política inalterables. En Chile, los electores también votan con su bolsillo. Así pues, al analizar los resultados electorales no podemos dejar de considerar la situación económica imperante en los meses anteriores a la contienda presidencial.

Candidatos y fechas importantes

La coalición de gobierno, la Concertación, se presentó liderada por el candidato socialista Ricardo Lagos. La oposición de derecha presentó a Joaquín Lavín, miembro de la Unión Demócrata Independiente (UDI). El Partido Comunista presentó a su líder Gladys Marín, el Partido Humanista (PH) al ex-embajador en Nueva Zelanda Tomás Hirsch y el Partido Unión de Centro-Centro Progresista (UCCP) al ex senador y ex demócratacristiano Arturo Frei. Finalmente, la activista ecologista Sara Larraín se presentaba como candidata independiente, con lo cual por primera vez en la historia dos mujeres competían por la primera magistratura.

La Concertación eligió a su candidato en primarias abiertas, al cabo de las cuales el socialista Lagos derrotó por un amplio margen al demócratacristiano (PDC) Andrés Zaldívar. Celebradas el 30 de mayo de 1999, un 71.4% de más de un millón cuatrocientos mil votantes prefirió al candidato de los socialistas (PS), del Partido por la Democracia (PPD) y del Partido Radical Social Demócrata (PRSD). Zaldívar rápidamente reconoció su derrota y llamó a apoyar al candidato de la Concertación. Por su parte, el candidato de la oposición derechista, Joaquín Lavín, fue consensuado por los líderes de los dos principales partidos del sector, la UDI y Renovación Nacional (RN). Finalmente, los candidatos del PC, UCCP y PH fueron designados en procesos internos de sus respectivos partidos, mientras que la independiente Sara Larraín obtuvo el mínimo de un 0.5% de firmas de los electores que participaron en las elecciones anteriores para poder inscribir su candidatura.

Los seis candidatos tuvieron acceso durante el período oficial de campaña de 30 días a un segmento gratuito de televisión, y realizaron además sus campañas públicas hasta el cierre oficial de las mismas 3 días antes de la primera vuelta electoral. El 12 de diciembre, 7.2 millones de chilenos (un 90% de los empadronados y un 73,1% de aquellos en edad de votar - ver cuadro 1), le dieron la primera mayoría relativa por un estrecho margen al candidato concertacionista. Ricardo Lagos obtuvo un 47,96% de los 7.055.128 votos

válidamente emitidos, 31,140 votos más que el candidato derechista Joaquín Lavín, que sumó un 47,52% de las preferencias. La candidata comunista obtuvo un 3,19%, el humanista un 0,51%. Larraín un 0,44% y Frei Bolívar un 0,38%. El virtual empate entre Lagos y Lavín forzó a una segunda vuelta electoral el 16 de enero, donde resultó ganador Lagos con un 51,31% de los 7,178,727 votos válidos, mientras que Lavín obtenía el restante 48,69%.

Cuadro 1. Participación electoral en Chile 1988-2000 (en miles)

Año	Población en edad de votar	Inscritos	Votantes	Votantes como % de población en edad de votar	Votantes como % de población inscrita
	(1)	(2)	(3)	(4) (3)/(1)	(5) (3)/(2)
1988	8.062	7.436	7.251	89.9	96.6
1989	8.243	7.558	7.157	86.8	92.3
1992	8.775	7.840	6.420	73.2	81.9
1993	8.951	8.044	7.385	82.5	84.3
1996	9.464	8.073	6.944	73.4	76.6
1997	9.627	8.069	6.912	71.8	71.1
1999*	9.945	8.084	7.272	73.1	90.0
2000*	9.945	8.084	7.316	73.6	90.5

Fuente: <http://www.elecciones.gov.cl> y <http://www.inec.cl/chileci/index.htm> (Instituto Nacional de Estadísticas).

Una vez decidida la victoria de Lagos, los analistas comenzaron a sugerir que el mapa político chileno había cambiado y que la división "Si-No" que caracterizó todas las elecciones desde 1988, donde era mayoría el "No" (Concertación), ya no existía. Varios modelos diferentes fueron ampliamente discutidos en la prensa. Todos sugerían alguna nueva forma de alineación política. En lo que sigue, se argumenta que la evidencia utilizada para anunciar el fin de dicho *cleavage* no es tan concluyente como muchos han planteado. En cambio, si consideramos tanto las coyunturas históricas como los intereses racionales de los votantes podemos entender mejor qué paso en Chile en diciembre del 99 y enero del 2000. La participación electoral y los incentivos institucionales existentes para formar dos grandes coaliciones en elecciones presidenciales son los aspectos más importantes del proceso. Discutir, en cambio, sobre las nuevas preferencias electorales de los chilenos supone que éstas alguna vez estuvieron determinadas por variables diferentes a las que las afectan hoy. Y no hay evidencia que demuestre eso.

En lo que sigue, se discute primero el contexto económico y político del proceso electoral. Luego se argumenta que la participación electoral ha caído sustancialmente desde 1988. Las elecciones de 1999 observaron una mayor participación entre los inscritos, pero un número importante de personas en edad de votar no están inscritas en los registros electorales. La no participación

de esos chilenos, que en su gran mayoría alcanzó la mayoría de edad después de 1988, ayuda a que la coyuntura y el consiguiente *cleavage* que se forjó a partir del plebiscito de 1988, sigan siendo preponderantes en el comportamiento de los votantes. Luego se discuten los mecanismos institucionales que incentivan la formación de dos grandes coaliciones electorales, para en seguida concluir con una reflexión sobre los resultados de la primera y segunda vuelta, argumentando que éstos se asemejan muchísimo a los observados en las elecciones más recientes.

Diez años de gobierno concertacionista y crisis asiática

El gobierno de Eduardo Frei será probablemente recordado por los exitosos primeros cuatro años, pero también por el desencanto y la crisis económica de los últimos dos. He allí la originalidad, pero también la ambigüedad, de la segunda administración concertacionista. En 1994, el PIB chileno creció en un 5,7%, en 1995 aumentó en un 10,6%, en 1996 el incremento fue de un 7,4%, cifra que se vuelve a repetir en 1997. Pero la crisis económica provocada por la caída de las bolsas asiáticas afectó también a Chile en 1998 y 1999. Así pues, en 1998 el PIB aumentó en un 3,4% y en 1999 marcó una baja de 1,1% (Banco Central, 2000a). Precisamente en un año de elecciones presidenciales, y por primera vez desde la crisis de mediados de los 80, la economía chilena no creció. El desempleo registró una tasa promedio anual de 9,7% en 1999, la más alta de la década (Banco Central, 2000b). En tales circunstancias, de suyo bastante inéditas, la crisis económica por sí sola debería explicar una parte importante de la caída en la votación del candidato de la coalición gobiernista. De acuerdo a lo señalado en numerosos estudios, los votantes resienten crisis económicas y tienden a apoyar a candidatos de oposición cuando la economía se estanca (Jackman, 1987; Alesina y Rosenthal, 1993; Alesina, Londregan y Rosenthal, 1993). Chile en 1999 no fue una excepción. Más que sugerir que los votantes eran concertacionistas y en 1999 dejaron de serlo, se podría presumir que los votantes "castigaron" a la Concertación por la crisis económica¹.

También sabemos que todo gobierno experimenta un desgaste natural después de mucho tiempo en el poder (Almond y Verba, 1963; Alesina y Rosenthal, 1993). La experiencia reciente en Argentina, o las emblemáticas elecciones en Alemania en 1998, evidencian que aún gobiernos exitosos en sus políticas económicas caen derrotados producto del agotamiento electoral que causa el ejercicio del poder². En Chile, la Concertación llegó al gobierno en las presidenciales de 1989 y, desde entonces, ha obtenido la primera mayoría en

todas las elecciones. Así, entre 1989 y 1997, la Concertación ganó dos elecciones presidenciales, dos municipales y tres parlamentarias. Las 5 veces³ que los chilenos fueron a las urnas después del plebiscito de 1988 (que también fue favorable para la Concertación), le dieron una mayoría de votos al exitoso conglomerado formado por el PDC, PS, PPD y PRSD. Y aunque la fatiga electoral producto de una década en el poder no debería ser motivo suficiente para generar una derrota (recordemos que hay muchos países donde ciertas coaliciones se han mantenido democráticamente en el poder por varias décadas), la combinación de crisis económica y desgaste electoral planteaban un difícil desafío electoral para la Concertación en 1999.

El arresto de Pinochet, las primarias y la nueva hegemonía de la Concertación

Ciertos hechos, independientes de las consideraciones recién mencionadas, llevaron a muchos a creer que las presidenciales nuevamente representarían una mera formalidad para que el electorado validara su apoyo a la Concertación. Tres variables ayudaron a que la crisis económica tomara un rol secundario en los análisis políticos preelectorales. El arresto del ex dictador Pinochet en Londres en octubre de 1998, la celebración de primarias abiertas por parte de la Concertación para elegir su abanderado presidencial y el que el ganador de dicho evento haya sido un socialista -un cambio respecto a los anteriores candidatos presidenciales de la alianza- hicieron que muchos olvidaran el efecto que tendría la crisis económica en los resultados de las presidenciales.

Aunque el arresto de Pinochet motivó apasionadas reacciones de apoyo al general por parte de la UDI y RN, la permanencia de Pinochet en Londres durante la campaña permitió que el candidato derechista, Joaquín Lavín, se distanciara del legado político que representaba el octogenario general. La lógica era simple. Si bien es cierto en 1988 Pinochet concitó el mayor apoyo electoral que la derecha había podido lograr en las últimas décadas, dicho apoyo no logró ser mayoritario. Si Pinochet no podía concitar mayorías -es más, si garantizaba ser minoría-, entonces un distanciamiento respecto del general era necesario si la derecha pretendía obtener un apoyo electoral mayoritario. La ausencia de Pinochet facilitó el distanciamiento político de la derecha. Cabe destacar que dicho distanciamiento no resultó fácil para un sector de la derecha, pero la disciplina implantada desde la UDI facilitó esta 'travesía por el desierto' en la búsqueda de una mayoría electoral que le permitiera conquistar la primera magistratura. Por otro lado, el que la elección

presidencial de 1999 no haya coincidido con elecciones parlamentarias permitió que los candidatos pudieran distanciarse de sus partidos. Así, Joaquín Lavín logró exitosamente plantearse como un candidato supra-partidario e independiente de los partidos que lo apoyaban. Si las presidenciales se hubieran realizado a la par de las parlamentarias, la estrategia de independencia política planteada por Lavín habría sido más difícil de llevar a cabo.

La celebración de primarias abiertas por parte de la Concertación el 30 de mayo de 1999 llenó de optimismo a los estrategas de ese conglomerado. El alto nivel de participación en el limpio, ordenado y voluntario proceso llevó a muchos a creer que la elección de diciembre estaba ya ganada. La victoria, alcanzada con más de un 71% de los votos entre más de 1.4 millones de electores que concurrieron a las urnas aquel domingo, sumió al candidato ganador y sus principales asesores en una atmósfera triunfalista. Al darse como ganadores seguros de la contienda de diciembre, Lagos y su equipo de campaña optaron por retrasar el inicio de su campaña presidencial, con el fin de incorporar al comando a una Democracia Cristiana que, producto de la derrota de su candidato, se encontraba sumida en una profunda crisis interna. La activa campaña que durante ese período condujo Joaquín Lavín, le ayudó a contrarrestar el efecto ganador que había generado en el electorado el holgado triunfo de Lagos en las primarias. En cierto modo, porque -como se dice- Lagos se quedó "dormido en los laureles", Lavín pudo recuperar distancia y, a través de un buen manejo publicitario, logró posicionarse como el candidato del cambio, ante lo cual Lagos se presentaba como el candidato de la continuidad, y por lo tanto, responsable de la crisis económica y del alto desempleo.

Las primarias de la Concertación se realizaron fundamentalmente para consolidar la unidad de la alianza. Creada para enfrentar a Pinochet en el plebiscito de 1988, la Concertación se transformó en una alianza electoral en 1989, y en una coalición de gobierno en 1990. Ciertas diferencias ideológicas entre sus partidos más grandes (PDC, PPD y PS) en ocasiones pusieron en duda la viabilidad del conglomerado (Cavallo, 1998). Pero la mayor fuente de tensión fue la selección del candidato presidencial de la exitosa alianza política. En 1989, Aylwin fue elegido candidato de la Concertación por consideraciones tanto políticas como electorales. Los socialistas aceptaron que un democratacristiano tenía mejores posibilidades de salir electo y generaría menores tensiones con los militares que entregaban el poder. Cuando concluía el período de Aylwin, la ventaja de Eduardo Frei en las encuestas lo posicionó como el mejor candidato. Y aunque se realizaron primarias cerradas y vinculantes entre los militantes de los partidos de la Concertación para

confirmar la nominación de Frei, ésta nunca estuvo realmente en discusión. Cuando finalizaba el período de Frei y ante la popularidad con que gozaba el socialista Lagos, el PDC aceptó celebrar primarias abiertas y vinculantes para dirimir el nombre del candidato único de la alianza. La popularidad de Lagos entre los simpatizantes de la Concertación y los militantes de los partidos que la componían, se transformó en apoyo electoral en dichas primarias, lo cual sumado a una rápida aceptación de su derrota por parte del candidato PDC consolidaron la unidad de la alianza. Pero el que el candidato concertacionista fuera, por primera vez, un PS-PPD y no un PDC tendría también efectos electorales significativos.

Los electores tienen preferencias partidistas y a menudo las expresan en su voto. Pero los votos no son mecánicamente endosables, por lo que el apoyo oficial de un partido a cierto candidato no significa que todos los votantes que simpatizan con dicho partido vayan a seguir las instrucciones partidarias. Siguiendo la lógica del *votante medio* de Downs (1957), al no existir un candidato que se identifica con el centro político, los votantes de centro se dividirán entre los candidatos de centro-izquierda y centro-derecha. Y aunque Downs predice que los candidatos tenderán a converger y adoptar posiciones de centro (cosa que se evidenció tanto en la campaña de Lagos como en la de Lavín y, ciertamente, en la difundida crítica del 'son lo mismo'), el éxito de cada candidato dependerá de cómo se posicione éste en relación al votante medio. Como Lagos estaba más a la izquierda que lo que se ubicaron en su momento Aylwin y Frei, por más que adoptara posiciones de centro, una cantidad no trivial de votantes que en 1993 apoyaron a Frei abandonarían al candidato de la Concertación para apoyar al candidato de la derecha que, naturalmente, comenzó a moverse hacia el centro. Lo anterior, evidentemente, se torna realmente significativo si se presume que una cantidad apreciable de votantes guían una parte importante de su comportamiento electoral en base a criterios de pertenencia o simpatía partidaria⁴.

El efecto combinado de estas tres variables, el arresto de Pinochet que posibilitó la despinochetización de Lavín, la sensación de éxito prematuro experimentada por la dirigencia concertacionista y su candidato después de las primarias, y el hecho nada despreciable de que el candidato de la alianza de gobierno se ubicaba más a la izquierda que sus predecesores, permitieron a su rival de derecha capitalizar el descontento popular causado por la crisis económica y, eventualmente, montar una campaña que le permitiera competir de igual a igual con la Concertación por la mayoría de votos del electorado.

La participación electoral en 1999

Una de las razones que se esgrimió para explicar la caída en la votación por la Concertación, e indirectamente el aumento en el apoyo a Lavín, fue el 'descontento' y el 'desencanto' que imperaba en la sociedad chilena. Expresado simbólicamente en el éxito editorial de algunos libros críticos a la Concertación (Moulián, 1997; Jocelyn-Holt, 1998) y evidenciado en estudios académicos (Petras y Silva, 1994; Collins y Lear, 1995), el descontento con la Concertación se habría visto reflejado en las elecciones parlamentarias de 1997 donde la participación llegó a su nivel más bajo desde la recuperación democrática. Pero una comparación con la participación electoral en el periodo pre-1973 (cuadros 1 -ver más arriba-, 2 y 3) demuestran que aunque la participación cayó a partir de 1988, seguía siendo superior a aquella observada en el periodo anterior al golpe militar. En ese sentido la "crisis de participación" no sería tal, sino simplemente evidenciaría la normalización en los niveles de participación históricos. El alto índice de participación observado en 1988 sería entonces anormal, y se explicaría tanto por la naturaleza de la elección como por el carácter obligatorio del sufragio. Lo normal entonces no sería 1988, sino lo observado antes de 1973 y después de 1989.

Cuadro 2. Participación electoral en Chile 1870-1973 (en miles)

Año	Población total (1)	Población en edad de votar total (2)	Votantes (3)	Votantes como % de la población (4)=(3)/(1)	Votantes como % de la población mayor de 18 años (5)=(3)/(2)
1870	1.943	919	31	1.6	3.3
1876	2.116	1.026	80	3.8	7.8
1885	2.507	1.180	79	3.1	6.7
1894	2.676	1.304	114	4.3	8.7
1915	3.530	1.738	150	4.2	8.6
1920	3.730	1.839	167	4.5	9.1
1932	4.425	2.287	343	7.8	15.0
1942	5.219	2.666	465	8.9	17.4
1952*	5.933	3.278	954	16.1	29.1
1958	7.851	3.654	1.236	15.7	33.8
1964	8.387	4.088	2.512	30.0	61.6
1970	9.504	5.202	2.923	30.8	56.2
1973	9.850	5.238	3.620	36.8	69.1

*=El derecho al voto de la mujer en elecciones nacionales se legisló en 1948.

Fuente: Meller (1996: 102) y Cruz Coke (1983)

Cuadro 3. Votos blancos y nulos en Chile 1988-2000 (en miles)

Año	Población en edad de votar	Inscritos	Votantes	Votantes como % de población en edad de votar	Votantes como % de población inscrita
	(1)	(2)	(3)	(4)	5=(2)/(1)
1988	8,062	7,187	65	824	89.1
1989	8,243	6,974	183	1.163	84.6
1992	8,775	6,420	633	1.722	73.2
1993	8,951	6,784	601	1.540	75.8
1996	9,464	6,183	761	2.306	65.3
1997	9,627	5,733	1,178	2,513	59.6
1999*	9,945	7,055	216	2.674	70.1
2000*	9,945	7,169	148	2.628	72.1

Fuente: <http://www.elecciones.gov.cl> y <http://www.inc.cl/chilcci/index.htm>
(Instituto Nacional de Estadísticas).

Es por esa razón que las elecciones de 1997, en tanto contienda parlamentaria y no presidencial, debían redundar en niveles inferiores de participación que las de 1993, 1989 e incluso 1988. En efecto, es sabido que a mayor importancia y jerarquía de la elección, mayor es la participación electoral (Ferejohn y Fiorina, 1974; Powell, 1986; Grofman, 1995), manteniendo constante el efecto de la coyuntura sobre los niveles de concurrencia a las urnas. Puede entonces entenderse el aumento de la participación en las presidenciales de 1999, el que era predecible por las razones recién señaladas. Más aún, a medida que la elección se tornaba más disputada, mayor era el interés por participar. Y como lo señala el cuadro 1 (*supra*), la participación sobre el padrón electoral aumentó sustancialmente en 1999, alcanzando los niveles de las presidenciales de 1989 y del plebiscito de 1988. La teoría funciona. Cuando las elecciones deciden cosas importantes y el resultado es incierto, la participación aumenta (Uhlaner, 1995; Aldrich, 1993; Boyd, 1986; Jackman, 1987; Rae, 1971; Riker y Ordershook, 1968).

Ahora bien, la participación total entre la primera y la segunda vuelta (cuadro 1) aumentó sólo marginalmente, pasando de 7.272.000 votantes a 7.316.000. Sobre un universo de 8.084.000 electores inscritos, el leve aumento no debería sorprender en demasía. La primera vuelta concitó el interés nacional y la gente que se abstuvo de votar en ella probablemente lo hizo por razones de fuerza mayor, como vivir en ciudades distantes de aquella donde estaban habilitados para votar. Recordemos que en el sistema chileno, los votantes sólo precisan inscribirse para votar una vez en la vida. Si los electores cambian de residencia, pueden si así lo desean, cambiar su inscripción a su nueva comuna de domicilio, pero no están obligados a hacerlo. Y aunque el voto es obligatorio y la abstención penalizada con multa, aquellos ciudadanos que

certifiquen estar a más de 200 kilómetros de la comuna donde están inscritos para votar no son multados (*Ley Orgánica Constitucional Sobre Votaciones Populares y Escrutinios*, artículo 139).

Así pues, la gran mayoría de los abstencionistas tanto de la primera como de la segunda vuelta probablemente corresponden a gente que, habiéndose mudado de domicilio con posterioridad a su inscripción electoral, no actualizaron su información con el Registro Electoral y no pudieron viajar a las ciudades donde les correspondía votar. Eso explica por qué, pese a la masiva campaña emprendida por parte de ambos candidatos en la segunda vuelta llamando a votar a aquellos que se abstuvieron en la primera vuelta, sólo lograron concitar la atención de 42 mil nuevos votantes. Como señala el cuadro 3 (*supra*), la cantidad de votos nulos y blancos disminuyó considerablemente entre la primera y la segunda vuelta, bajando de 216 mil a 148 mil. Esta disminución se explica tanto por la menor cantidad de opciones disponibles (con la consiguiente "dramatización" de la contienda) como por la naturaleza a la vez inédita y plebiscitaria de la segunda vuelta. Cabe destacar que el llamado oficial de tres de los candidatos perdedores en la primera vuelta (Marín, Frei Bolívar y Hirsch) a anular el voto no logró aumentar el voto nulo de la primera ronda.

Si bien es cierto la participación aumentó entre aquellos inscritos en el padrón electoral, un porcentaje importante de chilenos, en su mayoría menor de 30 años, no están inscritos para votar. Como ha señalado Arend Lijphart, las trabas institucionales existentes hoy en algunos países para que la gente pueda ejercer su derecho al voto son comparables a las restricciones de propiedad primero, y alfabetización después, que fueron utilizadas a comienzos de siglo para restringir y limitar la participación electoral (1997). En Chile, para poder ejercer el derecho al voto, los mayores de 18 años deben estar inscritos en los registros electorales. Pero como indican los cuadros 1 y 3 (*supra*), el número de chilenos en edad de votar que no están inscritos en los registros electorales ha venido en aumento desde 1988. Así pues, aunque la participación entre los inscritos fue de un 90% en las últimas presidenciales, sólo el 73,6% de aquellos en edad de votar concurren a las urnas. La baja participación electoral de los no inscritos ha sido utilizada como ejemplo para sugerir que entre los jóvenes cunde el desencanto y el desinterés por la política. Aunque eso pudiera ser cierto, la experiencia de otros países nos indica que cuando se reducen las barreras institucionales a la participación, ésta aumenta (Lijphart, 1997).

En su primer mensaje a la nación un día después de asumir el poder, el presidente Ricardo Lagos anunció que promovería la adopción de una reforma

constitucional que hiciera la inscripción electoral automática y la votación voluntaria. Esta reforma, de ser adoptada, aumentaría el universo electoral de los actuales 8 millones de votantes a casi 10 millones para las elecciones parlamentarias del 2001. Este cambio aumentaría notablemente el universo electoral y reduciría la edad promedio del votante chileno. Los nuevos integrantes del padrón serán mayoritariamente personas que no votaron en el plebiscito de 1988, y para ellos la coyuntura que dividió al país entre "Si y No" dejaría de tener el mismo valor que para aquellos que sí votaron en esa elección.

La decisión de hacer la inscripción automática y el voto voluntario implica, además, que ahora será posible medir la legitimidad del gobierno y del personal político en general observando los resultados electorales. El que la elección sea voluntaria y no obligatoria crea incentivos adicionales para que el personal político necesite tanto obtener votos para sus propios candidatos como requerir un alto nivel de participación para legitimarse ante la opinión pública.

Claro está, los cambios en los niveles de participación afectan de modos diferentes a distintos partidos. Ansolabehere e Iyengar (1995) han mostrado cómo las campañas negativas reducen la participación electoral y favorecen a los candidatos que cuentan con un mayor voto "duro". Varios autores han señalado que históricamente el aumento de la participación electoral ha favorecido a los partidos de izquierda (Valenzuela, 1985; Valenzuela y Scully, 1997; Meller, 1996; Cruz Coke, 1983). Pero con posterioridad a 1988, la evidencia sobre quién resulta más favorecido por un aumento en la participación electoral no es igualmente concluyente (Navia, 2000).

Mecanismos institucionales que incentivan la formación de coaliciones de centro

Downs (1957) sugirió que en una elección de dos candidatos, las plataformas políticas de los mismos tenderían a buscar al votante medio. El que pudiera obtener el apoyo del votante medio ganaría así la elección. La búsqueda del votante medio incentivaría a ambos candidatos a plantear plataformas tan similares que serían difícilmente diferenciables entre sí. Pero estudios posteriores han demostrado que diversos factores hacen que, aún en elecciones entre dos candidatos, las plataformas de los mismos presenten ciertas divergencias (Alesina y Rosenthal, 1995; Bartels, 1996).

En el período anterior a 1973, las elecciones presidenciales en Chile no

precisaban de mayorías absolutas para elegir presidente. Si ninguno de los candidatos obtenía una mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos, la selección del presidente recaía en el congreso nacional, donde los representantes de ambas cámaras debían escoger al presidente de entre las primeras dos mayorías. Así pues, las elecciones de 1958 y 1970 se dirimieron finalmente no en las urnas sino en el Congreso, y aunque en ambos casos éste ratificó la primera mayoría relativa que resultó del proceso eleccionario, hubiera sido constitucionalmente posible que algún otro candidato resultara electo.

La Constitución de 1980 incluyó una cláusula, en su Artículo 26, que establecía la celebración de una segunda vuelta en caso de que ninguno de los candidatos obtuviera una mayoría absoluta en la elección presidencial. A la segunda vuelta se presentarían los dos candidatos con las primeras mayorías, y ésta debería realizarse 30 días después de la primera vuelta. Cabe destacar que a diferencia de otros países, la Constitución de 1980 establecía un período más bien prolongado de tiempo entre la primera y la segunda vuelta⁵. En el caso de la última elección presidencial, la naturaleza de los resultados de la primera vuelta fue tal que aunque terminó con la segunda mayoría relativa, Joaquín Lavín fue percibido como el ganador simbólico de la primera vuelta. La rápida y oportuna decisión de Ricardo Lagos de re-organizar su equipo de campaña incluyendo a la popular Ministra de Justicia Soledad Alvear y cambiando el slogan de la campaña (de *Crecer con Igualdad a Chile, mucho mejor*), permitió controlar lo que de otro modo hubiera sido una importante fuga de votos hacia el candidato de oposición, quien casi logra arrebatarse la primera mayoría relativa al candidato oficialista. De haberse celebrado la segunda vuelta en menos tiempo, la campaña de Lagos hubiera sufrido los embates de la urgencia para enmendar errores y ajustar estrategias. El efecto avalancha causado por la sorprendente votación de Joaquín Lavín en la primera vuelta hubiera sido más difícil de detener para el candidato oficialista si la segunda vuelta se hubiera celebrado en menos de 30 días.

Pero es la existencia de la segunda vuelta lo que genera dinámicas diferentes de comportamiento electoral. Dado que para llegar a la presidencia se precisa obtener más de la mitad de los votos, los candidatos y los partidos tienen incentivos para formar coaliciones electorales desde antes de la primera vuelta y, ciertamente, para la segunda ronda. Contrariamente a lo que se ha sugerido, no es la Ley Binominal que rige las elecciones parlamentarias la que incentiva la formación de dos coaliciones electorales de centro. Como han demostrado Magar, Rosemblum y Samuels (1998), la ley electoral crea incentivos para la formación de coaliciones (no necesariamente dos) que se alejen del votante

medio, ya que basta un poco más del 33,3% de los votos para asegurar la mitad de la representación parlamentaria. Rahat y Sznajder (1998), Valenzuela y Scully (1997), Siavelis y Valenzuela (1996) y Scully (1995) han demostrado también que la ley electoral de representación proporcional que existe en Chile crea otras distorsiones y presenta una barrera muy alta para que los partidos minoritarios puedan obtener representación. Así pues, si el 33,3% de los votos asegura la mitad de la representación, también representa el mínimo necesario para poder garantizar un escaño. Más que generar estabilidad y garantizar representación a las coaliciones más grandes, el sistema electoral actual prácticamente elimina cualquier competencia real en las elecciones parlamentarias entre coaliciones. Para poder acceder a un escaño, se precisa un 33,3% de los votos, mientras que para lograr asegurar ambos escaños hay que aproximarse al 66,7% de la votación. Por tanto, la principal competencia en las elecciones parlamentarias no se da entre coaliciones sino *al interior* de las mismas. Los dos candidatos de las dos coaliciones más grandes compiten por obtener la primera mayoría relativa y así asegurarse un escaño parlamentario.

La segunda vuelta electoral en las elecciones presidenciales, en cambio, sí genera dinámicas que llevan a los partidos a formar dos grandes bloques que buscan el centro y el apoyo del votante medio. Cuando las elecciones presidenciales ocurren en forma independiente de las parlamentarias, la tendencia a ir hacia el centro en busca del votante medio se acentúa.

Los resultados de las elecciones: mientras más cambian las cosas, más siguen igual

Mirado desde una perspectiva extrema, los resultados electorales de 1999 no debieran sorprender. En primera vuelta, Lagos obtuvo un 59.3% y Lavín 34.3% en el distrito 45 (Penco, Tomé, Florida, Hualqui, Santa Juana y Coronel), mientras que en el distrito 23 (Las Condes), Lavín ganó con un 71.3% contra un 26.5% para Lagos. Lagos ganó donde gana tradicionalmente la izquierda, mientras que Lavín triunfó donde tradicionalmente ha ganado la derecha. Lo anterior, como señalan los cuadros 4 y 5, no obstante que la votación de la Concertación haya disminuido en relación a elecciones anteriores, siendo la más baja desde 1988. En otras palabras, y simplificando un tanto el argumento, la Concertación ganó donde siempre ganaba, pero por menos. Y en lugares donde antes ganaba por poco, ahora perdió.

Cuadro 4. Resultados elecciones presidenciales

Candidato	1989	1993	1999 (primera vuelta)
Concertación (Aylwin, Frei, Lagos)	55.2	58.0	48.0
Unión por Chile (Büchi, Alessandri y Lavín)	29.4	24.4	47.5
Unión de Centro-Centro (Errazuriz y Frei Bolívar)	15.4	—	0.4
José Piñera	—	6.2	—
Total Derecha	44.8	30.6	47.9
Partido Comunista (Pizarro y Marín)	—	4.7	3.2
Partido Humanista (Reitze y Hirsch)	—	1.2	0.5
Manfred Max Neef	—	5.6	—
Sara Larraín	—	0.4	—
Total Izquierda Extra-Concertación	—	11.5	4.1
Total de votantes (miles)	6,980	6,969	7,055

Fuente: <http://www.elecciones.gov.cl/>

Cuadro 5. Resultados de elecciones parlamentarias y municipales 1992-1997

Partido/coalición	Municipales 1992	Parlamentarias 1993	Municipales 1996	Parlamentarias 1997
Concertación	53.3	55.3	56.1	50.6
Derecha	29.6	36.6	32.5	36.3
UCC (UCCP)	8.1	—	2.8	2.0
PC (MIDA)	6.6	6.4	5.9	7.5
PH	—	1.4	1.6	2.9
Ind. y otros	2.1	0.1	1.1	0.7
Total (miles)	6,411	6,736	6,301	5,724

Fuente: <http://www.elecciones.gov.cl/>

El cuadro 6 muestra los resultados de primera vuelta para las 18 circunscripciones electorales. Lagos, como ha sido tradicional en la izquierda chilena, obtuvo sus mejores votaciones en el norte del país y en las regiones Metropolitana Poniente, VIII y XII. La alta votación de Lagos en la VII Región Norte y VI Región es inusual en la historia de la izquierda chilena, pero consistente con lo que ha sido el comportamiento electoral de esa zona con posterioridad a 1988. El Partido Socialista tiene una presencia importante en esas regiones, y dispone de figuras emblemáticas fuertemente arraigadas (como el senador Jaime Gazmuri y los diputados Sergio Aguiló y Juan Pablo Letelier). Por otro lado, el candidato PS-PPD obtuvo su peor votación en las regiones IX, X y XI, zonas donde la izquierda ha tenido poca presencia en el pasado. Hasta ahí, todo normal.

Cuadro 6. Elección presidencial 1999, primera vuelta (ordenados por votación por Lagos)

Circunscripción	Frei Bolívar	Larraín	Hirsch	Marín	Lagos	Lavín	Total
IV Región	0.4	0.5	0.5	3.5	56.6	38.5	262.345
III Región	0.3	0.4	0.4	4.5	56.1	38.4	111.010
II Región	0.3	0.3	0.6	4.1	54.2	40.6	198.543
XII Región	0.4	0.3	0.5	2.4	54.2	42.3	74.082
VII Región Norte	0.4	0.5	0.5	2.5	52.8	47.3	287.684
VIII Región Costa	0.7	0.5	0.6	3.7	52.7	52.4	532.381
Metro Poniente	0.3	0.4	0.5	3.7	49.3	45.8	1.333.843
VI Región	0.4	0.5	0.5	2.7	48.7	45.8	392.299
VIII Reg. Interior	0.5	0.6	0.5	2.7	48.3	41.9	378.936
Metro Oriente	0.3	0.4	0.6	3.4	46.3	49.0	1.437.011
XI Región	0.5	0.5	0.5	2.2	45.9	50.4	40.934
I Región	0.3	0.3	0.6	4.0	45.8	49.0	171.569
V Región Costa	0.3	0.4	0.5	3.1	45.6	50.0	403.540
X Región Norte	0.5	0.4	0.4	1.9	45.0	51.8	254.014
VII Región Sur	0.5	0.6	0.4	1.4	44.7	43.4	164.125
X Región Sur	0.6	0.5	0.4	1.7	44.2	52.6	237.478
V Reg. Cordillera	0.4	0.4	0.5	4.2	42.8	51.8	376.171
IX Región Norte	0.6	0.7	0.5	1.7	41.9	47.3	140.010
IX Región Sur	0.5	0.5	0.5	1.6	39.5	57.4	259.153
Total	0.38	0.44	0.51	3.2	47.96	47.5	7.055,128

Fuente: <http://www.elecciones.gov.cl/>

El comportamiento de las regiones I, V Costa y Cordillera y Metropolitana (tanto poniente, donde ganó Lagos por poco, como oriente, donde ganó Lavín) escapa a lo que ha sido el comportamiento electoral tradicional en Chile. La crisis económica afectó principalmente a las regiones Metropolitana y V, y problemas estructurales han mantenido a la I Región rezagada en su desarrollo económico. El argumento planteado por algunos es que la subida en la votación de Lavín se debe a que los electores ya no se comportan de acuerdo a los patrones tradicionales de la política y, en particular, que la coyuntura política creada por el plebiscito de 1988 ya ha perdido fuerza y no explica bien el comportamiento electoral de los chilenos. Pero dado que también hubo crisis económica en 1999, hay dos hipótesis en competencia. La caída en la votación de Lagos en estas regiones, entonces, podría deberse ya sea a la crisis económica, a un cambio en la composición de las preferencias electorales de la ciudadanía, o a una combinación de ambos. Sin embargo, el que Lagos haya seguido ganando en el Norte, en la XII y la VIII regiones y haya perdido en el sur pone en duda la tesis de que estemos en presencia de nuevas dinámicas

que determinan el voto de los chilenos (lo cual sugiere, además, un protocolo de explicación que, al menos para estas regiones, toma en cuenta la permanencia de los estilos de vida de sus habitantes). Las nuevas dinámicas pueden efectivamente existir, pero no logran afectar marcadamente lo que ha sido el comportamiento histórico del electorado chileno - al menos respecto de regiones con fuerte tradición minera.

Ahora bien, de acuerdo a lo que nos muestra el cuadro 5 (*supra*), las preferencias electorales por la Concertación han venido cayendo desde 1993. Ese año, el voto concertacionista alcanzó su punto más alto, al captar un 58% del electorado. El punto más bajo para la Concertación, antes de 1999, fue con ocasión de las parlamentarias de 1997, cuando el conglomerado apenas obtuvo un 50.6% de las preferencias. En ese sentido, es imposible desconocer la importante caída en el apoyo a la Concertación registrado en las presidenciales de 1999. Pero esta caída tampoco puede ser entendida sin tener en cuenta la crisis económica y los factores discutidos con anterioridad.

Si suponemos que el voto de la Concertación está compuesto tanto por electores que se sienten identificados con la izquierda⁶, como por otros que se sienten de centro, el hecho que el candidato presidencial de la alianza representara a la izquierda necesariamente hizo que algunos de los votantes más de centro que anteriormente habían apoyado a la Concertación optaran por no apoyar al candidato oficial, lo cual hizo posible que escogieran apoyar a Joaquín Lavín. Pero, ¿si Joaquín Lavín no se hubiera movido hacia el centro en su campaña, o si la economía no hubiera estado en crisis, esos votantes hubieran optado por no apoyar al candidato de la Concertación?

La ausencia de encuestas confiables que nos permitan analizar las preferencias y consideraciones electorales de esos votantes, no nos permite dar una respuesta concluyente a esa pregunta, pero la lógica del comportamiento electoral de votantes racionales⁷ tiene el mérito de sugerir que si las preferencias políticas son estables, el votante de centro tendrá más posibilidades de cambiar su voto desde el gobierno a la oposición si la plataforma de la oposición se acerca... hacia el votante de centro. Recordemos que la prestigiosa empresa internacional MORI entregó a fines de noviembre de 1999 resultados de una encuesta que le otorgaba a Lagos un 42% de las preferencias, a Lavín un 36% y al resto de los candidatos... un 17% de las preferencias electorales (MORI, 1999)⁸. Las otras encuestas, algunas asociadas a la derecha política y otras vinculadas a empresas con experiencia en el negocio, también predijeron bastante mal los resultados de la primera vuelta. Y aunque algunas lograron anticipar el empate en la votación por Lagos y Lavín, los pronósticos sobre el porcentaje de votos que obtendrían ambos candidatos fueron equivocados (Kerber, 1999).

El giro hacia la izquierda que tomó la Concertación al elegir al socialista Lagos como candidato, y el rápido posicionamiento hacia el centro adoptado por el candidato Joaquín Lavín llevan a pensar que más que un cambio en las preferencias electorales de los chilenos, lo que observamos fue un reposicionamiento de las coaliciones ya existentes. La Concertación se fue a la izquierda y por lo tanto perdió votos del centro, mientras que la derecha se fue hacia el centro y pudo así mejorar su votación histórica, en el marco ciertamente de la convergencia de excepcionales condiciones históricas de posibilidad (detención de Pinochet en Londres, recesión económica y crisis del empleo...).

Este desplazamiento de la derecha hacia el centro, como ya indicamos, fue posible gracias a que la elección presidencial no estuvo acompañada de una parlamentaria (donde existen incentivos para buscar sólo un 33,3% de los votos y no para ir hacia el votante de centro), y debido a que la Concertación presentó a un candidato que se ubicaba más a la izquierda que los anteriores. Eso, sumado a la crisis económicas, proveen una lógica racional para explicar la mejora sustancial en el apoyo a Lavín (Cuadros 4, 5 y 6, *supra*). Por otro lado, la fuerte identidad de izquierda del candidato de la Concertación también mermó el apoyo a los candidatos presidenciales alternativos que se situaban a la izquierda de la Concertación. Así como la candidatura de Frei en 1993 motivó a votantes de centro-izquierda a apoyar a alguno de los candidatos alternativos de izquierda, la selección de Ricardo Lagos en 1999 llevó a muchos votantes de la izquierda extra-concertacionista a apoyarlo en tanto socialista. Este fenómeno se agudizó naturalmente en la medida que las encuestas previas a la primera vuelta indicaban un virtual empate entre Lagos y Lavín. Los votantes, en tanto personas racionales que se identificaban a la izquierda de Lagos, naturalmente preferían tener de presidente al socialista que al representante de la UDI. Así pues algunos de ellos probablemente abandonaron sus primeras preferencias electorales (Hirsch, Larraín o Marín) para apoyar a Lagos. Lo mismo ocurrió entre los votantes de derecha. Aunque muchos podrían eventualmente haber preferido a Frei Bolívar, optaron por Lavín, quien tenía mejores posibilidades. Vale destacar que Frei Bolívar intentó inútilmente ocupar el centro político que quedó vacío ante la ausencia de un candidato PDC, pero el abandono de la causa Pinochetista que emprendió Joaquín Lavín y el apoyo de Pinochet que buscó Frei Bolívar, situaron a este último a la derecha de Lavín. El efecto del votante medio y la necesidad de potenciar al candidato con mejores posibilidades, llevaron probablemente a los electores a centrar sus preferencias en la primera vuelta en los dos candidatos que concitaban mayor apoyo. Mientras Lagos posiblemente ganó votos hacia la izquierda de la Concertación, Lavín consiguió el apoyo de

votantes de centro que en 1993 apoyaron a Frei. Lo anterior no significa que "votantes PDC" se fueron con Lavín, sino más bien que votantes que históricamente apoyaron a candidatos de centro (generalmente PDC) terminaron apoyando a Lavín. Esto, probablemente, no hubiera ocurrido tanto si el candidato de la Concertación hubiera sido un PDC. Aunque por otro lado, un candidato PDC hubiera sufrido los embates de una fuga de votos "por la izquierda", debido al malestar causado por la situación económica y por el accionar de una Concertación liderada por un tercer democratacristiano.

Otro elemento que debe ser considerado en el análisis de las presidenciales es la diferencia de género en las preferencias electorales. Tanto en la primera como en la segunda vuelta, Lavín superó a Lagos entre las mujeres obteniendo una mayoría absoluta en el voto femenino. Esto es aún más relevante dado que hay más de 4.2 millones de mujeres inscritas, y sólo 3,9 millones de hombres inscritos para votar (cuadro 7). Más aún, las mujeres tienen menores niveles de abstencionismo electoral. Entonces, si hay más mujeres, si estas votan más que los hombres y si en 1999 prefirieron mayoritariamente al candidato de la derecha, las perspectivas futuras de la derecha son promisorias.

**Cuadro 7. Inscritos por sexo, elección presidencial de 1999
(ordenados por índice de participación electoral)**

Circunscripción Electoral	Hombres inscritos (miles)[1]	Mujeres inscritas (miles)[2]	Hom/ muj % [3=1/2]	Total inscritos [4=1+2]	Total votos válidos [5]	% Participación [5/4]	Candidato ganador
V Región Costa	201	222	90.5	424	404	95.2	Lavín
VI Región	214	220	97.1	435	392	90.3	Lagos
Metro Poniente	705	780	90.4	1,484	1,334	89.9	Lagos
Metro Oriente	722	879	82.1	1,602	1,437	89.7	Lavín
VII Región Norte	157	165	95.3	322	288	89.4	Lagos
VIII Reg. Costa	294	318	92.6	612	532	87.1	Lagos
IV Región	146	156	93.7	302	262	86.8	Lagos
VII Región Sur	93	97	96.6	190	164	86.4	Lavín
VIII Reg. Interior	215	224	95.9	439	379	86.2	Lagos
X Región Norte	147	153	96.2	300	254	84.7	Lavín
X Región Sur	141	140	100.6	281	237	84.4	Lavín
IX Región Sur	149	158	94.2	308	259	84.2	Lavín
III Región	67	67	100.1	135	111	82.3	Lagos
IX Región Norte	86	86	99.9	171	140	81.8	Lavín
II Región	122	122	100.0	243	199	81.7	Lagos
V Reg. Cordillera	220	247	89.0	467	376	80.5	Lavín
I Región	110	105	104.5	215	172	79.7	Lavín
XI Región	30	24	126.1	54	41	75.5	Lavín
XII Región	55	44	125.4	99	74	74.5	Lagos
Total	3,875	4,208	92.1	8,083	7,055	87.3	Lagos

Fuente: <http://www.elecciones.gov.cl>

Por otro lado, la izquierda ha tenido problemas históricos para captar el mismo apoyo entre las mujeres que el que goza entre los hombres (Cruz Coke, 1984; Valenzuela y Scully, 1997). Este fenómeno también fue observado en el plebiscito de 1988. Con posterioridad a 1988, los candidatos presidenciales de la Concertación obtuvieron un apoyo similar entre hombres y mujeres. Pero históricamente, el PDC siempre ha obtenido mayor apoyo entre las mujeres que entre los hombres. En ese sentido, el mayor apoyo recibido por la Concertación entre las mujeres bien se pudo deber a que los candidatos eran PDC. La izquierda, como lo evidenció la votación de Ricardo Lagos en la primera y segunda vuelta (cuadro 8) tuvo menor apoyo femenino que masculino. Como lo indica el cuadro 8, Lavín derrotó a Lagos entre las mujeres en 12 de las 19 circunscripciones electorales. Entre los hombres, Lagos derrotó a Lavín en 13 de las 18 circunscripciones. Y aunque Lavín obtuvo mayoría absoluta entre las mujeres en ambas vueltas, el comportamiento electoral de las mujeres varió de circunscripción en circunscripción. Lagos nunca obtuvo mayor apoyo entre las mujeres que entre los hombres, pero sí logró empujarse por sobre el 50% del voto femenino en 7 circunscripciones. En general, Lagos consistentemente obtuvo un 5 a 6% menos entre las mujeres que entre los hombres.

**Cuadro 8. Elección presidencial segunda vuelta por sexo
(ordenadas por votación de mujeres por Lavín)**

Circunscripción electoral	Lagos Hom	Lagos Muj	Lagos Total	Lavín Hom	Lavín Muj	Lavín Total	Total Hom	Total Mujeres	Total Votos Válidos
IX Región Sur	44.1	40.3	42.1	55.9	59.7	57.9	128.462	139.410	267.872
IX Región Norte	47.1	42.0	44.5	52.9	58.0	55.5	71.153	74.710	145.863
Región Sur	48.1	43.0	45.5	51.9	57.0	54.5	121.186	129.393	250.579
VII Región Sur	49.3	43.5	46.3	50.7	56.5	53.7	82.142	87.241	169.383
V Región Costa	49.5	44.5	46.8	50.5	55.5	53.2	191.914	219.777	411.691
X Región Norte	50.2	45.5	47.8	49.8	54.5	52.2	126.115	135.481	261.596
V Reg. Cordillera	52.9	45.7	49.1	47.1	54.3	50.9	179.908	202.475	382.383
Metro Oriente	52.7	46.8	49.5	47.3	53.2	50.5	651.722	790.560	1.442.282
XI Región	48.3	46.9	47.7	51.7	53.1	52.3	21.487	19.898	41.385
I Región	51.6	47.3	49.4	48.4	52.7	50.6	84.728	88.830	173.558
VIII Reg. Interior	54.2	48.5	51.3	45.8	51.5	48.7	188.265	201.374	389.639
VI Región	55.7	48.6	52.1	44.3	51.4	47.9	194.929	204.478	399.407
Metro Poniente	56.2	50.1	53.0	43.8	49.9	47.0	636.521	711.871	1.348.392
VII Región Norte	59.0	51.9	55.3	41.0	48.1	44.7	141.766	151.738	293.504
VIII Región Costa	59.7	54.5	56.9	40.3	45.5	43.1	258.610	286.239	544.849
II Región	60.9	55.3	58.1	39.1	44.7	41.9	97.851	101.988	199.839
III Región	63.6	56.3	59.8	36.4	43.7	40.2	54.996	58.247	113.243
XII Región	55.8	56.3	56.0	44.2	43.7	44.0	38.575	35.076	73.651
IV Región	63.5	56.9	60.0	36.5	43.1	40.0	127.552	141.102	268.654
Total	54.3	48.7	51.3	45.7	51.4	48.7	3.397.882	3.779.888	7.177.770

Fuente: <http://www.elecciones.gov.cl/>

Aunque queda por explicar el motivo del aparente conservadurismo electoral de la mujer, vale la pena destacar -como lo señala el cuadro 9- que la votación por Lagos en las 6 circunscripciones donde votó más del 90% de las mujeres en el padrón en la segunda vuelta fue particularmente buena. Lagos ganó en 4 de esas 6 circunscripciones. Algo similar ocurrió entre los hombres, de las 6 circunscripciones con mayor participación, Lagos ganó en 4. Recordemos que Lagos triunfó en total en 9 de las 18 circunscripciones. La mayor participación electoral tanto de hombres como de mujeres favoreció a Lagos. Aunque como señala el cuadro 10, la mayor participación electoral entre las mujeres no tendió ni a favorecer ni a perjudicar al candidato concertacionista en su apoyo entre las propias mujeres.

Cuadro 9. Votos válidos e inscritos en segunda vuelta (ordenados por participación femenina)

Circunscripción	Votos Lagos	Válidos Hombres	Válidos Mujeres	Válidos Total	Inscritos Hombres	Inscritos Mujeres	Inscritos Total
V Región Costa	46.8	95.4	98.8	97.2	201,232	222,446	423,678
VI Región	52.1	91.1	92.8	91.9	214,060	220,455	434,515
X Región Sur	45.5	85.8	92.2	89.0	141,198	140,299	281,497
VII Región Norte	55.3	90.3	92.1	91.2	157,004	164,738	321,742
Metro Poniente	53.0	90.3	91.3	90.9	704,629	779,533	1,484,162
IV Región	60.0	87.2	90.4	88.9	146,231	156,087	302,318
VII Región Sur	46.3	88.0	90.3	89.2	93,307	96,584	189,891
VIII Región Costa	56.9	88.0	90.1	89.1	293,966	317,602	611,568
Metro Oriente	49.5	90.2	89.9	90.1	722,170	879,420	1,601,590
VIII Reg. Interior	51.3	87.5	89.8	88.7	215,083	224,283	439,366
X Región Norte	47.8	85.7	88.6	87.2	147,089	152,959	300,048
IX Región Sur	42.1	86.1	88.0	87.1	149,208	158,414	307,622
IX Región Norte	44.5	83.2	87.3	85.2	85,563	85,615	171,178
III Región	59.8	81.5	86.4	84.0	67,444	67,409	134,853
I Región	49.4	77.0	84.4	80.6	110,087	105,299	215,386
II Región	58.1	80.5	83.9	82.2	121,555	121,513	243,068
XI Región	47.7	71.1	83.0	76.3	30,233	23,975	54,208
V Reg. Cordillera	49.1	81.8	81.9	81.8	220,033	247,356	467,389
XII Región	56.0	69.8	79.5	74.1	55,298	44,099	99,397
Total	51.2	87.7	89.8	88.8	3,875,390	4,208,086	8,083,476

Fuente: <http://www.elecciones.gov.cl>

Cuadro 10. Apoyo a Lagos y diferencias regionales de género entre inscritos

Circunscripción electoral	Votos por Lagos Hombres %	Votos por Lagos Mujeres %	Participación electoral de mujeres	% Total de votos por Lagos
I Región	51.6	47.3	84.4	49.4
II Región	60.9	55.3	83.9	58.1
III Región	63.6	56.3	86.4	59.8
IV Región	63.5	56.9	90.4	60.0
V Región Costa	49.5	44.5	98.8	46.8
V Reg. Cordillera	52.9	45.7	81.9	49.1
VI Región	55.7	48.6	92.8	52.1
VII Reg. Norte	59.0	51.9	92.1	55.3
VII Reg. Sur	49.3	43.5	90.3	46.3
VIII Reg. Interior	54.2	48.5	90.1	51.3
VIII Reg. Costa	59.7	54.5	89.8	56.9
IX Región Sur	44.1	40.3	87.3	42.1
IX Región Norte	47.1	42.0	88.0	44.5
X Región Norte	50.2	45.5	88.6	47.8
X Región Sur	48.1	43.0	92.2	45.5
XI Región	48.3	46.9	83.0	47.7
XII Región	55.8	56.3	79.5	56.0
Metro Poniente	56.2	50.1	91.3	53.0
Metro Oriente	52.7	46.8	89.9	49.5
Total	54.3	48.7	89.8	51.3

Fuente: <http://www.elecciones.gov.cl>

Aunque resta por explicar por qué Lagos consistentemente sacó menos votos entre las mujeres que los hombres, tanto en zonas donde obtuvo mucho apoyo como en circunscripciones donde perdió, lo cierto es que ha sido un problema persistente de los candidatos presidenciales de izquierda el lograr captar el voto femenino. En ese sentido, tal vez más que en ningún otro, la elección de Lagos se asemeja a la de Allende tanto en 1958 como en 1970, quien ganó entre los hombres y perdió entre las mujeres.

Conclusión

Más que explicar el por qué del comportamiento electoral de los chilenos en la última elección (ese trabajo debiera ser más bien el resultado de un acucioso análisis de encuestas confiables), aquí fueron planteadas tres observaciones coyunturales y tres generales sobre el proceso electoral que llevó a Ricardo Lagos a la presidencia. En el contexto de una década de gobierno concertacionista y una crisis económica, la elección estuvo marcada por el arresto del general Pinochet (cuya ausencia permitió que Lavín se desplazara hacia el centro político), la celebración de primarias (que llenó de excesiva confianza a las huestes concertacionistas) y la izquierdización de la Concertación (al presentar a un socialista de candidato). Por otro lado, primero, la celebración de una segunda vuelta evidenció que ante los incentivos electorales así diseñados, los partidos y coaliciones abandonan sus posiciones ideológicas y tienden a moverse hacia el centro. Segundo, la importancia e incertidumbre de la elección motivaron a más chilenos a votar y echaron por tierra el argumento del desencanto político del electorado. No obstante, trabas institucionales existentes han llevado a la formación de un importante grupo de chilenos inhabilitados para ejercer su derecho al voto. Tercero, la evidencia disponible indica que hay ciertas continuidades en las preferencias electorales de los chilenos expresadas en diferencias regionales y de género. Estas reproducen la tradición electoral post 1988 y pre-1973. Aún así, también hay evidencia de que el electorado nacional pudiera estar cambiando. Pero no sabemos si los resultados de 1999 y enero del 2000 se deben a dicho cambio o al efecto de la crisis económica y de los incentivos coyunturales que existieron para esta elección. Después de todo, aunque las elecciones sirven para que los votantes expresen sus preferencias, éstos pueden hacerlo en forma estratégica en el marco de las leyes electorales existentes y los candidatos disponibles. Esto no significa que todos los electores se comporten racionalmente, puesto que el comportamiento racional puede coexistir con varios otros tipos de patrones de conducta, algunos de ellos en franco declive y otros sobre los cuales ignoramos prácticamente todo: el voto de clase, el voto que deriva de la fidelidad partidaria, el voto que se expresa como resultado de una eventual lealtad a la coalición, el elector de individuos que funda su comportamiento menos en la racionalidad -completa o limitada- que en la percepción de determinadas características de los candidatos. Es decir, un conjunto de perfiles teóricos de electores que pueden coexistir en la realidad -en un mismo elector, ya sea de una elección a otra o, cuando dos o más elecciones coinciden, dependiendo del nivel de importancia y jerarquía de las mismas-, sobre los

cuales no existen estudios acuciosos y sistemáticos. Así pues, ante la ausencia de encuestas confiables que nos iluminen respecto a cómo ha cambiado sus preferencias el electorado chileno, los datos de las últimas elecciones presidenciales nos dicen que pese a la gran cantidad de nuevas variables en juego, los chilenos, después de todo, volvieron a otorgar un mandato electoral a la Concertación.

Notas

- ¹ Entendiendo por castigo no tanto un homogéneo e idéntico comportamiento de los votantes imposible de expresarse como tal de un individuo a otro en una realidad a escala nacional (salvo si se acepta la reificación como modo legítimo de hacer ciencia social), como la instalación de una determinada definición del comportamiento electoral en base a múltiples operaciones de cirugía social a partir de comentarios autorizados, sean estos políticos o periodísticos (por ejemplo, movilizandov entrevistas por televisión a electores aleatorios) e incluso politológicos (al respecto, Offerlé, 1988).
- ² Fenómeno general que explica que se haya tempranamente acuñado una expresión en el ámbito de los estudios electorales, y con extraordinario éxito social: la "usura del poder".
- ³ Excepción hecha de la consulta plebiscitaria de junio de 1989, destinada a introducir 59 reformas previamente consensuadas entre gobierno y oposición de la época a la Carta Fundamental.
- ⁴ Que sabemos, a partir de evidencia comparada (Abramson, 1987; Searing, 1986; para una útil síntesis, Mayer y Perrineau, 1992), se encuentra fuertemente erosionada y desafiada por criterios de decisión rivales: *issues* más o menos sobresalientes según la coyuntura del momento (Feldman y Johnston Conover, 1983; Johnston Conover y Feldman, 1989), evaluaciones sobre las eventuales consecuencias de la aplicación de una hipotética política pública (Lau, Smith y Fiske, 1991), incidencia del entorno internacional (Krosnick y Brannon, 1993), etc.
- ⁵ Por ejemplo a diferencia de Francia, en donde el lapso de tiempo que separa la realización de la segunda vuelta respecto de la primera es de 15 días.
- ⁶ O al menos por un segmento importante, y con distintos niveles de intensidad.
- ⁷ Que es uno de los varios patrones de comportamiento posibles (ver *infra*).
- ⁸ Lo cual desató una andanada de críticas provenientes de todos los sectores del espectro político, cuya consecuencia fue poner en duda la seriedad del diseño muestral empleado por esta institución en Chile.

BIBLIOGRAFIA

- Abramson, Paul R., 1987, *Las actitudes políticas en Norteamérica*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Aldrich, John H., 1993, "Rational Choice and Turnout", *American Journal of Political Science*, 37:1, febrero, p.246-278.
- Alesina, Alberto; John Londregan; Howard Rosenthal, 1993, "A Model of the Political Economy of the United States", *American Political Science Review*, 87:1, marzo, p.12-33.
- Alesina, Alberto; Howard Rosenthal, 1995, *Partisan Politics, Divided Government and the Economy*, New York: Cambridge University Press.
- Almond, Gabriel A. y Sidney Verba, 1963, *The Civic Culture*, Princeton: Princeton University Press.
- Ansolabehere, Stephen y Iyengar. Shanto, 1995, *Going Negative. How Political Advertisements Shrink and Polarize the Electorate*. New York: Free Press.
- Banco Central de Chile, 2000a, "Producto Interno Bruto", <http://www.bcentral.cl/Indicadores/actualizados/pib.htm> (visitado el 28/3/2000)
- Banco Central de Chile. 2000b, "Tasa de Desocupación", <http://www.bcentral.cl/Indicadores/actualizados/tdestp.htm> (visitado el 28/3/2000)
- Bartels, Larry, 1996. "Uninformed Votes: Information Effects in Presidential Elections", *American Journal of Political Science*, 40:1, febrero. p.194-230.
- Blaiss, Andre y Carty, R.K., 1990, "Does Proportional Representation Foster Voter Turnout", *European Journal of Political Research*, 18, p.167-181.
- Boeninger, Edgardo, 1997, *Democracia en Chile: lecciones para la gobernabilidad*, Santiago, Andrés Bello.
- Boyd, Richard, 1986, "Election Calendars and Voter Turnout", *American Politics Quarterly*, 14, p.89-104.
- Cavallo, Ascanio. 1998, *La historia oculta de la transición: Chile 1990-1998*. Santiago. Grijalbo.
- Collins, Joseph y Lear, John, 1995, *Chile's Free Market Miracle: A Second Look*. San Francisco, Food First.
- Cruz-Coke, Eduardo. 1984, *Historia electoral de Chile. 1925-1973*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile.
- Downs, Anthony, 1957, *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper.
- Feldman, Stanley y Johnston Conover, Pamela, 1983, "Candidates, Issues and Voters: the Role of Inference in Political Perception", *Journal of Politics*, vol. 45, 4, p.810-839.
- Ferejohn, John y Fiorina, Morris, 1974. "The Paradox of Not Voting: A Decision Theoretic Analysis". *American Political Science Review*. 68: 2, junio, p.525-536.
- Grofman, Bernard. 1995. "Is Turnout the Paradox that Ate Rational Choice Theory?", in Grofman, Bernard (ed.), *Information, Participation and Choice: An Economic Theory of Democracy in Perspective*, Ann Arbor: Michigan University Press.
- Jackman, Robert, 1987, "Political Institutions and Voter Turnout in the Industrial Democracies", *American Political Science Review*, 81: 2, junio, p.405-424.
- Jackman, Robert W. y Ross A. Miller, 1995, "Voter Turnout in the Industrial in the Industrial Democracies During the 1980s", *Comparative Political Studies*, 27:4, enero, p.467-492.
- Jocelyn-Holt, Alfredo, 1998, *El Chile perplejo*, Santiago, Planeta/Ariel.
- Johnston Conover, Pamela y Feldman, Stanley, 1989, "Candidate Perception in an Ambiguous World: Campaigns, Cues, and Inference Processes", *American Journal of Political Science*, vol. 33, 4, p.912-940.
- Kerber, Constanze. 1999. "Los Aciertos y Errores de las Encuestas Políticas" *El Mercurio* (19/12/99) http://www.elmercurio.cl/diario_elmercurio/reportajes_a/1999/12/19/

7058019900119121999005J0260032.asp

- Krosnick, Jon A. y Brannon, Laura A., 1993, "The Impact of the Gulf War on the Ingredients of Presidential Evaluations: Multidimensional Effects on Political Involvement", *American Political Science Review*, vol. 87, 4, p.963-975.
- Lau, Richard R.; Smith, Richard A. y Fiske, Susan T., 1991, "Political Beliefs, Policy Interpretations, and Political Persuasion", *Journal of Politics*, vol. 53, 3, p.644-675.
- Lijphart, Arend, 1997, "Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma. Presidential Address. American Political Science Association 1996", *American Political Science Review*, marzo, 91:1, p.1-14.
- Ley Orgánica Constitucional Sobre Sistemas de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral* Última Modificación: LEY 19111 (24.12.1991) <http://www.congreso.cl/biblioteca/leyes/sistins1.htm> (visitado el 27 de marzo del 2000)
- Ley Orgánica Constitucional Sobre Votaciones Populares y Escrutinios*. Última Modificación: LEY 19654 (30.11.1999) <http://www.congreso.cl/biblioteca/leyes/voipopu1.htm> (visitado el 27 de marzo del 2000)
- Magar, E.; Rosenblum M. y Samuels D., 1998, "On the absence of Centripetal Incentives in Double-Member Districts. The Case of Chile", *Comparative Political Studies*, 31 (6), p.714-739.
- Mayer, Nonna y Perrineau, Pascal, 1992, *Les comportements politiques*, París, Armand Colin.
- Meller, Patricio, 1996, *Un Siglo de Economía Política Chilena. 1980-1990*, Santiago, Andrés Bello.
- MORI, 1999, Encuesta Pre-electoral elecciones presidenciales Chile (26/11/99) <http://www.mori.com/polls/1999/chile/index.htm> (visitado el 27 de marzo del 2000)
- Moulián, Tomás, 1997, *El Chile Actual. Anatomía de un mito*. Santiago, LOM-Arcis.
- Navia, Patricio, 2000, "A Shrinking Electorate in Post Pinochet Chile". Paper presented at the 2000 Congress of the Latin American Studies Association, Miami, Florida, 16-18 de marzo.
- Offerlé, Michel, 1988, "Le nombre de voix. Electeurs, partis et électorat socialistes à la fin du 19ème siècle en France", *Actes de la recherche en sciences sociales*, 71/72, marzo, p.4-21.
- Otano, Rafael, 1995, *Crónica de la transición*. Santiago, Planeta.
- Petras, James y Silva, Ignacio, 1994, *Democracy and Poverty in Chile. The Limits to Electoral Politics*, Boulder: West View Press.
- Plumb, D., 1998, "El Partido por la Democracia. The Birth of Chile's Postmaterialist Catch-All Left", *Party Politics* 4: (1) p.93-106 (encro).
- Powell Jr., G. Bingham, 1986, "American Voter Turnout in Comparative Perspective", *American Political Science Review*, 80:1, p.17-43.
- Rae, Douglass, 1971, *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven: Yale University Press.
- Rahat, G. y Sznajder, M., 1998, "Electoral Engineering in Chile: The Electoral System and Limited Democracy", *Electoral Studies*, 17 (4), p.429-442 (diciembre).
- Riker, William H. y Ordeshook, Peter C., 1968, «A Theory of the Calculus of Voting», *American Political Science Review*, 62, p.25-42.
- Scully, Timothy R., 1995, "Reconstituting Party Politics in Chile", in Mainwaring, Scott y Scully, Timothy R. (eds.), *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Stanford: Stanford University Press.
- Searing, Donald D., 1986, "A Theory of Political Socialization: Institutional Support and Deradicalization in Britain", *British Journal of Political Science*, 16, p.341-376.
- Siavelis, Peter y Valenzuela, Arturo, 1996, "Electoral Engineering and Democratic Stability: The Legacy of Authoritarian Rule in Chile", in Lijphart, Arend y Waisman, Carlos H.

(eds.), *Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America*. Boulder: West View Press.

Uhlancr. Carole Jean, 1995. "What the Downsian Voter Weighs: A Reassessment of the Costs and Benefits of Action", in Grofman, Bernard (ed.), *Information, Participation and Choice: An Economic Theory of Democracy in Perspective*, Ann Arbor: Michigan University Press.

Valenzuela, J. Samuel, 1985. *Democratización vía reforma: la expansión del sufragio en Chile*. Buenos Aires, Ediciones del IDES.

Valenzuela, J. Samuel y Scully, Timothy R., 1997. "Electoral Choices and the Party System in Chile. Continuities and Changes at the Recovery of Democracy". *Comparative Politics*, 29: (4), (julio).

LAS MUJERES EN LAS ULTIMAS ELECCIONES PRESIDENCIALES

Indira Palacios*, Teresa Valdés**

Introducción

El proceso electoral presidencial, fue sin duda uno de los eventos más significativos de la vida política nacional durante 1999. Comparable con el plebiscito del 88, en esta elección no sólo se confrontaron programas de gobierno, sino también miradas sobre el pasado reciente de nuestro país. A las puertas del nuevo milenio, antiguos fantasmas y nuevos deseos signaron la campaña y sus resultados.

Tres particularidades pueden ayudar a ilustrar el panorama general del proceso: el biposicionismo electoral¹, la definición en segunda vuelta² y la existencia de voto cruzado según sexo³. Estos fenómenos marcan las continuidades y cambios en el comportamiento electoral de la última década y configuran las especificidades de la última elección.

Dada la amplitud del tema, el propósito de este artículo se remite a entregar elementos que permitan problematizar el comportamiento de las mujeres en la segunda vuelta de estas elecciones, a partir del análisis de regiones y comunas donde se produjo voto cruzado según sexo. Para ello, se incluye una descripción de las preferencias electorales según sexo, región y comuna; una comparación muy sintética de las zonas donde se produjo una diferencia significativa de las preferencias electorales entre mujeres y hombres; así como las principales interpretaciones dadas por los actores políticos a los resultados electorales.

Antecedentes generales

En la elección del 12 de diciembre de 1999 ningún/a candidato/a sacó más del 50% de los votos. Ricardo Lagos⁴ y Joaquín Lavín⁴ obtuvieron en conjunto cerca del 95% de los votos válidamente emitidos, constituyéndose de esta forma en los contendores de la segunda vuelta. Si bien durante la década de

* Investigadora FLACSO-Chile, actualmente cursa estudios de postgrado en la Universidad de Carolina del Norte. Agradece los comentarios y sugerencias de Soledad Jaña.

** Profesora Investigadora, Subdirectora académica FLACSO-Chile.

los noventa, las elecciones presidenciales tendieron a producirse en este esquema bipolar o biposicionista, el margen de diferencia nunca fue tan estrecho como para hacer necesaria una segunda vuelta.

Entre la primera y segunda vuelta se produjeron algunos cambios en el escenario electoral que finalmente aumentaron la diferencia entre Lagos y Lavín en favor del primero. Aumentó el número de sufragios emitidos de hombres y mujeres; más de 55.000 personas que no habían votado en la primera vuelta lo hicieron en la segunda. Asimismo, aumentó en total en un 1,7% el porcentaje de votos válidamente emitidos⁶ que correspondió tanto a un aumento de los sufragios emitidos, como a la disminución del número y porcentaje de votos nulos y blancos. Los datos desagregados por sexo muestran que aunque el aumento de votos válidamente emitidos fue superior en el caso de los varones, alcanzando a un 2,0%, mientras que en las mujeres fue de un 1,5%. Aun cuando el aumento de votos válidamente emitidos de las mujeres fue proporcionalmente inferior al de los hombres hay que destacar que cerca de seis mil mujeres más que hombres que anularon su voto en la primera vuelta sufragaron válidamente en la segunda.

Al considerar la votación por candidatos, se observa que el porcentaje de aumento del voto para Lagos fue de un 8,8%. Esta cifra se reparte en forma bastante bastante similar entre mujeres y hombres (Mujeres 8,88% y Varones 8,83%); mientras que el porcentaje de aumento de Lavín que fue de un 4,3%, al desagregarse según el sexo de los votantes corresponde a un 3,1% de aumento de votos masculinos y un 5,8% de aumento de votos masculinos.

Cuadro N° 1

Resultados electorales nacionales de hombres y mujeres, en primera y segunda vuelta Elección Presidencial período 2000-2006

Candidatos	Primera Vuelta			Segunda Vuelta		
	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres	Total
Ricardo Lagos	1.694.088	1.689.246	3.383.334	1.843.833	1.839.325	3.683.158
Joaquín Lavín	1.468.578	1.883.614	3.352.192	1.554.046	1.941.523	3.495.569
Arturo Frei Bolívar	13.055	13.757	26.812	—	—	—
Sara Larrain	13.896	17.423	31.319	—	—	—
Gladys Marín	122.861	102.363	225.224	—	—	—
Tomás Hirsch	18.634	17.601	36.235	—	—	—
Nulos	69.628	89.837	159.465	44.622	58.729	103.351
Blancos	30.161	26.830	56.991	23.293	21.382	44.675
Total sufragios emitidos	3.430.901	3.840.671	7.271.572	3.465.794	3.860.959	7.326.753

Fuente: Escrutinio. Elección Presidente de la República Período 2000-2006. Servicio Electoral Chile.

Los resultados indican que la diferencia de votos femeninos entre ambos candidatos a nivel nacional es de 102.198 votos en favor de Lavín. En el caso de los hombres, la diferencia -esta vez a favor de Lagos- es de 289.787 votos. En términos porcentuales, mientras el 53,2% de los hombres votó por Lagos, el 50,3% de las mujeres lo hizo por Lavín. Por otra parte, el 49,9% de la votación de Lagos provino de las mujeres, mientras que en el caso de Lavín la proporción fue del 55,5%.

Esta afirmación general se ve matizada por el hecho de que en algunas regiones y comunas las mujeres votaron en forma mayoritaria por Lagos, alcanzando incluso porcentajes en torno al 70% del total de votos emitidos por mujeres. Asimismo, en términos absolutos Lagos recibió sólo 4.500 preferencias menos de mujeres que de hombres.

Las mujeres definen la elección

En nuestro país, las mujeres definen las elecciones, ya que constituyen más de la mitad de la población, son el 52,05% del electorado nacional y tienen menores tasas de abstención y anulación del voto que los hombres⁷. Ello expresa un fuerte interés de las mujeres por ejercer el voto. Algunos datos refuerzan esta afirmación, como por ejemplo, los resultados de la Encuesta Nacional "Opinión y actitudes de las mujeres chilenas sobre la condición de género", realizada en enero de 1999⁸, que muestran que el 71,6% de las mujeres le atribuye gran importancia a las elecciones presidenciales.

En la segunda vuelta de esta elección, si bien los votos válidamente emitidos de las mujeres superaron en un 5,3% a los votos válidamente emitidos de los varones, las mujeres anulaban su voto más que los hombres. Así es como en el total nacional, las mujeres alcanzaron un peso del 56,8% sobre el total de votos nulos. Este fenómeno se produjo en todas las comunas y regiones, incluso en la I y II región el porcentaje de anulación del voto femenino se elevó por sobre la media nacional que fue del 1,4%.

Cuadro N° 2
Resultados electorales de hombres y mujeres, en segunda vuelta
elección período presidencial 2000-2006

Candidatos	Porcentajes sobre el total de sufragios emitidos por sexo			Porcentaje sobre el total de sufragios según candidatos		
	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres	Total
Ricardo Lagos	3.2	47.6	50.3	0.1	49.9	100.0
Joaquín Lavín	44.8	50.3	47.7	44.5	55.5	100.0
Nulos	1.3	1.5	1.4	43.2	56.8	100.0
Blancos	0.7	0.6	0.6	52.1	47.9	100.0
Total sufragios emitidos	100.0	100.0	100.0	47.3	52.7	100.0

Fuente: Escrutinio. Elección Presidente de la República Período 2000-2006. Servicio Electoral Chile.

Pese a que la gente votó más en la segunda que en la primera vuelta y Lagos capitalizó la mayoría de los votos nuevos, Lavín alcanzó aproximadamente el 48% de la votación total, con un fuerte peso del voto femenino en este resultado (55,5%). Lo que indica que las mujeres, tanto en primera como segunda vuelta, votaron más por Lavín que por Lagos.

Esta tendencia nacional oculta diferencias a nivel de las regiones, que obligan a analizar más detalladamente el comportamiento de la votación femenina.

Cuadro N° 3
Votación femenina y masculina en segunda vuelta,
según región y candidato

Regiones	Candidatos	% voto varones /Total varones votantes*	% voto mujeres / Total mujeres votantes*
I	Lagos	50.4	46.0
	Lavin	47.2	51.2
II	Lagos	59.6	53.8
	Lavin	38.2	43.5
III	Lagos	62.3	55.0
	Lavin	35.6	42.8
IV	Lagos	62.2	55.6
	Lavin	35.7	42.1
V	Lagos	50.0	44.0
	Lavin	47.7	53.6
VI	Lagos	54.6	47.7
	Lavin	43.4	50.5
VII	Lagos	54.5	48.0
	Lavin	43.8	50.3
VIII	Lagos	56.3	51.0
	Lavin	41.8	47.0
IX	Lagos	44.5	40.2
	Lavin	54.0	58.0
X	Lagos	48.5	44.4
	Lavin	50.0	53.8
XI	Lagos	47.6	46.2
	Lavin	50.8	52.2
XII	Lagos	54.7	55.0
	Lavin	43.3	42.8
RM	Lagos	53.3	47.6
	Lavin	44.6	50.3
Total País	Lagos	53.2	47.6
	Lavin	44.8	50.3

Nota: Incluye nulos y blancos

Fuente: Escrutinio. Elección Presidente de la República Periodo 2000-2006. Servicio Electoral en Chile.

El cuadro anterior muestra que, aun cuando en número absolutos en todas las regiones y comunas, con excepción de algunas comunas de la XII región⁹, las mujeres votaron más por Lavín que los hombres. Hubo regiones, como la II, III, IV, VIII y XII, donde el porcentaje de mujeres (respecto del total de mujeres votantes) que votaron por Lagos superó el 50%. Esto indica que si bien el voto femenino para Lavín fue importante, se distribuyó en forma desigual entre regiones y comunas.

Cabe destacar que en estas regiones, el porcentaje de votación masculina por Lavín fue superior al promedio. En el caso de la votación de Lavín a nivel

regional, si bien hubo regiones como la IX, X, XI donde Lavín sacó una amplia votación, tanto de mujeres como de varones, en otras regiones se produjo un fenómeno de diferenciación del comportamiento electoral de hombres y mujeres. Así en las regiones I, V, VI, VII y la Metropolitana la votación de Lavín se sustentó en una amplia preferencia de las mujeres, mientras que la mayoría de los hombres votaron por Lagos.

El voto cruzado

Para ver en detalle que pasó en esas regiones se hace necesario una mirada a las comunas donde se produjo este fenómeno, con objeto de caracterizarlas en términos generales y observar similitudes y diferencias.

Cuadro N° 4

Comunas donde se produjo voto cruzado (mayoría hombres-Lagos y mayoría mujeres-Lavín) según regiones

Regiones	Comunas
I	Iquique y Arica
V	La Ligua, San Felipe, Llay, Llay, Santa María, Los Andes, Calle Larga, La Cruz, Quilpué, Valparaíso, Casa Blanca e Isla de Pascua
VI	Codegua, Coinco, Coltauco, Mostazal, Peumo, Pichidegua, San Vicente, Chimbarongo, San Fernando, Placilla, Chepica, Santa Cruz, Pumanque, Palmilla, Peralillo, Litueche, Pichilemu, Marchigüe, La Estrella
VII	Curicó, Rauco, Linares, Yerbás Buenas, San Javier, Empedrado
RM	San José de Maipo, Buin, San Bernardo, Isla de Maipo, Peñaflor, Curacaví, María Pinto, Melipilla, Alhué, Independencia, La Cisterna, Ñuñoa, San Miguel y Santiago

Fuente: *Escrutinio. Elección Presidente de la República Período 2000-2006*. Servicio Electoral Chile.

Si observamos la I región, que se encuentra en el límite con Perú y Bolivia, apreciamos que se trata de una zona industrial y comercial. La componen 10 comunas que se distribuyen en tres provincias. La mayor concentración de población se localiza en las planicies costeras, donde se asientan Arica e Iquique, comunas urbanas cabecera de provincia, donde se concentra la mayoría de los electores.

Lavín alcanzó el 53% de las preferencias de la región, ya que en todas las comunas, con excepción de Arica, sacó la mayoría absoluta. En algunas comunas como General Lagos, Camiña y Colchane alcanzó a porcentajes de votación en torno al 70 y más por ciento. Sin embargo, los casos de Arica e Iquique fueron diferentes ya que mientras más del 50% de la votación masculina se inclinó por

Lagos, la votación femenina se centró en Lavín en igual porcentaje. Por otra parte, cabe destacar que el porcentaje de anulación del voto femenino en ambas comunas, fue varios puntos superior al promedio nacional.

Para dar cuenta de esta situación es necesario destacar en primer lugar por el fuerte peso que tienen las comunas de Arica e Iquique en el total regional, tanto en número absolutos como porcentajes. En segundo lugar sus características geográficas que afectan no sólo sus características socioeconómicas, sino también geopolíticas haciéndola una zona estratégica desde el punto de vista militar. Junto con ello es necesario mencionar que a las dificultades propias de las zonas fronterizas se debe agregar una fuerte depresión económica que afecta la región, muy especialmente a Arica.

Por su parte, la V región ubicada en la zona central del país, se estructura política y administrativamente en 7 provincias que agrupan a 38 comunas, que incluyen Isla de Pascua e Isla Juan Fernández. La diversificación de actividades de los sectores secundarios y terciarios se traduce en un alto porcentaje de población urbana que se concentra en la zona costera, Valle del Aconcagua y a lo largo de las carreteras, precisamente zonas donde se encuentran las comunas donde se produjo voto cruzado. Se trata de una de las regiones más fuertemente afectada por la crisis económica del 98.

Al igual que en la I región, Lavín sacó una mayoría del 56% del total de los votos regionales. Esta situación se puede observar nítidamente en las comunas de la provincia de San Antonio, donde Lavín ganó tanto en la votación femenina como en la masculina. Sin embargo, Lagos ganó en 17 comunas (La Ligua, Petorca, Cabildo, Putaendo, Catemu, Panquehue, San Felipe, Llay-Llay, Santa María, Los Andes, Calle Larga, San Esteban, Rinconada, Calera, Nogales, San Antonio e Isla de Pascua).

En 7 de estas 17 comunas el voto fue cruzado, es decir, la mayor parte de la votación masculina fue para Lagos y la mayor proporción de votación femenina fue para Lavín. Esta situación se concentró en las comunas de las provincias de Los Andes y Quillota, ambas del Valle del Aconcagua y en Valparaíso, zona costera con población predominantemente urbanas.

La Región Metropolitana (RM), colindante con la V y VI región, concentra la mayor parte de la población del país, especialmente la provincia de Santiago, es la capital y sede del gobierno. Concentra asimismo una multiplicidad de servicios públicos y privados y se trata fundamentalmente de zonas urbana.

En relación con el voto cruzado, este se produjo fundamentalmente en zonas semi-urbanas, algunas de ellas, como María Pinto y Alhué están en situación de extrema pobreza, con escasos niveles de desarrollo y porcentajes importantes de migración. En la provincia de Santiago (comunas urbanas) esta situación se produce solamente en cinco de sus 32 comunas, siendo estas: Independencia, La Cisterna, Ñuñoa, San Miguel y Santiago. Los habitantes de estas comunas urbanas son principalmente de estrato medio y medio bajo y adultos mayores. Se trata asimismo de comunas antiguas de carácter residencial.

El caso de la VI región es diferente a las anteriores, puesto que se trata de una zona fundamentalmente minero-agrícola, con un fuerte desarrollo del sector agroindustrial. La población se distribuye en 3 provincias integradas por 33 comunas. Se trata de la región donde el voto cruzado se distribuye en forma más heterogéneamente en términos geográficos, concentrándose en las áreas urbanas y semi-urbanas. La situación se produjo en 20 comunas correspondiendo a cerca del 60% del total de las comunas.

La VII región se estructura en cuatro provincias que agrupan a 30 comunas. La mayoría de la población se concentra en la depresión intermedia que corresponde a Curicó, Talca y Linares, todas zonas urbanas. Sin embargo, se trata fundamentalmente de una zona agropecuaria y forestal. A diferencia de la VI región el voto cruzado se produce únicamente en 6 comunas, ubicadas en el sector Curicó, Linares.

De esta breve mirada a la caracterización socioeconómica y demográfica de las regiones y comunas donde se produjo voto cruzado se observa que este se produjo proporcionalmente más en la RM y VI región. En esta última región se produjo la mayor dispersión geográfica del mismo. Si bien las realidades regionales son heterogéneas, parece ser que la tendencia a una mayor votación de mujeres hacia Lavín proporcionalmente superior a la de los hombres, se produce en comunas urbanas y semi-urbanas básicamente de dos tipos: zonas agrícolas cercanas a comunas principales y urbes afectadas por la depresión económica. Especialmente las primeras.

Por otra parte, en todas las comunas y regiones que estamos analizando es posible asimilar el escenario de esta elección con el de las elecciones presidenciales de 1989 y que no hay ninguna relación entre la tendencia política de los alcaldes en ejercicio con la existencia de voto cruzado. En efecto, el voto cruzado no parece ser un fenómeno tan nuevo, ya que si bien en las elecciones anteriores el comportamiento de hombres y mujeres había sido muy similar en las diferentes comunas y regiones a la situación que se había

presentado el año 1989.

Sin embargo, no es posible dar cuenta cabal de las características de estas mujeres, tales como, edades, estratos socioeconómicos, posiciones políticas, situaciones familiares etc, a no ser por vía indirecta a través de una caracterización socioeconómica y demográfica de esas comunas o por una estimación a partir de la caracterización del universo de mujeres votantes. Datos de este tipo pueden obtenerse con estudios de tipo más cualitativo centrados en un análisis que contemple las diferencias de género no sólo entre mujeres y hombres, sino también entre diferentes grupos de mujeres. Así por ejemplo podría explorarse si ¿fueron las temporeras del Valle del aconcagua y la VI Región las que votaron por Lavín?

A modo de interpretación de los resultados

Diversas interpretaciones compartidas por líderes de opinión y autoridades de diferentes sectores políticos aparecieron en los medios de comunicación para dar cuenta del peso de la votación femenina en el voto de Lavín. Estas se basaron en el análisis de los resultados agregados a nivel nacional y afirmaron las diferencias identitarias atribuidas a mujeres y hombres, sin considerar ni el comportamiento electoral histórico de las mujeres, ni sus contextos socioeconómicos, culturales.

Una primera línea de análisis apuntó a afirmar que las mujeres chilenas son más conservadoras que los hombres. Este argumento, de larga data¹⁰, que plantea la relación entre conservadurismo y derecha en las mujeres merece una mirada más detallada.

Si bien los datos de algunas encuestas¹¹ muestran que las opiniones de las mujeres estarían dando cuenta de opciones más liberales que en el pasado, respecto de los roles, imágenes e instituciones, siendo posible advertir procesos de creciente autonomía de las mujeres (sobre todo las más jóvenes) y conciencia de discriminaciones; la relación de las mujeres con los cambios políticos es diferente a la de los hombres. En efecto, la socialización de género y la reproducción y mantenimiento de un orden social que reparte desigualmente los privilegios entre mujeres y hombres se expresó en un mayor temor de las mujeres frente a la posibilidad de un recambio socialista en la Concertación. Si consideramos que en la contienda entre Lagos y Lavín se jugó la fantasía Allende-desestabilización-dictadura es posible imaginar que muchas mujeres que votaron por Lavín no necesariamente se identificaron con posiciones

conservadoras o de derecha, sino que votaron por el candidato que consideraron podría garantizar de mejor manera la estabilidad y seguridad.

Una segunda línea de análisis sobre los resultados fue la existencia de un voto de castigo a los gobiernos de concertación como resultado del desgaste de 10 años de ejercicio

Detrás del voto de castigo se esgrimen diversos argumentos. Entre ellos, el fuerte impacto de la crisis económica de 1998 que afectó especialmente el empleo; un estilo de gobierno elitista, cuyos procedimientos de toma de decisiones consideraron muy poco a los diferentes actores políticos y a la ciudadanía en general y una agenda política que distó mucho de la cotidianidad de las personas.

En este sentido, ya a principios de 1999 la Encuesta Nacional "Opinión y actitudes en las mujeres chilenas sobre la condición de género" mostraba que las mujeres consideraban incompleta la democracia y evaluaban como mediocre el funcionamiento de las instituciones. En una escala de 1 a 10 las mujeres le ponían una nota de 5,2 a la democracia chilena, nota que disminuía en las mujeres más pobres; y al evaluar las instituciones, la justicia era la peor evaluada, le seguían en orden ascendente el congreso, el gobierno y el municipio que teniendo la nota más alta exhibía un 4,7 en una escala de 1 a 5.

Uno de los aspectos más importantes, habría sido la incapacidad del gobierno y de la concertación de construir canales fluidos y permanentes de participación de la ciudadanía y de generar espacios de deliberación política (no técnica) donde pudieran concurrir las diferentes voces sociales y políticas. Ello habría acrecentado el malestar ciudadano ante la distancia entre el mundo político y el social y generó una suerte de desencanto frente a la clase política, en un contexto de vaciamiento de la ciudadanía que venía ya del régimen militar. En 1998, el Informe de Desarrollo Humano en Chile bajo el título "Las Paradojas de la Modernización", planteaba la existencia de una brecha de insatisfacción ciudadana producida por los profundos cambios y desintegración social que suponen los procesos de modernización en la vida cotidiana de las personas, que se expresan en todos los ámbitos de la vida social y que afectan desigualmente a mujeres y hombres.

Un tercer eje de argumentos, dice relación con que el aislamiento del sistema político en su conjunto. Esta situación habría encerrado en sí misma a la clase

política (de los diversos sectores políticos), y la disputa política habría tendido a centrarse en asuntos de poder y estrategia. En su interpretación de la realidad, discursos y prácticas, esta clase no dio cuenta de las transformaciones culturales, mediáticas y de la sociabilidad que están ocurriendo en nuestro país. Un discurso muy alejado de la realidad cotidiana implica y es consecuencia al mismo tiempo de un sistema político muy alejado de sus bases. La apatía política y la indiferencia sería la clave que afectaría tanto a las mujeres como a los hombres.

Por otra parte, la construcción de una ciudadanía basada en el consumo, dada la invasión de la economía de mercado, estaría también impactando negativamente la constitución de las mujeres en sujetos políticos capaces de hacer exigibles sus derechos y de instalar en la agenda pública sus preocupaciones, con capacidad para influir. El argumento principal del voto Lavín en las mujeres apuntaría en este caso a un voto no informado, indiferente a la política, o de plano de rechazo a lo político partidario como pura demagogia.

El tema de la apatía o desafección política ha sido ampliamente trabajado por diversos autores, ya sea desde la ciencia política, psicología o sociología. En este sentido, se destacan los estudios de Rodrigo Baño que dan cuenta de que la transformación cultural impulsada por la aplicación del modelo neoliberal se correspondería con un incremento de las "actitudes de masa", las que se traducirían en apoliticismo. Las "actitudes masa" correspondería sujetos que, según lo señala Ortega y Gasset, "entienden que son como todo el mundo", pero a la vez, niegan que tengan algo que ver con los otros, sólo dependen de sí mismos. ¿Cuáles son las características particulares que asume el apoliticismo en las mujeres? ¿cuáles son las diferencias de género implicadas? ¿Cuáles son las condiciones institucionales que estarían favoreciendo estas actitudes? Serían algunas preguntas de reflexión e investigación relevantes en esta dimensión.

Un último eje argumental apunta al éxito de la campaña comunicacional de Lavín. Las explicaciones dan cuenta de la gran calidad de la campaña de Lavín, así como de la gran cantidad de recursos invertidos, bastante superiores a los de Lagos; la fuerte exposición de las mujeres a los medios de comunicación masivos y al hecho de que la concentración de medios de comunicación en los sectores más conservadores y de derecha de nuestro país habría constituido un sesgo que potenció a Lavín en desmedro de Lagos.

Las diferencias entre mujeres y hombres, apuntan de nuevo a la construcción de ciudadanía. Las imágenes de los candidatos y sus familias, y su estilo de relación con las personas adquirieron gran preponderancia en una campaña que tuvo un importante impacto mediático audiovisual. En este sentido, fue un acierto del equipo comunicacional del candidato de derecha el posicionar en los medios de comunicación a su esposa María Estela y a la familia, instalando una emocionalidad de lo cotidiano que tuvo una gran fuerza simbólica en las mujeres.

Por su parte, el mensaje que apeló a la clase media, a los pobres, a las mujeres ya basado en una promesa de solución técnica y eficiente de sus necesidades cayó en un terreno fértil dada la pérdida de ciudadanía que venían arrastrando la gestión y política de los gobiernos de la concertación. Ya en la gestión de políticas públicas del gobierno militar era posible advertir un discurso populista de la caridad y la "ayuda a los pobres" por sobre un discurso que promoviera una noción de derechos, especialmente de las mujeres. En este sentido, el detalle y especificidad de los programas de gobierno fueron reemplazados, como instrumentos electorales, por los foros, entrevistas en radio y televisión, donde el escaso tiempo no permite desarrollar con mayor profundidad los contenidos.

De acuerdo a Giselle Munizaga, el "marketing político" como modelo de comunicación del mercado ha sido resistido por los sectores de concertación, no sólo porque ocupó un papel central en la estrategia comunicacional del gobierno militar, sino también que se trata de un problema de valores que contrasta una visión de la comunicación como manipulación de consumidores individuales con una participación libre, organizada y responsable de los ciudadanos.

Comentarios finales

Siempre es difícil dar una interpretación única a los fenómenos sociales. Las razones que inclinaron el voto femenino hacia Lavín pueden ser múltiples y quizás todas las expuestas son en algún grado válidas y posiblemente ciertas. Sin embargo, los datos electorales muestran la gran heterogeneidad de nuestro país, no sólo entre regiones, sino también entre comunas.

No parece convincente tratar de dar explicaciones del "voto femenino", sino más bien de las realidades y subjetividades de "las mujeres" en situaciones concretas. Es necesario comprender que las mujeres se constituyen desde diversas identidades, de género, generacionales, socioeconómicas, geográficas, étnicas, etc.

En este sentido, el ejercicio de la ciudadanía como práctica y concepto, es siempre un proceso en construcción, en el contexto de relaciones sociales concretas, en momentos históricos determinados. "Mirar la ciudadanía de las mujeres" implica entonces dar cuenta no sólo de las condiciones sociales, políticas y culturales sobre las cuales se monta un estatuto de derechos y responsabilidades y un conjunto de prácticas, sino también de la construcción de las identidades y subjetividades femeninas.

Notas

¹ El biposicionismo hace referencia a que las preferencias electorales se concentraron en dos de los seis candidatos presidenciales.

² En nuestro país, la Ley Electoral actual indica que gana por mayoría absoluta aquel que obtenga el 50% más uno de los votos válidamente emitidos. En el caso de que ningún candidato/a obtenga este porcentaje se va a segunda vuelta, es decir, se vuelven a enfrentar los dos candidatos/as con mayor votación.

³ El voto cruzado hará referencia a escenarios electorales donde, para una misma región o comuna, la mayoría de los varones se inclinaron por Lagos, mientras la mayoría de las mujeres lo hicieron por Lavín, produciéndose una diferencia significativa de las preferencias según sexo.

⁴ Candidato por la Concertación de Partidos por la Democracia. Esta coalición está actualmente integrada por la Democracia Cristiana, el Partido Socialista, el Partido por la Democracia y el Partido Radical.

⁵ Candidato de la Alianza por Chile, integrada por los partidos Unión Demócrata Independiente y Renovación Nacional.

⁶ Excluye los votos nulos y blancos.

⁷ Esta tendencia, interrumpida durante el gobierno militar, se dio por primera vez en las elecciones de 1973.

⁸ Grupo Iniciativa Mujeres 1999.

⁹ En el caso de la XII región la votación femenina en favor de Lagos fue superior a la de los hombres no sólo proporcionalmente sino también en números absolutos, puesto que el número de votantes hombres es mayor que el número de mujeres. Esta situación se produjo en las comunas de Punta Arenas y Puerto Natales, que tienen un fuerte peso en el total regional.

¹⁰ Durante las luchas por el voto femenino, algunos personeros de izquierda esgrimían el argumento de que las mujeres no deberían tener derecho a voto puesto que no tenían cultura política, tenían menor conciencia de clase y que en síntesis eran votación segura para la derecha.

¹¹ Grupo Iniciativa Mujeres 1999.

BIBLIOGRAFIA

- Araujo, Kathy (1999) Manuscrito inédito proyecto de investigación "Los temas de la agenda electoral desde una perspectiva de género en Argentina, Chile y Uruguay. Versión preliminar Chile". Instituto de la Mujer. Chile.
- Baño, Rodrigo (1997) *Apatía y sociedad de masas en la democracia chilena actual*. Nueva Serie Flacso. Chile.
- Flacso/ SUBDERE () *Cuadernos de Estadísticas Comunes I, V, RM, VI y VII regiones*. Chile.
- Grupo Iniciativa Mujeres (1999) *Encuesta Nacional: Opinión y actitudes de las mujeres chilenas sobre la condición de género*. Chile.
- Jelin, Elizabeth "La construcción de la ciudadanía: entre la solidaridad y la responsabilidad" en Jelin, E y Herschberg, E (1996) *Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*, Editorial Nueva Sociedad, Venezuela.
- Molina, Natacha (1997) "De la denuncia a la construcción de igualdad: Nuevas articulaciones entre ciudadanía y género" en *Veredas por cruzar. 10 años*. Instituto de la Mujer, Chile.
- Munizaga, Giselle "Comunicación masiva y democratización" en *Chile en el umbral de los noventa. 15 años que condicionan el futuro*. (1988) Jaime Gazmuri. Planeta. Espejo de Chile.
- PNUD (1998) *Desarrollo Humano en Chile 1998. Las Paradojas de la Modernización*. Chile.
- Servicio Electoral Chile (2000) *Escrutinio. Elección Presidente de la República Período 2000-2006*.
- Valdés, Teresa () Documento de Trabajo Mujeres Latinoamericanas en cifras, avances de investigación. En Serie Documentos Flacso, Chile.
- Valdés, Teresa; Palacios, Indira (1999) *Participación y liderazgo en América Latina y el Caribe: Indicadores de Género*. CEPAL. Chile.
- Vargas Valente, Virginia (mayo 2000) "Un tema en debate. La ciudadanía de las mujeres" en página web Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán.

NUEVO GOBIERNO: DESAFIOS DE LA RECONCILIACION CHILE 1999 - 2000

2 - ABRIL - 2001

SC

Doc. 1

Gen. 1

Doc. 1

FLACSO-Chile

Libros FLACSO-Chile

**Nuevo Gobierno:
desafíos de la reconciliación.
Chile 1999 - 2000**

Las opiniones que se presentan en los trabajos, así como los análisis e interpretaciones que ellos contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO-Chile, ni de las instituciones a las cuales se encuentran vinculados.

Ninguna parte de este libro/documento, incluido el diseño de la 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-Chile.

4110

La publicación de este libro, que recoge parte de las actividades de FLACSO, ha sido posible gracias a la colaboración de la Fundación Ford, The William and Flora Hewlett Foundation, a través del apoyo a los diversos programas de la institución.

321.4(83) **FLACSO-Chile**

**Nuevo Gobierno: desafíos de la reconciliación. Chile
1999 - 2000**

**F572nu Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 2000.
413 p.
ISBN: 956-205-150-1**

**CASO PINOCHET / DERECHOS HUMANOS / TRANSICION
POLITICA / DESARROLLO ECONOMICO / EDUCACION /
ELECCIONES PRESIDENCIALES / POLITICA Y GOBIERNO /
MEDIO AMBIENTE / PARTICIPACION CIUDADANA /
ANUARIO / CHILE**

© 2000, FLACSO-Chile. Inscripción N° 117.807. Prohibida su reproducción.

Editado por FLACSO-Chile, Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa

Teléfonos: (562) 225 7357-225 9938-225 9655 Fax: (562) 225 4687

Casilla electrónica: flacso@flacso.cl

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

Producción editorial: Carolina Stefoni, Marcela Zamorano, FLACSO-Chile

Diagramación interior: Marcela Contreras, FLACSO-Chile

Diseño portada: A•Dos Diseñadores

Impresión: Ventrosa Impresores S.A.

INDICE

Presentación	5
--------------------	---

CHILE Y LAS AMERICAS

La reconciliación nacional en América Latina. Utopía y "pomada" de los noventas <i>Brian Loveman</i>	9
Economía y democracia en América Latina. Una perspectiva desde el estudio Latinobarómetro <i>Marta Lagos C.</i>	37
Seguridad humana: una perspectiva académica desde América Latina <i>Francisco Rojas Aravena</i>	59

CHILE EN UN NUEVO ESCENARIO POLITICO

Chile bajo la administración Lagos. El difícil camino al Palacio de la Moneda <i>Luis Maira</i>	77
Cambio, continuidad y proyecciones de las elecciones presidenciales de fin de siglo <i>Manuel Antonio Garretón M.</i>	97
El nuevo escenario político <i>Paul W. Drake</i>	109
Las elecciones presidenciales de 1999: la participación electoral y el nuevo votante chileno <i>Patricio Navia, Alfredo Joignant</i>	119
Las mujeres en las últimas elecciones presidenciales <i>Indira Palacios, Teresa Valdés</i>	145
Clivajes y competencia partidista en Chile (1990-1999) <i>Leticia M. Ruiz-Rodríguez</i>	159

VERDAD Y RECONCILIACION. LOS DERECHOS HUMANOS DESPUES DEL ARRESTO DEL GENERAL PINOCHET

La participación del ejército de Chile en la mesa de diálogo sobre los derechos humanos <i>Brigadier Juan Carlos Salgado</i>	193
---	-----

Mesa en diálogo de Derechos Humanos en Chile. 21 de agosto 1999 - 13 de junio de 2000	
<i>Elizabeth Lira</i>	203
Augusto Pinochet en Londres. El caso Pinochet en los noticiarios de televisión	
<i>Giselle Munizaga</i>	221
Hacia el fin de la impunidad: Pinochet en Londres	
<i>Laura H. Paxton</i>	231
Reacciones del gobierno chileno durante el caso Pinochet	
<i>Carlos Vergara</i>	243

DESARROLLO ECONOMICO Y MEDIO AMBIENTE

La economía chilena en 1999	
<i>Oscar Muñoz Gomá</i>	259
Los dos ejes de la tercera vía en América Latina	
<i>Roberto Patricio Korzeniewicz, William C. Smith</i>	277
Los ONG's ambientales, actores fundamentales de la gestión ambiental	
<i>Ana María Muñoz</i>	309

RELACIONES EXTERIORES

La política exterior durante 1999: la consolidación de los nuevos tiempos	
<i>Paz Verónica Milet</i>	325
Reflexiones sobre la cooperación horizontal de Chile	
<i>Sergio Gómez E.</i>	331

CIUDADANIA, PARTICIPACION Y POLITICAS SOCIALES

La causa mapuche y el caso Ralco en su contexto histórico y presente	
<i>José María Bulnes</i>	341
¿Varones con delantal? Padres populares en las actividades domésticas y crianza de los hijos	
<i>José Olavarría</i>	353
La educación en 1999. Memorándum para el 2000	
<i>Juan Eduardo García-Huidobro S.</i>	377
Comunidades virtuales y ciudadanos on line	
<i>Rodrigo Araya Dujisin</i>	391

CLIVAJES Y COMPETENCIA PARTIDISTA EN CHILE (1990-1999)*

Leticia M. Ruiz-Rodríguez**

I . Introducción

El estudio de los clivajes o líneas de división que estructuran la competencia partidista es una de las dimensiones que, junto con aspectos como la volatilidad, el grado de polarización ideológica y el número de partidos, caracterizan un sistema de partidos. Con el objetivo de contribuir a la comprensión del sistema de partidos de Chile y destacar la utilidad analítica del concepto de clivaje, el presente trabajo discute las líneas de división que estructuran la competencia partidista en el actual sistema de partidos chileno.

En América Latina, los estudios sobre clivajes son escasos y han tendido a producirse en el contexto de análisis histórico-institucionalistas que explican el origen y la evolución de los sistemas de partidos utilizando el esquema de Lipset y Rokkan para los partidos de Europa Occidental: conflictos-líneas de división-clivajes¹. Como se desarrollará más adelante, la aplicabilidad del concepto de clivaje ha sido una cuestión polémica en el marco de América Latina, lo que explica la reticencia a su inclusión en los análisis de los sistemas de partidos latinoamericanos.

El presente estudio asume, por un lado la reivindicación del neoinstitucionalismo que señala a las instituciones formales e informales como elementos moldeadores del proceso político². El tipo y grado de las líneas de división entre los diferentes partidos políticos tiene importantes consecuencias para el sistema de partidos y por ende, para la dinámica del sistema político: determinados conflictos tienen mayor tendencia a generar sistemas de partidos altamente polarizados y con tendencias centrífugas en el interior del sistema político. De ahí que los clivajes sean importantes a la hora de definir las posibilidades de gobernabilidad de los sistemas políticos. Y por otro lado, este trabajo reivindica la utilidad analítica del concepto de clivaje en América

* Este trabajo constituye una adaptación de la tesis de Maestría defendida en el Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal de la Universidad de Salamanca en julio de 1999. Agradezco a Claudio Fuentes su ayuda y comentarios durante la reformulación de estas páginas.

** Profesora ayudante en el departamento de Derecho Público General - Area de Ciencia Política de la Universidad de Salamanca.

Latina, y en particular en el caso de Chile, como una de las dimensiones a considerar en el estudio de los sistemas de partidos de la región. Una concepción flexible del concepto de clivaje que contemple la emergencia de nuevas líneas de división -y la transformación de los ya existentes- y que contemple la posibilidad de líneas de división partidarias que no se derivan de forma exclusiva de conflictos societales, permite explicar la dinámica partidista en el Chile de los noventa.

Pero además, el interés de este trabajo deriva del propio sistema de partidos seleccionado, que constituye un atractivo caso de estudio por tres razones. En primer lugar, el sistema de partidos chileno es una de las excepciones de la región en términos de la centralidad que ha ocupado en el conjunto del sistema político, que sin embargo sería interrumpida en 1973 con el golpe del general Augusto Pinochet³. En segundo lugar, Chile constituye un caso interesante a efectos de nuestro trabajo por cuanto la aplicabilidad del concepto de clivaje se perfila menos problemática que en muchos otros países de América Latina. Se percibe en la literatura un importante consenso respecto a Chile como caso en el que el concepto de clivaje es útil para caracterizar el origen y evolución del sistema de partidos⁴. Y en tercer lugar, la reflexión sobre los clivajes en el actual sistema de partidos chileno es productiva por cuanto se inserta dentro de una de las discusiones centrales de la literatura más reciente sobre el sistema de partidos de Chile. En este sentido, existe una división de opiniones en torno al grado de continuidad y ruptura que representa el actual sistema de partidos chileno con respecto al preautoritario. Para algunos autores, los dieciséis años de autoritarismo han cambiado el tipo de competición partidista en aspectos tales como el grado y contenido de las líneas de división⁵. Mientras que otros analistas mantienen que, a pesar de que existen algunos elementos nuevos, el sistema de partidos postautoritario presenta grandes similitudes con el de 1970⁶.

En este contexto pretendo demostrar que en el sistema de partidos post-pinochetista persiste un clivaje tradicional (el religioso), un clivaje que ha experimentado una importante evolución (el clivaje de clase transformado ahora en clivaje redistributivo-social) y junto a estos dos se ha incorporado, como fruto de la experiencia autoritaria, un nuevo clivaje que ha tenido a lo largo de la década de los noventa una gran importancia como línea de división partidista (el clivaje autoritario/democrático o *clivaje Pinochet*). Esta hipótesis, supone una posición intermedia que reconoce que en el sistema de partidos de los años noventa en Chile se han producido importantes transformaciones que se combinan con determinadas continuidades⁷. En materia de clivajes estas continuidades se reflejan en la vigencia de la capacidad explicativa del

clivaje de clase, aunque reformulado, y el religioso. Mientras que la transformación se refiere a la emergencia y carácter predominante del clivaje autoritario/democrático durante la década de los noventa.

Para la comprobación de esta hipótesis el presente estudio utiliza datos de dos muestras representativas de los diputados que componían en 1994 y 1998 la Cámara Baja chilena y que pertenecen a los cinco partidos más votados en Chile⁸. Estos datos proporcionan información sobre las divisiones políticas y los consensos de los componentes de la Cámara Baja chilena en torno a diferentes cuestiones, tales como religión, política económica, visión de la democracia, política exterior o políticas sociales⁹. El análisis se llevará a cabo mediante tablas de contingencia, comparando las posiciones de los diputados de los diferentes partidos en torno a los distintos temas. A su vez, cuando se haya formulado la misma pregunta en 1994 y en 1998, se realizarán comparaciones diacrónicas que permitirán apreciar los cambios en las posturas de los miembros de los partidos políticos a lo largo del tiempo¹⁰.

En el siguiente apartado se ofrece una reflexión teórica sobre el concepto de clivaje y su aplicabilidad para la comprensión del caso chileno. En la tercera parte se definen los clivajes que estructuran la competición partidista en el Chile de los noventa, especificando para ello los distintos temas que componen estos clivajes. Y en el apartado final se sintetizan las principales conclusiones respecto a la utilidad analítica del concepto de clivaje para el caso de Chile y se hace una consideración respecto a los cambios y continuidades en la competición partidista del Chile de los noventa.

2. Estructuras de clivajes y sistemas de partidos

El modelo de clivajes: desde Rokkan y Lipset hacia una concepción más flexible

En 1967 Rokkan y Lipset publican *Party Systems and Voter Alignments*. Este trabajo propone el concepto de clivaje político como una herramienta analítica para la explicación del origen de los sistemas de partidos de Europa Occidental. Estos autores argumentan que en cada sociedad existen ciertos conflictos que se traducen en líneas de división que son capturadas por los partidos políticos. Cuatro son los clivajes que marcan el origen y evolución de los sistemas de partidos europeos hasta llegar a las actuales estructuras: centro vs. periferia, Estado vs. iglesia, conflictos étnico-lingüísticos y empleados vs. empleadores.

Esta explicación contiene algunas consideraciones paralelas. Una primera implicación es de tipo metodológico: el modelo reivindica la utilidad explicativa de los argumentos de tipo histórico. Los partidos son "sistemas de opciones defendidas repetidamente a lo largo del tiempo", por lo que para la comprensión de un sistema de partidos contemporáneo es necesaria la toma en consideración de las opciones que los partidos defendían en el pasado¹¹. Una segunda implicación del modelo se refiere a las consecuencias que el tipo y grado de líneas de división partidistas tienen para la dinámica de un sistema político. Los conflictos relativos a cuestiones religiosas, en comparación a los referidos a aspectos más negociables, o racionales en un sentido, como la organización del estado o cuestiones económicas, conducen a mayores tensiones en el sistema político. Al mismo tiempo, a mayor polarización, menor tendencia a fórmulas de consenso que permiten la acción de gobierno¹². Una tercera consideración se refiere al reconocimiento del impacto de las leyes electorales en la gestación del sistema de partidos. En concreto destacan que la progresiva ampliación del sufragio influyó de manera sustantiva en el tipo de clivajes que fueron apareciendo en la sociedad (esto es especialmente cierto para la explicación de la emergencia del clivaje tierra-industria y el clivaje de clase)¹³.

A pesar de que el modelo de Lipset y Rokkan ha sido ampliamente aceptado y utilizado en la explicación de la génesis y evolución de los diferentes sistemas de partidos en Europa Occidental, éste presenta algunas limitaciones¹⁴. En primer lugar y en contra de la continuidad de los mismos clivajes a lo largo del tiempo que proponen Lipset y Rokkan, la emergencia de una cultura postmaterialista, con valores como el ecologismo, los derechos humanos o el feminismo, ha transformado el contenido de la competición partidista en algunos países¹⁵. Parece claro que los clivajes que en Europa Occidental estructuraron la competencia partidista durante un tiempo permanecen, en algunos casos, vigentes y conviven, en la mayoría de los casos, con nuevas divisiones¹⁶. En segundo lugar, frente a la alta capacidad que el modelo atribuye a los partidos políticos a la hora de capturar las demandas sociales, el aumento de ONG's y el estallido de los llamados nuevos movimientos sociales, evidencian la pérdida de capacidad en su rol de mecanismos intermediadores entre el Estado y la sociedad¹⁷. En tercer lugar, el modelo, concebido para Europa Occidental, no contempla las implicaciones para otras regiones ni la necesidad de reelaboraciones conceptuales¹⁸. Finalmente, tal y como Mainwaring señala, el modelo adolece de una especificación de los mecanismos que traducen las divisiones societales en divisiones políticas, así como de una explicación de por qué ciertas divisiones societales no adquieren el status de clivajes políticos¹⁹. Junto a estas críticas, la desideologización de

los partidos, la categorización de partidos atrapalotodo²⁰ y las teorías del votante medio²¹, evidencian también la necesidad de una reconsideración del modelo explicativo de clivajes.

Pero estas limitaciones del modelo de Lipset y Rokkan no son suficientes para negar la utilidad analítica del concepto de clivaje político. El siguiente apartado discute la aplicabilidad del concepto para el caso de América Latina y propone una conceptualización menos rígida en la utilización de esta herramienta para la comprensión del sistema de partidos chileno.

El concepto de clivaje político en el contexto latinoamericano. El caso de Chile

La incorporación del concepto de clivaje al análisis político de la región ha generado una discusión, más amplia que la que ha tenido lugar en el contexto europeo-occidental, respecto a su aplicabilidad para la comprensión de los sistemas de partidos latinoamericanos²². Tal y como ha sucedido con otros conceptos europeos²³, hay una acusación de eurocentrismo hacia el modelo de Lipset y Rokkan que lo inhabilita en el contexto latinoamericano. Dix, uno de los autores que de forma más sistemática ha negado la aplicabilidad del modelo de clivajes para el caso latinoamericano, mantiene que esta región difiere de Europa Occidental en tres rasgos básicos que imposibilitan la aplicación del modelo. En primer lugar, América Latina carece de dos de los clivajes que han sido centrales en la historia europea: el clivaje religioso y el de culturas subnacionales. En segundo lugar, la inestabilidad política ha interrumpido la democracia y el desarrollo del sistema de partidos, creando discontinuidades en la evolución de los sistemas de partidos contrarias al modelo propuesto por Lipset y Rokkan. En tercer lugar, el advenimiento de la política de masas en la región viene acompañada por "partidos atrapalotodo", a diferencia del modelo de partidos de clase propuesto en el modelo de clivajes de 1967²⁴. Además de estas cuestiones, como señala Mainwaring, el modelo de Lipset y Rokkan asume que los partidos políticos están fuertemente institucionalizados, hecho que, como numerosa literatura sugiere, no puede darse por sentado en el caso de América Latina. Y por otro lado, en América Latina el modelo de surgimiento del sistema de partidos ha de ser explicado más que como resultado de elementos societales que llegan a ser capturados por la maquinaria partidaria, como resultado de acciones desde dentro del estado, básicamente el resultado del comportamiento de la elites políticas²⁵.

Con una visión menos escéptica de las posibilidades de un estudio de clivajes en la América Latina actual, Scully mantiene que los sistemas de partidos no

son simplemente la expresión "natural" de clivajes sociales, sino que son también el resultado de reglas electorales y de una serie de procedimientos por los que los partidos y los líderes políticos seleccionan y manipulan los clivajes sociales²⁶. Tanto Scully como Inglehart reconocen la validez analítica del concepto de clivaje pero introducen algunas modificaciones²⁷: no incluyen los dos puntos más conflictivos para la aplicación a la región latinoamericana (cuatro clivajes que se mantienen a lo largo del tiempo y los clivajes partidistas como el resultado de las demandas sociales fundamentalmente). Así, la concepción de clivajes que propone Inglehart como "pautas relativamente estables de polarización por las que determinados grupos apoyan determinadas políticas o partidos, mientras que otros apoyan políticas opuestas o a partidos opuestos" parece aplicable para la explicación de la dinámica partidista de América Latina²⁸.

En este contexto, el presente trabajo utiliza una concepción de clivaje caracterizada por cuatro premisas. Por un lado los clivajes son multitemáticos: bajo la etiqueta de un clivaje se agrupan diferentes cuestiones relacionadas entre sí pero que, en la dinámica política, funcionan en la mayoría de las ocasiones como elementos de discusión independientes. Segundo, la importancia de los distintos clivajes varía a lo largo de la historia de un sistema político. Si bien siempre existe un clivaje predominante con una mayor capacidad de organizar la competencia partidista, éste es diferente a lo largo de la evolución del sistema de partidos y coexiste con otros clivajes cuya consideración es también necesaria para entender el sistema de partidos de forma global. Tercero, existe la posibilidad de un clivaje con una capacidad estructuradora parcial sobre el conjunto del sistema de partidos: un clivaje que es útil para comprender la oposición entre dos o más partidos pero que, sin embargo, no tiene un poder explicativo para la totalidad del sistema de partidos. Y finalmente, existen temas que, si bien están presentes en la dinámica partidista, no han adquirido el status de clivaje político o bien lo han perdido con el paso del tiempo. En estas evoluciones participan no sólo condicionamientos de tipo socio-estructural, sino que en la conformación de un clivaje influyen también aspectos de tipo institucional (sistema electoral, extensión del sufragio, forma de gobierno, entre otros aspectos) y estratégico-electorales (acciones de las élites políticas y partidos políticos, principalmente).

Junto con esta conceptualización más flexible de las líneas de división partidistas, el carácter único del sistema de partidos chileno en el contexto de la región, que la literatura sobre partidos coincide en destacar -el sistema de partidos más europeo en términos del tipo de clivajes, su carácter multipartidista en el que han existido opciones políticas que cubren todo el espectro ideológico, así como su alto grado de institucionalización- asegura la posibilidad de un estudio de clivajes para el caso chileno²⁹.

3. La estructura de clivajes en el Chile de los noventa

Asumiendo las consideraciones anteriores, en esta sección retomamos la hipótesis inicial de este trabajo que mantiene que el clivaje autoritario/democrático (*clivaje Pinochet*) ha ocupado un lugar destacado en el sistema de partidos chileno durante los noventa y que, junto a éste, persisten el clivaje religioso y el transformado clivaje de clase en clivaje redistributivo-social, como elementos estructuradores de la dinámica partidista.

Clivaje religioso

Chile ha sido una de las excepciones en el contexto latinoamericano en su paralelismo con Europa respecto a la importancia estructuradora de la cuestión religiosa³⁰. Una muestra de la importancia de la religión en la evolución de la competición partidista en Chile es la existencia de un partido demócrata-cristiano que ha ocupado, desde su creación en 1957, una posición destacada en el juego partidista, como indica por ejemplo su condición de partido mayoritario de dos de las tres coaliciones que se han sucedido en el gobierno desde 1989³¹. Como recoge la Tabla 1 un gran número de diputados chilenos se declaran católicos, en consonancia con la tradición del país. Al mismo tiempo, se evidencia que la cercanía a posiciones de izquierda (PPD y PS) está asociada a la declaración de no poseer ninguna religión. Además, si comparamos los datos de 1994 y los de 1998, podemos hablar de un ligero aumento en el número de parlamentarios que se declaran *no creyentes*. Este hecho particularmente notorio entre las filas del PPD y del PS³².

Tabla 1. Adscripción religiosa
%

Religión	PDC		RN		UDI		PPD		PS		TOTAL	
	1994	1998	1994	1998	1994	1998	1994	1998	1994	1998	1994	1998
Católico	96.7	100	95.5	88.2	100	100	72.7	50	42.9	25	84.6	82
Otra Religión	3.3	0	4.5	5.9	0	0	0	16.7	0	0	2.1	4.5
No creyente	0	0	0	5.9	0	0	27.3	33.3	57.1	75	13.3	13.5
TOTAL (N)	(29)	(29)	(22)	(17)	(12)	(12)	(12)	(12)	(12)	(8)	(93)	(89)

Fuente: Elites parlamentarias en América Latina

Pregunta: ¿Cómo se define Ud. en materia religiosa?

Para completar esta interpretación sobre adscripción religiosa es pertinente considerar el grado de religiosidad que se atribuye cada diputado, considerando de forma conjunta sus sentimientos, creencias y prácticas religiosas. La Tabla 2 muestra nuevamente que los diputados de partidos situados más a la izquierda del espectro ideológico (PS y PPD) presentan una mayor tendencia a autoubicarse en posiciones de mínima religiosidad. Al mismo tiempo merece ser destacado el descenso de religiosidad que se aprecia en el PDC y que se inserta en una tendencia general de todos los partidos hacia a una menor religiosidad. Tal y como indica la comparación de las medias de los años 1994 y 1998, este declive en la religiosidad declarada es más destacado entre los diputados de la UDI y los del RN (disminuyen sus medias de religiosidad en un 2.07 y un 1.92 respectivamente). Unido a esta disminución de la religiosidad, se aprecia en 1998 una menor dispersión y una radicalización en las respuestas del PPD y PS.

Tabla 2. Grado de religiosidad
%

Grado de Religiosidad	PDC		RN		UDI		PPD		PS	
	1994	1998	1994	1998	1994	1998	1994	1998	1994	1998
Mínima religiosidad (1-2)	0	3.4	0	11.8	0	56.3	18.2	5.00	28.6	62.5
(3-4)	0	34.5	13.6	35.3	0	11.8	36.4	33.3	35.7	37.5
(5-6)	26.7	24.1	22.7	23.5	10.0	11.8	18.2	16.7	28.6	0
(7-8)	66.7	37.9	59.1	29.4	60.0	76.5	18.2	0	7.1	0
(9-10)	6.7	0	0	0	30.0	0	9.1	0	0	0
NC	0	0	4.5	0	0	0	0	0	0	0
Media	7.09	5.62	6.8	4.88	8.6	6.53	4.66	2.92	3.83	2.75
TOTAL (N)	(29)	(29)	(22)	(17)	(12)	(17)	(12)	(12)	(12)	(8)

Fuente: Elites parlamentarias en América Latina

Pregunta: De acuerdo con sus sentimientos y creencias religiosas, ¿en qué posición de la siguiente escala se colocaría Ud. sabiendo que el "1" significa un mínimo de religiosidad y práctica religiosa y el 10 un máximo de religiosidad y práctica religiosa?

Pero el clivaje religioso se manifiesta no sólo a través del reconocimiento de un determinado credo, sino que además incluye actitudes respecto a cuestiones morales que toda religión regula ya sea de forma explícita o implícita. Particularmente polémicas son las posturas en los temas de aborto y divorcio que mantiene la iglesia católica, con la que se sienten identificados la mayoría de los diputados chilenos. Se puede decir que ambos temas, aborto y divorcio, han relevado a las cuestiones educativas que fueron el núcleo central de la dimensión religiosa en el siglo XIX y se han convertido en los elementos identificadores de las posturas en torno a la cuestión religiosa en el Chile de hoy.

Tabla 3. Opinión personal respecto del aborto
%

Opinión aborto 1994	PDC 1994	RN 1994	UDI 1994	PPD 1994	PS 1994
A favor	0	0	0	9.1	7.1
Sólo en casos regulados por ley	20	22.7	0	72.7	85.7
En contra	80	77.3	100	18.2	7.1
TOTAL (N)	(29)	(22)	(12)	(12)	(12)
Opinión aborto 1998	DC 1998	RN 1998	UDI 1998	PPD 1998	PS 1998
A favor	3.4	0	0	0	12.5
Se deberían ampliar los supuestos regulados por ley	6.9	0	5.9	33.3	50
De deberían disminuir los supuestos regulados por ley	0	0	0	16.7	12.5
En contra	89.7	88.2	94.1	41.7	25
NC	0	11.8	0	8.3	0
TOTAL (N)	(29)	(17)	(17)	(12)	(8)

Fuente: Elites parlamentarias en América Latina

Pregunta: ¿Cuál es su opinión personal respecto del aborto?

En las opiniones sobre el aborto se observa que mientras que en el PS y en el PDC se ha producido un ligero aumento de los diputados a favor del aborto, en el PPD ya no hay ningún diputado dentro de esta categoría (Tabla 3). El cambio en las opciones de respuesta entre 1994 y 1998 dificulta esta comparación. No obstante, parece evidente que mientras que en 1994 observábamos una clara división en las posturas de los partidos: PDC, RN y UDI mayoritariamente en contra del aborto y PPD y PS coincidiendo en la defensa de la opción de abortar en los casos regulados por la ley, en 1998 encontramos que el PPD mantiene posturas más cercanas al grupo de la UDI, RN y PDC. Además, en estos cuatro partidos se percibe una radicalización de las posturas, aunque algunos de los diputados de estos partidos se hayan sumado a las posturas del PS a favor del aborto o de la ampliación de los supuestos regulados por la ley. Al mismo tiempo se aprecia, tanto en 1994 como en 1998 que las posturas de los diputados de la UDI son las más homogéneas al respecto. En este sentido existe un claro consenso entre los miembros de la UDI contra la legalización del aborto y contra la ampliación de supuestos.

Tabla 4. Opinión personal respecto del divorcio
%

Opinión divorcio 1994	PDC	RN	UDI	PPD	PS
A favor	13.3	4.5	0	54.5	42.9
Sólo en casos regulados por ley	60	59.1	0	45.5	50
En contra	23.3	36.4	100	0	7.1
NC	3.3	0	0	0	0
TOTAL (N)	(29)	(22)	(12)	(12)	(12)
Opinión divorcio 1998	PDC	RN	UDI	PPD	PS
A favor	58.6	29.4	17.6	100	100
Se deberían ampliar los supuestos regulados por ley	17.2	41.2	11.8	0	0
Se deberían disminuir los supuestos regulados por ley	3.4	0	5.9	0	0
En contra	13.8	23.5	64.7	0	0
NC	6.9	5.9	0	0	0
TOTAL (N)	(29)	(17)	(17)	(12)	(8)

Fuente: Elites parlamentarias en América Latina

Pregunta: ¿Cuál es su opinión personal respecto del divorcio?

En la cuestión del divorcio ha tenido lugar una evolución inversa a la del aborto (Tabla 4). Entre 1994 y 1998 se observa un aumento notable de parlamentarios que defienden la opción del divorcio. A los diputados del PS y del PPD que defienden esta posición de forma absolutamente mayoritaria, se suman diputados de RN y especialmente del PDC³³. En el otro extremo destaca la postura de la UDI que, si bien ha disminuido la radicalidad de su oposición hacia el divorcio, mantiene todavía en sus filas a un alto porcentaje de diputados contrarios a éste³⁴.

En términos de coaliciones puede hablarse de que en el tema del aborto, la élite política del PDC se aproxima a la alianza formada por los partidos de derecha. Por su parte, en el tema del divorcio se advierte un menor grado de disenso dentro de la Concertación. Las diferencias dentro y fuera de la Concertación pueden advertirse en otros temas como la censura y los valores que deberían reforzarse en el sistema educativo y transmitirse por los medios de comunicación social y las campañas de educación sexual por televisión y en colegios (Programa JOCAS)³⁵.

Dada la relación directa de los temas aquí señalados con las cuestiones religiosas, estos datos nos permiten hablar de la vigencia del clivaje religioso en la competición partidista chilena. Según Bustamante las dimensiones de este clivaje no son las clásicas de un conservadurismo católico y un progresismo laicista modernizante, sino de una división con curiosas matizaciones: los partidarios de otorgar un rol más fuerte a la religión en la vida política civil son paradójicamente los grupos de centro e izquierda de la Concertación, que los datos mostraban como los menos "piadosos", mientras que la UDI y RN serían enemigos de la participación cívica del clero. La oposición antiautoritaria favorece la función política de la Iglesia, pero no como experiencia salvífica personal³⁶. En contraste, la Tabla 5 muestra que son los partidos situados más a la izquierda del espectro, PPD y PS, los más partidarios de principios seculares en la esfera política y menos partidarios de los valores cristianos (especialmente en el caso del PS). A su vez es la UDI la fuerza política que con más énfasis defiende la presencia de valores cristianos en la vida pública. Esta divergencia entre los datos sobre élites parlamentarias y los argumentos que expone Bustamante podría deberse a la utilización de Bustamante de datos referidos al electorado, en lugar de a las élites políticas. Y además por el hecho de que es diferente hablar de ideas confesionales en el espacio de la vida pública (los datos de la Tabla 5) que de la acción política de las instituciones religiosas (los comentarios de Bustamante). La idea propuesta por Bustamante, sobre los partidos de centro-izquierda a favor de la acción política de la Iglesia, podría estar relacionada con su colaboración con organizaciones de derechos humanos que investigan lo sucedido en Chile, como por ejemplo la creación de la comisión Pro Paz en 1974 por el Arzobispo Emérito Santiago Cardinal, posteriormente rebautizada como Vicaría de la Solidaridad³⁷.

Tabla 5. Inclínación hacia la presencia de los valores cristianos en la esfera política (1998)

%

	PDC	RN	UDI	PPD	PS
Valores cristianos (1)	27.6	11.8	56.3	0	0
(2)	31	23.5	6.3	8.3	0
(3)	34.5	41.2	31.3	41.7	50
(4)	0	11.8	6.3	16.7	12.5
Principios seculares (5)	11.8	11.8	0	33.3	37.5
Media	2.28	2.88	1.88	3.75	3.88
TOTAL (N)	(29)	(17)	(16)	(12)	(8)

Fuente: Elites parlamentarias en América Latina

Pregunta: ¿Podría decirme si está Ud. más a favor de la presencia de los valores cristianos en la política o de los principios seculares? Utilice para ello una escala donde el "1" significa la máxima inclinación por la presencia de los valores cristianos en la política y el "5" la máxima inclinación por la presencia de los principios seculares en la política.

Nuestra hipótesis de partida hacía referencia no sólo la capacidad estructuradora del clivaje religioso, sino que también aludía a la importancia que ha adquirido el clivaje Pinochet en términos comparativos. Frente a este clivaje, la cuestión religiosa ha disminuido su centralidad en el juego partidista. Estos datos están sugiriendo una secularización de las posturas de los líderes que es simultánea al proceso de secularización de la sociedad chilena en su conjunto³⁸. Hay que señalar sin embargo que es esta una secularización menor de la que cabría esperar, ya que incluso los partidos situados más a la izquierda mantienen posturas infinitamente más moderadas respecto del aborto y del divorcio, que partidos con etiquetas similares en Europa Occidental (léase Partido Socialista de España, PSOE). Aún sin salir de la región latinoamericana, se evidencia en Chile una mayor influencia de los valores defendidos por la Iglesia Católica³⁹.

Clivaje redistributivo-social

El clivaje de clase, caracterizado por Lipset y Rokkan como la oposición entre empleados y empleadores, ha ido transformando las dimensiones que lo componen. La propia evolución de los partidos políticos en Chile desde partidos de clase hacia partidos "atrapalotodo" elimina la división partidista entre empleados y empleadores, pero se mantiene esta división en determinados temas relacionados con aspectos redistributivo-sociales.

El clivaje de clase se inició en Chile como una distinción entre empleados y empleadores que sólo tenía eco en zonas urbanas. Sólo a partir de los años cuarenta de este siglo la política en áreas rurales comienza a presentar también fuertes elementos de corte clasista. Así, a mediados del siglo XX, el componente de clase es ya un eje de competición partidista en todo el territorio chileno que sustituye como clivaje predominante al clivaje laicismo-clericalismo⁴⁰. Hoy en día hay ciertas diferencias en la clase social de origen según el partido político al que los diputados pertenecen, pero no excesivamente marcadas. Los datos del Equipo de Investigación sobre Élite Parlamentarias muestran que la mayoría de los diputados se autositúan en la clase media alta. Si bien el PDC y el PS son las dos fuerzas políticas donde se registra mayor dispersión en la clase social de origen de sus parlamentarios⁴¹. En los datos sobre ingresos (Tabla 6) vemos que, además del aumento general entre 1994 y 1998 en los ingresos declarados por los diputados, en esta variable se percibe una mayor dispersión en los diputados del PDC y del PS; junto con la clara superioridad en 1998 de los ingresos de los diputados de la UDI, seguidos por los demócrata-cristianos.

Tabla 6. Ingresos de los diputados
%

Ingresos	PDC		RN		UDI		PPD		PS	
	1994	1998	1994	1998	1994	1998	1994	1998	1994	1998
Menos o igual a 10.000\$	0	0	0	0	0	0	0	0	7.1	0
De 10.001 a 20.000\$	0	34.5	9.1	0	0	0	0	0	0	0
De 20.001 a 30.000 \$	36.7	6.9	4.5	0	10	0	36.4	8.3	21.4	12.5
De 30.001 a 40.000\$	20	10.3	22.7	23.5	40	0	27.3	25	50	37.5
De 40.001 a 50.000 \$	20	10.3	4.5	23.5	30	23.5	9.1	8.3	7.1	12.5
Más de 50.000 \$	20	65.5	59.1	47.1	20	70.6	27.3	58.3	14.3	37.5
NC	3.3	3.4	0	5.9	0	5.9	0	0	0	0
TOTAL (N)	(29)	(29)	(22)	(17)	(12)	(17)	(12)	(12)	(12)	(8)

Fuente: Elites parlamentarias en América Latina

Pregunta: ¿Podría indicarme dentro de cual de estas categorías se incluirían sus ingresos?

Ya no existe por tanto una división en los términos de Lipset y Rokkan, según la cual los miembros de los partidos políticos que representan a uno y otro sector se autodefinirían como pertenecientes a diferentes clases sociales o reúnen unas determinadas características socio-económicas (más aún cuando la propia lógica de funcionamiento de los partidos políticos en América Latina hace que éstos tengan como miembros más destacados a los sectores más acomodados de la sociedad). Pese a que los partidos de derecha encontraron un mayor apoyo por parte de las clases media y alta, mientras que los partidos de izquierda (y sobre todo los comunistas) encontraron su apoyo en los trabajadores industriales, Valenzuela destaca que en Chile ha existido siempre un importante cruce de apoyos⁴². Sin embargo, persisten importantes distinciones entre los diferentes partidos políticos en torno al papel del Estado en la economía, así como en dimensiones relacionadas con el estado de bienestar, concepciones sobre la igualdad y la justicia social.

Vemos primero que la capacidad que asignan los diputados de 1994 al Estado en la resolución de conflictos (Tabla 7) varía notablemente según los partidos políticos. Para un importante número de miembros del PS y el PPD y menor medida del PDC, el Estado tiene capacidad para resolver la mayoría o bastantes de los problemas. Mientras que RN y especialmente la UDI se agrupan en torno a las categorías que asignan al Estado una baja capacidad de solucionar los problemas de la sociedad chilena.

Tabla 7. Capacidad del Estado en la resolución de conflictos (1994)
%

Capacidad Resolutiva	PDC	RN	UDI	PPD	PS
La mayoría de los problemas	6.7	0	0	0	14.3
Bastantes de los problemas	30	13.6	10	63.6	42.9
Alguno de los problemas	60	59.1	50	36.4	35.7
Muy pocos de los problemas	3.3	27.3	40	0	7.1
TOTAL (N)	(29)	(22)	(12)	(12)	(12)

Fuente: Elites parlamentarias en América Latina

Pregunta: En su opinión, ¿El Estado puede resolver la *mayoría* de los problemas, bastantes de los problemas, algunos de los problemas o muy pocos de los problemas de nuestra sociedad?

Intimamente relacionado con lo anterior surge la cuestión del grado de intervención del Estado que los diferentes partidos consideran más adecuado (Tabla 8). En este punto los datos muestran una división, aún más clara que en la tabla anterior, entre las fuerzas de izquierda y de derecha. Especialmente en el caso del PS, pero también en el PPD y el de PDC, encontramos a diputados manifestándose a favor de la intervención del Estado en la sociedad, y de no limitar su acción a una serie de necesidades de los ciudadanos. Además estos diputados reconocen la capacidad del Estado en la reducción de las desigualdades sociales. UDI y RN manifiestan posiciones marcadamente enfrentadas en torno a todas estas cuestiones.

Tabla 8. Grado de intervención del Estado (1998)
%

	PDC	RN	UDI	PPD	PS
La intervención del Estado en la vida socioeconómica es la única manera posible de reducir las desigualdades sociales					
Más bien de acuerdo	79.3	29.4	0	100	87.5
Más bien en desacuerdo	20.7	64.7	100	0	12.5
NC	0	5.9	0	0	0
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	31	94.1	94.1	25	12.5
Más bien en desacuerdo	69	5.9	5.9	5.9	75
TOTAL (N)	(29)	(17)	(17)	(12)	(8)

Fuente: Elites parlamentarias en América Latina

Pregunta: Señale su grado de acuerdo con las dos siguientes afirmaciones

Junto a estas consideraciones, existen aspectos de tipo práctico de la política económica que también están atravesados por la división entre partidos políticos y que son subsumibles dentro de este clivaje. Así, en aspectos como el tipo de impuestos o en el tema de las privatizaciones, encontramos posturas que dividen a RN y UDI del PPD, pero sobre todo del PS (Tablas 9 y 10). Aunque es importante destacar que en los últimos tiempos la cercanía en el tema de las privatizaciones entre el PS y el resto de los partidos ha aumentado. Por ejemplo el PS manifestó en su momento su apoyo a la privatización de una parte de la mina de cobre CODELCO, propiedad del Estado. Esta postura coincide con la de UDI y RN (esta última fuerza política argumenta que la financiación con dinero privado permitiría que el estado dispusiera de más fondos para necesidades sociales como la salud o la educación)⁴³.

Tabla 9. Aumento de la financiación estatal

Valoración	PDC		RN		UDI		PPD		PS	
	1994	1998	1994	1998	1994	1998	1994	1998	1994	1998
A través de Impuestos directos	66.7	82.8	27.3	17.6	30	6.3	81.8	66.7	81.8	100
A través de impuestos indirectos	26.7	10.3	68.2	47.1	70	18.8	18.2	25	18.2	0
NC/NS	6.7	6.9	4.5	35.3	0	75	0	8.3	0	0
TOTAL (N)	(29)	(29)	(22)	(17)	(12)	(16)	(12)	(12)	(12)	(8)

Fuente: Elites parlamentarias en América Latina

Pregunta: Si fuera necesario aumentar los impuestos, ¿Cómo cree Ud. que debería financiarse este aumento, a través de impuestos directos o indirectos?

Tabla 10a Actitudes hacia las privatizaciones de la Industria Estatal
%

	PDC		RN		UDI		PPD		PS	
	1994	1998	1994	1998	1994	1998	1994	1998	1994	1998
Privatizaría toda la industria estatal	3.3	3.4	50	41.2	70	56.3	0	0	0	0
Sólo privatizaría aquellas de escasa rentabilidad	36.7	24.1	0	11.8	10	0	9.1	41.7	21.4	50
Privatizaría todas las que no fueran estratégicas para el desarrollo del país	46.7	37.9	36.4	47.1	20	43.8	45.5	58.3	28.6	25
Dejaría las cosas en su estado actual	10	13.8	4.5	0	0	0	27.3	0	28.6	12.5
NC	3.3	20.6	9.1	0	0	0	18.2	0	21.4	12.5
TOTAL (N)	(29)	(29)	(22)	(17)	(12)	(17)	(12)	(12)	(12)	(8)

Fuente: Elites parlamentarias en América Latina

Pregunta: En el momento económico actual, ¿Cuál de los siguientes criterios resume mejor sus actitudes hacia el tema de las privatizaciones de la industria estatal?

Tabla 10b. Actitudes hacia las privatizaciones de los Servicios Públicos
%

	PDC		RN		UDI		PPD		PS	
	1994	1998	1994	1998	1994	1998	1994	1998	1994	1998
Privatizaría todos los servicios públicos	0	3.4	50	41.2	70	56.3	0	0	0	12.5
Sólo privatizaría aquellos de escasa rentabilidad	30	24.1	0	11.8	10	0	9.1	41.7	14.3	25
Privatizaría todos menos los que tuvieran mayor incidencia en la población	36.7	37.9	36.4	47.1	20	43.8	45.5	58.3	21.4	0
Dejaría las cosas en su estado actual	16.7	13.8	4.5	0	0	0	27.3	0	42.9	50
NC/NS	16.7	20.6	9.1	0	0	0	18.2	0	21.4	12.5
TOTAL (N)	(29)	(29)	(22)	(17)	(12)	(16)	(12)	(12)	(12)	(8)

Fuente: Elites parlamentarias en América Latina

Pregunta: En el momento económico actual, ¿Cuál de los siguientes criterios resume mejor su actitud hacia el tema de las privatizaciones de los servicios públicos?

Como señala Barrett, existe un cierto consenso respecto al rol del Estado y del sector privado en la economía nacional, que antes no existía⁴⁴. Los datos de la Tabla 11 muestran la aceptación por parte del Partido Socialista de un modelo económico situado en un punto intermedio entre la economía pura de mercado y aquella dominada enteramente por el sector estatal⁴⁵. Del mismo modo, los partidos de derecha parecen contemplar en su modelo un Estado corrector de determinadas disfuncionalidades del mercado. Este consenso, unido al consenso del que habla Fuentes en torno a un cierto nivel de políticas redistributivas, nos estaría indicando que la capacidad de división que genera el clivaje redistributivo-social en el juego partidista se ha visto reducida a lo largo de los noventa, si lo comparamos con su centralidad en el sistema de partidos de 1970⁴⁶. Aún así, conserva todavía una presencia considerable en el sistema de partidos chileno. Por ejemplo, hay puntos del programa del PS que proponen cambios en la legislación laboral, seguro de desempleo y en la esfera sanitaria⁴⁷, y que son parte de esa dimensión práctica que hemos destacado como subsumible dentro de este clivaje y respecto a los cuales los partidos de la derecha difieren.

Tabla 11. Grado de preferencia respecto a una economía regulada por el Estado o por el Mercado (1998)

%

	PDC	RN	UDI	PPD	PS
Estatismo (1)	0	0	0	0	0
(2)	13.8	0	0	8.3	12.5
(3)	55.2	17.6	5.9	83.3	75
(4)	24.1	58.8	35.3	8.3	12.5
Mercado (5)	3.4	23.5	58.8	0	0
NC	3.4	0	0	0	0
Media	3.18	4.06	4.53	3.00	3.00
TOTAL (N)	(29)	(17)	(17)	(12)	(8)

Fuente: Elites parlamentarias en América Latina

Pregunta: ¿Podría decirme si está Ud. más a favor de una economía regulada por el Estado o por el mercado? Utilice para ello la siguiente escala de 1 a 5, donde "1" significa una máxima presencia estatal en la economía y el "5" una máxima regulación a través del mercado.

Clivaje autoritarismo/democracia o clivaje Pinochet

Hasta ahora hemos visto dos clivajes que Lipset y Rokkan reconocían en su modelo de evolución de los partidos políticos en Europa Occidental. Dos clivajes además que han visto disminuida su importancia en el sistema de partidos chileno en términos de su capacidad estructuradora de la competición partidista y en términos de la utilización que los partidos hacen de esas líneas de división a la hora de autocaracterizarse frente al electorado. Diferente en estas dos características es el clivaje autoritarismo/democracia. Por un lado, es un clivaje no reconocido en el modelo de Lipset y Rokkan, por cuanto es fruto de la experiencia política de interrupción de la legalidad democrática y la herencia institucional del período autoritario (sistema electoral principalmente). Y por otro lado, es el clivaje que, tal y como se viene defendiendo en estas páginas, ha ocupado un lugar predominante en el sistema de partidos chileno durante los años noventa.

Este clivaje democrático/autoritario, además de estar parcialmente influido por el tipo de sistema electoral que regula la Constitución de 1980, es consecuencia de los dieciséis años de autoritarismo durante los cuales los miembros de los partidos políticos chilenos experimentaron situaciones vitales muy distintas. Mientras que el PS y el PC fueron perseguidos y muchos de sus líderes desaparecieron y fueron asesinados; los líderes de partidos con posturas cercanas a las del régimen pinochetista, no sufrieron represión y muchos de ellos apoyaron al régimen militar. Ello supone en primer lugar que

el clivaje incluya una dimensión que puede ser caracterizada como de memoria histórica en la que los diferentes partidos encuentran posturas enfrentadas. Vemos en este sentido los datos que muestran la evaluación del papel de las fuerzas armadas durante el régimen autoritario.

Tabla 12. Valoración del papel de las Fuerzas Armadas durante el régimen del Gral. Pinochet
%

Valoración	PDC		RN		UDI		PPD		PS	
	1994	1998	1994	1998	1994	1998	1994	1998	1994	1998
Muy Negativa (1)	73.3	89.3	0	0	0	0	90.9	83.4	78.6	100
(2)	10	10.3	0	0	0	0	0	8.3	7.1	0
(3)	10	6.9	4.5	17.7	0	47.1	9.1	8.3	7.1	0
(4)	3.3	0	36.4	35.3	30	76.5	0	0	0	0
Muy Positiva (5)	3.3	3.4	59.1	47.1	70	23.5	0	0	7.1	0
TOTAL (N)	(29)	(29)	(22)	(17)	(12)	(17)	(12)	(12)	(12)	(8)

Pregunta : ¿En qué lugar de una escala de 1 a 5 situaría Ud. el papel de las fuerzas armadas en Chile durante el régimen del Gral. Pinochet?

La Tabla 12 revela que la evaluación que los diputados realizan del rol militar durante el período 1973-1990 es divisible en dos grupos. Por un lado RN y UDI evalúan mayoritariamente de forma *positiva* o *muy positiva* el papel de las fuerzas armadas durante el período autoritario. Mientras que el PDC, PPD y PS evalúan este mismo período como *muy negativo* o *negativo*. Los partidos políticos que conforman estos dos grupos tan marcadamente diferentes en sus valoraciones son los mismos que componen la Alianza por Chile y la Concertación de Partidos para la Democracia respectivamente. Directamente relacionado con la valoración del papel de la institución militar en el pasado, encontramos también una división, que se asemeja a la composición de las dos coaliciones electorales, en la valoración del rol de los militares en la actualidad (Tabla 13).

Tabla 13. Valoración del papel de las Fuerzas Armadas en la actualidad
%

Valoración	PDC		RN		UDI		PPD		PS	
	1994	1998	1994	1998	1994	1998	1994	1998	1994	1998
Muy Negativa (1)	0	3.4	0	0	0	0	0	0	0	0
(2)	13.3	51.7	0	0	0	0	18.2	66.6	35.7	75
(3)	43.3	13.8	4.5	27.7	0	5.9	54.5	33.4	35.7	25
(4)	36.7	27.5	13.6	11.8	30	23.5	27.3	0	14.3	0
Muy Positiva (5)	6.7	0	81.8	70.6	70	70.6	0	0	14.3	0
NC	0	3.4	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL (N)	(29)	(28)	(22)	(17)	(12)	(17)	(12)	(12)	(12)	(8)

Fuente: Elites parlamentarias en América Latina

Pregunta: ¿En qué lugar, en una escala de 1 a 5, situaría Ud. el papel de las fuerzas armadas en Chile en la actualidad?

En segundo lugar este clivaje, incluye como otro de los temas centrales la cuestión de los derechos humanos. Como señala Crespo, existen diferencias nacionales en el modo de enfrentarse con este problema que ha de combinar las demandas éticas de las víctimas con el cálculo estratégico en términos de estabilidad política de las incipientes democracias bajo la amenaza militar⁴⁸. Chile se debate entre la reconciliación y el enjuiciamiento⁴⁹.

Ambas cuestiones, relaciones civiles-militares y derechos humanos reflejan el debate respecto a la existencia de importantes enclaves autoritarios y a los que la Concertación no ha sabido, no ha querido o no ha podido enfrentarse. Existen ciertas diferencias en la definición de las estrategias a seguir para solucionar estos enclaves autoritarios. Estas diferencias son en primer lugar y de manera más obvia, intercoalicionales y, como señala Garretón, dependen de forma importante de las experiencias anteriores a la transición. Así hay evidentes diferencias entre y dentro de las coaliciones en el tema de los derechos humanos y también en torno a la cuestión de subordinación de las Fuerzas Armadas al poder político-civil (la Concertación y sectores extraparlamentarios) o autonomía de las mismas (la coalición de centro-derecha, con ciertas disidencias en este punto de algunos líderes de RN). Pero a su vez hay diferencias intracoalicionales en estos mismos temas⁵⁰. Por ejemplo, en el tema de los derechos humanos: la Concertación representa a las víctimas de Pinochet, pero al mismo tiempo sustenta un gobierno cuyo compromiso no es sólo la superación de los enclaves autoritarios sino el logro de un programa ambicioso de modernización y democratización social que requiere gobernabilidad y estabilidad, lo que divide a la Concertación entre aquellos que promueven reformas políticas y aquellos partidarios de postergar la agenda política por temas económico-sociales. Igualmente, en la coalición

de partidos de derecha, la UDI y algunos sectores de RN se mantienen leales al legado del gobierno militar y una parte de RN manifiesta repetidamente su compromiso con la consolidación democrática y se muestran sensibles al problema de los derechos humanos⁵¹.

Una tercera dimensión que engloba este clivaje autoritarismo/democracia se refiere a la cuestión de la evaluación de la democracia actual en Chile. Como indica la siguiente tabla (Tabla 14), no se perciben en las entrevistas grandes diferencias entre los diputados de los diferentes partidos en su valoración de la estabilidad de la democracia en Chile. De la misma forma en que hay consenso en torno a cuáles son las cuestiones más relevantes para la consolidación de la democracia. Sin embargo, en las declaraciones cotidianas, especialmente a propósito de la detención de Pinochet, se perciben opiniones divididas a la hora de juzgar el grado de consolidación de la democracia en Chile. Quizá como arma política y recurriendo a prácticas del miedo, desde que fuera detenido el general Pinochet han sido frecuentes las declaraciones que hacen referencia a "la creciente polarización política al modo de la que precedió al golpe de 1973" y del peligro de esto para el camino de la democracia en Chile⁵².

Tabla 14. Estabilidad de la democracia en Chile
%

Valoración	PDC		RN		UDI		PPD		PS	
	1994	1998	1994	1998	1994	1998	1994	1998	1994	1998
Muy Estable (1)	33.3	34.5	36.4	41.2	40	47.1	36.4	16.7	14.3	25
Bastante Estable (2)	60	65.5	63.6	58.8	60	52.9	63.6	75	78.6	50
Poco Estable (3)	6.7	0	0	0	0	0	0	8.3	7.1	25
Nada Estable (4)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL (N)	(29)	(29)	(22)	(17)	(12)	(17)	(12)	(12)	(12)	(8)

Fuente: Elites parlamentarias en América Latina

Pregunta: En su opinión, ¿La democracia en Chile es hoy: muy estable, bastante estable, poco estable o nada estable?

Pero además de estas cuestiones, que han recibido la doble caracterización de clivaje autoritarismo/democracia o *clivaje Pinochet*, este clivaje incluye aspectos referidos a la importancia de los partidos políticos en el sistema democrático y el rol de la sociedad civil en el conjunto del sistema político. Como indica la Tabla 15 los partidos de la Concertación otorgan una mayor centralidad a los partidos políticos en el funcionamiento de una democracia. En contraste, tanto RN como UDI, no sólo presentan porcentajes más bajos de diputados que otorgan a los partidos políticos una gran centralidad, sino

que además muchos de ellos se sitúan en la posición de máximo desacuerdo con la proposición sobre la relación entre partidos políticos y democracia a la que estamos haciendo referencia. En relación con esta cuestión de los partidos políticos, los datos de la encuesta a las élites parlamentarias chilenas demuestran además que PS y PPD, y en menor medida PDC, son altamente tolerantes con la posibilidad de que cualquier partido sea legalizado. Mientras que RN y UDI hacen distinciones y se sitúan en mayor medida en una opción de "tolerancia intermedia" hacia la legalización de todos los partidos políticos.

Tabla 15. Grado de acuerdo con la afirmación "Sin Partidos NO puede haber democracia"
%

Valoración	PDC		RN		UDI		PPD		PS	
	1994	1998	1994	1998	1994	1998	1994	1998	1994	1998
Muy de acuerdo (1)	96.7	89.7	63.6	41.2	70	41.2	72.7	70	85.7	75
Bastante de acuerdo (2)	3.3	6.9	22.7	23.5	30	23.5	27.3	10	7.1	25
Poco de acuerdo (3)	0	0	13.6	17.6	0	5.9	0	20	7.1	0
Nada de acuerdo (4)	0	3.4	0	17.6	0	29.4	0	0	0	0
TOTAL (N)	(29)	(29)	(22)	(17)	(12)	(17)	(12)	(12)	(12)	(8)

Fuente: Elites parlamentarias en América Latina

Pregunta: Señale su grado de acuerdo con la siguiente afirmación

Tabla 16. Actitudes hacia la legalización de los Partidos Políticos
%

Valoración	PDC		RN		UDI		PPD		PS	
	1994	1998	1994	1998	1994	1998	1994	1998	1994	1998
Todos los partidos deben estar legalizados	80	58.6	45.5	47.1	20	35.3	81.8	91.7	78.6	100
Todos legalizados excepto los claramente antidemocráticos	20	41.4	54.5	47.1	80	64.7	18.2	8.3	21.4	0
Hay un serio riesgo de desestabilización para el sistema político si todos los partidos están legalizados	0	0	0	5.9	0	0	0	0	0	0
TOTAL (N)	(29)	(29)	(22)	(17)	(12)	(17)	(12)	(12)	(12)	(8)

Fuente: Elites parlamentarias en América Latina

Pregunta: Señale su grado de acuerdo con la siguiente afirmación

Además de estas cuestiones, otros aspectos como el grado de importancia de la democratización de la vida pública y de las instituciones que, lógicamente pasa por un aumento de la participación ciudadana en los procesos políticos y la importancia del respeto a las minorías étnicas y culturales, serían aspectos subsumibles en este clivaje. En líneas generales se percibe una mayor confianza en el modelo democrático, que considera partidos políticos, elecciones y participación ciudadana, por parte del PDC, PPD y PS. Como muestra la Tabla 17, tanto UDI como RN justifican la existencia de gobiernos autoritarios en determinados contextos de inestabilidad política o económica.

Tabla 17. Grado de acuerdo con la afirmación "La democracia es el mejor sistema político en cualquier contexto político o económico" (1998)
%

	PDC	RN	UDI	PPD	PS
La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	100	64.7	64.7	100	100
En contextos de crisis económica e inestabilidad política, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático	0	29.4	23.5	0	0
NS	0	0	0	0	0
NC	0	5.9	11.8	0	0
TOTAL (N)	(29)	(17)	(17)	(12)	(8)

Fuente: Elites parlamentarias en América Latina

Pregunta: ¿Con cuál de las siguientes frases está Ud. más de acuerdo?

Parece claro que los partidos que componen las Concertación han estado en los noventa unidos por el "No", el No al legado pinochetista, pero no está tan claro cuál ha sido su "Sí", su proyecto conjunto más allá de la negación a Pinochet (en el más amplio sentido de la expresión). Relacionado con estas cuestiones, Scully argumentaba que los cambios en términos de competencia partidista, fundamentalmente la lógica de coaliciones, no se iban a congelar en un nuevo clivaje y que había una persistencia de las mismas cuestiones en la agenda política, donde el clivaje de clase (tanto en el ámbito rural como el urbano) ha sido el eje principal del conflicto desde 1990³³. Este argumento no contempla que el clivaje Pinochet, si bien llamado a desaparecer, ha tenido importantes consecuencias en la estructuración partidista, reconocidas por el propio Scully, que le otorgan el status de clivaje predominante en la década de los noventa³⁴. Sin embargo, como se ha intentado defender en estas páginas, es cierto que el punto central de unión de la coalición ha sido la experiencia pinochetista y la lucha por la democracia, pero ello no implica que estos consensos sean menos importantes o lo que es más, susceptibles de ser caracterizados como meros ajustes o estrategias electorales.

4. Conclusiones

A lo largo de estas páginas se ha intentado demostrar la utilidad analítica del concepto de clivaje para la comprensión de la competencia partidista en Chile durante la década de los noventa. Con ello se ha pretendido probar la aplicabilidad del modelo de clivajes en América Latina, aunque las conclusiones respecto al grado de generalización del modelo son limitadas, puesto que Chile reúne algunas condiciones similares a los sistemas de partidos europeos que originaron el trabajo de Lipset y Rokkan, pionero en estas cuestiones.

Frente a la concepción de clivajes como resultado de conflictos sociales que llegan a cristalizar en el sistema de partidos, propuesta por Lipset y Rokkan, se ha utilizado la aproximación de autores como Scully, Inglehart o Bustamante que consideran los clivajes como alineaciones partidistas. Esta reconceptualización admite el reconocimiento de líneas de división partidistas que son el resultado de aspectos de tipo institucional o de acciones estratégicas por parte de los líderes políticos y de los partidos políticos. De este modo se extiende el concepto a aquellas divisiones partidistas que no están motivadas por factores estructurales como la división partidista originada por la experiencia autoritaria en Chile (*clivaje Pinochet* o clivaje autoritarismo/democracia). Dicho clivaje, que enfrenta a los partidos agrupados en torno a las dos coaliciones electorales, es el resultado de la estrategia de los líderes políticos frente al sistema electoral pinochetista. Pero además, es el resultado de la memoria de la época pinochetista que toca el tema de los derechos humanos y se extiende a aspectos como el rol de las Fuerzas Armadas en el sistema político chileno, y a una concepción diferente del tipo de democracia más deseable para Chile. Finalmente esta concepción más flexible permite dar cuenta de la variabilidad del escenario en términos de clivajes: emergencia de un nuevo clivaje partidista, pero también permite reformulación de clivajes tradicionales, como lo es la persistencia de algunas de las dimensiones que componían el clivaje de clase, ahora como parte de un clivaje relacionado con cuestiones de tipo redistributivo-social.

Junto a la demostración de la utilidad analítica del concepto de clivaje, estas páginas han hecho referencia al contenido de estas líneas de división y a la importancia diferencial de cada uno de ellos en nuestro caso de estudio. Así, se ha intentado demostrar que el clivaje autoritarismo/democracia ha ocupado durante los noventa un importante lugar en el juego partidista chileno: los temas que lo componen han sido el punto de referencia más frecuentemente utilizado por los partidos políticos a la hora de diseñar los discursos de

autoreferencia e identificación de cara al electorado, así como sus estrategias de coalición. Pero junto a ello se ha intentado probar la persistencia del clivaje de clase (transformado en redistributivo-social) y el religioso como líneas de estructuración de la competencia partidista en Chile.

Un análisis global de las posturas de los partidos políticos respecto a las dimensiones que se incluyen en cada uno de estos clivajes nos indica que existe, como Londergan demuestra, una clara superposición del clivaje de clase y del *clivaje Pinochet*. Esta superposición hace que las posturas en el clivaje de clase proporcionen importantes pistas de las posturas de ese mismo diputado, siguiendo con el tipo de datos aquí manejados, en temas relacionados con el *clivaje Pinochet* y viceversa. Los orígenes de esta superposición se encuentran en el hecho de que las violaciones de los derechos humanos por parte del gobierno militar, hecho central en el clivaje autoritario/democrático, se dirigieron hacia los oponentes ideológicos del régimen Pinochetista, que eran aquellos que mantenían en el tema del Estado de bienestar posiciones opuestas, es decir, los partidos de centro-izquierda. Así, esta superposición de clivajes es además subsumible dentro del esquema izquierda-derecha. Por todo ello, la situación de los partidos políticos en el continuum ideológico izquierda-derecha, proporciona un marco orientativo respecto de las actitudes-percepciones hacia cuestiones económicas y de tipo democrático-institucional. Por su parte, el clivaje religioso presenta más problemas a la hora de volcarse en este esquema izquierda-derecha, principalmente por la postura del PDC. Dicho partido se posiciona en las cuestiones religiosas hacia la derecha, mientras que en los otros dos clivajes está más cerca de las posiciones del PS y del PPD⁵⁵. Si se compararan las posiciones de los partidos políticos en los diferentes temas que aquí hemos abordado con la ubicación de los diputados de su propio partido y la identificación de los otros partidos (Tabla 19), se vería que la ideología dibuja las posturas de los diputados en los temas subsumibles dentro del clivaje redistributivo y el clivaje Pinochet y, con los matices ya señalados, también las tendencias en el clivaje religioso⁵⁶. Así, teniendo en cuenta las limitaciones de todo esquema-resumen, se puede decir que en el caso chileno el continuum ideológico izquierda-derecha se revela analíticamente útil para sintetizar los ejes de la competición partidista en Chile, por lo que el estudio detenido de los significados de izquierda y derecha en el contexto chileno podría contribuir a una comprensión más profunda de su actual sistema de partidos⁵⁷.

Tabla 19. Identificación partidista*

	PDC		RN		UDI		PPD		PS	
	1994	1998	1994	1998	1994	1998	1994	1998	1994	1998
Media de identificación del propio partido	4.40	4.83	6.36	6.76	6.80	8.18	4.36	4	2.93	2.50
Media de identificación de los otros partidos	4.85	4.62	7.83	7.85	9.13	9.58	4.19	3.71	2.53	2.47
Diferencias de medias (valor absoluto)	0.45	0.21	1.47	1.09	2.33	1.40	0.17	0.29	0.40	0.03

Fuente: Elites parlamentarias en América Latina

*Media calculada a partir de la colocación que cada diputado hace de su diputado y los otros partidos, respectivamente, en el continuum izquierda-derecha (1-10)

Pero junto a estas cuestiones, la discusión de clivajes es productiva por cuanto aporta luz al debate en torno al grado de cambio del sistema de partidos del Chile postautoritario. La experiencia autoritaria y el aprendizaje de las élites, el sistema electoral pinochetista, el proceso de secularización, así como cambios en la estructura socioeconómica, están detrás de las transformaciones del sistema de partidos que surge a partir de 1989. En el terreno concreto de los clivajes existen cambios que se combinan con continuidades. En el lado de los cambios está la dinámica coalicional y el surgimiento de un nuevo clivaje que enfrenta a las dos coaliciones y que incluye ciertos consensos intracoalicionales como fruto de la experiencia coalicional. Y en el lado de las continuidades se enmarcan la persistencia del clivaje de clase, ahora reformulado y con importantes convergencias en algunos temas y la persistencia, aunque disminuida, del clivaje religioso ⁵⁸.

Sin embargo, la segunda vuelta de las elecciones presidenciales con que se abría el año en Chile y el estrecho triunfo del socialista Ricardo Lagos, líder de la coalición de centro-izquierda dibuja un nuevo escenario en términos de competición partidista que tiene parte de su explicación en la evolución de los clivajes que estructuran el sistema de partidos. Así los resultados electorales de enero del 2000 se pueden interpretar como el inicio de lo que será una progresiva disminución de la capacidad estructuradora del clivaje autoritarismo/democracia. Uno de los indicadores de este giro es el desmarque estratégico durante la campaña de los dos candidatos, Lavín y Lagos, respecto a cuestiones aquí consideradas dentro del clivaje autoritarismo/democracia (por ejemplo la detención de Pinochet). Frente a esos temas, aspectos de tipo socioeconómico parecen haber dominado la agenda de campaña de las dos coaliciones. En este nuevo escenario, el clivaje redistributivo-social podría continuar recuperando en los próximos años parte de la centralidad que durante

la década de los noventa le ha sido robada por el legado pinochetista que ha dividido a las diferentes fuerzas políticas en dos bloques. Un impulso a este proceso de difuminación de la importancia del clivaje autoritarismo/democracia lo constituiría la modificación del sistema electoral pinochetista que ahora incentiva la formación de coaliciones. Con la competición individual de los partidos desaparecería parte de la lógica de enfrentamiento en que se asientan las coaliciones originadas en el "Sí" o "No" a Pinochet del referéndum de 1988. Al mismo tiempo, una solución a la violación de los derechos humanos durante el régimen de Pinochet acentuaría todo este proceso de progresiva erosión del clivaje.

Sin embargo, ni el cambio en el sistema electoral, ni una acción directa sobre el tema de los derechos humanos, parecen escenarios probables en un futuro inmediato y que vayan a contribuir por ende a la erosión del clivaje Pinochet ⁵⁹. Ahora bien, en un terreno más de lo hipotético, este trabajo demuestra que, tal como lo han señalado otros autores ⁶⁰, de producirse un quiebre en el interior de la Concertación, no sería sorprendente que algunos sectores del PDC actuaran en coalición con sectores de derecha dada su cercanía en determinados temas de valores (moral-religión). De producirse este resultado, se estaría indicando una erosión de la división partidista respecto del legado Pinochet como principal estructurador del sistema de partidos chileno.

ANEXO

Ficha Técnica de la muestra a diputados chilenos en 1994

Investigación (CICYT, SEC 95-0845) realizada por el Equipo de Investigación sobre Élités Parlamentarias, Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal. Universidad de Salamanca y dirigida por Dr. D. Manuel Alcántara.

Universo de la Muestra: Diputados del Congreso de Chile, 1993-1997

Fecha de realización: del 14 de septiembre al 18 de diciembre de 1994

Tamaño de la muestra realizada: 93 entrevistas (77.5% de la Cámara de los Diputados)

Afijación y procedimiento de muestreo: Los diputados de los partidos políticos con representación parlamentaria se clasificaron en seis estratos (partidos), estableciéndose una afijación proporcional para la distribución de la muestra. La selección se realizó de forma aleatoria entre los diputados pertenecientes a cada uno de los estratos.

Partidos	Distribución del Congreso	%	Distribución de las encuestas diseñadas	%	Distribución de las encuestas realizadas	%	Error muestral
PDC	37	30.83	32	30.77	30	32.26	+/-8.1
RN	29	24.7	25	24.04	22	23.65	+/-10.7
UDI	15	12.5	13	12.5	10	10.75	+/-19.3
PPD	15	12.5	13	12.5	11	11.83	+/-16.3
PS	16	13.3	14	13.46	14	15.05	+/-9.8
Otros	8	6.67	7	6.73	6	6.46	
Total	120	100	104	100	93	100	+/-5.2

Nivel de Confianza: 95.5%

Ficha Técnica de la muestra a diputados chilenos en 1998

Investigación (CICYT, SEC 95-0845) realizada por el Equipo de Investigación sobre Élités Parlamentarias, Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal. Universidad de Salamanca y dirigida por Dr. D. Manuel Alcántara.

Universo de la Muestra: Diputados del Congreso de Chile, 1997-2001

Fecha de realización: del 1 de abril al 31 de julio de 1998.

Tamaño de la muestra realizada: 89 entrevistas (74.2% de la Cámara de los Diputados)

Afijación y procedimiento de muestreo: Los diputados de los partidos políticos con representación parlamentaria se clasificaron en seis estratos (partidos), estableciéndose una afijación proporcional para la distribución de la muestra. La selección se realizó de forma aleatoria entre los diputados pertenecientes a cada uno de los estratos.

Partidos	Distribución del Congreso	%	Distribución de las encuestas diseñadas	%	Distribución de las encuestas realizadas	%	Error muestral
PDC	39	32.50	29	32.58	29	32.58	+/-9.5
RN	23	19.17	17	19.10	17	19.10	+/-12.7
UDI	23	19.17	17	19.10	17	19.10	+/-14.9
PPD	16	13.33	12	13.48	12	13.48	+/-19.3
PS	11	9.17	8	8.99	8	8.99	+/-12.6
Otros	8	6.67	6	6.74	6	6.74	
Total	120	100	89	100	89	100	+/-5.5

Nivel de Confianza: 95.5%

Notas

- ¹ Seymour Martin Lipset & Stein Rokkan (1967): *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*, Free Press, New York.
- ² R. A. W. Rhodes (1997): "El institucionalismo". en *Teoría y Métodos de Ciencia Política*, Alianza, Madrid (págs. 53-67).
- ³ Esta centralidad histórica de los partidos políticos originó la ilustrativa expresión de que "los partidos políticos son la columna vertebral de la sociedad chilena", expresión de Manuel Antonio Garretón que es recogida en Norbert Lechner (1986): *Notas sobre la cultura política chilena*, Flacso-Chile. Documento de Trabajo, Santiago de Chile.
- ⁴ Para un análisis histórico de la competición partidista en Chile en términos de clivajes, ver Timothy Scully (1992): *Rethinking the Center. Party politics in the Nineteenth and Twentieth Century Chile*, Stanford University Press, California.
- ⁵ Patrick S. Barrett (1998): "Redemocratization and the transformation of the Chilean Party System", *Paper preparado para su reparto en la reunión anual de 1998 de la American Political Science Association*, Boston.
- ⁶ Rodrigo Baño (1989): *Acercas del sistema de partidos probable*, Documento de Trabajo, Flacso-Chile; Michael Coppedge (1998), "The Evolution of Latin American Party Systems", en S. Mainwaring & A. Valenzuela (eds.), *Op. cit.* (págs. 171-206).
- ⁷ Esta es la misma postura que defienden Timothy Scully (1995): "Reconstituting Party Politics in Chile", en S. Mainwaring & Timothy Scully, *Op. cit.* (pág. 127); Ricardo Yozveleuzby (1997): "Partidos, Élite y Democracia en Chile", en *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 11 (págs. 71-89); Claudio Fuentes (1999): "Partidos y Coaliciones en el Chile de los '90. Entre pactos y proyectos", en P. Drake & I. Jaksic (comps.), *El modelo chileno: democracia y desarrollo en los noventa*, Santiago, LOM, 1999 (191-222).
- ⁸ Estas entrevistas fueron realizadas por el equipo investigador de la Universidad de Salamanca que lleva a cabo la investigación "Élites parlamentarias en América Latina" (Ref. SEC 95/0845), financiada por el CICYT y dirigida por el Dr. D. Manuel Alcántara Saez. La ficha técnica de ambas muestras se puede encontrar en los anexos I y II al final de estas páginas.
- ⁹ Si bien los miembros del Parlamento no son los únicos actores que definen los clivajes políticos (el modelo originario de clivajes sitúa las demandas sociales como principal motor de definición de lo que será la competición partidista), su actuación es central en la comprensión de los clivajes políticos y de la dinámica partidista. Dos ideas respaldan esta afirmación. En primer lugar, como describe Alcántara, las élites parlamentarias son un elemento clave en el proceso político y actores con un gran impacto en las dinámicas partidistas y, como Scully señala, con un gran impacto también en la evolución de las líneas de división partidista. Y en segundo lugar, como señala Sartori, no existen grandes diferencias entre las actitudes y opiniones de la élite política y las

del electorado. Esto podría ser particularmente cierto en sistemas de partidos altamente institucionalizados -como lo es el chileno en el contexto latinoamericano- que presentan fuertes vínculos con la sociedad, como señalan Mainwaring y Scully 18. Ambas premisas justifican la utilización de los datos de élites para la comprensión de la dinámica partidista de Chile. Manuel Alcántara (1995): "La élite parlamentaria latinoamericana y el continuo izquierda-derecha", en W. Hofmeister & J. Thesing (eds.), *La transformación de los sistemas políticos en América Latina* (págs. 385-410); Timothy Scully (1995): *Op. cit.*; La idea de G. Sartori queda recogida en A. Martínez (1997)b: "Diputados, clivajes y polarización en México", en *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 11. (págs. 43-70); Mainwaring y Scully (1995): *Op. cit.*

La representatividad de las muestras (asegurada por los criterios que para su realización fueron seguidos y que están especificados en el Anexo), permite extrapolar conclusiones sobre las opiniones de todos los componentes de cada partido a partir de las opiniones de las muestras de diputados entrevistados.

Esta es la línea propuesta por ejemplo por Barrett cuando destaca la necesidad de una perspectiva histórica para comprender el rol de los partidos políticos en el Chile contemporáneo. Ver en Patrick S. Barrett (1998): *Op. cit.*

Manuel Alcántara (1995): *Op. cit.* (pág. 387).

Algunas de las críticas al modelo han tendido a ignorar el reconocimiento del modelo respecto del impacto del marco electoral sobre el sistema de partidos.

Algunos de los trabajos que utilizan el concepto de clivaje para el estudio de los sistemas de partidos europeos son: Percy Allum (1995): *State and society in Western Europe*, Polity Press, Cambridge; Jan Erik Lane & Svante O. Ersson (1994): *Politics and Society in Western Europe*, Sage, London; Jack Hayward & Edward C. Page (1995): *Governing the New Europe*, Duke University Press, Durham.

Ronald Inglehart (1984): "The Changing Structure of Political Cleavages in Western Society", in Russel J. Dalton, Scott C. Flanagan y Paul Allen Beck (eds.), *Electoral Change in Advanced Industrial Democracies: Realignment or Dealignment?*, Princeton University Press, Princeton (págs. 25-69).

Todo ello implica a su vez que hay otros aspectos determinantes del voto, además de religión y clase, que hoy en día son también útiles en la explicación del comportamiento político. Ello enlaza con las críticas al llamado modelo Columbia, que consideraba las características sociales como las determinantes de las preferencias políticas, llevadas a cabo por diferentes enfoques: el modelo Michigan que prioriza la importancia de explicaciones psicológico-actitudinales, la reivindicaciones de Nie y Verba respecto a la sofisticación del comportamiento político, las explicaciones economicistas del comportamiento político, entre otros enfoques.

A esta cuestión se refieren Esther del Campo y M. Luisa Ramos (1997): "La paradoja partidista: institucionalización y representación en los partidos políticos latinoamericanos", en *América Latina Hoy*, núm. 16, Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal de la Universidad de Salamanca-SEPLA, Salamanca (págs. 29-40).

Alfredo Ramos Jiménez (1995): *Los partidos políticos en las democracias latinoamericanas*, FCE, México (pág. 93).

Estas ideas fueron expuestas por Scott Mainwaring en un curso abierto celebrado durante el mes de mayo de 1998 en el marco de la *Maestría de Estudios Latinoamericanos*, que se imparte en el *Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal de la Universidad de Salamanca*.

Término elaborado por Otto Kirchheimer (1966): "The Transformation of the Western European Party Systems", in J. LaPalombara & M. Weiner (eds.), *Political Parties and Political Development*, Princeton University Press, Princeton (págs. 177-200).

El trabajo pionero de teoría espacial de elecciones es el de Anthony Downs (1957): *An Economic Theory of Democracy*, Harper and Row, New York.

Alfredo Ramos Jiménez (1995): *Op. cit.*

Leslie Bethell (1996): *Ideas and ideologies in Twentieth century Latin America*, Cambridge University Press (pág. 25) señala en este sentido que la "la historia de las ideas de América Latina ha sido básicamente reducida a la descripción de adaptacio-

nes regionales de las ideas europeas".

24 Rober H. Dix (1989): "Cleavage Structures and Party Systems in Latin America", en *Comparative Politics*, Vol. 22, No. 1 (págs. 23-37).

25 Esta segunda crítica encaja en una reflexión más amplia y compleja respecto al rol de los partidos políticos en América Latina y su capacidad para canalizar las demandas sociales.

26 Timothy Scully (1995): *Op. cit.* (pág. 101).

27 Ronald Inglehart (1984): *Op. cit.*; Timothy Scully (1995): *Op. cit.* (págs. 100-137).

28 En la misma línea Bustamante señala que "estos factores de alineamiento de los públicos votantes que son relativamente constantes y alcanzan cierta fijeza, terminan por ser característica de los respectivos sistemas políticos partidarios". Ver en Fernando Bustamante (1991). "Sistema de partidos políticos y 'clivajes' electorales en la transición chilena", en *América Latina Hoy*, núm. 2, Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal de la Universidad de Salamanca-SEPLA, Salamanca (pág. 27).

29 Como muestra de esta especificidad, autores como Scully, Coppedge y Dix (el tercero de éstos manifiesta un firme desacuerdo con el modelo de Rokkan y Lipset para su aplicación en el resto de América Latina) mantienen que el sistema de partidos chileno siguió la misma pauta que Europa continental. Ver en Timothy Scully (1995): *Op. cit.*; Michael Coppedge (1998): "Latin American Party Systems", en S. Mainwaring & A. Valenzuela (eds.), *Politics, Society and Democracy: Latin America*, Westview Press, Boulder Colorado (págs. 171-206); Robert H. Dix (1989): *Op. cit.*

30 Robert Dix (1989): *Op. cit.*

31 Si bien hay que señalar que el número de ciudadanos que se identifican con el centro, así como el apoyo electoral al PDC ha ido disminuyendo, siendo especialmente evidente esta tendencia en el proceso electoral de las presidenciales del 2000. Ver en Hinzpeter K. Ximena and Carla Lehmann S-B (1999): "Las Dos Alas de la DC. La fuerte tensión interna del principal partido", en *Puntos de Referencia*, No. 211. Centro de Estudios Públicos; Hinzpeter K, Ximena and Carla Lehmann S-B (1999). "El fin de los tres tercios tradicionales. La irrupción de una nueva fuerza política", en *Puntos de Referencia*, No. 217, Centro de Estudios Públicos.

32 Teniendo en cuenta que para 1998 la categoría *no creyente* incluye a *no creyentes* y a *ateos*.

33 Sin embargo, hay que destacar que en febrero de 1998 el candidato del PDC, Andrés Zaldívar, aludía a la posibilidad de una ley de divorcio argumentando que "nosotros, los católicos, no podemos imponer nuestro propio sistema de creencias, al igual que otros no católicos no pueden hacer lo mismo con nosotros". *El Mercurio*, 26 de Febrero de 1999.

34 Tal y como señala Manuel Antonio Garretón en una entrevista publicada en *La Hora*, a pesar de que el 80% de la población chilena está a favor de la legalización del divorcio, no existe sin embargo en Chile una ley del divorcio. *La Hora*, 11 de Diciembre de 1998.

35 Claudio Fuentes (1998): *Op. cit.*

36 Fernando Bustamante (1991): *Op. cit.* (págs. 30 y ss.)

37 Pero además de este organismo, que se convirtió en Chile en el organismo más poderoso en la defensa de los derechos humanos durante el régimen militar, otro tipo de actuaciones contribuyen al reconocimiento de la acción política de la Iglesia por parte de los partidos de izquierda. Así, es frecuente encontrar a sacerdotes que desvelan informaciones que reciben en algunas ocasiones en forma de anónimos, como el obispo Tomás González que durante 1999 mandó a la Ministra de Justicia un mapa en el que se señalaba una zona de la ciudad de Punta Arenas donde años atrás se habrían ocultado algunos cadáveres.

38 Uno de los indicadores de este proceso es la disminución en la asistencia a los oficios religiosos que se ha producido en los últimos años. Según datos del Centro de Estu-

dios Públicos en 1999 sólo un 18% de los chilenos asistían a la iglesia una vez por semana o más frecuentemente frente al 27% que lo hacían en 1995.

39 Así lo indican las medias comparadas de Chile e Iberoamérica en materia religiosa a partir de las encuestas de 1994 que se pueden encontrar en Equipo de Investigación sobre Élités Parlamentarias (1997): *Élités Parlamentarias Iberoamericanas, Vol. 2: Chile*, CIS-Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal de la Universidad de Salamanca. Salamanca (págs. 32-41).

40 Timothy Scully (1995): *Op. cit* (págs. 105 y ss.).

41 Equipo de Investigación sobre Élités Parlamentarias (1997): *Op. cit* (pág. 15).

42 Arturo Valenzuela (1998): "La política de partidos y la crisis del presidencialismo en Chile", en J. J. Linz y A. Valenzuela (comps.), *Las crisis del presidencialismo 2. El caso de Latinoamérica*. Alianza Universidad, Madrid (págs. 11-92).

43 A partir de la manifestación por parte del PS a favor de una privatización parcial de CODELCO, el PDC utilizó este tema como parte de su campaña para las primarias de la Concertación (en las que finalmente salió derrotada frente al candidato socialista Ricardo Lagos). *El Mercurio*, 8 de Marzo de 1999.

44 Patrick S. Barrett (1998): *Op. cit*.

45 En este sentido el sociólogo Tomás Moulián aludía en una entrevista a la plena inserción del PS chileno en el sistema (rechazando grandes reformas por cuestiones ideológicas pero también por las condiciones establecidas por el capitalismo global) y a su rol socialdemócrata en el sistema partidista. En *Chip News* del 19 de Marzo de 1999.

46 Claudio Fuentes (1998): *Op. cit*.

47 *Chip News* del 1 de Marzo de 1999.

48 Ismael Crespo (1995): "¿Hacia dónde van las democracias latinoamericanas?", en M. Alcántara e I. Crespo (eds.) *Límites de la consolidación democrática en América latina*. Ediciones Universidad de Salamanca (pág. 19).

49 La detención del Gral. Augusto Pinochet en Londres suscitó en los partidos políticos chilenos reacciones diversas que ejemplifican esta muy diferente memoria histórica. Así dentro de la Concertación se ha producido una división entre los sectores más cercanos al PDC que aprobaban la postura del gobierno de defensa de la soberanía de Chile y reclaman la vuelta de éste al país. Mientras que otra parte del PDC, junto con el PPD y el PS, desaprobaban esta estrategia y eran partidarios de la vuelta de Pinochet a Chile si se aseguraba un juicio justo.

50 Claudio Fuentes (1998): *Op. cit* (pág. 10).

51 Manuel Antonio Garretón (1996): "Human Rights in Democratization Processes", en E. Jelin & Hershberg (eds.), *Constructing Democracy: Human Rights, Citizenship and Society in Latin America*, Westview University Press, Boulder (págs. 48).

52 Estas fueron por ejemplo las palabras del Gral. Fernando Rojas, comandante en Jefe de la Fuerza Aérea, con motivo del 69 Aniversario de la Fuerza Aérea chilena.

53 Timothy Scully (1995): *Op. cit* (pág. 123).

54 Además el argumento en torno a la predominancia del clivaje de clase en el sistema de partidos que surge a partir de 1989 ignora que se han producido importantes modificaciones en el clivaje de clase (acercamientos de posturas entre partidos y desaparición de determinados temas subsumibles dentro del clivaje de clase).

55 Como señala Londergan, esta posición ambigua del PDC refleja las raíces del partido respecto de la Iglesia Católica, que ha tendido a apoyar el estado de bienestar mientras que mantenía posiciones muy tradicionales en cuestiones de moralidad privada. Ver en John Londergan (1998): *Ideology and Legislative Institutions in Chile's Transition Towards Democracy*, Manuscrito de Libro.

56 Al mismo tiempo la tabla 19 proporciona otra evidencia de la aplicabilidad del esquema izquierda-derecha en Chile: la diferencia en las medias de identificación partidista muestra la escasa diferencia entre la valoración de los propios diputados respecto de la

ubicación de su partido y la que los demás diputados realizan respecto de ese mismo partido. Con ello se evidencia un recocimiento del esquema izquierda-derecha donde existen interpretaciones compartidas respecto al significado de las categorías izquierda y derecha en el contexto chileno. Ahora bien, también hay que señalar que en términos generales existe una mayor tendencia al reconocimiento del esquema izquierda-derecha por parte de los líderes políticos que por parte del electorado. Ver en Klaus von Beyme (1992): "El dualismo en los sistemas de partidos y la dimensión derecha-izquierda", en VVAA, *Partidos políticos 3. Tipos de partidos*, FCU, Montevideo (págs. 11-116). Este factor de la homogeneidad en las interpretaciones de los significados de las categorías izquierda-derecha ha de ser utilizado con cautela a la hora de apoyar el argumento respecto a la aplicabilidad del continuum ideológico para el caso chileno.

57 Como señalan D'Adamo y Beadoux, las categorías izquierda y derecha se utilizan para el ordenamiento cognitivo del mundo, ahora bien el contenido de estas categorías cambia según los tiempos y las situaciones. En este mismo sentido, Alcántara define el diferente significado y connotaciones que izquierda y derecha han tenido en la política latinoamericana respecto de la europea. Ver en Orlando D'Adamo y Virginia García Beadoux (1997): "Derecha e izquierda: ¿Dos cajas vacías?", en L. Oblitas Guadalupe, A. Rodríguez Kauth (comps.), *Psicología Política Latinoamericana*, Ed. Plaza y Valdés, México; Manuel Alcántara (1991): "La relación izquierda-derecha en la política latinoamericana", en *Leviatán*, núm. 43-44, Madrid (págs. 73-93).

58 Pero, junto a los clivajes, existen otras cuestiones que habrían de ser consideradas para una evaluación global de los cambios y continuidades en la competición partidista chilena: grado de institucionalización, grado de centralidad que ostentan los partidos políticos en el sistema político chileno, así como una consideración más extensa de los significados de izquierda derecha y de la distancia ideológica y programática de estas categorías. Todo ello nos acercaría a un juicio más aproximado del grado en que el sistema de partidos chileno de los noventa continua siendo específico, en el sentido de una evolución similar a la europea, o específico por ser diferente a los sistemas de la región latinoamericana aunque su reciente pauta de evolución no se asemeje a la europea (evolución no sólo en términos de los clivajes que en Chile y en Europa dominan la competencia partidista, sino también una comparación de su grado de institucionalización, importancia de los partidos en el sistema político y significado de izquierda-derecha).

59 Una reflexión sobre las probabilidades de cambio de la legalidad institucional se encuentra en Marcelo Lasagna (1999): "Los límites de la democracia chilena", en *Claves*, n. 90 (45-51).

60 Peter M. Siavelis (1997): "Continuity and change in the Chilean Party system. On the Transformational Effects of Electoral Reform", en *Comparative Political Studies*, Vol. 30, No. 6 (651-674).

**VERDAD Y RECONCILIACION.
LOS DERECHOS HUMANOS
DESPUES DEL ARRESTO DEL
GENERAL PINOCHET**

LA PARTICIPACION DEL EJERCITO DE CHILE EN LA MESA DE DIALOGO SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS

Brigadier Juan Carlos Salgado*

Introducción

Queremos en primer lugar manifestar nuestros agradecimientos al Sr. Francisco Rojas Aravena, director de FLACSO-Chile, por la oportunidad que nos ha brindado para dar a conocer algunos aspectos que consideramos esenciales para entender la labor que ha desarrollado el Ejército de Chile en la denominada Mesa de Diálogo sobre derechos humanos.

Como se sabe, hemos integrado en forma activa esta instancia de diálogo convocada en el mes de agosto de 1999 por el Sr. Edmundo Pérez Yoma, entonces ministro de defensa nacional. Nuestra participación en la mesa, como institución de la República, se ha realizado en un contexto de buena fe, de profundo compromiso con el futuro del país y con una predisposición motivada por el permanente afán de contribuir a crear mejores condiciones de entendimiento dentro de la sociedad chilena, que le permitan superar, definitivamente, las graves diferencias que arrastra por más de tres décadas y, de esta manera, alcanzar los objetivos de paz social que todos anhelamos.

Estábamos conscientes de las expectativas que esta iniciativa había despertado en nuestros compatriotas y de las repercusiones que hubiera tenido un eventual fracaso en la búsqueda de nuevos caminos de entendimiento, reconciliación y unidad nacional. Por ello, sugerimos actuar con prudencia y sabiduría, de tal suerte de no apresurar las etapas que necesaria y naturalmente debían preceder a los importantes resultados que de esta diligencia se esperaban.

Consecuente con la trascendencia de una instancia de esta naturaleza, el escenario que rodeó a la mesa de diálogo estuvo marcado, desde un principio, por expectativas que iban desde la obtención de resultados concretos e inmediatos para la ubicación de los restos de detenidos desaparecidos, por una parte, hasta un tratamiento integral del tema de los derechos humanos en Chile, por otra. Pero lo cierto es que la convocatoria fue tomando paulatinamente una legitimidad en la sociedad nacional que puso una exigencia adicional a sus integrantes. En tal sentido se fue creando un compromiso con ella, que en definitiva se tradujo en esfuerzos personales e institucionales que superaron los objetivos particulares.

* General del Ejército. Magister en Ciencias Políticas. Director Centro de Estudios e Investigaciones Militares (CESIM).

La presentación inicial del Ejército

En la exposición inicial del Ejército ante los integrantes de la mesa se dejó constancia explícita de las motivaciones y propósitos que animaron la decisión de su participación. En tal sentido se recordó que, como ha sido durante toda su conducta histórica, el Ejército de Chile se encuentra profundamente comprometido con el futuro de nuestro país; en tal sentido, tanto las funciones manifiestas que se le asignan en la Carta Fundamental y cuerpos legales vigentes, como las funciones latentes, que son las que la sociedad chilena percibe que deben cumplir sus Fuerzas Armadas, tienen una fuerte vinculación con la unidad e intereses nacionales. Producto de ello, desde un principio nuestro objetivo en la Mesa de Diálogo fue amplio, pues se refería justamente a aquellos anhelos que, como país, todos debemos perseguir: el logro de la paz social y la identificación de cada chileno con la patria. Las debilidades en estos consensos básicos, sostuvimos, afectan la convivencia nacional, la imagen del país, su desarrollo y, por ende, la defensa nacional, que es la esfera de acción más propia en que se desenvuelven nuestras Fuerza Armadas.

Por ello, nos parecía injusto que se hubiera puesto en tela de juicio la trayectoria institucional del Ejército, desde los inicios de la República hasta la actualidad, por determinadas situaciones que, además, resultan muy difíciles de analizar con objetividad e imparcialidad sin referencia al contexto histórico en que éstas ocurrieron.

Estimamos que el tema de los derechos humanos en Chile no puede limitarse sólo a un enfoque parcial e interesado, como tampoco que sea monopolizado por un sector específico de la sociedad. Ello, por cuanto la problemática afecta sin duda a todos aquellos particulares, ideologías y organizaciones políticas, que de algún modo los han atropellado, o que contribuyeron directamente a que en una etapa de nuestra historia fueran vulnerados. Asimismo, su respeto y protección interesa a todos los chilenos; promoverlos es un deber de cada ciudadano.

Es en razón de lo anterior que estamos sinceramente convencidos de que la responsabilidad de los sucesos acaecidos en las últimas décadas no sólo involucra a miembros de las instituciones de la defensa y a civiles que, en su momento, optaron por la lucha armada, sino que incluye a los actores de todo el cuerpo social que, por acción u omisión, crearon las condiciones que desembocaron en los hechos de todos conocidos.

Asumiendo que el tema de los detenidos desaparecidos tiene un gran impacto

en los proyectos de reconciliación y unidad nacionales, nos parecen igualmente trascendentes otras materias relativas a los derechos humanos o que propendan a la pacificación y concordia nacionales. Es por ello que creemos que se debe evitar hacer sinónimo el problema particular de los detenidos desaparecidos con el de los derechos humanos en general.

En ese contexto, buscamos que el tratamiento de estas situaciones en la Mesa de Diálogo tuviera un carácter amplio, equilibrado, y, desde una perspectiva global y nacional, siempre mirando el bien común de los chilenos. Los avances obtenidos en tal sentido han sido logrados en gran medida gracias al clima de confianza y de respeto recíproco en que se acordó trabajar, el cual permitió crear las condiciones necesarias para llegar a propuestas que dejaran satisfechas las expectativas de todos los sectores representados en la mesa, que por lo demás coincidía con el anhelo de paz de la gran mayoría de nuestro pueblo.

No obstante, otros factores han sido también imprescindibles para pavimentar el camino que nos ha llevado a alcanzar el consenso reflejado en la declaración de la Mesa de Diálogo. Aunque no siempre con un resultado exitoso, el Ejército planteó que una fórmula que contribuiría a la obtención de los objetivos de la mesa era la reserva con que debían actuar sus integrantes, entendida ésta como la disposición para no comentar públicamente las conversaciones que se realizaran en su interior. Tal reserva no era bajo ningún punto de vista contradictoria con la transparencia con que se debatieran los asuntos de la mesa ni con el papel que esperaba la sociedad de sus miembros, muchos de los cuales, legítimamente, tenían un compromiso con sectores muy críticos de aquélla. Del mismo modo, nuestra postura fue invariablemente de prescindencia de las situaciones coyunturales. Creíamos que nuestra propuesta, cualquiera que fuera, debía estar libre de los cálculos inmediatos, aún tratándose de temas de alta sensibilidad para el mundo militar. Por ello superamos situaciones muy complejas y declaramos permanentemente nuestra voluntad de continuar hasta llegar a una conclusión. En tal sentido fuimos, entre otros, de los más optimistas.

A su vez, el trato equitativo entre los miembros de la mesa fue una condición fundamental para asegurar su éxito. Al interior, debía evitarse que se produjera una división que resumiera las posturas entre defensores y ofensores, o entre acusados y acusadores. Al exterior, esa igualdad debía dar las garantías de equilibrio suficiente, teniendo en cuenta, por ejemplo, que las instituciones de la defensa nacional, por su naturaleza, no podían ni debían continuar el debate que surgiera al interior de la mesa, ni a través de los medios de comunicación social, ni por otras manifestaciones públicas.

Indudablemente que en este sentido se avanzó en forma importante, y quizás un elemento esencial que contribuyó al equilibrio de la mesa lo constituyó el grupo que se conoció como "Sociedad Civil". La denominación, como muchas otras, puede no haber sido la más correcta, pero tenía como fin diferenciarse de dos sectores que representaban, originalmente, posiciones encontradas en muchos de los temas que abordaría la mesa: los abogados relacionados con agrupaciones de derechos humanos por un lado y los militares por otro. Nuestra sensación es que, probablemente, pudo haber ausencias en la mesa, pero definitivamente ninguno de sus miembros estuvo de más.

De la participación del Ejército

Quizás un recurso apropiado para abordar la posición institucional al interior de la mesa, respecto a los aspectos sustantivos del debate, puede resumirse en torno a los temas que propuso en su discurso de constitución de la misma el entonces ministro de Defensa Nacional, Sr. Edmundo Pérez Yoma, quien, al referirse al *estado de la cuestión*, mencionó las políticas que se encontraban involucradas en la problemática, las que abordó desde diferentes perspectivas o ámbitos de acción: *la revisión histórica, la verdad, la justicia, el perdón y la reparación*.

La *Revisión Histórica* representaba para el Ejército un aspecto muy importante del debate en la mesa, pues permitía situar episodios de violencia dentro de un contexto que si bien no los justificaba, al menos los explicaba. En esta revisión había que retroceder hasta un punto convencional, pero cierto, del origen de la violencia política que significó finalmente el quiebre de la democracia, la intervención de las Fuerzas Armadas y las situaciones de violencia que afectaron los derechos de las personas, como aquellas derivadas de la lucha interna por el poder.

El contexto histórico no sólo era útil para definir y abordar los temas de fondo, sino también para reflexionar acerca de cómo una propuesta de la mesa podía recoger tales experiencias y, lo más importante, para evitar que tales sucesos pudieran repetirse.

Encarar estas situaciones y ubicarse en las épocas en que se desarrollaron los acontecimientos podría llevarnos a comprender cómo es que los chilenos llegamos a perder ciertos consensos básicos de nuestra convivencia social, respetando los enfoques o aproximaciones que diversos sectores han tenido y aún tienen de estos sucesos desde su particular perspectiva. Es en este aspecto,

sin duda, que quienes participamos en la mesa hemos enfrentado un importante desafío, en el sentido de tratar de conciliar nuestras respectivas visiones, tan fuertemente asumidas por una particular interpretación de los hechos, para llegar objetivamente a construir concordancias mínimas que nos permitieran extraer enseñanzas del pasado para proyectarlas al futuro. Una declaración que pretendiera extraer enseñanzas o pautas de comportamiento compatibles con una sociedad reconciliada debía hacerse cargo no sólo de las conductas colectivas o personales del pasado que generaron situaciones de violencia de todo tipo, sino también de las causas que las promovieron o permitieron.

Respecto de la *Verdad*, el Ejército piensa que ésta no debe ser solo circunscrita a saber el destino de los detenidos desaparecidos; es menester también alcanzar un prudente equilibrio en la "verdad" de por qué y cómo se produjo el quiebre político, social y económico chileno, con su conocida secuela de víctimas de la violencia, en todos los sectores y estratos de nuestra sociedad.

Concordando en que el tema de los detenidos desaparecidos constituyó uno de los elementos centrales que inspiró la convocatoria de la mesa, siempre creímos que la verdad no podría alcanzarse en tanto no lográramos crear las condiciones sociales, políticas y jurídicas, para que la información que pudiera existir sea entregada, de tal manera de satisfacer las explicables demandas de los familiares de las víctimas, no solamente porque el Ejército no es indiferente al dolor, sino porque también ha sufrido en carne propia los efectos de la pérdida de muchos de sus miembros.

La *Justicia*, por su parte, resultaba aún más compleja, toda vez que la misma, con sus diversas percepciones, podía interferir en la reconstrucción de la propia verdad, pese a que esta última es reconocida como un valor superior respecto de la primera. Es por ello que estimamos que la persecución de la justicia en términos absolutos puede acarrear consecuencias no deseadas, que finalmente posterguen la paz social y la búsqueda de la felicidad de nuestro pueblo, valores que, en el marco del bien común, son vitales para el país.

Con todo, concordamos que cualquier propuesta, aunque incluyera sugerencias legislativas o solicitudes a la Corte Suprema, en ningún caso pretendía interferir, ni mucho menos suplir, las atribuciones constitucionales o legales que a estos poderes del Estado les competen privativamente. La referencia explícita a que se aplique la legislación vigente implica también el respeto al estado de derecho.

Con respecto al *Perdón*, pensamos que éste debía ser abordado desde una

perspectiva social y jurídica, aplicando para ello los mecanismos específicamente concebidos por el derecho para tales efectos. Si bien muchos estiman que sólo el transcurso del tiempo permite alcanzar el perdón y la reconciliación, concordamos que la verdad, entendida de un modo global e imparcial, puede contribuir notablemente a la paz social que tanto necesitamos. En tal sentido no creemos que declaraciones unilaterales tengan efectos que ayuden a la paz social, porque esta última sólo se consigue con un compromiso total y sin exclusiones.

Respecto a las medidas de *Reparación*, los integrantes de la mesa no analizamos nuevas propuestas, por cuanto ya existía la voluntad tanto de reivindicar las muertes de civiles y militares producto de la violencia como de indemnizar pecuniariamente a sus familiares directos, costo que el Estado ha decidido asumir como una demanda justa y necesaria.

Diálogo franco y directo

A la luz de los objetivos que el Ejército de Chile se fijó en el marco de su participación en la Mesa de Diálogo, creemos de sumo interés realizar algunas precisiones respecto de cómo evolucionó, en nuestra opinión, el proceso de dicha instancia.

En términos generales, se podría decir que esta iniciativa de encuentro se desarrolló con una dinámica en la cual se alternaron momentos de abiertos consensos, seguidos de instantes de incertidumbre o de distanciamiento en las posiciones. Sin duda un factor importante de este fenómeno está representado por las disímiles interpretaciones que aún se tienen de los acontecimientos ocurridos en el país en las últimas décadas. Conscientes de tal realidad, los integrantes de la mesa abandonamos tempranamente la ilusión de una verdad histórica compartida, asumiendo que existirán, como lo ha sido siempre, múltiples y legítimas visiones de los hechos del pasado. En subsidio, dejamos constancia de ellos, advertidos que aún así la sola fórmula de exponerlos podría originar suspicacias y celos en quienes no vivieron o siguieron de cerca nuestras reflexiones.

Otro elemento relevante ha sido el papel que han jugado en este proceso los medios de comunicación social respecto al funcionamiento de la mesa. La legítima misión de informar a la comunidad nacional acerca de esta instancia se tradujo en la difusión de determinadas declaraciones e interpretaciones que en más de alguna ocasión no contribuyeron a fomentar un clima de

entendimiento, fundamental para generar un acuerdo. Sin embargo, es justo reconocer que en la medida que la mesa superó situaciones críticas y pudo transmitir el optimismo con que el ministro de Defensa Nacional Mario Fernández, nuevo presidente de la misma, asumió su fase culminante, mayoritariamente contribuyeron a crear el clima adecuado para su feliz término.

En lo que respecta a la metodología aplicada, se apreció un espíritu de flexibilidad que cooperó al diálogo y a la búsqueda de consensos. La división del trabajo en dos subcomisiones, una encargada de la «Revisión Histórica» y otra centrada en la búsqueda de una solución al tema de los detenidos desaparecidos, agilizó la labor de la mesa, cuestión que favoreció, a su vez, la creación de un entorno de concordia y de reencuentro al que todos queríamos llegar.

Hoy resulta evidente que la propuesta del Ejército ayudó a la continuidad de la Mesa de Diálogo. Resultaba inconveniente abordar el tratamiento de una solución al tema de los derechos humanos, con la carga emocional de sus consecuencias, sin una instancia más reflexiva en que se podían discutir e incluso compartir situaciones del pasado con una mirada más objetiva y serena. Del mismo modo, el hecho de que los integrantes de la mesa decidieran en forma unánime participar en las dos subcomisiones permitió que la relación de sus integrantes madurara paulatinamente, yendo de lo general a lo particular y de lo más simple a lo más complejo, tal como la Institución sugirió en su primera presentación oficial.

Los alcances de la declaración de la mesa de diálogo

En torno a estos temas y otros de carácter más instrumental, los debates fueron dando cuerpo a una conclusión, en términos de una declaración, que recogiera tanto el resultado de las reflexiones, como una propuesta y un llamado a toda la sociedad nacional.

Independientemente de los juicios u opiniones que legítimamente puedan tener quienes no participaron o no se sintieron representados en esta instancia de diálogo, respecto de la forma en que la declaración recogió las *reflexiones* sobre el contexto histórico o del reconocimiento de los hechos que inciden en el desencuentro que motivó la convocatoria de la Mesa de Diálogo, el Ejército de Chile sostiene que no se puede pretender que la violencia en general y las violaciones de los derechos humanos en particular correspondan sólo a una

parte de nuestra sociedad, ni menos que ésta pueda continuar dividida entre víctimas y victimarios.

En ese contexto, los integrantes de la mesa nos esmeramos en sustraernos de una visión de "suma cero" que algunos sectores aún mantienen respecto de sus posibles resultados; los fines que se buscaron siempre excedieron los intereses de las partes involucradas, ya que es con la sociedad toda con la cual nos hemos comprometido al entrar en esta instancia de diálogo.

Asumida una responsabilidad compartida en torno a los hechos más graves que afectaron nuestra convivencia nacional, resultaba imprescindible concitar la adhesión mayoritaria de todos los sectores para enfrentar con generosidad, coraje y decisión medidas que eviten que persistan en el tiempo situaciones cuya evolución podría desencadenar en inestabilidad o en un clima de confrontación político social que nadie desea para el país y que las futuras generaciones no merecen heredar.

Dentro de estas medidas, el *compromiso propuesto para ser asumido por el país entero* resulta ser lo más significativo y concreto para iniciar una nueva etapa que nos conduzca definitivamente a cicatrizar las heridas del pasado y superar el desencuentro que persiste entre los chilenos. El Ejército de Chile, unido tras la firme y decidida voluntad de su Comandante en Jefe, ha asumido este compromiso conjuntamente con las más altas autoridades del país, encabezadas por el Presidente de la República, quien en forma solemne hizo suya la proposición de la Mesa de Diálogo y llamó a un *gran esfuerzo nacional* que comprometa activamente a todas las instituciones civiles, militares, religiosas y éticas, así como a la comunidad nacional en su conjunto, en la tarea de encontrar los restos de los detenidos desaparecidos o, cuando ello no sea posible, obtener al menos la información que permita clarificar su destino. Todo ello, "*con el fin de superar los problemas del pasado y avanzar hacia el reencuentro de todos los chilenos*".

Nuestro llamado final, en una valerosa, generosa y responsable declaración de asumir el pasado, se hace cargo de la preocupación por la juventud de nuestro país, que incluye a quienes forman las filas del Ejército de Chile en forma transitoria o bien como vocación de servicio permanente a la Patria, a quienes no deseamos traspasar los conflictos y divisiones que han dañado al país.

Palabras finales

Si bien los efectos de esta histórica convocatoria descansan en gran medida en la voluntad de toda la nación, que como toda empresa colectiva requiere de un necesario período de internalización, el *desencuentro* que la motivó fue el inicio del *reencuentro* que sus integrantes pueden ofrecer como su resultado más inmediato.

Desde luego fue el lugar de un encuentro impensado hace un año atrás. De una naturaleza anómala, como lo describiera acertadamente una vez el ministro Sr. Mario Fernández, convocó a instituciones fundamentales y permanentes de la República para que junto a un grupo de abogados vinculados a la defensa de los derechos humanos, representantes de instituciones religiosas y éticas, y personeros de variados ámbitos intelectuales y culturales de nuestra sociedad, reflexionaran sobre hechos del pasado que nos dividen como sociedad y propusieran pautas generales y concretas para superar los traumas que de éstos se derivaron.

Fue también un lugar de encuentro para constatar los desencuentros, dar cuenta de ellos con serenidad y franqueza. Fue un encuentro intelectual y emotivo, pendiente por la contingencia y la desconfianza, por la falta de conocimiento de las sensibilidades mutuas que nos acompañan cuando creemos en verdades absolutas y excluyentes.

Finalmente, fue un encuentro generoso y respetuoso que ninguna declaración podría recoger plenamente y que sólo sus actores tuvieron el privilegio de conocer cabalmente.

Al terminar estas reflexiones, quisiéramos reiterar que nuestra contribución al inicio de esta nueva etapa de la historia nacional se sustenta también en el invariable compromiso con la patria, a la cual nos debemos por sobre toda contingencia. Como expresáramos al iniciar este diálogo: *"el uniforme que vestimos con orgullo se sustenta también en el aprecio que la sociedad a la cual queremos servir y proteger pueda brindarnos. No somos un compartimento estanco; estamos en y con la sociedad; somos el Ejército de Chile y compartiremos por siempre los destinos de esta República"*.

MESA DE DIALOGO DE DERECHOS HUMANOS EN CHILE 21 DE AGOSTO 1999- 13 DE JUNIO DE 2000

Elizabeth Lira*

I La Mesa del Diálogo fue convocada por el ministro de Defensa de la época, Edmundo Pérez Yoma, para abordar uno de los problemas que más han pesado en la transición chilena: los efectos de las violaciones de derechos humanos y entre ellos la permanencia de más de mil chilenos en la condición de detenidos desaparecidos. Un grupo de personas provenientes de distintos ámbitos del quehacer nacional se reunieron con la voluntad de pensar juntos sobre una manera de asumir la responsabilidad sobre este tema y buscar fórmulas para responder a la legítima pregunta sobre el paradero de esas personas. Había representantes de iglesias, la comunidad judía y la masonería, abogados de derechos humanos, miembros de las Fuerzas Armadas y Carabineros representando a sus respectivos comandantes en jefe y al general director de la Institución, miembros del mundo académico y del ministerio de Defensa.

Habían quedado atrás las negaciones de otros tiempos. La detención de Augusto Pinochet senador vitalicio, en Londres y la interpretación del decreto ley de amnistía de 1978 a la luz de las responsabilidades contraídas por el país, al promulgar como ley de la República en 1951, las disposiciones de los Convenios de Ginebra, habían producido cambios sustantivos en estas materias. En fallos sucesivos ratificados por la Corte Suprema, la desaparición de prisioneros constituía un secuestro calificado que hacía inaplicable el decreto ley de amnistía sin identificar a los responsables de tal secuestro y sin evidencias que permitieran probar la muerte del secuestrado¹. Es más, si esos crímenes se cometieron habiéndose declarado el estado de guerra, ellos serían imprescriptibles. Una avalancha de querellas contra Augusto Pinochet y la citación de numerosos oficiales en retiro y en servicio activo a los tribunales de justicia modificaron drásticamente la creencia de que el simple transcurso del tiempo aplacaría los resentimientos y las demandas de justicia. Innumerables discursos acerca de la paz social y la reconciliación como fruto del olvido (y de la aplicación automática de la amnistía) voceados durante muchos años por representantes de todos los sectores sociales habían demostrado que las recetas del siglo 19, reaplicadas a fines del siglo 20, habían

* Psicóloga, profesora e investigadora, miembro del Centro de Ética de la Universidad Alberto Hurtado, integrante de la Mesa de diálogo.

quedado obsoletas. Las miles de presentaciones ante los tribunales de justicia durante el régimen militar permitieron dejar constancia de muchos abusos, aunque, en casi todos los casos de detenidos desaparecidos, las autoridades de la época dijeran no saber de su detención y los jueces rechazaron los recursos de amparo repitiendo que las personas individualizadas no se encontraban detenidas. Un trabajo paciente y tenaz de abogados y familiares y de algunos jueces fue abriendo camino en un laberinto de negaciones, negligencias y justificaciones. Al cabo de los años los procesos daban cuenta no solamente de los procedimientos, sino de los agentes involucrados y de las circunstancias de esas detenciones. El Informe de la Comisión de Verdad y Reconciliación dejó constancia de miles de casos de muerte y desaparición debidamente comprobados. Fue entregado al conocimiento del país en 1991 y a los pocos días fue rechazado por cada una de las ramas de las Fuerzas Armadas y Carabineros, con argumentos que enfatizaban la necesidad de entender lo sucedido en el contexto histórico de la época, afirmando que dicho Informe no había tomado en consideración la visión entregada por las Fuerzas Armadas a dicha Comisión. Por otra parte, desde marzo de 1998, cuando Augusto Pinochet dejó la comandancia en jefe del Ejército, se inició la presentación de querellas judiciales en su contra por la responsabilidad que pudiera corresponderle en la desaparición y ejecución de personas durante su gobierno. El ministro de fuera, Juan Guzmán, encargado de sustanciar las querellas presentadas en su contra en todo el país, proseguía antiguas indagaciones que conducían inexorablemente a las autoridades de la época, en su mayoría miembros de las Fuerzas Armadas que tenían dependencia jerárquica respecto del querellado. Al mismo tiempo, la lenta y parsimoniosa justicia chilena, que había sido duramente criticada por su desempeño en los años del régimen militar era presentada - en las argumentaciones del gobierno de Eduardo Frei para obtener la liberación de Pinochet- como una alternativa legítima y eficaz para su procesamiento en Chile. Sin embargo, los resguardos más sólidos establecidos en el pasado para impedir que los efectos de las violaciones de derechos humanos pudieran alcanzar a Pinochet y a los colaboradores de su gestión política, habían sido erosionados. El escenario político se trasladaba a los tribunales de justicia y sus actores debían demostrar su probidad, sabiduría e independencia como nunca antes. A diferencia de lo que muchos políticos habían querido creer para no enfrentar el tema de las violaciones de derechos humanos del pasado, fueron algunos de los representantes de las Fuerzas Armadas los que señalaron la necesidad de tomar en serio este tema y buscar alguna manera de asumirlo, en lo que ya era ciertamente un contexto adverso. El tema les preocupaba y en varias ocasiones ya se había insistido que "Las Fuerzas Armadas y de Orden consideran que no habrá reconciliación nacional posible si se las sigue hostilizando con los casos de violaciones a los derechos

humanos, y estiman que los tribunales de justicia deben volver a la interpretación inicial de la Ley de Amnistía, cual era llevar adelante los procesos sin determinar responsabilidades"². Pero el rumbo marcado por los tribunales era otro, buscando responder a los numerosos procesos judiciales que el paso del tiempo no hacían sino multiplicar. La percepción acerca de la dificultad y complejidad del tema haría decir unos meses después al Comandante en Jefe de la Armada, el almirante Jorge Arancibia "Había un tema no resuelto, algo pendiente, soterrado, aparentemente fuera del quehacer nacional, pero que ante cualquier coyuntura salía a relucir y se posicionaba con una fuerza terrible, dificultando nuestro accionar"³. En el marco de esa percepción y en la convicción que era preciso asumir el problema, el propio almirante Jorge Arancibia, "reconoció que una solución al asunto pendiente de los derechos humanos pasa necesariamente por entregar a los deudos los cuerpos o información sobre el paradero de los detenidos desaparecidos"⁴.

II El 21 de agosto fue convocada la primera sesión de la Mesa de Diálogo. Los objetivos iniciales fueron expuestos por el ministro de Defensa, señalando que la mesa era convocada para contribuir al avance en torno a las tareas pendientes respecto a la verdad, la justicia, la reparación y el perdón. Que se trataba de "una iniciativa ampliamente compartida en nuestra sociedad que supone una disposición para decir y escuchar nuestras verdades, en un clima de respeto y con un horizonte temporal acorde a la envergadura de los desafíos"⁵. Cada uno de los participantes fue invitado a formular por escrito sus planteamientos a fin de constituir la agenda de trabajo de la mesa.

Las primeras sesiones se produjeron en un contexto de mucha expectación a nivel nacional. Frente al edificio del Ministerio de Defensa hubo manifestaciones de repudio por parte de organizaciones de derechos humanos y de la Agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos, que rehusaron la invitación a formar parte de la mesa. Las sesiones de trabajo se iniciaron el 31 de agosto. A través de las exposiciones fue quedando claro que las consecuencias de las violaciones de derechos humanos eran uno de los más graves problemas pendientes, entre los cuales la situación de los detenidos desaparecidos seguía expresando de manera dramática "la fractura del alma nacional" y la división de Chile.

El general Juan Carlos Salgado, en representación del Comandante en el Jefe del Ejército, manifestó el compromiso del Ejército con esta Mesa de Diálogo como un gesto de lealtad a Chile. Enfatizó que su participación era "sin presiones ni condiciones, de buena fe, dando y solicitando respeto". Durante su intervención hizo ver la necesidad de "contextualizar históricamente los

hechos que congregan a esta mesa". En su planteamiento ofreció una secuencia de discusión que incluía el tema de la verdad histórica, la justicia, el perdón y la reparación. Concluyó señalando que "esta mesa debe llevar a mirar como hermanos a quienes antes se miró como enemigos, por lo que [en ella] no pueden haber vencedores ni vencidos"⁶.

Pamela Pereira, abogado de derechos humanos y familiar de detenido desaparecido señaló:

"Cuando hoy hablamos de violaciones a los Derechos Humanos, se simboliza el tema en los detenidos desaparecidos, los ausentes siempre presentes. Pero en realidad, cuando se habla del tema de los Derechos Humanos tenemos que tener presente cuantos cientos de miles se sienten directamente involucrados.

*Esta realidad, de los casos concretos de violaciones a los Derechos Humanos, es una realidad cierta, incontrovertible, y produjo una consecuencia muy profunda en la sociedad que yo llamo, "la fractura del alma nacional". Chile desde entonces es una sociedad profundamente dividida, se perdió el sentido de unidad nacional"*⁷.

El Almirante Alex Waghorn presentó la posición de la Armada ante la Convocatoria del Ministro de Defensa diciendo:

*"Es una realidad que el tema de los derechos humanos en nuestro país, no se ha resuelto definitiva e integralmente, por el solo transcurrir del tiempo. También es cierto, que este problema, al seguir pendiente, produce preocupación y un grave daño e inestabilidad social en diferentes sectores de la comunidad chilena, lo cual sin duda, tiene incidencia en el normal funcionamiento y desarrollo profesional de las instituciones de las FFAA. Creemos, asimismo, que este problema altera la normal relación que nuestras instituciones deben tener con todos los sectores de la civilidad. En torno a la realidad señalada, y animados por un espíritu y actitud de conciliación, nos hemos planteado la necesidad de buscar caminos que permitan avanzar en la recuperación de la convivencia nacional y paz social, que nuestra Patria demanda y se merece"*⁸.

Tanto la exposición del Almirante Waghorn como la del general José Ignacio Concha de la Fuerza Aérea, enfatizaron su propósito de colaborar con la mayor voluntad a un diálogo franco y objetivo, en pos de lograr la mayor verdad posible, como requisito para los otros pasos que se enunciaron: revisión,

justicia, perdón y reparación, sin modificar el marco jurídico vigente y respetando el dolor de todos, no solo de un sector. Se señalaron algunas prevenciones relativas a las posibilidades efectivas de suministrar información que tendrían las FF.AA sobre los casos de desaparecidos y se fue perfilando la coincidencia de todos los representantes de las FF.AA y Carabineros en lo que se denominó la necesidad de una "revisión histórica", ya que consideraban indispensable reconstituir el contexto en que se generó el odio irreconciliable que caracterizó al conflicto ideológico en el pasado. A este respecto los representantes de las FF.AA fueron enfáticos y cada uno a su turno coincidió en señalar, al igual que el general Reinaldo Ríos, de Carabineros que:

*"En primer lugar, creemos que es imprescindible realizar una acabada y serena revisión de los hechos acontecidos antes, durante y después de 1973. Recordemos hoy, objetivamente, que nuestra nación antes del 11 de septiembre de 1973, había llegado a un cuadro de polarización y convulsión social nunca antes visto, caracterizado por el uso de la violencia como pretendido método de resolución de conflictos, lo que llevó en definitiva a un quebrantamiento irreversible del estado de derecho"*⁹.

III En las primeras intervenciones cada uno de los participantes propuso mirar a Chile como un proyecto común, que posibilitara no solamente tolerar las diferencias sino convivir con ellas enriqueciéndose recíprocamente. Sin embargo, esa posibilidad dependía de algunas condiciones. Los énfasis fueron diversos, coincidiendo que el logro de la paz social dependería entre otras cosas de asumir las heridas del pasado:

"El logro de la paz social ha de iniciarse con el reconocimiento de la existencia de estas diferentes visiones en una sociedad diversa y plural. Esto implica aproximarse al pasado reciente con una actitud abierta a escuchar otras historias y otras memorias, aceptando su diversidad y sus implicaciones para la convivencia y para la política. Lo que divide a la sociedad, sin embargo, es la existencia de las violaciones de los derechos de las personas, las que han sido negadas sistemáticamente contradiciendo la experiencia de los miles que las sufrieron. Esto abre un amplio rango de desacuerdos. Existen desacuerdos sobre los hechos mismos y sus significados, sobre sus implicancias y responsabilidades políticas y sobre sus consecuencias. Los desacuerdos son tan básicos como diferir sobre los hechos efectivamente sucedidos así como sobre su interpretación y su justificación. No sorprende entonces que tampoco podamos reconocer y aceptar las

diferencias desensibilidades y la emocionalidad que esos hechos generan y que existan profundas diferencias sobre los juicios políticos que estos hechos merecen, lo que constituye una de sus dimensiones más críticas. Estos problemas que se constituyen en obstáculos de la paz social son los que, a mi juicio, debe abordar esta Mesa de diálogo sin eludir ninguna de sus implicancias. Intentando desentrañar los factores que los han hecho posibles y las medidas que serían necesarias para que esta situación no vuelva a ocurrir nunca más en Chile, sea cual sea la complejidad y conflictividad de otras situaciones políticas en el futuro”¹⁰.

José Zalaquett precisó dos objetivos para el trabajo de la Mesa:

"Pienso que esta Mesa debe proponerse dos objetivos principales:

a) Contribuir a establecer la verdad respecto de las más graves violaciones de derechos humanos del pasado, en lo que aún no ha sido esclarecida; esto es, principalmente, la verdad sobre la suerte y paradero de más de 900 detenidos desaparecidos.

b) Contribuir a que las responsabilidades sobre violaciones de derechos humanos y sobre otros hechos relacionados con el quiebre de nuestra convivencia, sean debidamente reconocidas y asumidas por las personas, sectores, institutos armados y partidos políticos que corresponda.

Si pudiéramos avanzar hacia el primero de esos objetivos, ya se justificaría nuestro trabajo, aunque el segundo, esto es, el reconocimiento de distintas responsabilidades, es también esencial para la tarea de refundación ética en que todos debiéramos estar empeñados y para enseñanza de futuras generaciones.

Como metodología, [propongo] (...) a) Comenzar por concentrarnos en la verdad sobre los detenidos desaparecidos, (...). Nuestra contribución debería estar encaminada a obtener que quienes pueden entregar información relevante a la justicia, lo hagan; y a formular recomendaciones sobre medidas que puedan hacer más eficaz la labor de la justicia en esta materia”¹¹.

Héctor Salazar y Elizabeth Lira presentaron algunos casos concretos de personas detenidas desaparecidas, que permitían establecer que la mayor parte de los casos estaban documentados a lo largo de años, en las acciones judiciales presentadas a través de la Vicaría de la Solidaridad, en los procesos judiciales, en el Informe de la Comisión de Verdad y Reconciliación y en la documentación de la Corporación de Reparación y Reconciliación. Estos casos

posibilitaron también que las víctimas reaparecieran como personas, chilenos, seres humanos, mujeres y hombres que sufrieron la violación de sus derechos humanos, haciendo indispensable asumir esa información como una realidad cuyos efectos permanecían vigentes. Entre ellos cabe destacar los casos de las mujeres detenidas desaparecidas que estaban embarazadas, sin que se tenga información acerca del destino de ellas y sus bebés. Entre los varios casos mencionados destaca el de una mujer que se encontraba en avanzado estado de gravidez:

"La situación de Michelle Peña Herreros nos conduce a otras preguntas. Fue detenida el 20 de junio de 1975, era militante del Partido Socialista y se encontraba en su octavo mes de embarazo. De acuerdo a la Comisión de Verdad y Reconciliación habría sido vista hasta el mes de julio de 1975 en La Torre de Villa Grimaldi. "Desde esa fecha no se ha sabido nada de ella. La Comisión está convencida de que su desaparición fue obra de agentes del Estado, quienes violaron sus derechos humanos"¹². ¿Quiénes la detuvieron? ¿Quiénes la torturaron? ¿habrá nacido su hijo o hija? Si nació ¿donde está? Si murió con su madre, ¿Cómo murió? ¿quiénes supieron y callaron? ¿Puede calificarse la desaparición de una mujer en estado avanzado de gravidez como "un exceso"? ¿Pueden sus familiares resignarse a ignorar las respuestas a estas preguntas tan esenciales? ¿Pueden los familiares, al cabo de los años, aceptar como "un hecho consumado" su desaparición sin que nadie responda por ello, no obstante haber sido detenida por agentes del Estado, en recintos que las autoridades destinaron para este tipo de prisioneros?"¹³.

Héctor Salazar después de exponer dos casos en detalle que permitían identificar el desamparo judicial de las personas detenidas y la total indefensión de las víctimas concluyó:

"Yo no dudo de la buena fe de los representantes de las Fuerzas Armadas que concurren a esta Mesa, pero debo ser muy enfático en reafirmar algo que ya se ha dicho. No es creíble la afirmación de que no existen antecedentes sobre las violaciones a los derechos humanos durante el régimen militar. Alguien, en alguna instancia está faltando a la verdad, y por cierto, en tales circunstancias, no obstante todos los esfuerzos que acá hagamos los que estamos sentados en esta Mesa, no será posible encontrar un camino de solución a nuestra tragedia. Yo pido a los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y de Orden un gesto para desentramarnos. Les solicito que exijan públicamente a

todos los efectivos bajo su mando que, dando irrestricto cumplimiento al Art. 13 del Reglamento de Disciplina, hagan llegar a sus mandos superiores toda la información de que tengan conocimiento en relación a situaciones de violaciones a los derechos humanos ocurridas durante el régimen militar. El mandato contemplado en dicha disposición reglamentaria es muy sencillo: "Todo militar, sin distinción de grado, deberá tener acendrado culto por la verdad y la practicará en todos los actos de su vida. La falta de veracidad es tanto más grave cuanto mayor sea la graduación del que la cometa" El general Juan Carlos Salgado, ha señalado en esta Mesa que ella sería exitosa si como resultado de la misma no salieran vencedores ni vencidos. Siento discrepar con él. Yo espero precisamente que de esta Mesa salgan vencedores y vencidos. Aspiro a que venza la verdad y la justicia, y que salga derrotada la impunidad"¹⁴.

IV Reconociendo las visiones antagónicas existentes y, justamente por lo mismo, las Fuerzas Armadas insistieron desde el inicio, que el análisis del contexto permitía "explicar" lo ocurrido y como señalaría el general Concha:

"...es imperativo hacer un esfuerzo por entender cabalmente todos los componentes de la crisis que dividió a los chilenos evitándose así, caer en simplificaciones conceptuales que se traduzcan en proposiciones para una reconciliación que sólo atienda a las consecuencias de un conflicto y se descuide el análisis de sus orígenes"¹⁵.

Sol Serrano, historiadora y académica de la Universidad Católica, afirmó que la ubicación de los restos de los detenidos desaparecidos constituía un paso necesario para "recuperar nuestra dignidad (y) reparar nuestra vergüenza" y argumentó que el pasado "se ha transformado en una dolorosa carga para la sociedad chilena", aludiendo a la posibilidad de una reflexión histórica en torno a la crisis experimentada por el país. Pero, al mismo tiempo, enfatizó, no sería conducente a los objetivos de la Mesa de Diálogo, intentar una interpretación única de nuestra historia, "porque adquiriría un cierto carácter oficial", noción que se reñiría con la apertura, pluralidad y diversidad propias del sistema democrático¹⁶.

Sobre la necesidad de la revisión histórica el Ministro Edmundo Pérez Yoma puntualizó:

"Me voy a permitir iniciar mi reflexión y exponer mis sugerencias

*sobre método, recogiendo el problema del disenso básico: el problema del contexto histórico. Me consta que para varios de los presentes esa cuestión constituye no sólo algo de muy difícil tratamiento, sino también un esfuerzo ilegítimo. En efecto, si el supuesto existente detrás de este esfuerzo es la posibilidad de construir una "versión única" de la historia que recompusiera la unidad de la "familia chilena", se trataría de una empresa no sólo condenada al fracaso, sino a la vez ilegítima. La aspiración a construir una historia oficial es incompatible con el carácter pluralista de nuestra sociedad. El pasado, su reconstrucción y su interpretación serán siempre cuestiones abiertas y susceptibles de debate. Es imposible fijar de una vez para siempre los hechos y su comprensión: ello va contra la naturaleza de las cosas. A la vez, imponer una determinada versión mediante una decisión política, con exclusión de toda otra, constituiría una gravísima ofensa a la libertad, propia de sociedades totalitarias"*¹⁷.

Héctor Salazar abogado de Derechos humanos observó que:

"Si en la primera fase, o en ambas, se llevó a cabo una guerra en Chile, es un asunto aún debatido sobre el cual existen posiciones muy divergentes. Sobre lo cual, creo, sí existe un amplio grado de acuerdo, es que la primera fase fue relativamente corta, demostrando las FF.AA. y de Orden un buen grado de eficiencia militar, lo que les permitió controlar muy rápidamente todo el territorio de la República e inhibir cualquier atisbo de resistencia que se hubiera podido organizar.

Sobre la segunda fase, la controversia es, sin embargo, la tónica del debate. Pero, cualquiera sea la posición que se mantenga sobre las necesidades de desarrollar una política represiva que garantizar el orden público, ninguna de ellas ni siquiera explica la existencia de detenidos desaparecidos.

*No existe contexto histórico alguno que sostenga, a nivel de explicación, la ocultación de los cuerpos de las personas que fueron eliminadas por el gobierno militar, independientemente si existieron o no razones que así lo justificaran. Se trata, de actos incalificables, inexplicables e intolerables en cualquier circunstancia. ¿Qué sentido tiene determinar el contexto histórico en el que ocurrieron? ¡Ninguno!"*¹⁸.

No obstante quedar muy claro que no era posible obtener una "historia oficial"

ni sancionar por unanimidad una versión de los hechos ocurridos, para las Fuerzas Armadas la llamada "revisión histórica" implicaba plantear "su" verdad, su visión de las cosas y el fundamento de la legitimidad de su intervención política. Este planteamiento no difería de las afirmaciones reiteradas por el general Ricardo Izurieta en los meses previos al inicio de la Mesa¹⁹. La insistencia en la revisión histórica implicaba reafirmar que la intervención militar era inevitable y necesaria y se hacía en cumplimiento del deber para con la patria; para insistir además que se trataba de un contexto de guerra, en el que la violencia ejercida era el costo de intentar controlar una situación provocada por un enemigo interno, que llevaba al país a su destrucción.

V Una contribución significativa para clarificar las discusiones acerca de si se trataba de una política sistemática o de "excesos" fue la presentación del abogado Luciano Fouilloux²⁰.

Analizando la descripción demográfica de los detenidos desaparecidos y otros datos referentes a las condiciones de su desaparición, quedó claro que se disponía de una información muy completa, lo que permitía identificar también a los agentes responsables de la detención de quienes serían posteriormente "detenidos desaparecidos" Los datos son los siguientes:

- En relación con los indicios de aprehensión

Carabineros	312
Dina	319
Militar	199
No identificados	103
Civil	48
Comando Conjunto	31
Investigaciones	23
FF.AA. Argentinas	19
FACH	16
CNI	12
Armada	10
Gendarmería	1
Uniformados	1
TOTAL	1094 situaciones ²¹

Actualmente existen aproximadamente 1006 personas desaparecidas.

Los años de mayor cantidad de desaparecimientos son:

1973	461 personas
1974	274 personas
1976	129 personas
1975	82 personas
1977	31 personas
1978	11 personas ²²

Los lugares de mayor frecuencia en la desaparición son:

Región Metropolitana	512 personas
VIII Región	156 personas
IX Región	101 personas
X Región	72 personas
VII Región	52 personas
V Región	35 personas

El período de mayor desaparecimiento es:

1973	461 personas
1974	274 personas
1975	82 personas
1976	129 personas
1977	31 personas

Fuente de información y antecedentes: Informe Rettig; Corporación de Reparación y Reconciliación y Vicaría de la Solidaridad del Arzobispado de Santiago.

VI La discusión sobre la revisión histórica como marco interpretativo de las motivaciones de la intervención militar en 1973, la imposibilidad de reconocer las violaciones de derechos humanos como una política sistemática y la aplicación del decreto ley de amnistía en el caso de encontrarse los restos, fue subrayado por los miembros de las Fuerzas Armadas en la búsqueda de reivindicarla validez de su visión sobre el problema:

"Resulta conveniente -como lo propone el Gran Maestro de la Gran Logia de Chile- que la propuesta de un proyecto de ley vaya precedida de un breve análisis histórico-político.

Sin embargo, pensamos que éste no sería objetivo si sólo involucra reconocimientos y responsabilidades de miembros de las Fuerzas Armadas y Fuerzas de Orden. Con mayor razón debo insistir en nuestro

planteamiento original en el sentido de que las Instituciones Armadas y Carabineros de Chile jamás propiciaron "una política de Estado" destinada "per se" a causar la eliminación de los adversarios del Gobierno Militar.

Por el contrario, pareciera imprescindible tener en cuenta la necesidad de reconocer que la responsabilidad por los sucesos acaecidos en las últimas décadas, no sólo afecta a miembros de las instituciones de la defensa y a civiles que, en su momento, optaron por la lucha armada, sino que a los actores de todo el cuerpo social. Esta idea constituyó parte esencial de nuestro planteamiento inicial en esta Mesa de Diálogo. Oportunamente sostuvimos que la búsqueda de la justicia absoluta puede atentar contra la paz social. De allí que una propuesta -como la que ha efectuado el Gran Maestro de la Masonería- que permita la persecución de responsabilidades penales, incluyendo las condenas mrespectivas, en todo el período que va desde el 11 de Septiembre de 1973 al 10 de Marzo de 1978, sin distinción, tiende a desconocer la amnistía vigente como instrumento de pacificación nacional"²³.

VII Después de muchos meses de largas reuniones y conversaciones, las diferencias y concordancias eran identificables y también las dificultades y obstáculos que hacían difícil hacer una propuesta al país que pudiera incorporar a todos los miembros de la Mesa y por tanto las sensibilidades, percepciones, experiencias y esperanzas que sus miembros compartían de manera cruzada con muchos otros chilenos. A pesar de las asperezas y obstáculos se fueron perfilando acuerdos y desacuerdos llegando finalmente a una declaración compartida, con matices y diferencias que se entrelazaron en una formulación, que finalmente podía ser aceptable para todos, la que entre otras cosas sostuvo:

"En especial nos preocupa hondamente la tragedia, aún no resuelta, de los detenidos desaparecidos.

Es imperativo y urgente contribuir a superar este problema. Ello requiere de parte de todos un espíritu de grandeza moral que nos permita concordar medidas efectivas para ese fin.

Con miras a propiciar dicho espíritu y, en general, de avanzar hacia un reencuentro nacional, representantes de las Fuerzas Armadas y Carabineros, abogados de derechos humanos, autoridades de entidades éticas y personeros de la sociedad civil, han trabajado por largo tiempo en esta instancia de diálogo, reconstruyendo espacios de confianza sobre la base de la tolerancia y la franqueza".

Y se agrega más adelante:

"La solución del problema de los detenidos desaparecidos requiere de la ubicación de sus restos mortales, cuando ello sea posible, o que se establezca, en todo caso, su destino. Si conseguimos ese objetivo habremos cumplido con el deber de dar paz de espíritu -en alguna medida- a sus familiares. Sin embargo, la necesidad de conocer el paradero de los detenidos desaparecidos trasciende ese deber; también tiene como propósito que el país tome conciencia, de manera concreta, de aquello que no debe repetirse.

Con el fin de superar los problemas del pasado y avanzar hacia el reencuentro de todos los chilenos, llamamos a realizar un gran esfuerzo nacional que comprometa muy activamente a las más altas autoridades del país, a las instituciones civiles, militares, religiosas y éticas, así como a la comunidad nacional en su conjunto, en la tarea de encontrar los restos de los detenidos desaparecidos o, cuando ello no sea posible, obtener al menos la información que permita clarificar su destino".

En este sentido, la declaración enfatizaba que la sociedad chilena debía hacerse cargo de la existencia de los detenidos desaparecidos como un problema pendiente, que no podía seguir siendo únicamente responsabilidad de sus familiares ni tampoco podía transformarse en un problema privado- el dolor de familias que perdieron a sus parientes y habían sufrido largos años la incertidumbre de su destino- sino que era un problema que afectaba a toda la sociedad e hipotecaba la paz social actual y futura.

La Mesa había constatado que la información obtenida sobre el destino final de detenidos desaparecidos durante casi 27 años fue el resultado de situaciones fortuitas o del arrepentimiento de algunos agentes. Así fue como, en 1978, bajo secreto, se entregó a un sacerdote la información sobre los campesinos que fueron enterrados en los hornos de cal de Lonquén y aunque el juicio pudo identificar plenamente a los responsables, los crímenes fueron amnistiados de acuerdo a la ley vigente y los cuerpos no fueron entregados a sus familiares sino lanzados a la fosa común del cementerio de Isla de Maipo. Más de veinte años después, no parecía posible prolongar esta situación. Por otra parte, las informaciones acreditadas en miles de procesos, habían logrado identificar, en la mayoría de los casos, que las detenciones habían sido realizadas por miembros de las Fuerzas Armadas o agentes de los servicios de seguridad. Esa información -que en muchos casos contaba además con la individualización de los responsables- no había permitido dar con los restos de las personas desaparecidas ni saber acerca de las condiciones en las que

encontraron la muerte. En muchos de esos casos se había aplicado el decreto ley de amnistía de 1978 y los casos se habían cerrado definitivamente. Sin embargo, a partir de 1999, en distintos procesos se había hecho valer la figura de la desaparición como secuestro permanente, haciendo inaplicable la amnistía mientras no aparecieran evidencias suficientes acerca de su muerte. Estos antecedentes dentro del marco de la discusión desarrollada influyeron para que las Fuerzas Armadas asumieran el compromiso institucional de contribuir al esclarecimiento e información acerca de los detenidos desaparecidos.

"Las instituciones de las Fuerzas Armadas y Carabineros se comprometen solemnemente a desarrollar, en un plazo de seis meses, desde que entre en vigencia la legislación que proponemos, los máximos esfuerzos posibles para obtener información útil para encontrar los restos de los detenidos desaparecidos o establecer su destino. La información que por esta vía obtengan, será entregada al Presidente de la República".

VIII La mayoría de los sectores nacionales acogieron positivamente las posibilidades que abría este acuerdo, con excepción de la Agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos y algunos abogados de derechos humanos, que temían afectara o influyera en las decisiones de los jueces sobre los procesos en los tribunales, en particular el proceso de desafuero del general Pinochet. El rechazo de la impunidad como un riesgo posible estaba presente en los temores de muchos que no tenían confianza en el compromiso de las Fuerzas Armadas.

El acuerdo de la Mesa del Diálogo, como la mayoría de las acciones realizadas en la lucha por la vigencia del respeto a los derechos humanos y de la dignidad de los muertos y desaparecidos constituye un paso que requiere del compromiso de todos los chilenos y no solamente de los familiares de las víctimas o de quienes tienen afinidad ideológica o política con los perseguidos. Tal vez las condiciones de la anhelada convivencia nacional impliquen la construcción de un horizonte donde cada cual asuma las responsabilidades que les correspondan sobre el pasado y al mismo tiempo se construyan las bases jurídicas, políticas y culturales para que lo que sucedió no vuelva a ocurrir. Es decir, los crímenes de lesa humanidad como el asesinato político, la tortura y la desaparición sean inamnistiables e imprescriptibles. A diferencia del discurso público común, la mayoría de los integrantes de la Mesa no se refirieron a la reconciliación política como aspiración compartida sino a una convivencia nacional bajo condiciones de igualdad ante la ley, respeto a las diferentes visiones de la realidad y a la necesidad de una mirada crítica no solamente

sobre la historia sino sobre la ética de la política. La argumentación de la revisión histórica dejó de estar presente como argumento central que intentaba demonizar del mismo modo al gobierno de la Unidad Popular y la violencia política del período y las violaciones de derechos humanos ocurridas durante el régimen militar, aunque una alusión a ello se deslizara en la declaración final como parte de las dificultades que implicaba incluir las diferentes visiones sobre el pasado, aún tan cargado de emociones y significados contradictorios. Las reacciones posteriores y la discusión sobre el contexto histórico, que se llevó a cabo en el Congreso en agosto de 2000 intentaba reponer el mismo argumento, como si pudiera establecerse alguna equivalencia con la amenaza que representaba la política del gobierno de la Unidad Popular y la represión política ejercida durante el gobierno de las Fuerzas Armadas, atenuando así las responsabilidades éticas y políticas por las violaciones de derechos humanos.

Independientemente de la argumentación explicativa sobre la que se pudiera concordar o disentir, como se dijo durante las sesiones de la Mesa, nada justifica entonces ni ahora que las violaciones de derechos humanos como la tortura, la desaparición y la muerte hayan sido utilizados como recursos del poder, afectando gravemente las bases de la convivencia social, contradiciendo la doctrina permanente de la fuerza armadas y contraviniendo las leyes vigentes.

Finalmente, aunque la detención y posterior liberación de Pinochet no fue un tema de la Mesa, se hizo presente críticamente al regreso de éste al país, dificultando mantener separado el diálogo de la contingencia política, afectando incluso casi hasta la posibilidad de lograr un acuerdo. De igual modo las vicisitudes de su proceso legal han sido consideradas posteriormente como una amenaza al compromiso de la Mesa del diálogo. Ello pone en evidencia que la gestión del régimen militar, incluidas las violaciones de derechos humanos generan un conflicto de lealtades que cruza las sensibilidades de muchos sectores. La adhesión al gobierno militar y a su política, así como a la persona de Pinochet obstaculizan el distanciamiento efectivo necesario para diferenciar los intereses permanentes de la patria de cualquiera de sus expresiones particulares y diferenciar, por tanto, el juicio político y ético sobre el régimen militar y sus consecuencias incluyendo todos los matices aportados por los representantes de las Fuerzas Armadas en la Mesa del diálogo.

IX La Mesa de diálogo no puso fin, de ninguna manera, a la discusión sobre la violación de los derechos humanos entre 1973 y 1990. Tampoco reconcilió a las visiones antagónicas del pasado reciente del país. Pero por primera vez estuvieron reunidos en forma pública y formal representantes de

las Fuerzas Armadas, de abogados de derechos humanos, de representantes de diferentes grupos religiosos y sociales que no habían tenido relaciones directas durante mucho tiempo. La experiencia de un diálogo sobre materias tan conflictivas y la posibilidad de llegar a un acuerdo, a pesar de las desconfianzas y el legado de violencia y sufrimiento que separaban a los miembros de la Mesa, tiene muchas dimensiones y potencialidades sobre las que aún no se ha reflexionado suficientemente. Durante los días y meses siguientes, a pesar de los acontecimientos potencialmente conflictivos ninguno de los miembros de la Mesa tomó distancia del acuerdo, por el contrario, a pesar de las diferencias y matices de cada cual, cada uno lo asumió como propio. Incluso, los representantes de las Fuerzas Armadas, insistieron en su compromiso respecto a ellos, no obstante su rechazo al desafuero del senador vitalicio Augusto Pinochet Ugarte y las sensibilidades que se afectaban entre los uniformados.

Como iniciativa del gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, la Mesa de diálogo también recibió el apoyo del presidente Ricardo Lagos en los primeros meses de su gobierno y permitió un cierto espacio político al nuevo presidente en un momento difícil por el caso que afectaba al general (r) Pinochet. También absorbió las críticas de las agrupaciones de familiares de víctimas y grupos de derechos humanos y de ciertos partidarios del gobierno militar, incluso de grupos de oficiales en retiro. Como instancia instrumental tuvo un impacto coyuntural positivo, sin que se pueda predecir hoy día cual ha sido o será su papel en la larga transición política iniciada con la implementación de la Constitución de 1980, la elección de Patricio Aylwin en 1989 y la inauguración del tercer presidente de la Concertación en 2000. Se abrirá una nueva etapa cuando las Fuerzas Armadas y las iglesias y comunidades espirituales entreguen la información buscada o recibida y por cierto, el juicio dependerá también de los resultados obtenidos y de la posibilidad efectiva de dar una respuesta responsable a un problema tan doloroso y amargo.

Notas

- ¹ *La Tercera*, Edición Electrónica 20 de Junio de 1999. "El máximo tribunal aplicaría los convenios internacionales por sobre la Ley de Amnistía. La nueva doctrina de la Suprema en derechos humanos".
- ² *El Mercurio*. Edición electrónica Santiago, Viernes 11 de junio de 1999. "Quieren que se retome interpretación inicial FF.AA".
- ³ "Marino... sin vacilar" Almirante Jorge Arancibia, comandante en jefe de la Armada. *El Sábado de El Mercurio*, 12 de febrero 2000: 18-23.
- ⁴ *El Mercurio*. Edición electrónica Santiago, martes 15 de junio de 1999. "DD.HH. y presupuesto: Ejército Busca Margen para Negociación".

- 5 Ver: www.mesadedialogo.cl "Coordinadores de la Mesa: Información acerca de sesión
de la Mesa de diálogo sobre derechos humanos": 31.08.1999.
- 6 Ibid.
- 7 Ver: www.mesadedialogo.cl Exposición de Pamela Pereira: 31.08.1999
- 8 Ver: www.mesadedialogo.cl Exposición del Almirante señor Alex Waghorn: 7.09.1999.
- 9 Ver: www.mesadedialogo.cl Exposición del General de Carabineros señor Reinaldo
Ríos: 24.09.1999.
- 10 Ver: www.mesadedialogo.cl Exposición de Elizabeth Lira, 14.09.1999.
- 11 Ver: www.mesadedialogo.cl Exposición de José Zalaquett, 24.09.1999.
- 12 Informe Comisión Verdad y Reconciliación. Edición Oficial: Volumen I: 574.
- 13 Ver: www.mesadedialogo.cl Exposición de Elizabeth Lira: 14.09.1999.
- 14 Ver: www.mesadedialogo.cl Exposición de Héctor Salazar: 14.09.1999.
- 15 Ver: www.mesadedialogo.cl Exposición del General José Ignacio Concha: 13.01.2000.
- 16 Ver: www.mesadedialogo.cl Exposición de Sol Serrano: 13.09.1999.
- 17 Ver: www.mesadedialogo.cl Intervención del señor Ministro de Defensa Nacional,
don Edmundo Pérez Yoma: "Marco general de propuestas para la Mesa de diálogo":
5.10.1999.
- 18 Ver: www.mesadedialogo.cl Exposición de Héctor Salazar, 2.12.1999.
- 19 *"Es por ello que el tratamiento del tema de los derechos humanos con todas las
derivaciones y consecuencias que implica, se puede abordar con alturas de miras,
con un gran acuerdo, sin olvidar el contexto histórico en que estos hechos ocurrieron.
La institución no puede renunciar a su pasado, más aún, cuando se tiene la certeza
que las motivaciones de sus hombres siempre han estado inspiradas en el bien de la
patria".* www.ejercito.cl "General Ricardo Izurieta, Discurso en el Día de la Infantería"
7. 06.1999. Ver también *El Mercurio* Edición Electrónica, Viernes 11 de junio de
1999. "Quieren que se retome interpretación inicial FF.AA".
- 20 *La Tercera* digital: Mesa de Diálogo. Presentación de Luciano Fouilloux.
- 21 En cada acción de aprehensión actuaron, una o más personas, de diversa naturaleza o
condición, por lo que la suma numérica, es superior al número de desaparecidos (1006
≤ 1094).
- 22 El número de DD.DD. entre Abril 1978 y Marzo de 1990 son 25 personas, vale decir
2,49% de los casos.
- 23 Ver: www.mesadedialogo.cl Exposición del General Juan Carlos Salgado: 13.01.2000

AUGUSTO PINOCHET EN LONDRES. EL CASO PINOCHET EN LOS NOTICIARIOS DE TELEVISION

Giselle Munizaga*

La mirada

El 17 de octubre de 1998 los medios de comunicación informan acerca de un acontecimiento inesperado para los chilenos. El hasta entonces poderoso general que mediante un golpe de fuerza se había convertido durante 15 años en un dictador todopoderoso y que posteriormente había pasado a ser la figura intocable de una transición pactada, era detenido en Londres.

Desde ese momento se desata una cadena interrumpida de hechos y reacciones de actores nacionales e internacionales cuyo resultado sería la instalación en la agenda nacional de un conjunto de temas altamente sensibles y de importante gravitación en el escenario político como son el de la verdad y el de la justicia frente a las violaciones de derechos humanos cometidas durante el régimen militar y el de la valoración de ese pasado histórico reciente. Estos temas no sólo cruzan las relaciones del gobierno con las Fuerzas Armadas y la oposición, sino que, además, producen disonancias al interior del conglomerado concertacionista. Además, se constituyen en un aspecto destacado en la contienda electoral presidencial que se desarrolla en ese periodo; aunque los candidatos tiendan a minimizar su importancia, centrando sus propuestas y promesas en otros ámbitos. Lo que puede ser denominado como el "Caso Pinochet" tiene variadas aristas y repercusiones en múltiples campos políticos y culturales. Frente a él, es posible ejercer diversas miradas analíticas. A lo largo de estas páginas pretendemos mostrar uno de los aspectos de este caso: su presencia en los noticiarios de la televisión chilena.

Crecientemente las teorías acerca de los efectos sociales de los medios masivos en general y de la televisión en particular ponen los acentos en lo que se ha llamado la formación de climas sociales. Es decir, desde un punto de vista social, los medios no sólo serían determinantes en el establecimiento de la agenda de temas que pasan a ser aquellos que preocupan al conjunto de la población, sino que sus efectos serían más amplios. Actuando más allá de los ámbitos de la conciencia colectiva tendrían una importante influencia en los ámbitos de la sensibilidad social.

* Directora de Munizaga Comunicaciones.

La idea es que el escenario que conforman los medios, sobre todo la televisión mediante sus imágenes directas y sus efectos de testigo presencial, se constituye en *la realidad* para sujetos sociales cuyas vidas se caracterizan por la segmentación y la atomización. La pantalla de televisión pasa a ser la ventana desde la cual las personas ven y aprecian los acontecimientos y los actores del mundo donde se desarrolla su propia vida. Frente a esta realidad aceptada y consumida como verdad la gente desarrolla no sólo pensamientos sino principalmente vivencias; y, por lo tanto, sentimientos de confianza o inseguridad, de proyección o retraimiento, de potencia o debilidad. Sentimientos y emociones que van a condicionar en parte las reacciones y los climas sociales y políticos.

La intensidad de la presencia del Caso Pinochet

Una mirada primera para evaluar el impacto del Caso Pinochet en la agenda nacional y en la opinión pública es la que se obtiene al considerar su cobertura cuantitativa en la agenda televisiva.

El impacto de un hecho noticioso en la televisión depende no sólo del contenido de las informaciones referidas a él sino también de la intensidad en tiempo y continuidad de su presencia mediática; sin embargo, la apreciación de la cobertura cuantitativa es compleja y variable. Es posible afirmar que un hecho que recibe una destacada cobertura tiene un impacto público más fuerte pues tiende a concitar una mayor atención de las audiencias; pasa a ser un asunto que concita reacción, conversación y opinión. Pero también es posible sostener que un hecho que se reitera en la agenda puede tornarse redundante y perder su impacto informativo.

La presencia cuantitativa del caso Pinochet en televisión se caracteriza por su muy alta cobertura inicial y por su sostenida y significativa cobertura en un lapso muy largo de tiempo. Es posible postular que sus efectos en lo público son a la vez de un posicionamiento profundo de las temáticas vinculadas a él (por su impacto primero y su reiteración) y de normalización de la presencia de estas temáticas en el escenario nacional (por haberse convertido en elementos habituales del paisaje noticioso).

En los noticiarios de televisión el caso Pinochet es comunicado como un asunto de gran importancia e interés público. Durante un inusualmente largo periodo de tiempo, desde octubre de 1998 hasta mayo del 2000 (si ponemos como límite el regreso del general al país y no consideramos su posterior prolongación

en el proceso de desafuero que actualmente se lleva a cabo), casi diariamente y muchas veces en titulares se informa acerca de su desarrollo.

Este caso alcanza su mayor preponderancia en los primeros 12 días posteriores a la detención del Senador, llegando a ocupar un 70% del tiempo informativo televisivo. Posteriormente entre el 28 de octubre y el 22 de diciembre de 1998 esta cifra descende pero se mantiene en un significativo 38%. Otros momentos de gran posicionamiento ocurren entre el 17 de marzo y el 14 de abril del 99 y entre el 1 de septiembre y el 26 de octubre del 99, es decir, cuando la tensión informativa aumenta en torno a los fallos de los tribunales ingleses y se dan a conocer las reacciones anteriores y posteriores a ellos.

Tabla 1. Presencia del caso Pinochet en 24 Horas, Teletrece, y Meganoticias

Periodo	% tiempo informativo nacional
16-10-98 a 20-10-98 (5 días)	70% Detención
21-10-98 a 27-10-98 (1 semana)	65%

Tabla 2. Evolución presencia caso Pinochet en 24 Horas, Teletrece y Megavisión

Periodo (4 semanas)	% tiempo informativo nacional
28-10-98 a 24-11-98	37% Juicio inmunidad
25-11-98 a 22-12-98	40% Rechazo inmunidad anulación fallo
23-12-98 a 19-01-99	7%
24-01-99 a 16-02-99	6%
17-02-99 a 16-03-99	3%
17-03-99 a 13-04-99	17% Nuevo juicio inmunidad
14-04-99 a 11-05-99	8%
12-05-99 a 08-06-99	4%
09-06-99 a 06-07-99	3%
07-07-99 a 03-08-99	4%
04-08-99 a 31-08-99	5%
01-09-99 a 28-09-99	11% Juicio extradición
29-09-99 a 26-10-99	13% Fallo desfavorable
27-10-99 a 23-11-99	3%
24-11-99 a 21-12-99	1%
22-12-99 a 18-01-00	6%
19-01-00 a 15-02-00	6%
16-02-00 a 14-03-00	2%
15-03-00 a 11-04-00	4%
12-04-00 a 09-05-00	7%

El contexto informativo

Una mirada distinta, ya no sólo cuantitativa, para analizar el impacto comunicacional producido por el tratamiento informativo de un hecho, lo proporciona el análisis del contexto noticioso en que éste aparece. Los medios no sólo dan cuenta de acontecimientos específicos de manera más o menos completa o más o menos dramática. Ellos mediante la selección de una determinada agenda noticiosa constituyen, como hemos visto, particulares escenarios de realidad. Es del estar situado al interior de estos escenarios donde un hecho adquiere su definitivo peso público.

El ranking de los hechos que reciben una mayor cobertura en 1998, cuando emerge el caso Pinochet, nos muestra un escenario de realidad marcado por acontecimientos de alto impacto ciudadano. La crisis económica, la crisis energética, la contaminación del aire son problemáticas que afectan de manera directa y dramática la vida cotidiana de las personas. Dentro de este cuadro las repercusiones de un caso situado en el ámbito jurídico-político pueden ser percibidas como más distantes; pese a los fantasmas de ingobernabilidad y ruptura del orden que se agitan.

La agenda del 99, por su parte, está fuertemente determinada por las elecciones presidenciales y por lo tanto, por las informaciones de campañas donde se buscó poner los acentos en cuestiones de derechos humanos y en los problemas de la gente. Sin embargo, en este periodo emergen en el escenario mediático casos vinculados a temáticas de justicia y verdad histórica como son las investigaciones en torno a los detenidos-desaparecidos y las reivindicaciones mapuches, lo que puede haber influido en las repercusiones del caso Pinochet.

**Tabla 3. Ranking principales hechos informativos en 1998
(En 24 Horas, Teletrece y Meganoticias; del 01-01 al 31-12)**

	Nº notas	Segundos
Caso Pinochet	2.479	222.561
Cambio mando FF.AA. Pinochet senador	544	53.318
Sequía/crisis energética	505	36.056
Crisis económica	476	33.397
Contaminación aire	473	32.463

**Tabla 4. Ranking principales hechos informativos en 1999
(En 24 Horas, Teletrece y Meganoticias; del 01-01 al 31-12)**

	Nº notas	Segundos
Elecciones	2.116	198.308
Caso Pinochet	2.213	171.323
Sequía	864	64.288
Conflicto mapuche	723	50.482
Casos detenidos/desaparecidos	527	38.628

Los principales temas y escenarios puestos en la televisión

En lo referente a contenido el caso Pinochet se traduce en un relato caracterizado por su amplitud y complejidad. Esta conformado por la presencia simultanea o en sucesión desordenada de un gran número de informaciones de distintos niveles: hechos concretos y hechos discursivos, algunos de gran cercanía e impacto vivencial y otros propios de realidades más abstractas y lejanas. También se caracteriza por el despliegue de diferentes tematizaciones y distintas dimensiones sociosemánticas: jurídicas, políticas y ciudadanas; valóricas culturales e históricas.

En su desarrollo televisivo el caso Pinochet conforma un relato episódico, organizado a través de hechos o temas marcatorios en torno a los cuales giran aspectos más permanentes y reiterativos.

El primer episodio esta marcado por la detención del general. Este se inicia el 13 de octubre del 98 cuando los noticiarios informan que un juez español ha solicitado la autorización del gobierno británico para interrogar a Pinochet. La contundencia de este anuncio es desmentida por el ministerio de relaciones quién le quita verosimilitud al afirmar que esto no podrá suceder porque el senador ha viajado con pasaporte diplomático.

Sin embargo, el 17 de ese mes se conoce que Pinochet ha sido detenido y permanece en esa calidad en la clínica donde ha sido operado. El panorama informativo se ve altamente impactado en sus ámbitos políticos y ciudadanos. El ejecutivo chileno protesta porque se habría violado la inmunidad diplomática y fija su postura "los delitos que se cometen en Chile deben ser juzgados en el país". Esta posición no es compartida por todos los sectores de la Concertación y se muestra una ruptura al interior del gobierno. Paralelamente las audiencias televisivas asisten al espectáculo de las primeras manifestaciones callejeras en pro y en contra de lo sucedido.

En este capítulo inicial lo que se comunica a la ciudadanía es la inesperada ocurrencia de un hecho producto de acciones foráneas que escapa a los deseos y facultades de las autoridades nacionales. Acontecimiento que alegra a sectores de la sociedad y produce un gran malestar en otros y cuyas consecuencias todavía no son aquilatables para el chileno medio.

Pasado el primerísimo impacto se ponen otros acentos en el relato que alertarían a la opinión pública respecto a los temas de la *governabilidad* y la *estabilidad social*, los que se centran en las fuertes y contradictorias reacciones producidas por la detención. En las pantallas de la televisión se habla de las divergencias producidas en la Concertación y manifestadas primordialmente a través del publicitado viaje de diputados socialista a Londres para apoyar la detención. A la presentación de este clima de conflictividad al interior del gobierno, se agregan informaciones intranquilizantes respecto de las condiciones de gobernabilidad: los miembros de las Fuerzas Armadas estarían culpabilizando a las izquierdas, incluidas las concertacionistas, de la detención de su Capitán General y la derecha enarbolaría la amenaza de una crisis interna que afectaría el orden social.

El 4 de noviembre sucede un nuevo hecho concreto que hace aumentar los temores y esperanzas respecto al enjuiciamiento de Pinochet; se inician las audiencias para resolver el recurso de amparo presentado en favor del General, quien ha sido trasladado a un centro asistencial. En el panorama nacional y comunicativo se vuelven a agitar los fantasmas del conflicto y de ingobernabilidad, esta vez, encarnado en la figura de poder del Consejo de Seguridad Nacional, ya públicamente utilizada en conflictos cívico-militares anteriores. Las Fuerzas Armadas evalúan convocar al consejo con el apoyo manifiesto de dirigentes de Renovación Nacional (RN) y la Unión Democrática Independiente (UDI).

La imagen de ruptura de la convivencia política se fortalece a través del conocimiento público de las activas movilizaciones de sectores contrarios y proclives a la detención del senador. La Fundación Pinochet pide a sus partidarios que trabajen por la liberación, mientras que la Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos se declara en vigilia permanente. A ello también contribuyen los bullados viajes de personeros políticos a Londres.

Es decir, durante parte de octubre y comienzos de noviembre del 98 los chilenos asisten al despliegue de un panorama nacional televisivo (distinto al habitual marcado hasta entonces por la prevalencia del deporte y los temas policiales) que desdice definitivamente el escenario de consensos que se habría tratado

de instaurar en lo público desde el inicio de la transición. Por primera vez, desde el fin del gobierno de la Unidad Popular, se muestran abiertamente los fundamentales desacuerdos existentes en la clase política y las profundas y no resueltas diferencias en temas claves para la convivencia nacional.

Sin embargo, las imágenes de ruptura del orden democrático y el tema de la pérdida de soberanía nacional en torno al cual se busca movilizar a la ciudadanía para concitar el apoyo a posturas coincidentes del gobierno y de los pinochetistas, no serán los elementos más gravitantes en el desarrollo del Caso Pinochet.

Pasado el momento de la detención y luego del impacto producido por el primer juicio en la Cámara de los Lores relativo a la inmunidad, decae la atención periodística frente a los acontecimientos que siguen un ritmo más lento de propio de los procesos judiciales. La información refiere a aspectos legales o reservados más difíciles de seguir e interesar a un público medio. En general las diversas notas dan cuenta de presiones y negociaciones que atañen a las esferas de poder y que son acompañadas por movilizaciones de los grupos más activamente partidarios en pro o en contra de la detención. El elemento de mayor interés para un público espectador es la interrogante que se establece acerca del destino de Pinochet en vista del amplio e intenso despliegue de renovados esfuerzos de las partes por apoyar el definitivo enjuiciamiento o lograr el regreso a Chile del senador Pinochet. A veces las informaciones parecen indicar el triunfo de las tesis favorables al regreso de Pinochet (impugnación del primer fallo y reconocimiento de la jefatura de Estado); otras refuerzan las ideas de la extradición (por ejemplo aquellas sobre el curso de los alegatos y los acentos puestos en los caso de tortura).

Sin embargo, en el escenario telemediado se muestra el cuadro tranquilizante de un ejecutivo que, aunque no tiene poder para cambiar los hechos concretos, logra con éxito contener y encausar las posible reacciones disruptivas para la convivencia nacional que ellos podrían producir.

Priman las imágenes de unas Fuerzas Armadas y una derecha que aceptan como adecuados los caminos jurídicos asumidos por el ejecutivo, aunque después del fallo de inmunidad desfavorable, el Ejército rompe con el perfil moderado y de subordinación mantenido hasta entonces e inicia una etapa de mayor protagonismo haciendo públicas variadas reuniones de sus miembros.

También se logra establecer la imagen de acuerdo en la Concertación pese a la difusión de elementos de conflicto como el documento del Partido Socialista

donde expresa su descontento respecto al camino emprendido por el ejecutivo. Por otro lado, desde las agrupaciones defensoras de los derechos humanos, fuertemente involucradas con el enjuiciamiento a Pinochet, se transmite una señal de espera tranquila basada en la confianza depositada en la justicia internacional.

Junto a lo anterior y como importante contraparte que invita a una lectura distinta de los hechos, se produce un creciente posicionamiento del tema de las violaciones de *derechos humanos* ocurridas durante el régimen militar. A ello colabora una inédita visibilidad de víctimas y de relatos de violaciones, como, así mismo, el interés periodístico despertado en torno a la marcha de las investigaciones judiciales llevadas por el Juez Guzmán. Reiteradamente aparecen en televisión, encarnada en rostros humanos y relatos personales, la tortura y la indefensión. Nunca como en ese momento los chilenos ven en lo público con tanta frecuencia y de manera tan destacada, las imágenes de los detenidos desaparecidos enarboladas por familiares. Los dirigentes de las organizaciones de derechos humanos alcanzan un mayor protagonismo y sus posturas logran una mayor difusión. También, y fundamentalmente a través de las investigaciones judiciales, empieza a cobrar realidad la señalización de culpabilidades. Aparecen con frecuencia en las pantallas imágenes de miembros de las Fuerzas Armadas llamados a declarar a los tribunales.

También es necesario consignar que se van introduciendo dos elementos en el relato televisivo que parecen haber sido gravitantes en los climas de opinión cada vez más favorables al regreso de Pinochet. El primero es el progresivo posicionamiento de la posibilidad de enjuiciamiento del general en Chile, que esta fuertemente vinculado al conocimiento de la expedita marcha de las investigaciones en torno a la violación de derechos humanos. Frente a una audiencia en lo primordial preocupada por temas contingentes relacionados con la vida cotidiana pero a la vez más alerta y tocada por las pasadas violaciones a los derechos humanos, la posibilidad de que se haga justicia en Chile produce conformidad. El segundo elemento es la vasta y dramática presentación del rápido deterioro de la salud del general que pasa a constituirse en una de las temáticas centrales de la información televisiva. Ello contribuye de manera importante a movilizar sentimientos de conmiseración y los deseos de una pronta salida a una situación que produce más cansancio que interés. La aplicación de razones humanitarias se legitima así no sólo como una salida viable sino que, además, deseada.

Esta parte del Caso Pinochet llega a su fin cuando el 2 de marzo los noticiarios informan que Pinochet viaja rumbo a Santiago y cuando el 3 de marzo se

transmiten las imágenes de la llegada de un envejecido General que sonriente y levantándose de su silla de ruedas, recibe los honores de las Fuerzas Armadas.

Algunas conclusiones

A modo de conclusiones, se puede decir que el tratamiento del caso Pinochet en televisión contribuyó de manera importante a la modificación del escenario político nacional. Se cambiaron algunas ideas-fuerzas que se habían impuesto en el escenario público como fundamentales para llevar adelante la transición (la mitificación del consenso y el temor a la confrontación), se abrieron caminos de reconocimiento y reelaboración de aspectos negados del pasado (violación de los derechos humanos) y, en general se mostró una significativa capacidad de los actores políticos (incluidas las fuerzas armadas) para negociar acuerdos y limitar los conflictos frente a las circunstancias e intereses del presente.

El intento de establecer las principales imágenes que instaló la televisión nos proporciona lo siguiente:

1. Pinochet dejó de ser una figura intocable.
2. Se puso de manifiesto que si bien se había superado el ayer y los chilenos vivían en un presente distinto; esto no significaba la negación del pasado y sus traumas.
3. Se generalizó no sólo la idea sino también la creencia de que en el gobierno militar se cometieron atroces violaciones a los derechos humanos y que en ellas participaron las Fuerzas Armadas.
4. Se demostró que la democracia chilena es capaz de resistir niveles de conflictividad importantes pese a que los consensos preconizados no hayan sido logrados.
5. Se dejó ver que hay polarización entre algunos chilenos, pero que ésta no afecta el acontecer cotidiano del chileno medio.
6. Se perdió el temor irracional al diseño: los chilenos pueden pensar de manera diferente sin entrar en confrontaciones.

Con respecto a los actores, se transmitieron las siguientes imágenes:

- La capacidad de amenaza de las Fuerzas Armadas tiene límites
- La derecha tiene intereses más fuertes que la defensa de Pinochet y del Régimen Militar
- Al Ejecutivo le preocupa sobre todo la gobernabilidad y no está interesado en el tema de la verdad acerca del pasado.
- Existen diferencias importantes respecto de los derechos humanos en la Concertación, pero priman las razones e intereses vinculados a la gobernabilidad
- Aunque el Gobierno chileno no tiene poder para imponer sus puntos de vista en el campo internacional, resultó efectivo en negociar razones para conseguir el regreso de Pinochet a Chile.

HASTA EL FIN DE LA IMPUNIDAD: PINOCHET EN LONDRES

Laura Paxton*

"(...) la condición de su liberación en Londres es una metáfora sobre lo que él intento imponer en Chile. Pinochet puede sufrir de deficiencia mental, pero su arresto asegura que Chile y el resto del mundo puedan experimentar una restauración y que nunca se olviden quien fue el general Pinochet y qué hizo. No hay duda de que pasará a la historia como el hombre cuyo nombre se volvió sinónimo de violaciones a los derechos humanos y que entrará al léxico de nuestro vocabulario como un nuevo verbo, el miedo de los dictadores a los brazos de la justicia"

Peter Kornblush, Senior Analyst, National Security Archive¹

16 de octubre de 1998. Pinochet, senador vitalicio, general en retiro y ex dictador de la república de Chile, anciano, convaleciente de una operación a la columna, fue arrestado debido a una solicitud de extradición por parte de España. En un intento por responsabilizarlo de los miles de desaparecidos y cientos de miles de torturados bajo su régimen, el arresto era producto de una orden de detención por crímenes de tortura, asesinato, genocidio y secuestro.

¿Cómo sucedió que el general, otrora invencible, se viera enfrentado a una acusación por crímenes contra la humanidad? ¿Por qué la extradición fue cursada ante un tribunal inglés y no uno chileno? Y finalmente ¿Cuál es el futuro que le espera a otros dictadores y violadores de derechos humanos?

El caso de Pinochet resulta paradigmático pues representa la primera vez en la historia de las relaciones internacionales donde un ex Presidente de un Estado soberano es acusado en una corte extranjera de ser responsable de crímenes contra la humanidad cometidos bajo su mandato, en tiempos de paz. Este cambio en las relaciones internacionales es de máxima importancia puesto que demuestra de manera fehaciente la preeminencia de normas internacionales sobre los asuntos domésticos de un Estado soberano.

* Quisiera agradecer a todos quienes, durante más de dos años, me han ayudado en el proceso de escribir esta tesis, de la cual este artículo muestra sólo una parte. Especialmente quisiera agradecer a mis profesores Terry L. Karl y Abraham D. Sofaer de la Universidad de Stanford. Gracias a Carolina Stefoni de FLACSO-Chile por asistirme en la traducción.

Desde fines de la segunda guerra mundial, la promulgación de una serie de tratados y convenciones sobre derechos humanos buscaron la prohibición de actos tales como asesinatos, torturas, arrestos arbitrarios, desapariciones y genocidio. Sin embargo hasta el día de hoy existen dictadores de todo el mundo que continúan cometiendo tales actos bajo absoluta impunidad, convencidos de que incluso después de abandonar el poder, ellos podrán descansar en paz, fuera del alcance de la justicia. El caso Pinochet, sin embargo, ha cambiado de manera radical la topografía legal que enfrentan los violadores de derechos humanos. Su detención, unida a la solicitud de extradición proveniente de 4 países distintos, demuestran la existencia de un consenso internacional en donde naciones individuales buscan una reinterpretación de la ley internacional con el objeto de revertir la larga tradición de impunidad. Tales naciones sostienen estar en su derecho al privilegiar la responsabilidad de los violadores de derechos humanos por sobre las fronteras nacionales. La persecución hacia estos individuos, considerada alguna vez como algo imposible, hoy se ha convertido en una clara probabilidad.

El presente artículo examina las implicancias del caso Pinochet en el contexto internacional. ¿Qué precedentes positivos establece este caso y cuáles son sus impactos negativos? Es posible extraer distintas lecciones las que ofrecen tres posibles escenarios que enmarcan futuras persecuciones a los violadores de derechos humanos, cada uno con sus propias ventajas y desventajas.

En 1973 Pinochet generó una inmediata reacción por parte de las organizaciones defensoras de los derechos humanos. Un cuarto de siglo más tarde, se da inicio a la aplicación de una ley de derechos humanos internacionales, llevada a cabo por la misma comunidad que los defendió tras el golpe de Estado en Chile. Este caso da cuenta hasta donde los individuos son capaces de generar una opinión mundial y una fuerte acción. Sólo durante el mes de febrero de 2000 el secretario de Estado británico, Jack Straw recibió 47.000 cartas proveniente de todas partes del mundo, en protesta por su anuncio de que podría devolver al general Pinochet a Chile por razones humanitarias.

Sólo con ejemplos verdaderos se logra sentar precedentes y Pinochet fue uno de esos ejemplos. El día en que la corte de los Lores Británicos leyó su decisión frente al parlamento, fueron recibidos con cerca de 3.000 cruces puestas a las afueras del parlamento en homenaje a las víctimas chilenas de los abusos cometidos. Tal demostración nos viene a asegurar de que los crímenes cometidos por el general Pinochet no serán olvidados.

La confusa decisión de la Corte de Apelaciones en Marzo 1999

Si bien lo central en el caso Pinochet es mostrar la posibilidad de someter a juicio a ex gobernantes por crímenes cometidos contra la humanidad, éste delimita a su vez la forma en que tales acusados pueden ser procesados. La aplicación de la doble criminalidad por parte de la Corte de Apelaciones en marzo sugiere que los hechos de tortura cometidos después de la ratificación de la Convención de Tortura por parte de los países involucrados, son crímenes sujetos a extradición. Sin embargo, la ausencia de unanimidad respecto de la determinación de fechas críticas, deja abierta la discusión sobre cuándo establecer tales fechas. En cuanto a los casos de extradición, la Convención convierte a la tortura en un crimen de carácter universal que asegura a los firmantes una jurisdicción universal.

El caso Pinochet deja atrás un número de potenciales problemas y preguntas sin respuestas. En términos de implicancia del sistema legal inglés, la revelación de las conexiones entre Lord Hoffman y Amnesty International llevó a que la decisión de la Corte de Apelaciones de noviembre fuera anulada. Esto sugiere que en el caso de que un juez pudiese tener ciertas subjetividades frente a un caso, éste puede ser rechazado.

La decisión tomada por la mayoría de la Corte de Apelaciones en marzo 1999 se basó casi exclusivamente en las investigaciones realizadas por Lord Hope of Craighead. Debido a esto, la decisión de los lores envió señales respecto de que es posible para los jueces liderar decisiones particulares, sin beneficiarse de las sugerencias de los defensores, fiscales y expertos en legislación internacional. En términos del sistema legal europeo, lo intrincado de la Comisión Europea de Extradición que desiste de la *prima facie*², permite que esté abierto a futuras manipulaciones.

Para el sistema legal internacional el caso devela una paradoja: Si Pinochet fuera considerado responsable sólo por las acusaciones de actos de tortura, ¿Por qué no lo pueden ser los homicidios y desapariciones documentados bajo su régimen? Si bien estos crímenes no son de carácter universal, si son crímenes contra la humanidad. Desde que los cargos de genocidio fueron imputados a Pinochet, luego de que se revelara que los asesinatos fueron indiscriminados y no producto del accionar de un grupo en particular, parece contraproducente que actos de asesinato sean aceptados como legítima defensa en la legislación internacional.

¿Qué leyes y qué reglamentos son justos y consistentes de aplicar en futuros

enjuiciamientos a violadores de derechos humanos? El caso Pinochet es el caso de un ex dictador, pero ¿qué sucederá con los actuales jefes de Estado? Si la Convención de la Tortura los puede despojar de su inmunidad *ratione personae*, ¿qué le impide a la Convención actuar de tal modo? Gracias a este caso, sabemos que ex gobernantes pueden ser juzgados por crímenes contra la humanidad. Sin embargo, ¿es esto aplicable a oficiales de gobierno o diplomáticos? Si es aplicable a ex dictadores, ¿puede serlo para aquellos gobernantes elegidos democráticamente?

Las implicancias del caso Pinochet: Proyecciones para el futuro

¿Será posible que futuras cortes que enfrenten casos de violaciones de derechos humanos, eviten la confusión, ambigüedad y oscuridad que ha estado presente en este caso? ¿Pueden acaso establecer claros precedentes que terminen por disuadir a los violadores de derechos humanos? La respuesta es compleja. Al parecer existen tres formas de continuar con la persecución a violadores de derechos humanos.

La primera es el "modelo Pinochet" donde cortes nacionales invocan tratados para defender la falta de impunidad. La ley universal contra delitos a la humanidad está aún en pañales. El caso Pinochet es una decisión significativa en ir en contra de la impunidad de los acusados, pero está poco claro que tan permanente puede ser este precedente. Las leyes aún son confusas y la interpretación de la Comisión contra la Tortura hecha por la corte inglesa es una interpretación hecha por una corte nacional, posible de ser rebatida por otra corte. Incluso, tal como se señaló con anterioridad, hay muchas imperfecciones en este modelo de procesamiento. Si bien juicios hechos por cortes nacionales son mejores que nada, aún existen otros dos modelos alternativos.

El siguiente modelo para continuar procesos contra los violadores de derechos humanos, es el "Precedente Milosevic" o la denuncia hecha por el tribunal de crímenes de guerra de la Haya, Naciones Unidas. Si bien esto evita el tema de la jurisdiccionalidad de la ley, su efectividad es cuestionable por cuanto Slobodan Milosevic continuaba hasta hace poco como jefe de Estado en Serbia y aún habrá que esperar para someterlo a juicio.

La tercera y más razonable de las posibilidades es la creación de una Corte Penal Internacional (CPI) que tenga jurisdicción sobre crímenes universales sin que sea posible disuadir en atención a razones de amnistía o inmunidad.

En términos generales, esta sería una corte cuya razón de ser sería llevar a juicio a aquellos que cometen crímenes contra la humanidad. Tal como lo señala Mary Robinson, alta comisionada de derechos humanos en las Naciones Unidas: *"Ad hoc tribunals and ad hoc rulings are not the same as the international criminal court. Those who violates human rights need to know that they will be brought to justice"*³.

Hay sin embargo, una serie de problemas que se derivarían de una corte penal internacional. Lo primero es la dificultad que enfrentaría la ratificación de la Corte Penal Internacional por parte de los jefes de Estado, pues éstos lo pensarían dos veces antes de firmar por miedo a que algún día se vuelva contra ellos, dado que no existiría forma alguna de amnistía o inmunidad que los salve.

Segundo, la creación de la CPI requiere que las naciones cedan parte de su soberanía a favor de un cuerpo internacional sobre el cual ellas no tendrían ningún poder.

Quizá estas razones expliquen por que la Convención de Roma ha sido ratificada sólo por 6 países, de un mínimo de 60 que son requeridos. Es probable que las Naciones Unidas reciba las 60 ratificaciones, pero es poco probable que estas vengan de las potencias mundiales. A países como los Estados Unidos y algunos países del Comunidad Europea les preocupa ceder parte de su soberanía judicial a un cuerpo internacional aún desconocido. Sin la ratificación de las naciones poderosas, queda por ver qué tan efectivo podría ser la CPI.

Hoy en día podemos ver algunos intentos por parte de la comunidad internacional para poner fin a las prácticas de tortura y genocidio cometidas en el mundo. Los cascos azules de las Naciones Unidas, convenciones internacionales de paz, declaraciones internacionales sobre derechos humanos, comisiones de verdad y reconciliación y tribunales internacionales de guerra constituyen en su conjunto grandes esfuerzos para prevenir nuevas violaciones a los derechos humanos. Después de la detención de Augusto Pinochet, se ha originado cierto consenso en torno a que la violación de la soberanía nacional puede llegar a justificarse si ésta sirve como mecanismo para detener crímenes tales como la tortura. Si bien estos métodos, tal como sucedió en el caso de Pinochet, tienen problemas, su importancia radica justamente en que son una prueba de que la opinión mundial no tolerará la brutalidad con la resignación que la caracterizó en el pasado.

Hace 25 años atrás, el nombre de Pinochet para algunos significó el hombre

que liberó a Chile del marxismo. Fue él quien cumplió con la profecía de Kissinger, salvando a Chile de convertirse en un país comunista debido a la irresponsabilidad de su pueblo⁴. Para algunos fue la promesa de estabilidad y prosperidad, para otros en cambio fue quien avaló torturas y asesinatos.

En palabras de Ariel Dorfman, escritor chileno, en septiembre de 1999:

"An alteration, however slight, has occurred in our collective imagination, along with a more visible change, of potentially enormous magnitude, in international jurisprudence. Even if Pinochet is freed tomorrow or the next day. Even if he is returned to Chile because he is too old or infirm to stand trial or because it is convenient to those who govern us to pretend this is so. Even if he has not repented for his crimes. Here is what the General can no longer change or control: his name no longer belongs to him. For decades I was ashamed that Chile had unfortunately given humanity the word as well as the person Pinochet. Who would have thought that the word, at least, would end up being one of our gifts to the planet, fervently notifying every child who is born on this Earth that they must never, under no circumstance whatsoever, not ever, be a Pinochet⁵".

El senador Augusto Pinochet ha ganado notoriedad internacional respecto de las violaciones a los derechos humanos cometidos bajo los 17 años de su régimen en Chile. Sus crímenes, sin embargo, palidecen al compararlos con la represión de Ríos Montt en Guatemala, de Joseph Stalin en la ex URSS. Adolf Hitler en Alemania, el líder serbio Slobodan Milosevic, Sadam Hussein en Iraq, el Pol Pot en Cambodia o el exterminio sistemático de los Tutsis en manos de los Hutus en Ruanda. En el siglo XX muchos han cometido atrocidades aún mayores; sin embargo, son muy pocos los responsables.

En la medida en que se presentan querellas en contra de ex gobernantes, las denuncias en cortes nacionales se multiplican. El mensaje es claro: poder, amnistía e impunidad en una nación soberana no puede proteger a nadie de los brazos de la justicia. Una mirada al estado de los dictadores en el mundo demuestra que gobiernos y gobernadores han aprendido de la lección.

Tabla 1
Ex dictadores viviendo en el exilio
Probabilidades de extradición o Prosecución por crímenes contra la
humanidad

Nombre	País de origen	Posición oficial	País de exilio	Acusación contra crímenes a la humanidad	Probabilidades de extradición / Procesamiento
Idi Amin	Uganda	Jefe Estado 1971- 1979	Arabia Saudi	Expulsa a población asiática; homicidios: 100- 300.000	Ninguna. La hospitalidad beduina requiere la protección de sus huéspedes
Elizaphan Ntakirutimana	Ruanda	Pastor adventista del séptimo día	Texas, Estados Unidos	Masacre a cientos de Tutsis en 1994.	Buenas. Posible deportación de los Estados Unidos al tribunal de crímenes en Ruanda
Romeo Lucas García	Guatemala	Jefe de Estado 1978-1982	Venezuela	Genocidio de la población Maya	Poco. Existe cargos en España, pero aún no recibe el soporte de los EE.UU
Donaldo Alvarez	Guatemala	Ministro del Interior	Estados Unidos	Comisión de verdad de las Naciones Unidas le acusó de dirigir cuadrillas de ascinos	Poco. Existe una investigación desde España, que aún no recibe el soporte de los EE.UU
Milton Obote	Uganda	Jefe de Estado 1980-1985	Zambia	Tortura a prisioneros militares; asesinato a 100 - 3000.000	Poco/Nada. Aún vive tranquilamente en Zambia
Mengitsu Haile Miriam	Etiopía	Jefe de Estado 1974 - 1991	Zimbawe	Homicidio de 10.000+ enemigos políticos en "terror rojo", 200.000+ presidios arbitrarios	Ninguna. Zimbawe rechazó solicitud de extradición. Fue a Sud Africa por tratamiento médico, donde se rechazó nueva solicitud extradición. Pidió asilo en Corea del norte
Eugenio Vides Casanova	El Salvador	Comandante de la Guardia Nacional; Ministro de Defensa	Miami, Florida	Tortura y homicidio a miles de Salvadoreños	Buena. Posibilidad de ser procesado bajo el Alien Tort Claims Act, antigua ley en EE.UU

José Guillermo García	El Salvador	Ministro de Defensa 1979 - 1983	Miami, Florida	Tortura y homicidio a miles de Salvadoreños	Buena. Posibilidad de ser procesado bajo Alien Tort Claims Act de 1789
Raoul Cedrás & Phillipe Biamby	Haití	Generales y jefes de Estado 1991-1994	Panamá	Homicidio, tortura y violaciones a miles de víctimas	Ninguna. Panamá rechazó extradición aún cuando Panamá ratificó la convención contra la tortura
Emmanuel "toto" Constant	Haití	Comandante de FRAPH, escuadrón de la muerte bajo Cedrás. 1990s	Nueva York, Estados Unidos	Acusado de homicidio, tortura e incendios, apoyado por la CIA	1987 Ninguna. Liberado de custodia americana bajo pacto secreto, con el cual puede
Alfredo Stroessner	Paraguay	1954-1989	Brasilia, Brasil	Tortura. Operación cóndor	"auto-deportarse" Confusa. No se han realizado
Jean-Claude "Baby doc" Duvalier	Haití	1971-1986	La Rivera o París. Francia	Miles de homicidios y detenciones arbitrarias	solicitudes. Ninguna. 9/99 se denegó el ruego por no corresponder a definición Francesa de crímenes contra
Hissien Habre	Chad	1982 - 1990	Dakar, Senegal	40.000 homicidios políticos, más de 200.000 torturas	la humanidad Buena. Permanece en custodia en
Ely Ould Dah	Mauritania	1990s	Francia	Tortura	Dakar, Senegal Buena. Permanece en custodia en Francia

Tabla N° 2

**Dictadores y ex dictadores que viven en países de origen:
Probabilidades de extradición y procesamiento por crímenes contra la
humanidad**

Nombre	País de origen	Posición oficial	Acusación	Probabilidades procesamiento en país de origen	Probabilidades extradición del país de origen
Efraim Ríos Montt	Guatemala	Jefe de Estado 1982-1983	Más de 200 mil homicidios, genocidio étnico, tortura	Poco probable. Actual líder del Frente Guatemalteco Republicano ⁷	Poca. Solicitud interpuesta por R. Menchu en cortes españolas. Autoridades guatemaltecas no le extraditarán
Benedicto Lucas	Guatemala	General de las Fuerzas Armadas de Guatemala	Lucas habría dicho "porque la mayoría de los indígenas apoyan la guerrilla, será necesario destruir varios pueblos"	Poco probable	Poca. Le investigan españoles. Gob. Guatemalteco difícil que extradite
Ariel Sharon	Israel	Ministerio de Defensa	Bombardeo de Beirut del Oeste. Participó en homicidio a 2.000 palestinos en campos de refugiados	Poco probable	Ninguno; líder del partido "Likud" de la oposición
Hugo Banzer	Bolivia	Jefe de Estado 1971 - 1978	Desapariciones; operativo Cóndor	Poco probable	Poca; activistas llaman a enjuiciarlo, sin resultados
Slobodan Milosevic	Serbia	1989 – 1997. Presidente y Jefe de Estado	Genocidio, violaciones, tortura	Ninguna	Acusado por tribunal de guerra de las N.U. Aún no enfrenta juicio
Radovan Karadzic	Serbia	Líder político de Serbio-Bosnios Jefe FF.AA.	Genocidio	Ninguna	Acusado por tribunal de guerra de las N.U. Aún no enfrenta juicio
Ratko Mladic	Serbia		Genocidio	Ninguna	Acusado por tribunal de guerra de las N.U. Aún no enfrenta juicio
Milan Lukic	Serbia		Homicidio cientos de musulmanes en Visegrad, 1992-1995	Ninguna	Poco. Acusado por Tribunal de Guerra de las N.U.; petición denegada

Ieng Sary	Camboya	Diputado del Pol Pot	Homicidio de 2 millones de camboyanos	Ninguna. Afiliado político de Presidente Hun Sen	Ninguno. No se ha hecho nada.
Henry Kissinger	Estados Unidos	Ex Secretario de Estado	Guerras en el Este. Interferencia en Latinoamérica	Ninguna	Ninguno. Señaló "de todas maneras no estoy preocupado"
Oliver North	Estados Unidos	Ex miembro de del NSC, Marine Lt. Col	Bombardeo (1986) en Libia, 31 muertos	Ninguna. Enfrentó un juicio en Estados Unidos	Ninguno. Declaró "limité mis viajes a algunos países"
Bill Clinton	Estados Unidos	Actual Jefe de Estado (1992-2000)	Bombardeo a industria de Sudán creyendo que era una industria de	Ninguna. Actual Jefe de Estado	Ninguno. Actual Jefe de Estado
Johnny Lumintang	Indonesia	Ex comandante	armas químicas Violaciones a los DD.HH en Timor del Este	Bueno. Enfrenta juicio en EEUU bajo "Tort claims act" de 1978	
Jorge Rafael Videla	Argentina	1976 - 1981	1999. Comenzó con la guerra sucia: tortura y asesinatos	Bueno. Enfrenta juicio por secuestros de los bebés de sus enemigos políticos	Bueno. Españoles esperan obtener su extradición
Leopoldo Galtieri	Argentina	General	Homicidios y desapariciones de más de 30 mil personas		Bueno. Españoles esperan obtener su extradición
Muammar El-Qaddafi	Libia	Actual Jefe de Estado	Expulsó a italianos y judíos; genocidio de kurdos	Ninguna. Actual Jefe de Estado	
Saddam Hussain	Irak	Actual Jefe de Estado	Invasiones a otros países; genocidio de kurdos	Ninguna. Es actual Jefe de Estado	EE.UU apoya a ICC para someter a juicio a sus hijos
Fidel Castro	Cuba	Jefe de Estado desde 1959	Bombardeo a un avión norteamericano. 3 muertos	Ninguna. Es actual Jefe de Estado	Ninguno. Es actual Jefe de Estado
Augusto Pinochet	Chile	1973 - 1990	3.000 homicidios, 10.000 desapariciones	Puede ser. Cortes chilenas analizan a legitimidad de su inmunidad como senador vitalicio	Ninguna. Chile afirmó ser la única nación con derecho a juzgarlo

Tabla N° 3
Acusados de violaciones de Derechos Humanos que temen viajar: El
Precedente Pinochet

Nombre	País de Origen	Posición	Años en su posición	Crímenes de los que es acusado	Acciones tendientes a evitar extradición / procesamiento
Suharto	Indonesia	Ex jefe de Estado	1967 - 1998	1975 invasión a Timor del Este	Buscado por portugueses por homicidios. Se negó a tratamiento médico en Alemania por temor a extradición
Fidel Castro	Cuba	Actual jefe de Estado	1959 - presente	Bombardeo a un avión norteamericano. 3 muertos	Canceló viaje a reunión de OMC en Seattle y Argentina
Oliver North	Estados Unidos	Ex miembro de del NSC		Bombardeo (1986) en Libia. 31 muertos	Ninguno. Declaró "limité mis viajes a algunos países"
Essat Ibrahim Dourih	Irak	Oficial de Sadam Hussein		Genocidio de los kurdos (1988). tortura.	Salió de Austria en agosto de 1999.
Laurent Desire Kabila	Zaire / Congo	Actual jefe de Estado	1997 - presente	Genocidio de refugios Hutu en Ruanda.	Antes de ir a Bélgica exigió seguridad de que no sería enjuiciado.

Conclusión

Hace 12 años, la convención para la tortura era un documento importante pero carecía de las herramientas necesarias para que un Estado se pudiera comprometer con la defensa de los derechos humanos.

Si en un comienzo fue suficiente la promesa de que se acabarían los actos de tortura o negar su existencia, hoy los actos de tortura conllevan promesas de persecución y de justicia para con sus víctimas.

Aún queda mucho por hacer en cuanto a terminar con aquellos actos de violaciones a los derechos humanos, pero hoy existe la esperanza para aquellos que buscan tal objetivo. Esperanza que se vuelve día a día más real.

Notas

- ¹ Traducción Libre de conversación con autora en marzo 2000. National Security Archive. Washington, D.C.
- ² El desistir a los requerimientos de "prima facie" significa que entre los países de la Unión Europea deben de iniciar la extradición inmediatamente después de recibir el requerimiento, sin la exigencia de que el país solicitante entregue pruebas sobre los crímenes alegados. Llevándolo al extremo, basta con que la corte de una nación señale con el dedo a alguien y solicite su extradición, sin siquiera probar la legalidad del alegato.
- ³ "Tribunales ad hoc y decisiones ad hoc no son lo mismo que una corte penal internacional. Aquellos que violen los derechos humanos deben saber de que deberán enfrentar un juicio". Traducción libre. Mary Robinson, Discurso a estudiantes, respondiendo una pregunta de la autora. 1 de noviembre 2000. Universidad de Stanford.
- ⁴ Henry Kissinger, hablando frente al Consejo de Seguridad Nacional. 27 de junio 1970. <http://www.lakota.clara.net/derecho/featu/featu10.htm> y http://www.thirdworldtraveler.com/New_World_Order/New_World_Order.html.
- ⁵ "Una alteración, aunque breve ha ocurrido en nuestro imaginario colectivo, acompañado de un cambio más visible y de enormes potencialidades en la jurisprudencia internacional. Incluso si Pinochet queda libre hoy o pasado mañana. Incluso si es devuelto a Chile debido a que su estado de salud le imposibilita enfrentar un juicio o porque es lo que le conviene a aquellos que nos gobiernan. Incluso si él se arrepiente de sus crímenes. He aquí lo que el general no puede cambiar o controlar: su nombre ya no le pertenece. Por décadas me avergoncé por el hecho de que Chile le hubiese dado a la humanidad una palabra y un personaje como Pinochet. Quien hubiese pensado que esa palabra, al final terminaría siendo nuestro regalo al planeta, dejando en claro que ningún niño que nazca en este planeta podrá ser nunca, bajo ninguna circunstancia, un Pinochet" (traducción libre). Mary Robinson 1 de noviembre de 2000. Universidad de Stanford.
- ⁶ El Frente Republicano Guatemalteco (FRG) es el partido político del Presidente Alfonso Portillo. Montt, el dictador anterior acusado de "genocidio" por el Juez Garzón, es jefe del FRG. Ver: Autor Anónimo "Perils of Guatemalan Populism" *The Americas. The Economist*. 6 mayo 2000. Página 40; Carter, Tom. "Castro calls off visit to Argentina, Indictment fear seen as reason" *Washington Times*. 9 diciembre 1999.

REACCIONES DEL GOBIERNO CHILENO DURANTE EL CASO PINOCHET

Carlos Vergara*

El Centro de Documentación del Area de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile (CEDOC) ha realizado un registro y seguimiento sistemático de los principales acontecimientos nacionales relativo al "caso Pinochet".

Como parte de esta labor, el CEDOC pone a disposición de esta publicación un cuadro síntesis, donde se identifican y sistematizan las reacciones que ha tenido el Gobierno en el "caso Pinochet". Esta síntesis corresponde a una segunda parte y toma el período de Abril de 1999 a Agosto del 2000, que corresponde a la segunda decisión de Straw de extraditar al general Pinochet hasta el fallo de la Corte Suprema chilena que ratificó el desafuero al senador Pinochet. Este seguimiento considera tanto las declaraciones efectuadas, como las acciones desarrolladas desde el Gobierno para solucionar este caso.

Antes de entrar en la lectura de este período revisaremos hechos que marcaron la etapa previa. En octubre de 1998, cuando Pinochet es arrestado en Londres, el gobierno chileno hace una enérgica protesta a su similar británico por considerar violación de inmunidad diplomática. Posteriormente la Cámara de los Lores desconoce la inmunidad soberana de Pinochet. A finales de diciembre del año 98 el ministro del Interior británico, Jack Straw, autoriza a que se inicie el proceso de extradición a España. En tanto, en Chile junto con citar al COSENA, el gobierno debe enfrentar una serie de presiones provenientes de diversos sectores políticos. El 17 de diciembre, 5 lores anulan el fallo, debido a la vinculación de uno de los lores (Hoffman) con Amnistía Internacional, volviéndose el caso a fojas cero. Este hecho hace que se designen nuevos jueces, que en votación posterior decidieron por seis votos contra uno que Augusto Pinochet tenía inmunidad como ex jefe de Estado frente a las acusaciones de delitos cometidos hasta antes de 1988. El 15 de abril de 1999 el ministro Straw decide continuar con el proceso de extradición a España.

* Bibliotecario Documentalista del Centro documentación FLACSO-Chile

Reacciones del Gobierno frente al caso Pinochet

Fecha	Hecho	Reacción
15-4-99	Reacción del presidente Frei ante la segunda decisión de Straw para extraditar a Pinochet	Según el presidente Frei, la decisión de Straw no respetó el principio de territorialidad de la justicia chilena, ya que no definió si los españoles tenían jurisdicción para procesar a Pinochet por delitos cometidos en nuestro país, y pasó por alto que en Chile el senador vitalicio tiene varios procesos en su contra, desechando la capacidad de la justicia nacional para juzgarlo.
15-4-99	Declaración oficial del Gobierno frente a la segunda decisión de Straw para extraditar a Pinochet	En un comunicado, el Gobierno señaló la posición oficial con respecto a la decisión de Straw. Parece importante destacar que el Sr. Straw, al emitir una nueva autorización para proceder, reconociendo él mismo la necesidad de anular la autorización anterior, ha elegido una vez más no pronunciarse sobre las cuestiones de fondo, entregándolas para su análisis a los Tribunales de Justicia. El Sr. Straw no ha querido así asumir la responsabilidad política de responder a la clara indicación de los Lores, en el sentido de "reconsiderar su decisión", sino que se ha limitado a modificarla, aún pretextando que se trata de un "nuevo examen".
5-5-99	Arbitraje	El Gobierno, en un cambio de estrategia, decidió pedir sólo a España la constitución de un grupo arbitral para que dirima el caso Pinochet.
12-5-99	Chile no se hace parte en una eventual revisión de la situación de Pinochet	El Ministro de Relaciones Exteriores, José Miguel Insulza, insistió en que el gobierno no pedirá ser parte interviniente en el eventual proceso de revisión judicial que la defensa personal del general (r) solicitó que se apruebe ante la High Court, a fin de impugnar la decisión del Ministro del Interior británico, Jack Straw, de autorizar el juicio de extradición a España del ex gobernante.
25-5-99	Chile sólo como observador	El Gobierno resolvió participar sólo como observador en la vista de la causa en la que un panel de jueces resolverá si admite o no el recurso de revisión judicial a la decisión del ministro del Interior de Gran Bretaña, Jack Straw.
8-7-99	Informes Médicos	El canciller Juan Gabriel Valdés reconoció que el Gobierno ha recibido varios informes médicos que dan detalle del estado de salud del general (r) Pinochet, precisando que si bien se trata de escritos "reservados", han preocupado a las autoridades chilenas, pues revelan que su situación "es de ciudadano".

Fecha	Hecho	Reacción
9-7-99	Vía Humanitaria	El aparente rechazo a la vía humanitaria no alerta el cuadro que se está conformando en torno al caso Pinochet en Londres y en Madrid. estimaron fuentes del gobierno. "Si el objetivo es traer al general Pinochet a Chile, la forma más expedita es evidentemente la vía humanitaria", dijo Pérez. Aclaró que para que este mecanismo resulte, Pinochet tendrá que tener un estado de salud que amerite esgrimir esas razones, asunto que debería ser resuelto por los médicos británicos.
12-7-99	Valdés positivo ante reacción de Pinochet sobre vía humanitaria	El Canciller Juan Gabriel Valdés, valoró la posición del general Pinochet de respetar la invocación de razones humanitarias para posibilitar su regreso a Chile, señalando que "es positivo que se aclare una imagen que existía hace dos días atrás en el sentido de que él estaba contrario a ese tipo de gestiones", pero reiteró que "como se ha dicho muchas veces, la decisión no es del general Pinochet, sino que será del gobierno británico en su momento".
16-7-99	Recomiendan que Pinochet se retire de la Política	El ministro secretario general de la Presidencia, José Miguel Insulza, insistió que el senador vitalicio Augusto Pinochet debería retirarse de la política activa porque "creo que le haría muy bien al país".
28-7-99	Se insiste que Londres actúa políticamente ante el caso	"El gobierno siempre ha entendido que detrás de la detención del general Pinochet en Londres hubo una decisión política" afirmó el canciller Juan Gabriel Valdés.
9-9-99	Reunión de Valdés con Cook	El Ministro de Relaciones Exteriores, Juan Gabriel Valdés, se reunió en Auckland, en el marco de la reunión de APEC sobre Timor Oriental, con su par inglés Robin Cook, a quien le reiteró el interés gubernamental de que se allane a considerar las razones humanitarias para liberar a Pinochet.
10-9-99	Cancelación de pacto arbitral con España	El Gobierno chileno cancelo el pacto arbitral con España, que data de 1927, al estimar que de nada sirve mantener vigentes acuerdos que, teniendo como finalidad, entre otros, la solución pacífica de controversias, no pueden ser puestos en práctica cuando son requeridos.
14-9-99	Molestia ante negación de arbitraje por parte de España	Molesto reaccionó el Presidente de la República, Eduardo Frei, por la decisión de España de negar la posibilidad de un arbitraje entre ambas naciones para decidir el tema del senador vitalicio Augusto Pinochet. "El camino del arbitraje lo planteó España. ¡Ellos lo propusieron! -sostuvo- Ellos lo propusieron después de la Cumbre de Río, por lo tanto ellos son los que han cambiado de posición, como la han cambiado muchas veces en los últimos meses".

Fecha	Hecho	Reacción
18-9-99	Chile: nada más que decir a España	El Canciller Juan Gabriel Valdés aclaró que no ha solicitado ninguna entrevista a su par español. Abel Matutes, por cuanto Chile no tiene nada más que decir sobre el tema.
21-9-99	Valdés conversa con su colega británico sobre vía humanitaria	El caso Pinochet fue nuevamente objeto de una larga conversación entre los ministros de Relaciones Exteriores de Chile y Gran Bretaña, Juan Gabriel Valdés y Robin Cook, oportunidad en que el Canciller chileno auscultó la factibilidad de que la administración Blair pudiera aplicar consideraciones humanitarias antes o durante el proceso de extradición.
23-9-99	El canciller Valdés molesto en Nueva York por intromisión en proceso político chileno	El Gobierno chileno rechazó en Nueva York los intentos de naciones europeas por dictaminar en qué momento se debió haber concluido el proceso de transición a la democracia en Chile, aludiendo al enjuiciamiento que el juez español Baltasar Garzón pretende realizar al senador vitalicio Augusto Pinochet y al juicio de extradición que se inicia en Londres. El Ministro de Relaciones Exteriores, Juan Gabriel Valdés, calificó tal actitud de "pretenciosa y arrogante demanda", y advirtió del riesgo de que Garzón quiera constituirse en un "justiciero internacional" al atribuirse facultades para juzgar lo sucedido en América Latina como resultado de la guerra fría.
25-9-99	Valdés y su crítica al sistema internacional sobre derechos humanos	El Gobierno chileno denunció ante la comunidad internacional en Nueva York el intento de terceros países por imponer su jurisdicción a Chile y estimó "altamente indeseable" que jueces de otras naciones reclamen competencias para intervenir en el proceso democrático. El Ministro de Relaciones Exteriores, Juan Gabriel Valdés, sostuvo que los vacíos e imperfecciones de los que adolece el régimen internacional de protección de los derechos humanos lleva a algunos estados a actitudes "selectivas, y en ocasiones, paternalistas".
29-9-99	Chile presentará ante la Corte de La Haya competencia del caso Pinochet	El Gobierno de Eduardo Frei comunicó de manera oficial al Ejecutivo de José María Aznar que presentará "antes de fin de año" una demanda unilateral en la Corte Internacional de Justicia de La Haya, con el objetivo de que resuelva si los tribunales españoles tienen competencia para juzgar al general Augusto Pinochet.
2-10-99	El canciller Valdés reformula sus críticas a España	El canciller se mostró más positivo de las relaciones con España, después de conocer el informe de los enviados a La Haya, Jaime Lagos y Alberto Van Klaveren señaló que "Hay un nuevo aire en la conversación con España que, básicamente, se traduce en que la Cancillería está colaborando en el camino de La Haya. Existió muy buena reacción y muy buena fe. Y, así como antes usé palabras duras para referirse a la actitud del Canciller (Abel) Matutes, ahora debo reconocer esta buena disposición que encontraron los embajadores Lagos y Van Klaveren", comentó Valdés.

Fecha	Hecho	Reacción
8-10-99	El gobierno insistirá en razones humanitarias	El Gobierno, descartó que éste signifique un fracaso de sus gestiones en la materia y reforzó sus iniciativas para lograr el retorno del ex gobernante en base a razones médicas y humanitarias. El Canciller entregó una declaración pública en la cual indicó que el Gobierno reconoce el carácter universal de los delitos especificados en la Convención contra la Tortura, pero que, con la misma claridad y nitidez, rechaza la pretensión unilateral que se arrogan tribunales españoles para juzgar hechos acaecidos en Chile, cuyas víctimas son chilenas y cuyo "presunto responsable" es también chileno.
14-10-99	Chile oficializa ante Gran Bretaña pedido de razones humanitarias	El Gobierno chileno oficializó una solicitud a Gran Bretaña para que el ex gobernante Augusto Pinochet sea liberado y se permita su regreso a Chile, apelando al recurso de razones humanitarias por el ostensible y progresivo deterioro de su salud. Valdés indicó que en la nota se pide a Straw que se allane a considerar tanto la avanzada edad de Pinochet como los últimos informes médicos que demuestran que en el último mes su estado anímico y físico se han menoscabado significativamente.
15-10-99	Carta de Frei a Blair	El Presidente chileno, Eduardo Frei, envió una carta reservada y personal al Primer Ministro británico, Tony Blair, en la cual expone la preocupación que le asiste al gobierno por el caso Pinochet y la forma en que éste está afectando la situación interna en el país y las relaciones bilaterales.
28-10-99	Chile no va a la cumbre iberoamericana	El Presidente Eduardo Frei oficializó su decisión de no concurrir a la próxima Cumbre Iberoamericana, e instruyó al Canciller Juan Gabriel Valdés para que encabece la delegación chilena que concurrirá a dicho foro. El ministro Valdés viajará con el claro objetivo de representar el malestar del Gobierno chileno frente al incumplimiento de España del acuerdo firmado el año pasado en Oporto, donde todas las naciones integrantes del pacto acordaron respetar el principio de la territorialidad de la ley.
5-11-99	Gran Bretaña constituirá comisión que revisará al general Pinochet en búsqueda de salida humanitaria	El Gobierno de Gran Bretaña informó a su similar chileno por medio de una nota oficial su intención de comprobar por medio de una comisión médica el actual estado de salud del senador vitalicio chileno. El ministro Valdés dijo que con la respuesta del Gobierno de Londres sólo se confirmaba la seriedad y rigor con el cual se recibió el planteamiento chileno, pero que ello no necesariamente significaba el retorno del ex Mandatario sino que el ministro Straw sólo quería tomar una decisión "informada" llegado el momento.

Fecha	Hecho	Reacción
15-11-99	Valdés asegura que Iberoamérica condenará intromisión en asuntos internos	El Ministro de Relaciones Exteriores, Juan Gabriel Valdés, afirmó que la comunidad iberoamericana condenará implícitamente el intento español por imponer la jurisdicción de sus tribunales y juzgar los procesos democráticos llevados a cabo en América Latina.
16-11-99	Cumbre Iberoamericana rechaza aplicación extraterritorial de las leyes	Con un "enérgico" rechazo a la aplicación extraterritorial de leyes nacionales en terceros países, se clausuró la Cumbre Iberoamericana en La Habana que, en su declaración final, tocó sin nombrarlo el espinoso asunto sobre el proceso en España al senador vitalicio chileno Augusto Pinochet. El Canciller chileno, Juan Gabriel Valdés, interpretó "como un gran triunfo para Chile" la inclusión. En su intervención, Valdés reclamó el derecho de los chilenos y de los demás pueblos latinoamericanos de curar sus propias heridas. "Los chilenos heredamos de una larga tradición democrática. Nuestra transición no requiere de tutorías", planteó.
22-11-99	El canciller Valdés agradece a la Santa Sede	El Juan Gabriel Valdés, agradeció las "gestiones directas" que la Santa Sede ha realizado en favor del general Augusto Pinochet.
15-12-99	Lista presentación ante La Haya	El Juan Gabriel Valdés, confirmó que luego de ser ratificada por el comité asesor de política exterior, ya se redactó la acción judicial que el Estado de Chile presentará ante la Corte Internacional de La Haya por la detención en Inglaterra del general Augusto Pinochet.
11-1-00	Valdés estima que en Chile será más fácil impulsar causas contra Pinochet	El ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Juan Gabriel Valdés, afirmó que con el regreso del general Pinochet, será más fácil impulsar la causa de los derechos humanos en Chile.
12-1-00	El regreso de Pinochet no es una victoria	El ministro de Relaciones Exteriores, Juan Gabriel Valdés, dejó en claro que el Gobierno no considera lo sucedido (decisión de Strav de no extraditar a Pinochet) una victoria. Dijo que ésta se alcanzará cuando realmente haya verdad y justicia en Chile en materia de derechos humanos.
3-2-00	Chile intenta convencer a Bélgica	El Canciller Juan Gabriel Valdés anunció que Chile inició gestiones diplomáticas reservadas ante Bélgica para detener la intervención de este país en el caso Pinochet, a fin de que el senador vitalicio pueda ser repatriado.
2-3-00	Presidente Frei cumple su compromiso de traer al senador Pinochet	El presidente Eduardo Frei señaló que "a pocos días de finalizar mi mandato, he cumplido mi compromiso". Por su parte el canciller Juan Gabriel Valdés dijo que se puso fin al caso "más complejo y difícil" que ha debido enfrentar la política exterior chilena, y que el único responsable de este amargo episodio fue el senador Pinochet.

Fecha	Hecho	Reacción
17-3-99	Chile desiste de ir a La Haya	El Gobierno de Chile desestimó ejercer el derecho de acudir al Tribunal Internacional de Justicia de La Haya para demandar a España de haber violado principios jurídicos en el proceso de extradición del senador vitalicio Augusto Pinochet por supuestos crímenes contra la humanidad.
	Caso Pinochet en Chile	
3-3-00	Piden que Pinochet se margine de la política	El Gobierno exhortó al senador vitalicio Augusto Pinochet a marginarse definitivamente de toda actividad política del país. El Ejecutivo objetó la actitud de Pinochet y de sus partidarios, la que calificó de "desafiante".
5-3-00	El canciller Valdés estima que si Pinochet se retira no enfrentará nuevos juicios	El canciller, Juan Gabriel Valdés, afirmó que si Pinochet "se retira de la política y los exámenes médicos confirman lo que han señalado los médicos británicos, es muy probable que no enfrente juicios. Pero si pretende volver a tener algún tipo de protagonismo de alguna naturaleza, no sola mente va a tener los juicios que tiene hoy, va a tener más y no sólo de los adversarios judiciales que tiene hoy".
5-3-99	Molestia en el Gobierno por ceremonia de recibimiento de Pinochet	El ministro Secretario General de la Presidencia, José Miguel Insulza, señaló con respecto a la ceremonia de bienvenida del general Augusto Pinochet, que "el Ejército decidió recibirlo, y la forma de hacerlo excedió el límite de lo razonable, porque todos sabíamos lo que esto iba a provocar en el mundo". Todas esas cosas a su juicio "son una provocación".
7-3-00	Frei: España no puede dar lecciones de democracia	El Presidente Eduardo Frei manifestó que España no puede dar lecciones de democracia a Chile pretendiendo que los tribunales de ese país juzguen al general retirado Augusto Pinochet. "En España hubo treinta años de dictadura de el general Francisco Franco y se quedaron callados después. Que no nos vengan a dar lecciones a nosotros".
11-3-00	Pinochet es problema de la justicia	El Ministro de Defensa, Mario Fernández, señaló que el caso Pinochet "es un problema de la justicia. No es un tema de mi cartera".

Fecha	Hecho	Reacción
12-3-00	Lagos: decisión es judicial	El presidente Ricardo Lagos señaló que "como lo he dicho y se lo dije al Poder Judicial cuando los visité, mi rol como Presidente de la República es respetar las decisiones de los Tribunales. El trabajo que ha venido haciendo en esta materia el ministro Juan Guzmán Tapia ha sido muy importante y las decisiones que se adopten serán dentro del ámbito judicial".
17-3-00	Definitivamente, Chile, no va a La Haya	El Gobierno de Chile desestimó ejercer el derecho de acudir al Tribunal Internacional de Justicia de La Haya para demandar a España de haber violado principios jurídicos en el proceso de extradición del senador vitalicio Augusto Pinochet por supuestos crímenes contra la humanidad.
18-3-00	El Gobierno reitera que intervendrá en el caso Pinochet	El Gobierno chileno reiteró a la oposición que no intervendrá en el proceso judicial que se sigue contra el senador vitalicio Augusto Pinochet y que se acatará el fallo de los tribunales de justicia sobre la petición de desafuero que se formuló ante la Corte de Apelaciones.
20-3-00	Lagos pide que se deje trabajar a los tribunales	El Presidente Ricardo Lagos, pidió que en el caso del general (r) Augusto Pinochet se hable menos y que se deje trabajar a los tribunales de justicia. "El retiro (de Pinochet) será más digno si dejamos hacer las cosas que hay que hacer. Hay que hablar menos y dejar que las instituciones funcionen", declaró el Jefe de Estado.
4-4-00	Gobierno da garantías	El Ministro del Interior, José Miguel Insulza, dio garantías de que el gobierno del Presidente Ricardo Lagos hará respetar el fallo de los tribunales de justicia sobre el senador Pinochet.
5-4-00	Gobierno pide no mezclar dos asuntos	El Ministro del Interior, José Miguel Insulza, señaló que "sería muy lamentable", que la oposición pretenda vincular un tema netamente judicial con las reformas políticas porque no es posible que un gobierno convenga en sentarse con diputados y senadores a discutir el tema del desafuero de Pinochet.
7-4-00	Lagos: El país está tranquilo	El Presidente Ricardo Lagos dijo que el país "está muy tranquilo", esperando el fallo de las instituciones que están a cargo de definir su situación, y reiteró que lo que se debe hacer es dejar que las instituciones funcionen.
12-4-00	Pinochet no interfiere en mesa de diálogo	El Ministro de Defensa, Mario Fernández, descartó que la mesa de diálogo se vea afectada por situaciones coyunturales derivadas de la vista del desafuero del senador Pinochet en la Corte de Apelaciones de Santiago.
26-4-00	El presidente Lagos señala que lo de Pinochet es un antejuicio	El Presidente Ricardo Lagos, señaló que "¡nadie está intranquilo en el Chile de hoy!". "No interferamos a la justicia y que la justicia hable: Lo que hoy tenemos es un antejuicio, no es un juicio. No me cabe ninguna duda que la resolución que de ahí surja será respetada por todos".

Fecha	Hecho	Reacción
28-4-00	Chile está cumpliendo ante el mundo	El presidente de la República, Ricardo Lagos, dijo que "le dijimos al mundo que en Chile se hacía justicia". Es lo que está ocurriendo en estos días y lo único que pido es respeto a lo que hacen los tribunales. Y las inquietudes, por respetables que sean, deben procesarse internamente. "Chile sí se va a inquietar el día que las instituciones no funcionen", recalcó.
11-5-00	Gobierno acusa a la oposición de condicionar acuerdos	Los ministros del árca política acusaron a la derecha de condicionar la agenda social a la situación del senador Pinochet en los tribunales y de intentar crear "un clima artificial de enfrentamiento".
14-5-00	Lagos: Pinochet a los tribunales y las reformas al Parlamento	El presidente Ricardo Lagos, en entrevista con Clarín de Buenos Aires, señaló que "el caso Pinochet está en el poder judicial. Y no hay nada que hacer. Los tribunales son independientes y autónomos. La reforma tiene que ver con lo que resuelva el Parlamento. Yo dije, Pinochet a los tribunales, la reforma al Parlamento. Punto". Explico que las Fuerzas Armadas están "tranquilas, observando lo que hacen los tribunales. Otra cosa es que en su fuero interior deseen que el tema tenga una solución. Probablemente piensen distinto a las agrupaciones de familiares detenidos desaparecidos, claro". E
15-5-00	Presión inaceptable	President Ricardo Lagos señaló que las afirmaciones de personeros de la centroderecha constituían una "presión inaceptable" en contra de los Tribunales de Justicia. "¡Lo que determinados sectores políticos están haciendo es inadmisibile: es una presión inadmisibile a los tribunales de justicia!".
25-5-00	Sigue compromiso del gobierno	El Ministro del Interior, José Miguel Insulza, advirtió que el Ejecutivo no se allanará a ningún acuerdo político que signifique intervenir en la acción del Poder Judicial porque con ello se comprometería el desarrollo democrático del país en los próximos años.
5-6-00	Pinochet desaforado	Tras conocer el fallo en que se desaforó al general el Gobierno reaccionó con calma, al tiempo que hizo un llamado a no magnificar el acontecimiento, precisándose que el Poder Ejecutivo es respetuoso del Poder Judicial y por tanto no comentará sus resoluciones.
3-7-00	Caso retrasa nombramiento en alto tribunal	El Gobierno reconoció que el caso del desafuero del senador vitalicio Augusto Pinochet está retrasando la nominación del reemplazante del fallecido integrante de la Corte Suprema Roberto Dávila. "Ustedes comprenderán que en este momento en que está pëndiente una decisión como el desafuero del general Pinochet, tema que ha traído polémica en muchos

Fecha	Hecho	Reacción
		sectores. no parece el momento más adecuado para hacer la presentación". sostuvo el Ministro Secretario General de Gobierno. Claudio Huepe.
19-7-00	Presidente Lagos reitera normalidad	El presidente Ricardo Lagos reiteró que la vista del caso Pinochet por parte de la Corte Suprema corresponde al funcionamiento normal de la justicia. "Hoy día se inicia una etapa judicial más. Creo que todo sigue en su curso normal. la justicia hace lo suyo, el Gobierno gobierna, los legisladores legislan". afirmó. El Mandatario dijo estar convencido que esa sensación la comparte todo el país, que ha asumido con más calma esta nueva etapa del proceso judicial.
22-7-00	Presidente Lagos pide tranquilidad	"Como en cualquier otro juicio, hay que aceptar lo que se resuelva y asumirlo con mucha tranquilidad", dijo el Presidente Ricardo Lagos. al referirse al fallo que deberá pronunciar la Corte Suprema, con respecto al desafuero del senador Pinochet. "Cualquiera que sea lo que resuelva la Corte Suprema. lo único importante es que habremos demostrado que en Chile los tribunales funcionan y la justicia hace su tarea". señaló el Jefe de Estado.
27-7-00	Ministro Fernández confiado en tradición militar	El ministro de Defensa Nacional. Mario Fernández. desestimó que una eventual confirmación del desafuero del senador vitalicio Augusto Pinochet altere el comportamiento de las Fuerzas Armadas. "Estoy seguro que las Fuerzas Armadas respetan los fallos judiciales como todos los chilenos", planteó.
28-7-00	Para el Presidente Lagos, Pinochet ya es del pasado	El Presidente Ricardo Lagos señaló que Pinochet es una figura del pasado, sin relevancia en el Chile actual. y que el país está preparado "para cualquier decisión" de la justicia sobre su desafuero. "No creo que el senador Pinochet sea un actor relevante en el Chile de hoy (...), estamos en una etapa distinta. él pertenece a otra etapa de la historia política de Chile. no a ésta", puntualizó. Lagos descartó que el fallo pueda tener algún impacto negativo en el país. "El país está preparado para cualquier decisión de los tribunales. en cualquier sentido y creo que lo único que podrá ser percibido es que las instituciones en este país funcionan con normalidad, que es como debe ser". subrayó.
1-8-00	Ministra Alvear reitera rechazó a la extraterritorialidad	La ministra de Relaciones Exteriores, María Soledad Alvear, reiteró la postura gubernamental chilena de absoluto rechazo al intento del juez español Baltasar Garzón de ejercer extraterritorialmente la legislación de su país y procesar a chilenos por supuestos delitos cometidos durante el régimen militar. La Canciller señaló que estos asuntos "deben ser resueltos por un tribunal penal internacional". "Las detenciones relacionadas con los derechos humanos son bienvenidas, pero estamos en contra de que jueces independientes de cualquier país decidan unilateralmente someter a proceso a ciudadanos de otros países". dijo la ministra.

Fecha	Hecho	Reacción
2-8-00	Para el Gobierno es necesario terminar con las especulaciones en torno al caso Pinochet	El Gobierno llamó a poner fin a las especulaciones sobre el fallo de la Corte Suprema relativo al desafuero del senador Pinochet y exhortó al máximo tribunal a apurar la difusión del dictamen para disipar la ola de rumores. Así lo planteó el ministro Claudio Huepe al exponer la postura del Ejecutivo frente al tema, mientras el Presidente Ricardo Lagos aseguraba que en La Moneda no existe ninguna información sobre la decisión del pleno de la máxima corte. "No tengo ninguna información sobre eso. Lo único que podría decir es que a los tribunales hay que dejarlos tranquilos en lo que están haciendo", manifestó el Jefe de Estado.
3-8-00	Gobierno recomienda a FF.AA. sobre posibles repercusiones	El Gobierno señaló, ante comentarios militares, que en este momento no es bueno hacer comentarios sobre las posibles repercusiones del eventual desafuero del senador porque ello crea una sensación de condicionamiento a la acción del Poder Judicial. "El clima de confianza en el país se genera cuando el Ejecutivo gobierna, el Congreso legisla y los tribunales hacen justicia. Y no hay más poderes del Estado que esos", afirmó el Ministro del Interior, José Miguel Insulza. Por su parte, el ministro de Defensa, Mario Fernández, reiteró que no deben mezclarse los temas judiciales con los acuerdos de la Mesa de Diálogo, afirmando que lo más seguro es que se cumplan a plenitud los acuerdos de ésta última, pese a un eventual desafuero del ex gobernante.
8-8-00	Gobierno llama a respetar el fallo de la Corte Suprema	Una exhortación a todos los sectores del país a respetar las resoluciones de los tribunales de justicia y también a los partidarios y detractores del general (r) Augusto Pinochet a reaccionar con moderación frente al dictamen que lo privó de su inmunidad parlamentaria. formuló el Gobierno después de conocerse el fallo de la Corte Suprema que ratificó el desafuero del senador vitalicio. El Presidente Ricardo Lagos dejó traslucir la satisfacción que el desafuero del senador Pinochet causó en los círculos gubernativos al expresar que "hemos dado una demostración al mundo de cómo hacemos las cosas en Chile y desde ese punto de vista debemos estar todos orgullosos".
9-8-00	Gobierno afirma que fallo no altera el funcionamiento económico	El Ejecutivo a través del ministro Secretario General de la Presidencia, Alvaro García, desestimó las expresiones de dirigentes gremiales con respecto a que el desafuero del senador vitalicio Augusto Pinochet podría afectar la evolución de la situación económica del país. El ministro García sostuvo que espera que los empresarios estén dedicados a lo propio y "muchos de ellos lo están haciendo, pero lamentablemente hay otros que tienen su atención puesta en otras cosas y eso no le hace bien al país".

Fecha	Hecho	Reacción
9-8-00	Presidente Lagos señala que el dictamen no hubo ningún tipo de influencia	El Presidente Ricardo Lagos aseguró que la Corte Suprema resolvió sobre el desafuero del senador Pinochet sin mediar ningún tipo de presiones políticas de las autoridades y desestimó que tal dictamen pueda tener repercusiones en la economía o en la marcha normal del país, como han planteado sectores políticos de oposición y algunos dirigentes del empresariado. "Los empresarios debieran preocuparse cuando las instituciones actúen fuera de la esfera de sus atribuciones, porque cuando lo hacen dentro el país funciona bien, la empresa privada también y hay respeto al Estado de Derecho", indicó Lagos. El Mandatario señaló que en todo este tema no se han analizado las consideraciones jurídicas del fallo porque éstas, a su juicio, demuestran que el dictamen no pudo ser objeto de determinadas influencias. "Es una falta de respeto al Poder Judicial los que dicen aquello, porque más allá de las opiniones que se puedan tener sobre el fallo desde el punto de vista jurídico hay mucha contundencia en lo que expresaron los ministros, tanto la mayoría como la minoría", aseveró.
10-8-00	Presidente Lagos pide a dejar que la historia haga su tarea	Un llamado a alcanzar un consenso centrado en el futuro del país y a no preocuparse de los problemas del pasado, realizó el Presidente Ricardo Lagos en referencia al reciente desafuero del senador Augusto Pinochet. "Yo haría un llamado a Chile a dejar que la historia en su momento haga su tarea y nos concentremos todos, más que en administrar los problemas del pasado, en ser capaces de mirar al futuro, porque es el futuro el que nos convoca", dijo. El Jefe del Estado agregó que a esta hora cada chileno tiene muy clara su opinión de lo ocurrido en los 70, pero que más importante que ello es definir en una opinión común respecto a las tareas que Chile tiene por delante.
10-8-00	Gobierno afirma que fallo fue acatado	El ministro del Interior, José Miguel Insulza, señaló que "el fallo ha sido acatado, nadie ha llamado a ningún tipo de actividad en contra del fallo y la gente ha dado su opinión, de manera bastante dura. La oposición ha tendido por un momento, al menos, a "repinochetizarse", pero el clima, en general, es normal y tenderá a tranquilizarse más", señala Insulza.
23-8-00	Gobierno preocupado por filtración de información secreta	El ministro del Interior, José Miguel Insulza dijo que le parecía "muy mal que se filtren cuadernos secretos y actuaciones judiciales que muchas veces son prestadas sobre la base de la confianza de las personas en que sus nombres no van a trascender". En tanto, el presidente Lagos señaló que "los cuadernos secretos en los Tribunales de Justicia, deben ser secretos, como su nombre lo indica", Indicó que el tema preocupa al Gobierno, aunque tiene que ver con la forma "en que el Poder Judicial maneja sus asuntos".

Fecha	Hecho	Reacción
25-8-00	Presidente Lagos envía nota a general Izurieta	En una segunda nota de carácter personal que, trascendió, más que carta fue una normativa, el Presidente Lagos le solicitó al Comandante en Jefe del Ejército, general Ricardo Izurieta, evitar realizar acciones "inadecuadas" que se puedan interpretar como una intervención en el proceso judicial que se sigue en contra del desaforado senador vitalicio. "Así como le llamo la atención a un ministro porque las cosas no funcionan, a un subordinado también se lo digo", dijo el Presidente Ricardo Lagos al referirse a dicha carta.

DESARROLLO ECONOMICO Y MEDIO AMBIENTE

LA ECONOMÍA CHILENA EN 1999

Oscar Muñoz Gomá*

Panorama general: la marcha del ajuste

La evolución de la economía chilena durante 1999 estuvo muy determinada por el proceso de ajuste que se debió realizar para enfrentar la crisis asiática. Este proceso ya se había iniciado en 1998, cuando se produjo una brusca caída de las exportaciones al Asia Pacífico, resultado de lo cual hubo una disminución de la tasa de crecimiento del PIB al 3,4%. Recuérdese que los años anteriores se habían caracterizado por una alta tasa de crecimiento económico, superior al 7% anual en promedio, a lo largo de la década. Pero hacia fines de 1998 la crisis internacional se agravó con la falencia financiera de Rusia primero, y Brasil después, lo cual contribuyó a agudizar la salida de capitales de los países emergentes, Chile incluido. El Banco Central mantuvo una política monetaria restrictiva, aunque algo más relajada que en el segundo semestre de 1998. Sin embargo, como los efectos se producen con rezagos, durante el primer trimestre de 1999 se intensificó la desaceleración productiva e incluso se entró en la fase abiertamente recesiva, con caídas de la producción y aumento del desempleo, el que llegó a un nivel máximo de 11,5% en agosto (cifras del INE).

A partir de mayo el Índice Mensual de Actividad Económica (IMACEC) muestra el inicio de la recuperación productiva, lo que incide en el repunte del empleo de septiembre en adelante. El precio del cobre también había comenzado su recuperación en el mes de julio, cuando la libra de cobre se cotizó en 74 centavos de dólar, desde un precio de 64 centavos al mes anterior. La recuperación de este precio, tan relevante para la coyuntura económica se mantuvo hasta diciembre, cuando cerró en 80 centavos.

El balance anual muestra una caída del PIB del orden del 1,1%, la única de toda la década (cuadro 1). La explicación principal es la caída del gasto agregado de 9%, el cual se concentró especialmente en los gastos de consumo de las personas y de la inversión. Las exportaciones contribuyeron a aliviar en parte esta situación, gracias a una recuperación de 6,9%. El desempleo nacional terminó en un nivel promedio de 9,7% para el año. En el lado positivo de este balance, puede consignarse que el desequilibrio externo, medido por el déficit en cuenta corriente, y que venía causando serias preocupaciones a

* Economista Profesor Investigador FLACSO-Chile. Coordinador del Programa de Economía.

las autoridades en los últimos años, disminuyó desde un 6,3% del PIB (en 1998) a un 0,1% en 1999. Este ajuste se logró tanto por el aumento señalado de las exportaciones como por una fuerte caída de las importaciones. Puede recordarse que el déficit en cuenta corriente es determinante del grado de endeudamiento del país y por lo tanto, es un factor de vulnerabilidad en tanto sobrepase ciertos umbrales de riesgo.

Por otra parte, la meta de inflación se sobrecumplió, ya que siendo de 3,5% para el año, terminó en un nivel de 2,3%, la más baja en más de 60 años. Con todo, el sobrecumplimiento de la meta inflacionaria, si bien es un logro histórico, tiene también un aspecto preocupante, por la dificultad para sostenerla en el año 2000. En efecto, en alguna medida el resultado se explica por la fuerte restricción de la demanda agregada que en varios mercados provocó incluso una baja de precios. Esta situación es difícil que se vuelva a repetir y probablemente se revertirá, con lo cual puede esperarse que en el 2000 habrá una pequeña aceleración inflacionaria a medida que se recupera el nivel de gasto.

Otro aspecto positivo de la coyuntura de 1999 fue la recuperación del tipo de cambio real, cuyo aumento promedio anual fue de 15,3%, aumento muy bien recibido por el sector privado, especialmente por la pequeña y mediana empresa. Contrasta este resultado con la sostenida apreciación cambiaria de los años anteriores, y que estaba arriesgando la fortaleza del modelo de crecimiento exportador. Una política monetaria más relajada del Banco Central, con rebajas de la tasa de interés durante el año hasta llegar a una tasa de referencia de 5%, junto a una liberalización del mercado cambiario, permitieron que el tipo de cambio observado se ubicara en un nivel máximo de \$ 547 en octubre (comparado con \$ 483 en enero del mismo año). Sin embargo, luego de las primeras oscilaciones ese precio tuvo un ajuste hasta cerrar el año en \$ 527.

El debate macroeconómico

Lo que inicialmente se percibió como un ajuste económico frente a la desaceleración de las exportaciones hacia los países asiáticos, se convirtió en una verdadera recesión a lo largo del primer semestre de 1999. En estas condiciones, arreciaron las críticas a la política macroeconómica, tanto en sus aspectos coyunturales como en algunos temas de fondo. Estas críticas, provenientes principalmente de medios cercanos al empresariado y a la derecha, se orientaron en dos direcciones: en primer lugar, a errores de conducción, sobre todo de la política monetaria en 1997, cuando ya iniciada

la crisis asiática, se procedió a una relajación de las tasas de interés en circunstancias que la demanda agregada se estaba expandiendo a un ritmo exageradamente alto, de 13% anual durante el cuarto trimestre de 1997; y el déficit de cuenta corriente se acercaba también rápidamente al 6% del PIB. En segundo lugar, las críticas apuntan a la política fiscal, la cual habría sido expansionista y habría contribuido al exceso de demanda. Estas presiones resultaron insostenibles una vez desatada la crisis y obligaron al sobreajuste monetario del segundo semestre de 1998, cuyos efectos se manifestaron plenamente en el primer semestre de 1999.

a) La política monetaria y cambiaria

Las dificultades de la política monetaria deben analizarse en el contexto de economía abierta que caracteriza a la economía chilena. Esto se refiere especialmente al lado financiero de la apertura. Chile se ha convertido en una plaza muy atractiva para el mercado financiero internacional y para la inversión extranjera directa. Su alto ritmo de crecimiento en los años 90, el éxito de la política antiinflacionaria, la consolidación de la economía de mercado, el saneamiento de sus sistema bancario, la estabilidad institucional a pesar de todas las dificultades de la transición democrática, la variedad de recursos naturales, la buena dotación de capital humano, entre otros factores, le han valido al país una buena calificación en los *ratings* de riesgo país. Por otro lado, una combinación de una política cambiaria que mantuvo durante años un sistema de bandas de flotación, con fuerte tendencia a la apreciación, y una política de tasas de interés relativamente altas en términos reales, fue un poderoso acicate para atraer inversiones de largo y corto plazo, en busca de buenas rentabilidades. El contexto internacional era de abundancia de oferta de fondos, por lo que no era extraño un crecimiento alto de la inversión extranjera.

Varios efectos se desprendieron de esa combinación de factores. Los elevados flujos de capitales externos se convirtieron en aumento de reservas internacionales, con efectos monetarios expansivos que obligaban al Banco Central a mantener altas tasas de interés para esterilizar en parte el aumento de la liquidez. Pero esas tasas contribuían a su vez a incentivar la mantención de los flujos de entrada de capitales. Un segundo instrumento que utilizó el Banco Central fue el conjunto de restricciones a los capitales de corto plazo, siendo uno de los principales el encaje a las inversiones de menos de un año, que estuvo vigente hasta 1998 (Ffrench-Davis 1999, cap. IX). Pero con el aumento de la oferta de fondos externos, estos instrumentos resultaban insuficientes para restringir su entrada. A juicio de algunos analistas, habría

sido necesario "ajustar el precio" por entrar al mercado nacional, lo que habría significado elevar las tasas de restricción (Ffrench-Davis y Muñoz 2000).

Dos temas ampliamente debatidos han sido la incoherencia entre la política cambiaria y la política monetaria, por un lado, y la eficacia de la regulación a los flujos de capitales externos, por otro. Respecto de lo primero, existe bastante consenso en la imposibilidad de manejar simultáneamente la tasa de interés y el tipo de cambio en una economía abierta. Al haber libertad para los movimientos de capitales, la política económica sólo puede manipular una de esas dos variables. Si se fija el tipo de cambio (o su aproximación como es establecer una banda de flotación), la tasa de interés nacional no puede desviarse excesivamente de la tasa de interés internacional. De lo contrario, se produce lo que ha acontecido en Chile: cuando la tasa de interés nacional se fija muy por encima de la tasa internacional, habrá un fuerte flujo de entrada de capitales que generarán una tendencia a la apreciación cambiaria o un aumento de las reservas internacionales. Por el contrario, si se deja libre la tasa de interés, ésta se convertiría en el principal mecanismo de ajuste macroeconómico, pero la economía real quedaría más expuesta a las fluctuaciones ya sea inflacionarias o recesivas.

Pero si la autoridad opta por mantener una regulación sobre la tasa de interés a fin de ejercer un control sobre el gasto real y el empleo, entonces tendría que permitir la fluctuación del tipo de cambio. En septiembre de 1999, las autoridades monetarias chilenas optaron por este camino, al permitir la libre fluctuación del tipo de cambio, "salvo en circunstancias excepcionales", según declaración del Banco Central. Con esta medida, el Banco Central mejoró sus posibilidades de utilización de la tasa de interés para el control de la inflación y la regulación del ciclo económico.

Estas opciones están muy influidas por otros dos tipos de políticas: la regulación de los movimientos de capitales y la política fiscal. Un uso activo y flexible de la regulación financiera cambiaría el escenario en el sentido que la apertura financiera sería limitada. Durante buena parte de los años 90 Chile utilizó, estas restricciones y ellas permitieron que la crisis mexicana de 1995 no afectara mayormente al país. Esta política regulatoria ha sido reconocida internacionalmente como exitosa para preservar a Chile de las fuertes crisis financieras que se han producido en los años 90. Sin embargo, hay dos tipos de críticas que se han expresado con fuerza creciente: en primer lugar, desde un punto de vista empírico, se sostiene la ineffectividad de la regulación en el mediano plazo. Su mérito sería principalmente de corto plazo. La segunda crítica se refiere a que la regulación implica ir contra la corriente de la

globalización económica y supuestamente, un encarecimiento artificial de los fondos prestables en el mercado interno. Las restricciones a los movimientos de capital sólo retardarían esa tendencia, frenando posibilidades de crecimiento. Un mercado financiero libre se autorregularía a través de la fluctuación de la tasa de interés: un exceso de entradas de capital disminuiría la tasa de interés interna y desalentaría esos ingresos.

Al respecto, hay que recordar que esta controversia no es nueva. Después de la primera guerra mundial hubo un proceso de internacionalización y fuerte aumento de los movimientos internacionales de capitales, generando inestabilidad y movimientos especulativos. Influyentes economistas expresaron su opinión de que los flujos de capitales, especialmente los de corto plazo, debían ser regulados si se quería evitar las fluctuaciones del empleo y de la producción. La experiencia de los años 90 muestra también que procesos de liberalización financiera muy intensos contribuyeron a generar situaciones de crisis en México, en 1994-95 y en los países del este asiático. Por cierto, este tema no es independiente de lo que ocurra en otros ámbitos de la política macroeconómica, ya que una política de liberalización financiera podrá ser más o menos desestabilizadora dependiendo de la evolución del sector externo, del sector monetario y del sector fiscal. En todo caso, tratándose de un ámbito tan sensible como es el mercado financiero, consideraciones de prudencia sugieren que los cambios deben ser evaluados muy cuidadosamente y la parsimonia es preferible a la premura. Las nuevas autoridades económicas anunciaron su intención de avanzar hacia la disminución de las restricciones a las entradas de capitales de corto plazo, pero manteniendo vigentes los instrumentos de regulación.

b) La política fiscal

La política fiscal cumple tres importantes funciones generales en el sistema económico. Por una parte, incide en el gasto global y por lo tanto, tiene efectos en el ciclo económico, los que pueden intensificarlo (políticas pro-cíclicas) o bien, suavizarlos (políticas anti-cíclicas). En segundo lugar, tiene efectos redistributivos, al reasignar recursos e ingresos entre los distintos grupos sociales. En tercer lugar, contribuye a la creación de bienes públicos, algunos tangibles como las obras públicas, y otros intangibles, como la administración de justicia, la educación, etc. Durante los años 90 estas tres funciones han sido especialmente relevantes. La política fiscal ha contribuido a la estabilidad macroeconómica y a un alto crecimiento, ha impulsado una redistribución del ingreso hacia los sectores más pobres y ha contribuido a la formación de bienes públicos.

La principal contribución a la estabilidad macroeconómica ha sido la gestión responsable de la política fiscal, la cual permitió mantener durante casi toda la década un superavit global del gobierno central de 1,4% del PIB (Ministerio de Economía, 2000). Sin embargo, la tendencia en la segunda mitad de la década fue declinante, lo que ha causado preocupación. El promedio para 1995-99 fue de 1,1% del PIBn con un 0,4% en 1998 y -1,6% en 1999. La explicación de esta tendencia declinante del superavit radica en dos tipos de factores. En primer lugar, los compromisos contraídos por el Gobierno del Presidente Frei para la modernización de la educación, de la infraestructura física y la reforma judicial. Estas prioridades tienen alta relevancia política y económica, en una perspectiva de largo plazo, y había consenso nacional en la urgencia de asumirlas. Junto a ellas, el Gobierno debió asumir compromisos de mejoramientos de remuneraciones en sectores que estaban muy rezagados, como los profesores, los empleados de la salud pública y los fiscales en general. Debe incluirse también el mejoramiento de las pensiones más bajas, que habían sufrido fuertes deterioros, especialmente durante los años 80 (Ministerio de Hacienda 1999).

Un segundo factor que afectó negativamente el superavit fiscal fue la crisis económica de 1998-99, que mermó sustancialmente los ingresos públicos. En primer lugar, el precio del cobre disminuyó a menos de 70 cts. en promedio durante 1999, habiendo sido de 75 cts. en 1998 y 103 cts. en 1997. Esta caída disminuyó las utilidades de CODELCO y por ende, del gobierno central. En segundo lugar, la caída del gasto global y del PIB, afectaron el rendimiento tributario. En tercer lugar, la desaceleración de la tasa de inflación, si bien positiva de por sí, hizo caer también los ingresos tributarios que dependen de los valores nominales.

El sector empresarial ha reiterado su crítica a la política fiscal, sosteniendo el efecto expansivo que ésta habría tenido, lo cual habría incidido en la mantención de las altas tasas de interés. Si bien es cierto que en 1998-99 el gasto fiscal aumentó su efecto expansivo, por las razones dadas y a pesar de los sucesivos recortes de gastos que se hicieron en esos años (Ministerio de Hacienda 1999), ese efecto resultó anti-cíclico en la coyuntura recesiva que se produjo. Es decir, la disminución y desaparición del superavit, por razones coyunturales, atenuó los efectos recesivos y permitió compensar parcialmente el aumento del desempleo, con los programas especiales de empleo que se generaron.

Con todo, desde la perspectiva de mediano plazo es preocupante la caída del superavit fiscal: se trata de su impacto en el ahorro nacional. Un componente

significativo del superavit es el ahorro fiscal, es decir, la diferencia entre ingresos corrientes y gastos corrientes. La contribución fiscal al ahorro nacional fue importante durante la mayor parte de la década: en promedio, 4,4 puntos del ahorro nacional de 21,7% del PIB se originaron en el sector gobierno. En 1999 esa contribución cayó a 2,4 puntos, lo que representa la pérdida de 2 puntos del PIB. El proceso de ajuste contribuyó también a la disminución del gasto en consumo e inversión, lo que permitió disminuir el ahorro externo (o deficit en cuenta corriente), que había llegado a más de 6% del PIB. El ahorro total se comprimió así en cerca de 5 puntos del PIB (las pérdidas anteriores fueron compensadas en parte con aumento del ahorro privado). En esta proporción disminuyó también la tasa de inversión. Pero la recuperación del crecimiento a tasas del 6 o 7% anual requerirá una recuperación del ahorro nacional, una de cuyas fuentes es el ahorro fiscal. Aquí radica la importancia del compromiso asumido por las nuevas autoridades económicas de recuperar el ahorro fiscal en un plazo de dos años. De no ser posible un aumento del ahorro fiscal y del ahorro privado, se corre el riesgo de que la recuperación del crecimiento se traduzca rápidamente en un aumento del deficit en cuenta corriente externa, lo que pondría en jaque la estabilidad del crecimiento.

Las dificultades de la reactivación

Uno de los principales objetivos que abordó la política económica de 1999 fue la reactivación. La dificultad arranca del hecho que en una situación recesiva, los incentivos para aumentar el gasto son muy escasos. El alto desempleo y el riesgo de quedar desempleado desestimula los gastos de las personas, excepto aquellos más esenciales. Pero se posponen las compras de viviendas y bienes durables, renovación de mobiliarios y vestuarios, etc. La inversión privada también se ve desestimulada ante la acumulación de inventarios de las más afectadas, por cuanto las compras de viviendas son muy influidas por los costos financieros.

En estas condiciones las posibilidades dependen de la recuperación del entorno externo, el cual empuja las exportaciones, y de la política fiscal. Como se señaló, a mediados de año el panorama internacional comenzó a despejarse favorablemente, por una positiva evolución de las economías asiáticas y de Brasil. Los precios de exportación y en particular el cobre, comenzaron a recuperarse y la política cambiaria del segundo semestre fue muy incentivadora para el sector exportador.

La rebaja de la tasa de interés del Banco Central fue muy determinante del

cambio de expectativas del sector privado, lo cual se vio reflejado en el índice de precios de las acciones. Sin embargo, para acelerar el efecto reactivador sobre la construcción, y como parte del plan de reactivación del empleo, el Gobierno diseñó un incentivo tributario para la compra de viviendas nuevas, el cual consistió en un crédito tributario proporcional al pago de dividendos de las viviendas. Este incentivo sería decreciente en los años siguientes, por lo cual el mayor beneficio se obtendría en el primer año. El plan resultó bastante eficaz, ya que la compra de viviendas se aceleró en el segundo semestre más allá de las expectativas originales.

Un segundo componente del plan de reactivación del empleo fue la reasignación del gasto fiscal hacia los sectores más intensivos en empleo. Aunque en principio una política de reasignación de gastos parece simple, en la práctica debe enfrentar varios obstáculos institucionales. Una cuestión relevante que debe decidirse es a qué tipo de actividades y con qué viabilidad debería asignarse el gasto. Una cosa es la decisión a nivel macroeconómico y central, pero otra cosa es la realización efectiva del gasto a niveles sectoriales, regionales y locales. Esta cuestión no es irrelevante cuando se trata de minimizar el rezago de los efectos estimuladores del empleo. Para los desempleados no es trivial si la recuperación se produce en seis meses, o en un año o dos.

Para el gobierno no es fácil alterar su calendario presupuestario, por cuanto éste depende de programas públicos y proyectos específicos, los cuales no pueden improvisarse. Por esta razón, una política fiscal reactivadora supone una gran coordinación al interior del sector público, con el sector municipal y también con el sector privado. Las áreas con mayores posibilidades de reactivación a corto plazo son la construcción de viviendas y obras públicas. Por lo tanto, los aumentos de gasto o reasignación del mismo, deberían privilegiar esos sectores. Sin embargo, para que efectivamente se materialicen esos gastos se requiere que existan proyectos diseñados de acuerdo a las normativas técnicas y ambientales. La preparación y aprobación de estos proyectos puede tomar bastante tiempo, normalmente más del que sería prudente esperar para lograr una reactivación del empleo.

Otra dificultad es que estos programas involucran a varias instituciones públicas, tanto centrales como regionales o locales. Un programa de construcción de viviendas supone intervenciones del Ministerio de la Vivienda, que decide los aspectos urbanísticos; el Ministerio de Obras Públicas, que incide en las inversiones de infraestructura, redes viales y similares; Municipalidades, que deben velar por los planos reguladores, permisos

correctamente extendidos, etc. Por lo tanto, desde el momento en que se decide asignar fondos fiscales suplementarios a ciertos programas reactivadores, surgirán de inmediato problemas de coordinación institucional. Si se siguen las normas convencionales, puede haber demoras superiores al tiempo políticamente disponible. Una alternativa es designar una autoridad política superior, cuya responsabilidad sea agilizar la implementación de los proyectos y realizar una coordinación eficaz.

En este mismo plano más desagregado, un tema no menor es la identificación de las zonas y territorios donde se generan los mayores focos de desempleo, para definir así las prioridades territoriales en la asignación de los recursos. Esto supone implementar un sistema de información rápida y cierta, que fundamente las decisiones de las autoridades responsables de los programas reactivadores. Esta condición enfatiza también la importancia de los Municipios y gobiernos locales en la gestión de los programas reactivadores del empleo. Son éstos los que mejor conocen los focos de desempleo y las necesidades de infraestructura más apremiantes, que podrían ser abordadas a corto plazo. Programas de mejoramiento de calles y caminos, plazas públicas, plantación de árboles, aseo de las vías públicas, son relativamente fáciles de asumir a corto plazo y muy intensivos en la generación de empleos. Lo crucial es la asignación de los recursos públicos a las instituciones que pueden responsabilizarse de esos programas.

Dificultades como las señaladas, propiciaron diversas críticas durante el primer semestre del año 2000, por parte de dirigentes políticos y parlamentarios, respecto de la lenta marcha de la reactivación. Las críticas han apuntado a las trabas burocráticas, a los requerimientos ambientales, a la parsimonia de los inversionistas privados, y, en general, a las fallas de coordinación. El sector empresarial ha expresado también sus aprensiones relacionadas con el proyecto de ley de reforma laboral. Según este sector, este proyecto sembró desconfianza entre los inversionistas, la que perduraría mientras no se definan las nuevas reglas del juego en el ámbito laboral.

Aspectos estructurales del modelo de desarrollo

La recesión provocada por la crisis externa y las políticas de ajuste pusieron sobre el tapete varios temas que inciden en el largo plazo y en los cuales han aflorado los disensos. En primer lugar, se trata de la persistencia de las desigualdades económicas y sus efectos políticos y sociales. En segundo lugar, comenzó a plantearse un debate sobre las características del modelo de

desarrollo exportador. Y, en tercer lugar, afloró un tema, que si bien había estado relegado a círculos restringidos, llegó a tener impacto de opinión pública a raíz de la crisis energética provocada por la sequía: se trata del tema de la capacidad regulatoria del Estado frente a los monopolios naturales.

a) Las desigualdades económicas

La encuesta CASEN de 1998 dejó en evidencia las dificultades que ha enfrentado la estrategia de desarrollo para disminuir las desigualdades económicas que se intensificaron durante los años 70 y 80. Transcurridos diez años de gobiernos concertacionistas, las brechas entre los grupos de altos ingresos y los de más bajos ingresos se mantienen casi estables, incluso con un leve deterioro, a pesar de los esfuerzos que han hecho esos gobiernos por mejorar los ingresos de los grupos más pobres. A nivel de hogares, en 1990 el 20% más pobre percibía el 4,1% de los ingresos, en tanto en 1998 esa cifra había disminuido a 3,7%. Por el otro lado, el 20% más rico obtuvo en ambos períodos un 57,4% y un 57,3% (MIDEPLAN, 1998). Esto significa que entre ambos períodos el factor de desigualdad aumentó desde un valor de 14 a un valor de 15,5. Es indudable que el leve empeoramiento de la distribución del ingreso en 1998 fue influido por el aumento del desempleo, derivado de la crisis. Los grupos más pobres son los más afectados por el desempleo. Una comparación de las tasas de desocupación por quintiles de ingreso muestra que el 20% más pobre sufrió en ese año una tasa de desocupación de 27,7%; en cambio, en el grupo más acomodado sólo llegaba al 2,8%. Estas cifras enfatizan la importancia de la inestabilidad macroeconómica en la incidencia de la pobreza. El aumento del desempleo siempre perjudica en forma más directa a los más pobres. En segundo lugar, no cabe duda que esas diferencias en las tasas de desocupación reflejan las diferencias de escolaridad y capacitación entre los distintos sectores. Esto se manifiesta especialmente entre las mujeres, donde la mayor escolaridad facilita un mejor acceso al mercado del trabajo y a mejores remuneraciones.

Este negativo cuadro social es parcialmente contrarrestado con los programas sociales que el Estado ha aplicado durante los años 90. Un estudio de MIDEPLAN sobre la incidencia distributiva de los subsidios monetarios y del gasto social, muestra que el quintil más pobre aumenta su ingreso real casi en dos tercios de sus ingresos propios como resultado de esas políticas públicas, en tanto el quintil más rico sólo lo hacía en poco más del 1%. Esto ha sido posible por el aumento del gasto social público de 75% en términos per capita entre 1990 y 1999, con un fuerte aumento en educación y en los programas especiales de empleos. En esa misma dirección han contribuido el aumento

del salario mínimo, de casi cinco veces y el de los empleos producto del alto ritmo de crecimiento económico.

Si bien las desigualdades relativas no han disminuido, donde sí ha habido progresos manifiestos es en la reducción de la pobreza extrema. El nivel superior al 38% de población viviendo en pobreza en 1990 ha caído al 21,7% en 1998. Sin embargo, el sector de los menores de 18 años es el que sufre con mayor intensidad la pobreza, el desempleo y la falta de oportunidades. En este grupo, la población pobre llegaba al 30%, contrastando con el 11% de la población mayor de 60 años. Si se asocia esta realidad con el mayor escepticismo que revelan los jóvenes frente a la política, se comprende que los problemas de desigualdad están muy ligados a este grupo etario y a sus dificultades de inserción social, lo que sugiere la importancia de focalizar los programas sociales.

b) El modelo de desarrollo productivo

Más allá de la coyuntura específica, la crisis económica ha planteado un debate que tiene implicancias a más largo plazo. Se trata de la estructura productiva que se ha venido conformando en la economía chilena en las últimas dos décadas. Con el estímulo del crecimiento exportador y la inserción internacional, se ha determinado una estructura de producción intensiva en recursos naturales. No se trata sólo de productos que tienen el carácter de *commodities*, esto es, productos muy estandarizados y con bajo valor agregado, sino también de productos que han incorporado más valor agregado y que para el país han representado un esfuerzo innovador importante, tanto en tecnologías de producción como en estrategias de comercialización y posicionamiento de mercados. Si en el primer caso se tiene productos como los rollizos o la harina de pescado, en el segundo caso podría mencionarse los vinos finos, la elaboración de muebles o el cultivo del salmón.

Estas actividades lideraron el proceso de inversión durante los años 90, junto a otros sectores de servicios como la energía, las telecomunicaciones y la infraestructura física. El problema que están planteando algunos analistas es que esta estructura de producción y sus correspondientes inversiones, estarían llegando al término de un ciclo dinamizador, para el cual no hay un reemplazo definido (Moguillansky, 1999; Sachs y Larraín, 1999). Estos sectores pudieron convertirse en los factores dinamizadores de la inversión porque había importantes oportunidades de mercado que no habían sido explotadas, a partir de la apertura de la economía y de las privatizaciones de los años 80. Pero la fuerte caída de la tasa de inversión, de 25% hasta 1998 a 20% en 1999, pone

una nota de alerta respecto de si se trata de una situación transitoria o más permanente. Un catastro de proyectos de inversión en carpeta sugiere que podría tratarse de un fenómeno más permanente. Hasta 1998 había proyectos por un valor cercano a los 8,5 mil millones de dólares, valor que cae en 1999 a 5,5 mil millones y a poco más de 5 mil millones para el año 2000. Para los años siguientes se proyectan recuperaciones que bordearían los 6,600 millones de dólares, es decir, según este registro, no habría una recuperación a los niveles de pre-crisis (Banco Central, 2000).

Independientemente de los indicadores de la inversión, siempre expuestos a errores de medición y de cobertura, una primera pregunta que se plantea con creciente insistencia es qué sectores productivos serán capaces de arrastrar la economía en los próximos años, tomando en cuenta que los grandes proyectos de la minería, del sector forestal, de la pesca, de la electricidad y las telecomunicaciones no se seguirán repitiendo a la misma escala del pasado. En segundo lugar, cuáles son las perspectivas dinamizadoras de los mercados internacionales para productos de fuerte base de recursos naturales como son los chilenos. Un estudio de Sachs y Larraín arrojó severas dudas al respecto, replanteando, dicho sea de paso, la vieja tesis cepalina sobre el deterioro a largo plazo de los términos de intercambio de los productos basados en recursos naturales.

Estas dudas plantean preguntas desde el punto de vista de la filosofía que hay detrás de la política económica que se aplica en Chile. Se trata de una política económica que busca la neutralidad del Estado y evita toda aproximación a las antiguas políticas industriales que privilegiaban a algunos sectores estratégicos. Ha habido buenos fundamentos para tal postura y ellos aluden a la tesis de que el Estado no tiene mejor información que los empresarios privados para definir qué sectores y actividades serán merecedores de algún tipo de prioridad sectorial. Por el contrario, son los empresarios quienes están mejor posicionados para definir las prioridades y hacia dónde asignar los recursos.

Sin embargo, no pueden desconocerse algunos hechos concretos. Primero, una evidencia histórica. Todos los países que se han desarrollado y han alcanzado ingresos per capita propios del primer mundo han experimentado transformaciones de su estructura productiva, alejándose de aquella más dependiente de los recursos naturales y avanzando hacia las actividades de alta tecnología, intensivas en servicios y en conocimientos. Esto ha ocurrido tanto en países con fuerte base de recursos naturales, como los países escandinavos, Canadá y Australia, como en los países pobres en recursos

naturales, como son los del Este Asiático. Esto ocurre porque las tendencias de la demanda final y de los mercados apuntan hacia esos sectores.

En segundo lugar, la gran mayoría de los empresarios, especialmente en países como los latinoamericanos, orientan sus inversiones por consideraciones de corto y mediano plazo, porque necesitan una recuperación más rápida de sus inversiones. Inversiones más arriesgadas, que involucran plazos más largos y que requieren mayor certeza en la provisión de recursos humanos calificados, tecnología e infraestructura, sólo pueden ser abordados por las elites empresariales, que son una minoría.

Desde este punto de vista, una mejor coordinación entre el Estado y el sector privado puede resultar crucial. Esta coordinación tendría que ofrecer señales más claras y definidas de que se están emprendiendo acciones que pueden ser claves para orientar la inversión hacia plazos más largos y coherentes con las transformaciones en curso. Desde el punto de vista de la competitividad internacional, Chile tiene retrasos importantes en aspectos como la educación y la capacitación, la infraestructura física, las telecomunicaciones y la provisión de energía, las tecnologías de información. Todos estos son insumos genéricos y estratégicos para una tasa de crecimiento alta y sostenida. Un avance sustantivo en estas áreas requiere una cooperación estrecha entre el Estado y el sector privado, la cual debe proyectarse tanto a nivel nacional como regional y local.

c) La capacidad regulatoria del Estado

La economía chilena es básicamente una economía de mercado, abierta y competitiva. Sin embargo, el carácter de la competencia dista mucho de ser perfecto y, a pesar de su creciente inserción internacional, que ha abierto nuevas fuentes de provisión de bienes y servicios, en numerosos mercados hay fallas evidentes, que impiden una asignación eficiente de recursos y precios coherentes con los costos reales de producción. En particular, los llamados sectores de monopolios naturales muestran graves imperfecciones de la competencia, lo cual obliga al Estado a ejercer un papel regulador en beneficio de la población. La filosofía regulatoria que han seguido los gobiernos de la Concertación es la de perfeccionar los mecanismos de la competencia en primer lugar, y en segundo lugar, intervenir en los mercados cuando se alcancen los límites de la competencia y se arriesgue la generación de conductas monopólicas. Este enfoque se justifica porque se reconoce que la competencia es un buen mecanismo regulador, que economiza recursos estatales, minimiza las distorsiones de mercado y beneficia a los consumidores. El ejemplo a

menudo citado al respecto es el caso de las telecomunicaciones de larga distancia donde, a través del estímulo a la competencia, fue posible una disminución drástica de precios con importantes mejoramientos de la calidad. Ello no excluye, sin embargo, la necesidad de la acción reguladora del Estado, el cual tiene la responsabilidad de fijar las reglas generales del juego y, en particular, crear las condiciones para una operación eficiente de sectores que necesariamente deben interactuar e interconectarse. Pero la institucionalidad regulatoria del Estado presenta debilidades manifiestas, derivadas de problemas como la escasez de recursos para formar equipos técnicos y profesionales adecuados a la magnitud de la tarea, superposición de funciones entre diversos organismos públicos, ambigüedades e imprecisiones de la legislación en sectores que han experimentado rápidos cambios económicos y tecnológicos.

Tal es el caso del sector eléctrico, que en 1999 protagonizó un serio desabastecimiento, producto de la sequía de 1998-99 y de las propias debilidades del aparato regulador frente a empresas de gran poder económico. Como es sabido, aunque en el sector generador de electricidad hay competencia entre variados oferentes, existe una empresa dominante cuyo aporte es decisivo para el equilibrio del sistema, pero al mismo tiempo, le permite ejercer una influencia excesiva en los procesos de coordinación inter-empresas. La mayor parte de la oferta es de origen hidroeléctrico, pero recientemente se han incorporado nuevas plantas de generación térmica en base al gas natural importado de Argentina. En 1999 se produjo una lamentable coincidencia de la sequía, que afectó la generación hidroeléctrica, y de fallas técnicas en las centrales térmicas, lo cual obligó a aplicar racionamientos y cortes de electricidad con las consiguientes pérdidas para los usuarios.

Por otro lado, esta crisis dejó en evidencia la debilidad de la capacidad regulatoria del Estado, ya que en gran medida, el racionamiento resultó de una falta de coordinación y cooperación entre las empresas generadoras, ante la cual el Estado contaba con pocas herramientas. Cuando el Gobierno decreta el racionamiento, las empresas que se declaran en déficit de abastecimiento deben asumir el costo de compensar a los usuarios por los mayores precios que deberán pagar al recurrir a fuentes alternativas. Como empresas en el sector de servicios de utilidad pública, ellas asumen la obligación de entregar un servicio continuo y de calidad a los usuarios, bajo penas de multas y sanciones en el caso de incumplimiento. Por lo tanto, las empresas tienen que evaluar de qué manera cumplen esta obligación, cuando por razones de clima se produce escasez hidráulica. Al enfrentar situaciones críticas en el nivel de los embalses, las empresas deben ponderar el uso adicional de reservas de agua, con el consiguiente riesgo de llegar a niveles de desabastecimiento,

versus la alternativa de comprar energía a empresas competidoras, generalmente térmicas, a fin de abastecer a sus clientes. En el caso de la crisis de 1999, las empresas hidroeléctricas utilizaron reservas de agua en exceso a fin de no incurrir en los costos más altos de adquisición de energía en el mercado y de postergar el decreto de racionamiento que las obligaría a pagar compensaciones. Sin embargo, con esa política, se agotaron las reservas más allá de los niveles autorizados.

La debilidad regulatoria se manifestó en las dificultades de las autoridades para acceder a la información pertinente (desde el aviso de surgimiento de la situación de crisis, hasta la información sobre los programas de mantenimiento de centrales que obligan a interrumpir el suministro), en la dificultad para inducir una coordinación entre las empresas, en ambigüedades de la ley, en la existencia de incentivos perversos (para discriminar a favor de los clientes libres-grandes empresas- y en contra de los clientes regulados- consumidores finales) y en lo exiguo de las multas, que les hacía a las empresas mucho más rentable pagarlas antes que incurrir en los costos de un abastecimiento adecuado. Una actitud enérgica del Gobierno, en orden a convocar a las empresas y exigir una acción coordinada y con carácter de emergencia, incluso con la sugerencia de recurrir a la Ley de Seguridad Interior del Estado, hizo posible la programación racional de los recursos y la minimización de los costos sociales por interrupción del servicio.

La crisis eléctrica contribuyó a profundizar el debate sobre la institucionalidad regulatoria en este sector, favoreciendo la idea de la necesidad de una reforma a la ley eléctrica, que data de comienzo de los años 80. Al mismo tiempo se avanzó en propuestas para una reforma de la institucionalidad regulatoria general y de los mecanismos de defensa de la competencia. Frente al desafío que enfrenta la estrategia nacional de desarrollo, de profundizar la inserción internacional, mejorar la competitividad sistémica y asumir las nuevas tecnologías de la información, hay consenso en que debe mejorar la eficiencia de sectores tan básicos como las telecomunicaciones y la provisión energética. Por lo demás, éstos son los sectores que más contribuyeron al crecimiento de la inversión en los años 90. Por lo tanto, es crucial el perfeccionamiento de la institucionalidad que los regula, en el marco propio de una economía de mercado.

Cuadro 1
Desempeño económico 1994 – 1999

CIILE: DESEMPEÑO ECONOMICO 1994-1999						
	(porcentajes)					
	1994	1995	1996	1997	1998	1999
PIB (crecim. real)	5.7	10.6	7.4	7.6	3.4	-1.1
Exportaciones (var. Real)	11.6	11.0	10,0	9,4	5,9	6.9
Formación bruta de capital (var. Real)	6.2	23.5	9,6	11.6	2,1	-17,1
Tasa de inversión en capital fijo (% pib real)	27.4	30,6	31,2	32,1	31.7	26.7
Tasa de inversión en capital fijo (% pib nominal)	23.3	23.9	24,9	25,3	25.5	21.3
Tasa de ahorro Nacional (% pib nominal)	21.1	23,8	20,8	21,6	20.3	20.3
Cuenta corriente (% pib nominal)	-3.1	-2.1	-5.4	-5,2	-6.3	-0.1
Tasa de desempleo Nacional (% promedio anual)	7.8	7,4	6,5	6,1	6.2	9.7
Inflación (var. A dic.)	8.9	8,2	6,6	6,1	4,7	2.3
Salarios reales (var. A dic.)	4,8	5,4	2,6	0,1	-3.3	2,4
Tipo de cambio real (var. Prom.)	-2,7	-5,7	-4,7	-7,7	0.1	15.3

Fuentes: Banco Central, INE

BIBLIOGRAFIA

- Banco Central de Chile (2000), *Informe de política monetaria*, Santiago.
- Ffrench-Davis, Ricardo (1999), *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Tres décadas de políticas económicas en Chile*, DOLMEN, Santiago.
- Ffrench-Davis, Ricardo y Oscar Muñoz (2000), «La política económica y sus efectos durante el Gobierno del Presidente Frei Ruiz-Tagle», por publicarse.
- MIDEPLAN (1998), Encuesta CASEN 1998
- Ministerio de Economía (2000), "Desempeño macroeconómico 1984-1998", www.minecon.cl
- Ministerio de Hacienda (1999), "Aspectos macroeconómicos del proyecto de ley de presupuestos del sector público del año 1999", presentado por Joaquín Vial Ruiz-Tagle, Director de Presupuestos, a la Comisión Especial de presupuestos del Congreso Nacional, Santiago.
- Moguillansky, Graciela (1999), *La inversión en Chile: ¿el fin de un ciclo en expansión?*, CEPAL-Fondo de Cultura Económica, Santiago.
- Rivera, Eugenio, "Competencia y regulación de los servicios de utilidad pública en Chile: una perspectiva institucional". en Oscar Muñoz Gomá y colaboradores, *El Estado y el sector privado. Construyendo una nueva economía en los años 90*, DOLMEN-FLACSO Chile, Santiago.
- Sachs, Jeffrey y Felipe Larraín (1999), *A Structural Analysis of Chile's Long Term Growth: History, Prospects and policy Implications*, informe presentado al Ministerio de Hacienda, no publicado.

LOS DOS EJES DE LA TERCERA VIA EN AMERICA LATINA

Roberto Patricio Korzeniewicz**
William C. Smith***

Introducción

En el nuevo milenio, diversos actores políticos, en el mundo y en Latinoamérica, se encuentran replanteando el futuro de la democracia en un mundo globalizado. Los planteamientos de estos actores políticos -no sólo partidos y sindicatos, sino también organizaciones no-gubernamentales (ONG's) y nuevos movimientos sociales (por ejemplo, de género o medioambientalistas)- son diferentes y muy a menudo hasta contradictorios. A veces, estos planteos acompañan nuevas convergencias entre los actores en cuestión; sin embargo con mayor frecuencia, aún con una visión común acerca de los objetivos a alcanzar, estos planteos acarrear intensos debates acerca de los caminos a recorrer. Por ejemplo, encontramos posturas bastante divergentes con respecto a cuál debe ser el equilibrio óptimo entre regulación y mercados; en torno a los mecanismos más apropiados para generar mayor equidad; o en referencia a la relación más apropiada entre instancias nacionales o internacionales de gestión política y/o social.

Uno de los temas más críticos en estos debates ha sido el concepto de la "tercera vía". Para algunos, tal vía representa un futuro promisorio para una nueva socialdemocracia. Para otros, tal planteo representa un abandono de los ideales tradicionales de las fuerzas progresistas en favor de la incorporación de políticas de mercado; lisa y llanamente, la aceptación de la nueva hegemonía de la ideología neoliberal. Así, mientras que para algunos, la tercera vía ofrece oportunidades para fortalecer nuevos actores postergados o previamente excluidos de la comunidad, para otros, tal vía socavaría a actores políticos que fueron de gran importancia en el apoyo histórico a la socialdemocracia. Esta diversidad de interpretaciones subraya el hecho que estos debates acarrear quiebres profundos en torno a las posibilidades y restricciones que acompañan a los procesos de globalización.

* Una versión anterior de este trabajo fue presentada en el Sexto Coloquio Anual del Club de Cultura Socialista "José Aricó". Buenos Aires. 28-29 de junio de 1999. Los autores quieren agradecerle a María Pía Roggirozzi por su valioso aporte crítico en la revisión del texto original.

** Departamento de Sociología, Universidad de Maryland, College Park, Estados Unidos.

*** Escuela de Estudios Internacionales, Universidad de Miami, Coral Gables, Estados Unidos.

En este trabajo buscamos aclarar algunos términos de estos debates. Nuestro punto principal es que debemos distinguir analíticamente dos ejes de cambio, cada uno de los cuales se caracteriza por mayor o menor protagonismo de diferentes actores políticos. Un primer eje involucra el surgimiento de lo que llamamos un "régimen internacional de política" (RIP). El segundo, sugiere la emergencia de un "sistema global de bienestar" (SGB). En la primera parte del nuestro ensayo analizamos cada uno de estos ejes. Luego exploramos los posibles rumbos de transformación, así como las posibles áreas de consenso y conflicto entre los actores con respecto a cada uno de estos ejes de cambio.

Hacia una tercera vía: Las dos visiones

En los últimos años, la posibilidad de una tercera vía ha sido fuente de intenso debate, principalmente entre los partidos socialdemócratas de Europa occidental y, en menor medida, entre los sectores centristas del partido Demócrata estadounidense y algunos sectores más moderados de la izquierda latinoamericana¹. Lógicamente, hay una variación considerable con respecto a las definiciones ideológicas y las políticas específicas entre los participantes de este debate. Sin embargo, más allá de las divergencias, el modelo de una tercera vía se ha planteado en dos variantes. Primero, a partir de trayectorias nacionales específicas, se delinea una serie de orientaciones generales que, precisamente por su relativa vaguedad, permitirían la incorporación dentro de muy diferentes contextos nacionales, de un marco "de formulación e implementación de políticas (*policy-making*) que adapte la socialdemocracia a un mundo que ha cambiado fundamentalmente en las últimas dos o tres décadas" (Giddens 1998: 26). Segundo, se plantea la necesidad de buscar una tercera vía de desarrollo a nivel global, a través de innovaciones profundas en la organización de mercados y regulación a nivel mundial. Estas dos variantes del modelo de la tercera vía obviamente se superponen en ciertas áreas, pero constituyen dos proyectos con dinámicas distintas. En la primera parte de este trabajo analizamos en mayor detalle estas dos variantes.

La Tercera Vía como Régimen Internacional de Política

En términos generales, Tony Blair caracteriza a la tercera vía como "la mejor etiqueta para la nueva política que la centro-izquierda progresista está forjando en Gran Bretaña y más allá" (Klein y Rafferty 1999), mientras que el sociólogo Anthony Giddens (1998: 26), uno de los más destacados intelectuales vinculados al nuevo laborismo inglés, nos dice que la "tercera vía" se refiere

a un "esfuerzo de trascender tanto la socialdemocracia de viejo estilo como el neoliberalismo"². Entre las características claves de la socialdemocracia de viejo estilo generalmente se incluyen el crecimiento extendido del estado de bienestar, la regulación keynesiana de los mercados, la privatización de empresas públicas en sectores estratégicos, el predominio de estrategias de crecimiento interno que desconfían de los mercados mundiales, la organización de mercados laborales en torno a la meta de pleno empleo y una división de tareas domésticas y pagas entre mujeres y hombres, y la subvalorización del medioambiente³.

Frente a estas características, la tercera vía apunta a una profunda renovación⁴. Para comenzar, sugiere replantear al Estado, transfiriendo algunas de sus responsabilidades a agencias ubicadas "por encima" del Estado nacional (por ejemplo, al Banco Mundial, la Organización Mundial de Comercio o a los esquemas de integración regional y tratados de libre comercio) o "por debajo" (por ejemplo, municipalidades u organizaciones no gubernamentales, las ONG's); creando modalidades innovadoras para la provisión de servicios y bienes públicos; incrementando la transparencia del estado (atacando y previniendo la corrupción); mejorando su eficiencia administrativa (particularmente con respecto a áreas claves de tensión social, como en lo referente al crimen, o a las tensiones entre familia y trabajo); y creando nuevas formas de profundizar los procesos de democratización.

Implícito en muchas de las reformas propuestas, se plantea la necesidad de reevaluar la relación entre seguridad y riesgo. Desde este punto de vista, la tercera vía abandonaría la simple protección de los ciudadanos frente a la incertidumbre (por ejemplo, frente al desempleo) y en cambio buscaría mejorar la capacidad del Estado de preparar a los ciudadanos para enfrentar exitosamente situaciones de riesgo y la vulnerabilidad. Igualmente implícita está la idea de una reevaluación del potencial de los mecanismos de mercado para optimizar el uso de recursos, la distribución de la información y el crecimiento económico en general. En síntesis, la tercera vía se desarrollaría en un estado de inversión social, de profunda democratización y de integración plena en los procesos de globalización, generando una dinámica en la cual cada una de estas dimensiones se fortalecería en un círculo virtuoso. Tales dinámicas suponen también el establecimiento de un amplio compromiso social entre ricos y pobres, pero sin el predominio del viejo estilo neo-corporativista de concertación social entre capital, trabajo y Estado que anteriormente habría caracterizado a la socialdemocracia clásica.

El surgimiento de la tercera vía se atribuye usualmente a un cuestionamiento profundo de los mecanismos prevalecientes de regulación estatal de los mercados. La crisis de estos mecanismos, manifestada a través de las bajas tasas de crecimiento económico después de la década de los setenta, lleva a la necesidad de reevaluar "la teoría económica del socialismo", ya que "siempre fue inadecuada, subestimando la capacidad del capitalismo de innovar, adaptarse y generar creciente productividad" (Giddens 1998: 4). La crisis del estado benefactor y de la propia teoría keynesiana que sustentaba a la socialdemocracia (ver Przeworski 1985), habría sido precipitada por los procesos de globalización a partir de la década del setenta, y por el concomitante auge del neoliberalismo durante la década del ochenta. Frente al desafío de los programas neoliberales de derecha, la tercera vía se plantea como una renovación de los ideales del socialismo y de la socialdemocracia.

Así, América Latina es lugar común para rastrear tal cuestionamiento a la crisis de la "década perdida" del ochenta y su impacto sobre los mecanismos de regulación estatal y los modelos de industrialización de posguerra. En una primera instancia, este cuestionamiento se habría cristalizado en el "Consenso de Washington", el cual condujo a las medidas de ajuste estructural y reformas de mercado que caracterizaron a la región en los últimos años. Una visión optimista acerca del futuro de estos cambios enfatizaría que en la actualidad estamos presenciando el surgimiento de un nuevo "consenso", o una "segunda generación" de reformas, a través de las cuales ciertas instituciones e instancias supranacionales (desde el Banco Mundial a la CEPAL, incluyendo también las recientes Cumbres de las Américas) impulsan una nueva agenda de reforma social, enfatizando la necesidad de avanzar en los procesos de democratización, de mejorar la transparencia y eficiencia administrativa del estado, de erradicar la pobreza y atacar la desigualdad en Latinoamérica como pasos imprescindibles para promover un mayor crecimiento económico⁵. Esta perspectiva optimista podría enfatizar también que el surgimiento de una tercera vía se vería fortalecida por el surgimiento o fortalecimiento de otros actores sociales y políticos; por ejemplo, nuevas demandas, formas de acción y de organización construidas en torno a la creciente participación femenina en el mercado laboral formal (con toda la redefinición de lo público y lo privado implícita en esta participación), la reevaluación del impacto del crecimiento sobre el medioambiente y/o cambios en actitudes generacionales frente a la democracia y el crecimiento económico (Giddens 1998: 20). En este sentido, el nuevo rol de actores supranacionales en la articulación de estrategias alternativas de desarrollo "desde arriba", estaría siendo acompañado, "desde abajo", por una aparente renovación de la sociedad civil, manifestada por ejemplo en la creciente importancia de ONG's, los

movimientos sociales y otras manifestaciones de la sociedad civil⁶.

Finalmente, el surgimiento de nuevas alternativas políticas es visto también como efecto de la crisis de los modelos de desarrollo centrados en torno a la industrialización. En este sentido, una de las principales fuentes tradicionales de apoyo de las diversas versiones del "partido socialdemócrata" habría sido debilitado por la erosión de la clase obrera industrial y del sindicalismo (Giddens 1998: 20). Desde este punto de vista, y dadas las nuevas inquietudes políticas que hemos discutido hace un momento, "los partidos socialdemócratas ya no tienen un 'bloque de clase' consistente en que apoyarse. Ya que no pueden depender en sus identidades previas, deben crear nuevas identidades en un ambiente social y culturalmente más diverso" (Giddens 1998: 23).

Cabe observar que los propios ideólogos y adherentes de la tercera vía reconocen que estos cambios en la base de apoyo social son problemáticos. Por ejemplo, Robert Reich, ex-Secretario de Trabajo en la primera administración de Bill Clinton, indica con cierta preocupación que "la tercera vía no tiene organización de base (*grassroots*)". Para Reich (1999).

... la agenda-liberar las fuerzas del mercado mientras que se facilita la transición para aquellos que alternativamente se quedarían atrás-no tiene un núcleo (core) natural de apoyo fuerte en el electorado. No se puede encontrar apoyo en la izquierda tradicional, para mucho de la cual sería preferible proteger y preservar la vieja economía. Y tampoco se lo puede encontrar en la derecha conservadora, mucho de la cual está floreciendo en la nueva economía y no quiere un gobierno activista sacándole su dinero⁷.

Reich concluye sus observaciones indicando que este callejón sin salida sólo podría ser resuelto con el establecimiento de un "New Deal" entre los ganadores y perdedores en las nuevas dinámicas de globalización⁸.

En conclusión, el modelo de la tercera vía se presenta como un modelo que permitiría profundizar las prácticas democráticas y crear condiciones para un crecimiento económico sostenido acompañado, como condición, por una mayor equidad social resultante de la mayor eficiencia del estado para preparar a la ciudadanía para aprovechar las oportunidades ofrecidas por el mercado.

¿Es la tercera vía un modelo sólo relevante a los países de alto desarrollo (aunque, como destacamos anteriormente, en estos países se debate la medida en que existe un modelo común a las diversas experiencias nacionales)? ¿O

nos encontramos ante un planteamiento relevante a Latinoamérica? Obviamente, depende de nuestro punto de partida.

Si entendemos los dilemas enfrentados por la tercera vía como específicos a ciertos partidos de centro izquierda cuyo crecimiento se vio limitado a países de alto desarrollo, la relevancia de esta nueva estrategia es bastante limitada. Pero Przeworski (en prensa) nos recuerda que a veces emergen situaciones de equilibrio en las formas de hacer política. El mismo autor introduce el término "régimen de política" (*policy regime*) para referirse a estos equilibrios, donde la lógica de la competencia electoral y el aprendizaje social llevan a los partidos políticos a trascender apegos ideológicos para converger en torno a políticas similares. En este trabajo, modificamos modestamente el término utilizado por Przeworski para calificar "regímenes internacionales de política" (RIP) a la creciente convergencia -en cuanto a algunos arreglos político-institucionales y políticas macroeconómicas y sociales- que caracteriza a una amplia gama de naciones, más allá de diferencias en la arquitectura política o niveles generales de ingresos entre estos países. Por ejemplo, el modelo implícito en el estado de bienestar de posguerra puede ser considerado como constituyente de un RIP, cuyas características sociales y políticas específicas variaron de región a región, o entre países pobres y ricos, pero compartiendo ciertas similitudes fundamentales (por ejemplo, en la relación entre mercado y estado, o en las formas de hacer política). Desde tal punto de vista, la tercera vía puede ser considerada como un nuevo RIP emergente que podría representar en el futuro cercano algo similar a lo que el estado de bienestar representó a mediados del siglo XX⁹.

La Tercera Vía como Sistema Global de Bienestar

Más allá del surgimiento de la tercera vía como un potencial RIP, algunas voces han planteado la necesidad de elaborar una tercera vía de desarrollo, que permita disminuir patrones de desigualdad entre naciones de bajos y altos ingresos, profundizar la democratización a nivel global y generar mayor bienestar¹⁰. Tal como se sugiere en Korzeniewicz y Smith (2000), estos objetivos generales se acompañan por nuevas instancias de organización, que involucran en redes a agentes colocados por encima (por ejemplo, organizaciones supranacionales, u OSNs) y por debajo (ONG's) de los estados nacionales. Para referirnos a este eje de cambio institucional, utilizamos el término "sistema global de bienestar" (SGB). Los dos ejes de la tercera vía quedarían reconfigurados por: un régimen de política internacional organizado en torno a cambios institucionales dentro del estado nacional; y un sistema

global de bienestar organizado en torno a cambios institucionales en la organización de la economía-mundo.

Podemos ilustrar este segundo eje con un discurso reciente del Presidente Bill Clinton pronunciado en la Universidad de Chicago en 1999. El discurso comienza discutiendo el conflicto en Kosovo, pero inmediatamente pasa a evaluar la situación de la economía global, indicando que esta economía está generando ganadores pero también muchos perdedores, y que para responder a esta dinámica es necesario expandir a nivel global lo que el estado de bienestar asentó en Estados Unidos a lo largo del siglo XX. De acuerdo con el discurso, la adopción de tales medidas es inevitable, ya que

... la comunidad global no puede existir como la 'historia de dos ciudades,' una moderna e integrada con un teléfono celular en cada mano y un McDonald's en cada esquina, y la otra ahogada en la pobreza y crecientemente resentida, llena de problemas de salud pública y del medioambiente que nadie puede manejar (Clinton 1999)''.

Al considerar el posible surgimiento de un SGB, se podría objetar que aún no son evidentes los arreglos institucionales globales que se necesitarían como esqueleto para tal arquitectura. No sólo las OSNs (por ejemplo, Banco Mundial o Fondo Monetario Internacional) siguen funcionando "por arriba" de los principales actores políticos y sociales a nivel nacional sino también, en forma relacionada, los diferentes contextos nacionales continúan siendo el espacio privilegiado de la política. Sin embargo, haciendo un paralelo entre el presente y el largo período que caracterizó el surgimiento del estado de bienestar durante la primera mitad del siglo XX se puede delinear una perspectiva alternativa sobre los procesos de cambio actuales. Sintetizamos, entonces, algunos de estos paralelos históricos.

Tanto entonces como ahora, la lenta emergencia de nuevos arreglos institucionales hace difícil predecir su forma eventual en medio del cambio. Así, en la década del diez o del veinte, no sólo en Latinoamérica, sino en la mayoría de los países y regiones del mundo, se hacía difícil prever que en sólo dos décadas se daría una casi total convergencia en torno a la necesidad de la regulación estatal de los mecanismos del mercado (en las décadas del cuarenta o del cincuenta se continuaría debatiendo cómo regular tales mecanismos, o con qué objetivos, pero pocos mantendrían su confianza en la suficiencia de los mercados). De la misma manera, hoy presenciamos sólo formas preliminares e inestables de los mecanismos de protección y de

mediación política que prevalecerán de aquí a veinte años.

Los arreglos institucionales emergentes involucran una nueva importancia de actores ubicados por encima y por debajo de las fuerzas políticas existentes, actores vinculados por objetivos claves compartidos. Recordemos que en gran parte de Latinoamérica a principios de siglo, los propios Estados nacionales constituían todavía un nuevo actor que buscaba aún establecer su predominio sobre el poder de núcleos políticos establecidos a un nivel más local, y que en muchos sentidos este predominio avanzó a través de su relación con (y capacidad de interpelar a) nuevas fuerzas emergentes por debajo del poder local, principalmente manifestadas a través del movimiento obrero (aunque nuestra historiografía generalmente haya enfatizado las tensiones dadas entre Estado nacional y movimiento obrero). En este marco, OSNs y diversas manifestaciones de la sociedad civil-como ONG's, o los movimientos de mujeres y medioambientales-representan hoy en día las fuerzas claves de los nuevos arreglos institucionales que pasarán a predominar en las próximas décadas. Implícito en esta interpretación, vemos a los procesos de globalización no como proyecto exclusivo de elites económicas y políticas beneficiadas por la expansión de mercados, sino también como el resultado de las demandas y acciones de grupos sociales previamente excluidos de arreglos políticos y mercados.

Aunque los nuevos arreglos institucionales involucran nuevas formas de organización, de regulación de mercados y de hacer política, las fuerzas políticas tradicionales continúan predominando en la constitución de estos nuevos arreglos. Así, el populismo, como variante latinoamericana del estado de bienestar, no surgió a nivel nacional de un vacío político (aunque tal interpretación fuera frecuentemente promulgada en la historiografía o la propia autobiografía de aquel fenómeno), sino que fue muy a menudo anticipado por fenómenos similares manifestados a nivel local (por ejemplo, en ciudades y provincias argentinas durante las décadas del veinte y de treinta, o en estados de México durante la revolución o la década del veinte). Desde tal punto de vista, argumentaríamos que las diferentes versiones de la tercera vía representan esfuerzos incipientes de definir nuevas formas de organización, de regulación de mercados y de hacer política que caracterizarán a los arreglos institucionales del siglo XXI.

Como Karl Polanyi (1947), autor de *La gran transformación*, sugerimos que el avance de los mercados se acompaña inevitablemente por una mayor regulación política de estos mercados, en lo que aquel autor llamó un "doble movimiento". En este marco, el capitalismo siempre ha entrañado tanto

mercados como su regulación, por lo cual la constante creación de nuevos sistemas de bienestar es parte constitutiva de la economía-mundo. A comienzos del nuevo milenio debemos considerar la posibilidad de que ONS y ONG's representen la base de un nuevo eje de cambio institucional que apunta a transformar las dinámicas de la economía-mundo para generar mayor bienestar a nivel global.

Convergencias y conflictos entre los dos ejes

Hemos planteado hasta ahora la visión optimista acerca de dos ejes posibles para la formulación de una tercera vía. Queremos enfatizar que estos ejes son distinguibles tanto desde el punto de vista de los actores que los articulan (por ejemplo, partidos políticos y sindicatos nacionales en el caso del RIP, y ONS y ONG's en el caso del SGB), así como de las modalidades y estrategias de acción. Por estas razones, los actores de cada eje convergen en algunas áreas de acción y reforma institucional, pero divergen en otras. Pasamos a dar algunos ejemplos.

Mientras que las alianzas populistas tradicionales del viejo modelo estado-céntrico latinoamericano (ver Cavarozzi 1992) se derrumbaron antes de la embestida violenta de la reestructuración del mercado, la integración comercial hemisférica y la globalización, la actual renovación incipiente de las fuerzas de la "socialdemocracia" incorpora algunos remanentes de las fuerzas políticas convencionales (sindicatos, partidos, entes estatales nacionales y locales), junto con nuevos grupos vinculados a la creciente convergencia emergente entre las ONS y las ONG's, actores que transforman la tradicional lógica de las alianzas sociales y políticas plausibles. Nos referiremos a esa rearticulación de fuerzas políticas como "coaliciones policéntricas de desarrollo", que se distinguen de los patrones estado-céntricos típicos de los arreglos políticos previos a los ochenta¹².

Como ejemplo, podemos examinar brevemente el "Consenso de Buenos Aires", un documento que representa a un amplio conjunto de fuerzas políticas de muchos países de América Latina (Castañeda et al. 1998). Ideológicamente y desde el punto de vista organizacional, el "Consenso" es un proyecto que compromete a muchos de los líderes de los partidos de la "nueva izquierda" (Cuahetémoc Cárdenas del Partido de la Revolución Democrática de México; Carlos "Chacho" Álvarez del FREPASO de Argentina; Luiz Inácio Lula da Silva y Vicentinho del Partido dos Trabalhadores de Brasil y Ricardo Lagos del Partido Socialista y del Partido por la Democracia de Chile, entre otros),

así como algunos intelectuales "post-marxistas" (Jorge Castañeda, Roberto Mangabeira Unger) en la construcción de un nuevo rostro para la socialdemocracia en la región. La meta es la creación de nuevas alianzas democráticas que reúnan a partidos, movimientos y líderes de centro (cuya tarea sería la de "darle expresión a la inconformidad de la clase media") y de izquierda (cuya tarea es "enfrentar la desigualdad" y "combatir la exclusión social") con el fin de reconfigurar y compatibilizar la lógica de la globalización con el fortalecimiento de las instituciones de la democracia representativa, incorporando un amplio conjunto de actores sociales. En consecuencia, la participación y la condición de ciudadano se extienden más allá de la arena electoral, hacia el ámbito de la cultura y de la organización de la economía política (Castañeda, et al. 1998; Dagnino 1998).

Aunque los principios generales, las críticas y denuncias respecto del neoliberalismo en el Consenso de Buenos Aires eclipsan sus propuestas de política específicas, este documento y otros manifiestos similares pueden leerse como las primeras etapas de un *aggiornamento* impregnado del realismo político necesario para elaborar estrategias y políticas progresistas en un orden social emergente, inmerso en la lógica de los mercados mundiales. Este nuevo estilo de discurso socialdemócrata (aunque algunos de los participantes quizás no aceptan esta denominación) concuerda a su vez con las teorías del crecimiento endógeno¹³ y los avances recientes en el pensamiento acerca del crecimiento con equidad¹³. De hecho, aunque su formulación precisa es bastante diferente, se observan estrechos paralelos, insospechados y sorprendentes, entre el discurso reelaborado de la izquierda de la post-Guerra Fría y los temas, estrategias y políticas abogadas por los tecnócratas de las instituciones multilaterales o supranacionales como el Banco Mundial, el BID y la CEPAL.

Además, y más allá de premisas abstractas, existe una convergencia considerable en varias áreas específicas que puede proporcionar una base fructífera para futuras reformas. Al igual que en recomendaciones de política recientes producidas por las OSN con sede en Washington, el "Consenso de Buenos Aires" enfatiza la necesidad de seguir avanzando en la integración económica regional como medio de perseguir el crecimiento económico, apoya los esfuerzos por elevar las tasas de ahorro interno y promover las inversiones productivas, y reclama que el Estado incremente los recursos fiscales mediante impuestos al consumo. En este marco, la pobreza y la desigualdad son consideradas como áreas clave para la intervención de las políticas, mediante oportunidades educativas más amplias, mejor acceso al cuidado de la salud y políticas fiscales redistributivas que dirijan recursos escasos a los sectores sociales más excluidos.

El acuerdo subyacente con respecto a estos temas posee el potencial de permitir una relación de fortalecimiento mutuo entre el crecimiento, la equidad y la democracia. El crecimiento económico es necesario para proveer los recursos fiscales que financien inversiones en bienestar social. Por otra parte, además de contribuir al crecimiento, una mayor equidad es fundamental para la estabilidad social y la plena confianza en las instituciones democráticas y las reformas del mercado. El crecimiento con equidad puede a su vez ayudar a superar los resultados distributivos de suma-cero, y con ello prolongar los horizontes temporales, facilitando el aprendizaje social requerido para abandonar estrategias de confrontación y consolidar un compromiso de clase democrático¹⁴.

La construcción de nuevas coaliciones policéntricas de orientación socialdemócrata se ve condicionada por disputas importantes. En primer lugar, hay desacuerdo en cuanto al alcance óptimo de la reforma del estado. En un extremo del espectro (donde se encuentran, y cabe enfatizarlo, tanto las organizaciones supranacionales como las ONG locales) se asume que el papel del estado debería quedar sumamente restringido a una pocas actividades en las cuales los mercados no pueden optimizar las ganancias sociales¹⁵. En el otro extremo, una amplia gama de actores (desde el "Consenso de Buenos Aires" hasta las OSN) están convencidos de que el estado aún tiene un rol fundamental en la regulación de mercados estratégicos (Bradford 1994; Castañeda y Mangabeira Unger 1998; Stiglitz 1998^a, 1998b, 1998c).

El debate acerca del nivel apropiado de regulación del Estado involucra áreas de política más específicas. Por ejemplo, para casi todos los fundamentalistas del mercado, la acción efectiva del Estado requiere un sistema eficaz de tributación, pero todavía hay desacuerdo respecto de los medios y los niveles apropiados de dicha tributación; aunque hay un acuerdo creciente en lo referente a la efectividad de los impuestos al consumo, hay grandes discrepancias en cuanto a mantener o elevar los impuestos sobre el ingreso corporativo e individual. De igual modo, a raíz de las recientes crisis financieras de Asia, Rusia y Brasil, muchos reformistas latinoamericanos de centro izquierda aceptan la inversión extranjera directa (particularmente en nuevas industrias pero no necesariamente en la privatización de empresas públicas), pero reclaman mecanismos selectivos (tales como el impuesto Tobin sobre las transacciones financieras, así como controles moderados sobre la cuenta de capitales, al estilo chileno) para atenuar la volatilidad de los mercados financieros internacionales y reducir la dependencia regional a los caprichos de los flujos de capital de cartera. También se ha generado un debate importante con respecto a cuánto deben intervenir los Estados nacionales en la redistribución de activos, por ejemplo, entre las empresas manufactureras más competitivas y menos competitivas, entre grandes terratenientes y pequeños productores rurales, o de manera más general, entre los ricos y los pobres.

En segundo lugar, hay divergencias considerables respecto de la dirección deseada de la reforma laboral. Para algunos (ej. BID 1996 y 1998), el crecimiento económico sostenido y la creación de oportunidades de empleo requieren una flexibilización substancial de los mercados de trabajo, los cuales son una pieza central en los programas de liberalización¹⁶. Según otros, como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y los sindicatos obreros, ya ha sido implementada una flexibilización de facto sustancial, sin que esas reformas hayan logrado expandir significativamente las oportunidades de empleo. Desde este punto de vista, las reformas futuras deben ser más activistas y estar dirigidas directamente a la creación de empleo, a elevar las destrezas de trabajo y a incorporar las tecnologías apropiadas (CEPAL 1997; Tokman 1997; OIT 1999). Está claro que este tema tiene una importancia crucial, dado que estas políticas afectan la postura de los sindicatos y los partidos políticos hacia las reformas de "segunda generación"¹⁷.

El tercer punto de disputa se refiere a la relación entre democracia, crecimiento económico y movilización política. Aunque existe un amplio consenso según el cual los Estados tienen que ejercer un rol regulador importante contra la corrupción y el *rent-seeking* para asegurar la competencia y la transparencia del mercado, algunos sostienen que la participación social es imprescindible para lograr esos objetivos, mientras que otros son más cautelosos respecto de la incertidumbre potencial inherente a esa participación¹⁸. En verdad, para muchos partidos políticos, movimientos sociales y ONG's, la movilización política agresiva y el fortalecimiento de la capacidad de acción colectiva de los grupos subalternos o excluidos es fundamental para promover una mayor democratización¹⁹. Desde esta perspectiva, la movilización debería incorporar, en especial, a aquellos que han sido excluidos del poder (las mujeres, las minorías étnicas y raciales, los niños, los trabajadores del sector no organizado e informal)²⁰. Tal como surge del "Consenso de Buenos Aires", mientras

... el mercado debería ser el principal distribuidor de recursos, [...] le corresponde al Estado crear las condiciones para que las necesidades de los pobres se transformen en demandas efectivas que puedan ser procesadas por el mercado (Castañeda, et al. 1998).

Es posible que una estrategia de movilización de este tipo provoque la oposición de un conjunto de actores sociales y políticos temerosos de cualquier cambio en el equilibrio de poder prevaleciente. Por ejemplo, puede haber oposición de los *policy-makers*, las elites económicas y las organizaciones empresariales, quienes sostendrían que la movilización política genera inestabilidad política y por lo tanto podría hacer peligrar el equilibrio macroeconómico y el acceso a los

flujos internacionales de capital. Algunos líderes de los partidos políticos también podrían oponerse a los esfuerzos para cambiar la agenda política y abrir el acceso a la toma de decisión a sectores más amplios de la población. También podría haber una fuerte oposición entre los sectores del movimiento laboral que vean amenazados sus intereses por algunas dimensiones de las reformas en cuestión. Finalmente, a pesar de que a menudo los pobres constituyen una clientela muy débil y desorganizada, los sectores sociales privilegiados y la clase media frecuentemente se articulan en "coaliciones de veto" oponiéndose a políticas que favorezcan a los primeros (O'Donnell 1998). En el futuro, se puede esperar que diversos actores y fuerzas se aglutinen en diferentes combinaciones para oponerse al surgimiento de las coaliciones policéntricas.

En síntesis, los dos ejes que hemos identificado como implícitos en las discusiones sobre la tercera vía involucran distintos actores y modalidades/estrategias de acción. Los actores de cada eje convergen en algunas áreas de acción y reforma institucional, pero divergen en otras. En las dos secciones que siguen, discutimos en mayor detalle cada uno de estos ejes, y sus posibles despliegues en el futuro inmediato.

El probable desarrollo desigual del nuevo Régimen Internacional de Política

¿Cuáles son las críticas a la estrategia de una tercera vía? Más allá de la crítica a la alta vaguedad con que se ha formulado tal estrategia, vaguedad que llevaría a un alto grado de oportunismo político, el punto de partida de la crítica se ubica en la reformulación de la relación entre regulación estatal y regulación de mercados. En este sentido, se plantea la creación de oportunidades potenciales para la ciudadanía versus una redistribución de costos y beneficios cuyo efecto final sería aumentar la vulnerabilidad de la mayoría de las poblaciones afectadas por los cambios, argumentando que los diferentes intentos de reinventar el Estado muy a menudo esconden una retirada de los mecanismos de protección social. Con el pretexto de buscar una mayor eficiencia administrativa o una descentralización de los servicios ofrecidos por el Estado, las elites políticas buscarían, en efecto, recortar el gasto social. La tercera vía, así, representaría básicamente la nueva máscara del neoliberalismo en momentos en que los costos de la globalización y la apertura de mercados requerirían una mayor mediación política de las reformas en curso.

En Latinoamérica, esta postura crítica desconfía a su vez de la reformulación

del Consenso de Washington y la "segunda generación" de reformas, considerándolas un esfuerzo de maquillar el mismo proyecto neoliberal, ahora con una capa superficial de políticas diseñadas para amortiguar (pero no evitar) sus impactos negativos para los sectores más vulnerables. Así, la apelación a una mayor participación de la sociedad civil escondería, en efecto, una creciente desmovilización de ésta frente a la ofensiva de los mercados, y el auge del individualismo posesivo y el consumismo desenfrenado.

Finalmente, la llamada tercera vía contribuiría directamente a la desmovilización y desarticulación de ciertas fuerzas progresistas claves. En efecto, en el contexto de crisis de la industrialización pesada de la era fordista, la tercera vía sería un mecanismo a través de cual se limitaría o socavaría la fuerza política de actores tales como los sindicatos o la clase obrera. Asimismo, con el pretexto de evitar el efecto pernicioso de sistemas de seguridad para la ética de trabajo de los sectores más vulnerables de la ciudadanía, tal vía simplemente dejaría a estos sectores expuestos a la disciplina impuesta por los mercados globalizados, aumentando así la magnitud e impacto de la pobreza y la desigualdad.

Sintetizando, la postura crítica presenta a la tercera vía como un retroceso de las fuerzas progresistas y, en consecuencia, particularmente en Latinoamérica, una mayor erosión de la democracia, con una continuación del crecimiento económico desigual y una profundización de la desigualdad.

¿Cuál es la relevancia entonces de la tercera vía en el marco de las transformaciones políticas que están caracterizando a Latinoamérica? Volviendo a los paralelos históricos con el estado de bienestar, nuestro argumento es que se puede esperar un alto grado de diversidad en el predominio relativo de las reformas tipo tercera vía en la región. Esta diversidad, en el contexto de una reestructuración orientada hacia el mercado y la globalización acelerada tendrá que ver, por lo menos en parte, con la inédita, y hasta ahora poco probable, convergencia entre las más recientes versiones del discurso pro-equidad de los actores transnacionales y el discurso *aggiornato* de la izquierda democrática latinoamericana.

Al discutir las implicaciones de estas limitaciones para las potenciales coaliciones policéntricas, es útil considerar tres escenarios a modo de caminos alternativos hacia la globalización: el "camino inferior", el "camino medio" y el "camino superior" (Korzeniewicz y Smith 2000). En el camino inferior, las elites políticas persiguen alianzas con algunas minorías estratégicas y buscan neutralizar la capacidad de muchas fuerzas sociales y políticas de

comprometerse en una acción colectiva de oposición. En este escenario, la profundización del neoliberalismo y la estabilidad económica y política se ven facilitadas por una lógica dual del poder del estado (apoyo para la organización de la minoría aliada y desarticulación del resto), y por la distribución desigual de los recursos para apoyar prácticas clientelistas de corte neopopulista (Acuña y Smith 1996; Roberts 1995; Weyland 1996). Este escenario de camino inferior a menudo se ve marcado por una falta de transparencia, un deterioro de los mecanismos de *accountability* y una corrupción extendida entre los funcionarios. Lógicamente, estas características de debilidad institucional y jurídica constituyen grandes obstáculos para el crecimiento económico sostenido. El escenario del camino inferior coloca todo el peso de los costos de transición de las reformas de mercado y de apertura de la economía a la competencia global en los pobres y en los sectores desorganizados de la sociedad. La pobreza creciente y la desigualdad se convierten en rasgos centrales de esta vía. La participación de los movimientos sociales contestatarios, las ONG y los partidos políticos reformistas en este escenario se ve por lo general limitada a su inclusión en redes clientelistas. El camino inferior, por lo tanto, no merece la calificación de tercera vía.

Es importante subrayar que el camino inferior no excluye el ejercicio de la política electoral. De hecho, en los ochenta y noventa muchos gobiernos de la región que han seguido este camino (por ejemplo, Argentina, Brasil, Perú) han llegado al poder a través de elecciones. En muchas instancias, el advenimiento de estos gobiernos por la vía electoral coincide con la hiperinflación y el fracaso catastrófico de las políticas heterodoxas de estabilización de fines de los ochenta (Smith 1989). A pesar de las diferencias entre países y los esfuerzos periódicos por cambiar de camino y mejorar la calidad del crecimiento, ésta es la trayectoria que ha caracterizado a la mayoría de los países latinoamericanos desde la década de ochenta.

El segundo escenario, el camino medio, corresponde a una tercera vía "conservadora" que combina (1) una variante de reformas de mercado a ultranza y crecimiento económico sostenido; (2) un régimen democrático estable, relativamente consolidado, pero con características significativamente elitistas y exclusivistas; y (3) una reducción consistente del desempleo y de la pobreza (lograda mediante la combinación de crecimiento, mayor inclusión y políticas sociales compensatorias), pero poco resultado en la reversión de las desigualdades persistentes en la distribución del ingreso y la riqueza. Simultáneamente, se adoptan políticas para mejorar la *accountability* y la transparencia, así como para atacar la corrupción y el clientelismo. Los partidos políticos de oposición tienen el rol de garantizar la gobernabilidad y los

mecanismos neocorporativistas de intermediación incorporando a los actores sociales y económicos claves de modo de complementar al parlamento en el manejo de los conflictos sociales y en la negociación de políticas macro y sectoriales. Los movimientos sociales y las ONG tienden a representar un papel más activo en el diseño de políticas dentro de este escenario, aunque utilizan canales que a veces coinciden más con una versión de lo que podría rotularse como organizaciones "neo-" o "para-", más que como organizaciones "no-gubernamentales" (Schild 1998).

La experiencia de Chile en los noventa se acerca mucho a esta estrategia de camino medio. De hecho, Chile a menudo ha sido destacado con cierta exageración como un modelo de "crecimiento con equidad" a ser imitado por otras naciones de la región. Una serie de características acercan a Chile al camino medio más que al superior. Su éxito en el crecimiento económico se debe en parte a las políticas autoritarias implementadas por el régimen de Pinochet, y en gran medida a enclaves o mecanismos institucionales autoritarios (ej. reglas electorales que permiten una sobre-representación de las minorías conservadoras; los senadores "designados" no elegidos en el Congreso Nacional; fuerte representación militar en un Consejo de Seguridad Nacional dotado de amplios poderes de fiscalización sobre las autoridades civiles. etc.) (Moulian 1997). A pesar de ello, la presencia de los partidos políticos relativamente fuertes, concomitantemente con ciertos rasgos de participación neo-corporativista más o menos institucionalizada de las cúpulas de las principales asociaciones empresariales y los sindicatos de los trabajadores, ha facilitado la negociación e implementación de políticas capaces de reducir significativamente la pobreza (Weyland 1997). Sin embargo, la desigualdad se mantiene muy por encima de los niveles previos a 1973, sin lograr cerrar las brechas sociales bajo la nueva democracia (Martínez y Díaz 1996; Weyland 1998)²¹.

Finalmente, en contraste con los dos caminos anteriores, en el escenario del camino superior al crecimiento -o tercera vía más "progresista"- y la integración en los mercados mundiales, los presidentes electos y sus equipos económicos y políticos podrían impulsar una reformulación del proceso de toma de decisiones. Un desempeño económico sólido, una distribución más equitativa del ingreso y la riqueza, y el abandono de las posturas hobbesianas, serían acompañados por la profundización relativa de la democracia procedimental ²².

La *accountability* y la transparencia prevalecerían en el ejercicio del gobierno. El progresivo fortalecimiento de la institucionalidad democrática y el estado de derecho tendería a atenuar la corrupción, el clientelismo y la impunidad. A

su vez, en este escenario, los movimientos sociales y las ONG (y las redes transnacionales de las que forman parte) tendrían un rol más central en la promoción de la participación autónoma de grupos subalternos y en la ampliación de los espacios de interlocución democrática esenciales para el debate público. Los partidos políticos y otros actores sociales serían fortalecidos e incorporados más plenamente al diseño e implementación de políticas.

Dado que este enfoque del camino superior concibe una participación más activa del Estado en la puesta en práctica de políticas sociales y el fomento del crecimiento²³, existen razones teóricas convincentes (véase Bresser Pereira, Maravall y Przeworski 1994; Acuña y Smith 1996) para creer que un proyecto socialdemócrata *aggiornado* podría generar un equilibrio macroeconómico estable, con un crecimiento dinámico similar al logrado con la opción media. Sin embargo, el objetivo también alcanzaría un mayor énfasis en la equidad y en una compensación más generosa (a través de redes de seguridad, inversiones sociales y la adaptación de sus capacidades) para los "perdedores" de la integración competitiva en la economía global. Las comparaciones históricas y las consecuencias probables de una participación social y política ampliada en los procesos de toma de decisiones, hacen que las oportunidades distributivas de este escenario socialdemócrata sean, sin lugar a dudas, mucho más avanzadas que las estrategias del camino medio y del camino inferior.

El desafío para los defensores del camino superior y la tercera vía más progresista es el de ofrecer un liderazgo efectivo en el marco de la construcción de las coaliciones policéntricas del tipo "*reform-mongering*" (Hirschman 1971) de modo de responder a las cambiantes preocupaciones de la clase media, los trabajadores formales e informales, las mujeres, los ambientalistas y los pueblos indígenas. Un esfuerzo de este tipo canalizaría la participación de estos sectores de modo de desarticular o minimizar el riesgo de las coaliciones de veto que apelen a la nostalgia por el proteccionismo del Estado y a la ilusión de que los subsidios y los privilegios asociados a los comportamientos de *rent-seeking*, típicos del estilo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones, pueden ser recuperados fácilmente. Hay esperanzas de que el tercer gobierno de la Concertación, ahora bajo el liderazgo del socialista Ricardo Lagos, logre ir más allá de camino medio característico de Chile en la etapa post-autoritario para impulsar una tercera vía más transformadora que efectivamente ponga un énfasis mayor en medidas de política social tendientes a mejorar la distribución y la equidad, promoviendo la participación de los más postergados y excluidos²⁴.

Los movimientos sociales y las ONG relacionadas con redes transnacionales pueden tener un papel esencial en el éxito de estos esfuerzos. Sin embargo, en cada uno de los tres caminos alternativos, la alianza de las ONGs con las SNOs puede jugar roles muy diferentes. Los optimistas podrían sostener que las características organizacionales de los movimientos sociales locales y de las ONG aumentarán la posibilidad de que las coaliciones policéntricas logren promover la estrategia del camino superior y profundizar la democratización más allá de la esfera político-institucional. No obstante, también existe la posibilidad de desenlaces más problemáticos, en los cuales el crecimiento de este tipo de organizaciones proporcione legitimidad a programas tecnocráticos o a líderes neopopulistas de derecha (ej. Alberto Fujimori o Carlos Menem) para continuar con el desmantelamiento del estado benefactor e, incluso, desarrollar nuevos lazos corporativos entre el Estado y clientelas políticas entre los pobres y excluidos.

Cabe aquí trazar algunos paralelos con la adopción de los modelos de crecimiento keynesianos en la posguerra (Esping-Anderson 1990). La adopción de estos modelos no sólo fue desigual según los contextos (el estado benefactor tuvo su mayor desarrollo en los países avanzados), sino que, además, estuvo acompañada por la democratización de algunos aspectos de la vida política y social (por ejemplo, en lo referente a las relaciones laborales) en algunos países, y por la dictadura y un corporativismo excluyente en otros. El desarrollo futuro del camino superior o tercera vía progresista de crecimiento con equidad puede caracterizarse por diferencias similares entre los países²⁵.

En efecto, la adopción de un modelo de crecimiento con equidad en América Latina puede verse obstaculizada por el legado específico de fuerzas políticas y arreglos institucionales en los diferentes países²⁶. Pero lo que puede dar un ímpetu adicional a la estrategia de camino superior es precisamente el hecho de que, en definitiva, este tipo de estrategia sería sostenida por una amplia configuración de actores y fuerzas sociales. En primer lugar, el apoyo al modelo proviene de actores colectivos que operan por encima y por debajo de los arreglos estado-céntricos, y que van empujando gradualmente hacia una nueva matriz institucional determinada por nuevas formas organizacionales y alianzas políticas características de las coaliciones policéntricas. En segundo lugar, como el desempeño económico comparado es central, la adopción de la estrategia del camino superior puede facilitarse en la medida en que sea implementada en toda la región (e incluso fuera de la misma). Si la adopción de las estrategias del camino superior fuera acompañada por un éxito percibido en por lo menos un país, (mejorando los indicadores de crecimiento económico, el desempeño en los niveles de pobreza y desigualdad, y la profundización de

la democracia), el modelo de crecimiento con equidad podría generar una "masa crítica" que contrarreste las percepciones negativas acerca de los costos de adoptar estrategias similares en otros países²⁷.

En definitiva, el éxito relativo de cada uno de estos tres caminos puede medirse por su efectividad para superar el legado persistente de pobreza, desigualdad y autoritarismo en la región. El camino superior o tercera vía más progresista delineado de modo muy esquemático en este artículo, es menos una receta formal y más un esfuerzo preliminar para especificar algunas de las medidas y transformaciones congruentes con las metas igualmente esenciales de equidad y democracia. El logro de tal camino superior como vía más reformista hacia la globalización es una tarea difícil. El realismo y las experiencias históricas análogas advierten que es probable que poderosas fuerzas conservadoras intenten bloquear este tipo de experimento, y en muchos países es posible que esas fuerzas logren, en diferentes grados, imponer sus preferencias contra un renovado modelo socialdemócrata. Por consiguiente, sin duda es posible, y quizás hasta probable que el resultado sea estable pero lejos de promover efectivamente una profundización democrática y crecimiento con equidad²⁸.

En síntesis, la experiencia histórica con previos RIPs sugiere que el desarrollo futuro de la tercera vía en el mundo, y particularmente en América Latina, será altamente desigual. En esta región, tal vía podría caracterizarse por el predominio de caminos inferiores y medios hacia la democracia. Pero en última medida, tales escenarios dependen no sólo de la articulación interna de fuerzas progresistas dentro de cada país, sino también de la medida en que el RIP socialdemócrata converja con el desarrollo efectivo de la tercera vía como SGB.

Los obstáculos al Sistema Global de Bienestar

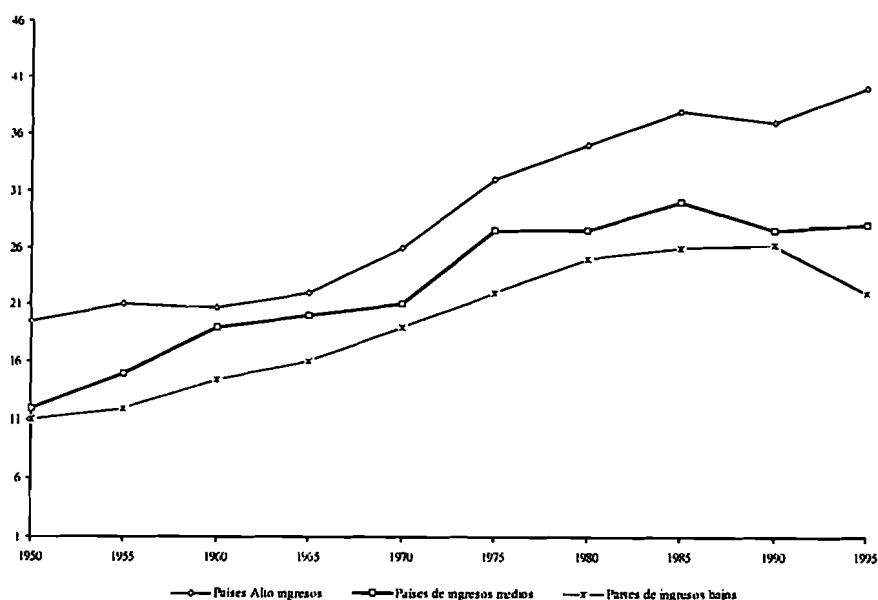
Mas allá de las probables irregularidades en el desarrollo institucional de la tercera vía como régimen internacional de política, podemos mencionar tres obstáculos fundamentales para el futuro de tal vía como sistema global de bienestar.

Primero, la expansión de los mercados es limitada en ciertas áreas claves. Como nos recuerda Albert Hirschman (1970), la ciudadanía no limita sus esferas de acción al ejercicio de su "voz". La "salida", es decir, la participación en mercados, también constituye un mecanismo importante de acción. Pero en este sentido, resulta paradójico que los mercados laborales se mantengan

tan regulados como en la mayoría del siglo XX: los Estados nacionales, particularmente aquellos de más altos ingresos, mantienen el privilegio de regular la entrada y salida de sus fronteras, y han generado últimamente diversas formas de movimientos políticos (frecuentemente, pero no siempre, de tono conservador) que buscan fortalecer aún más la protección frente a la migración internacional. Así, los mecanismos de mercado que a fines del siglo XIX y comienzos del XX atenuaron las disparidades de ingreso a nivel global, continúan a comienzos del siglo XXI en su mayor parte restringidos. La restricción de estos mercados es parte esencial de la reproducción de desigualdades a nivel global, y las versiones contemporáneas de la tercera vía, particularmente en países de altos ingresos, hasta ahora no se han mostrado dispuestos a confrontar este problema.

Segundo, considerando los paralelos históricos, es claro que aunque el auge del estado de bienestar llevó a una cierta convergencia entre países pobres y ricos desde el punto de vista de los niveles relativos de gasto fiscal y social (ver Figura 1), los arreglos implícitos en el estado de bienestar tuvieron un desarrollo altamente desigual. Por ejemplo, en el período de posguerra tendió a prevalecer la democracia en los países de alto desarrollo económico, mientras que los países de desarrollo medio o bajo se caracterizaron por la prevalencia de dictaduras y autoritarismo (Korzeniewicz y Awbrey 1992).

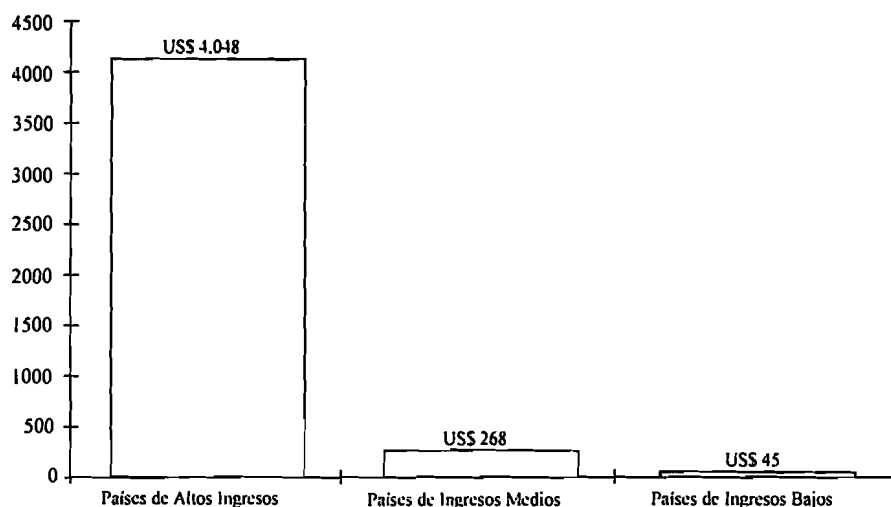
Figura 1: Gasto de Gobierno (% de PBN)



Fuente: Datos tomados de Stach (1999)

Por otra parte, los niveles absolutos de gasto fiscal (en general) y social (en particular), debido a la pronunciada desigualdad en nivel de desarrollo económico, se reflejan también en una profunda desigualdad a través del mundo. Como lo indica la Figura 2, los niveles de gasto social (educación, salud) son mucho más elevados en los países de altos ingresos.

Figura 2: Niveles Promedio de Gasto Social (US\$, 1999)



Fuente: Datos tomados de Stach (1999).

Las nuevas teorías de crecimiento endógeno, muy en boga entre las instituciones supranacionales que buscan justificar la necesidad de una "segunda generación" de reformas, nos sugieren que la inversión social es elemento clave del crecimiento económico y, por ende, de las ventajas comparativas en los mercados internacionales²⁹. Los datos presentados arriba nos sugieren que nos encontramos ante un círculo vicioso, donde la inversión social es limitada en países pobres por bajos niveles de producción de riquezas, pero donde los bajos niveles de inversión social aseguran la inevitabilidad de aquellos bajos niveles de producción de riquezas³⁰. Así como en el caso de los mecanismos de mercado, los límites de la tercera vía y las posibilidades reales de los futuros arreglos institucionales tendrán mucho que ver con su capacidad de ofrecer mecanismos efectivos para manejar esta problemática.

Existen dos mecanismos claves que servirían para confrontar directamente estos patrones de desigualdad. A nivel de mercado, mediante la eliminación de restricciones nacionales a los flujos migratorios y las exportaciones de países de bajos y medianos ingresos. A nivel de regulación, mediante un

traslado de recursos de países de altos ingresos hacia países de bajos ingresos, con el propósito de aumentar substancialmente la inversión social dentro de estos últimos. Políticamente, los dos tipos de mecanismos son de muy difícil construcción, y hasta ahora, con muy pocas excepciones, los partidarios de la tercera vía, particularmente en los países de altos ingresos, no se han mostrado dispuestos a desarrollar una agenda explícita en torno a estos temas³¹. Las razones son claras: si la implementación de la tercera vía a escala nacional dentro de los países de altos ingresos encuentra los obstáculos organizativos (especialmente la ausencia de bases sociales) que mencionaba Reich, estos obstáculos se multiplican exponencialmente cuando se propone construir nuevos arreglos institucionales a nivel global, arreglos que podrían amenazar los intereses de bloques políticos importantes. Un "New Deal" global en este sentido representaría un ejercicio de imaginación e implementación política sin precedentes.

El tercer punto tiene que ver con la dinámica de la convergencia señalada entre organizaciones supranacionales y las organizaciones no-gubernamentales. Esta dinámica supone la creciente adopción de mecanismos democráticos de representación y decisión. Esto, a su vez, apunta a dos dimensiones: la relación entre organizaciones supranacionales y las ONG's, por un lado, y la dinámica interna de las propias ONG's, por otro.

En torno a la relación entre organizaciones supranacionales y ONG's, una perspectiva pesimista enfatizaría que las primeras son organizaciones que representan principalmente los intereses de los gobiernos de los principales países contribuyentes que financian programas de tales organizaciones. Desde tal punto de vista, las organizaciones supranacionales, como el Banco Mundial o el BID, representarían las vanguardias organizativas de las elites que se beneficiarían con las reformas impulsadas por el neoliberalismo. Aquí la participación de ONG's y movimientos sociales aliados se limitaría a una superficial interacción orientada a legitimar los programas desarrollados "desde arriba" por las organizaciones supranacionales.

Esta dinámica internacional, a su vez, condiciona fuertemente la dinámica interna de las ONG's, las cuales se verían afectadas por un proceso incipiente de burocratización, y por un liderazgo frecuentemente seducido ya sea por las posibilidades de empleo en el Estado u organizaciones supranacionales, o por altos salarios que representarían una explotación de los sectores sociales que las ONG's buscarían representar.

En este contexto, las diversas propuestas de tercera vía, basadas en la necesidad de mejorar el acceso de sectores excluidos a la educación y a la salud, asegurando

así el acceso de los pobres a las oportunidades abiertas por el mercado, abre involuntariamente un espacio de debate político alrededor de las oportunidades y/o los límites de las propuestas existentes, para así generar un debate sobre qué medidas adoptar para avanzar el futuro de la tercera vía como SGB.

Estrategias

Considerando los paralelos históricos mencionados y teniendo en cuenta las posibles irregularidades y obstáculos en el desarrollo de la tercera vía tanto a nivel nacional como a nivel global, surgen dos nuevas preguntas: ¿Cuál es la forma más adecuada de participar en la definición de los nuevos arreglos institucionales? Y ¿cuáles son los objetivos más meritorios? Muchas veces nos atrae la posibilidad de identificar un único camino de acción posible, una vía correcta para el futuro. Aquí, en cambio, evitaremos tal simplificación, para indicar que diversos actores elegirían diferentes caminos de acción, y que cada uno de estos caminos podría contribuir, a veces inesperadamente, a diversas construcciones y de nuevos arreglos institucionales.

Así, para algunos, el marco más efectivo de acción involucra la participación directa en la construcción de un SGB, ya sea a través de la reforma social de organizaciones supranacionales, o a través del trabajo de ONG's. Para otros, la efectividad de la reforma social pasa por la articulación de fuerzas políticas en torno a proyectos nacionales de reforma, ya sea coordinando la formulación de programas adecuados desde las cumbres de la negociación política y/o la administración pública, o promoviendo la autonomía y postura crítica de las fuerzas sociales y políticas organizadas desde abajo. Finalmente, también debe considerarse la posibilidad de que, encarnando una lógica más profundamente antisistémica, los marginados de los arreglos institucionales de cada eje decidan "patear el tablero" y romper con las reglas de juego.

Históricamente cada una de estas estrategias -ya sea desde distintos ejes, o desde "arriba", "abajo" y "afuera"- fue de gran importancia en la definición del estado de bienestar. Los agentes políticos y administrativos fueron de gran importancia en la definición de proyectos de gobierno que produjeron mayor o menor crecimiento económico, mayor o menor marginación social, mayor o menor transparencia y democracia. Recordemos que, frecuentemente, la participación directa o indirecta de representantes de base (como líderes sindicales) en estos proyectos fue leída como traición a los intereses estratégicos de los sectores representados. Así, muchos le dieron gran valor a la autonomía frente a los proyectos de gobierno-autonomía a menudo practicada por partidos políticos, sindicatos obreros, organizaciones de campesinos, etc. Sin embargo, muy a

menudo esta autonomía en última instancia también sirvió para legitimar la propia existencia de un estado de bienestar que lograra generar mayor integración social y política. En muchos casos, la búsqueda de autonomía (a veces forzada por estados autoritarios o semi-autoritarios) llevó a romper con las reglas del juego planteando reglas alternativas (como en el comunismo), y en otros casos contribuyendo a un empate político marcado por crisis y violencia. Pero aún en estos contextos de rechazo a las reglas del juego, la constitución de modelos alternativos de desarrollo fue de gran importancia en la definición de la agenda del estado de bienestar.

Cabe esperar una dinámica similar en los futuros caminos de acción. Para algunos, los cambios institucionales o administrativos desplegados desde arriba son promisorios ya sea desde el punto de vista de objetivos éticos (por ejemplo, integración social, crecimiento económico, o profundización de la democracia) y beneficios personales, o una mezcla óptima entre los dos. En este marco, podemos esperar una creciente integración entre las esferas de organizaciones supranacionales, agencias gubernamentales y algunas ONGs. Otros, en cambio, podrían perseguir una autonomía crítica frente a estos agentes políticos y administrativos. En este sentido, se espera una creciente coordinación de organizaciones de la sociedad civil, ya sea a nivel de alianzas políticas de oposición, o de cadenas internacionales de coordinación (estas cadenas seguramente tendrán una creciente jerarquización y burocratización, aunque, como en el caso del movimiento obrero, no debemos subestimar la capacidad de tales mecanismos de generar movimientos de base que cuestionen su propio liderazgo). Finalmente, una tercera alternativa es la búsqueda de una estrategia de "patear el tablero", ya sea a través de modelos autárquicos de desarrollo nacional (como en la estrategia yugoslava o iraquí), movimientos de liberación (como el caso de los zapatistas en México) o la participación en nichos ilegales de producción y distribución de riquezas (como el caso del narcotráfico). El mundo de violencia implícito en estas alternativas promete reemplazar a la amenaza del comunismo como referente clave de las futuras estrategias de reforma social.

Conclusión

Entre el optimismo y el pesimismo se ha delineado un terreno fructífero para la interpretación del futuro de la tercera vía en la región. La tercera vía es expresión constitutiva de dos ejes distintos de cambio. El primero representa el proyecto de la tercera vía como sistema global de bienestar. Este eje es expresión del "doble movimiento" ya mencionado: la expansión de mercados acompañada por nuevas lógicas de regulación y resistencia en lo social y lo político, llevando al surgimiento de inéditos arreglos institucionales a nivel

global. El segundo eje representa el proyecto de la tercera vía como régimen internacional de política. La acción de actores organizadas desde "arriba", "abajo", y "afuera" del sistema global de bienestar y del régimen internacional de política, produce áreas de convergencia pero también de conflicto entre los dos ejes, condicionando el futuro de la democracia y la equidad.

En general, creemos que se puede esperar un desarrollo irregular de la tercera vía como régimen internacional de política tanto como sistema global de bienestar. En América Latina, esta irregularidad podría traducirse en límites para la efectividad de los mecanismos democráticos, la transparencia administrativa y la capacidad de generar crecimiento e inclusión social. Aún más, la tercera vía como régimen internacional de política también se ve en jaque por la falta de voluntad política en los países de altos ingresos para transformar ciertas dinámicas cruciales que subyacen a la desigualdad del capitalismo como sistema global, como economía-mundo. Sin embargo, más allá de los problemas indicados, creemos que la discusión sobre los dos ejes de la tercera vía abre importantes espacios como desafío intelectual, en la línea de lo que Immanuel Wallerstein (1995a y 1995b) llama "utopística" (*utopistics*). Esta discusión es relevante porque, al perseguir como objetivo la desarticulación de los mecanismos de desigualdad, exige repensar los arreglos institucionales globales que han caracterizado al capitalismo a través de su historia.

Notas

- ¹ Para un análisis sobre los partidos socialdemócrata en diferentes países de la Unión Europea, pueden consultarse Sferza (1999); Merkel (1999); *El País* (1999f y 1999g); Dahrendorf (1999). Con respecto a la vaguedad de estos planteos, véase una discusión online muy interesante entre participantes norteamericanos e ingleses sobre la tercera vía. Los participantes destacaron no sólo la vaguedad, diferencias terminológicas y cambios históricos del contenido de la tercera vía, sino también su carácter "vagamente místico" (Halpern y Mikosz 1998).
- ² El Presidente de Estados Unidos, William Clinton, ha adoptado un lenguaje similar al de Tony Blair, indicando que "nos estamos moviendo mas allá del debate estéril entre aquellos que dicen que el estado (*government*) es el enemigo y los que dicen que el estado es la solución. Mis conciudadanos americanos, hemos encontrado una tercera vía" (citado en Klein y Rafferty 1999).
- ³ Para descripciones y análisis de la socialdemocracia clásica, ver Przeworski (1985) y Offe (1984).
- ⁴ En este párrafo resumimos las ideas presentadas por Giddens (1998).
- ⁵ Sobre esta nueva agenda, ver por ejemplo: Banco Mundial (1998) o BID (1998) y la discusión en Korzeniewicz y Smith (2000).
- ⁶ Muy relevante al estudio de esta problemática es la contribución de proyecto del Programa de Instituciones Económicas Internacionales de FLACSO/Argentina, dirigido por Diana Tussie. Sobre este proyecto, véanse Tussie y Casaburi (1999); Casaburi, Tuozzo, Riggirozzi y Tussie (1999); Nelson (1999) y Tussie y Riggirozzi (2000). Sobre el papel de las ONG's y movimientos sociales en este proceso, véanse Jelin (1997 y 1998).

- ⁷ Sobre las consecuencias de esta ausencia de apoyos sociales para de la implementación de políticas redistributivas, ver Reich (1997) quien hace una crítica a la administración Clinton.
- ⁸ Como indicaremos más abajo, desde el punto de vista de la creación de un "sistema global de bienestar" (SGB) este problema es aún más serio que lo que aparenta.
- ⁹ En este sentido, al estado de bienestar de posguerra correspondería un RIP de fordismo global o de *embedded liberalism* (Ruggie 1982). Sin embargo, no coincidimos con las posturas "hiperglobalistas" (Held, McGrew, Golblatt y Pcraton 1999), pues existe un debate considerable acerca del grado de convergencia (y resistencia) nacional generado por la aceleración de la globalización. Para una reseña de estos debates, ver Keohane y Milner 1996.
- ¹⁰ Por supuesto, como objetivos generales, tales metas también estuvieron presentes en los modelos de desarrollo de la posguerra.
- ¹¹ Con un lenguaje diferente, subrayando la supremacía de la política sobre el mercado e insistiendo que apoyan "una economía de mercado pero no una sociedad de mercado", la reunión de noviembre de 1999 de la Internacional Socialista en Madrid llegó a conclusiones similares acerca de la necesidad de desarrollar nuevas formas de *governance* global (ver *New York Times* 1999a y *El País* 1999a, 1999b, 1999c, y 1999e). Del mismo modo, resultan llamativas las coincidencias con estos análisis en algunos de los discursos recientes de James Wolfensohn, presidente del Banco Mundial (ver Banco Mundial 2000; *Financial Times* 2000).
- ¹² Aunque nuestra utilización del término coalición policéntrica tiene ciertas semejanzas con las nociones recientes de "redes asociativas" (Chalmers, Martin y Piester 1997), "redes de movimientos sociales" (Alvarez, Dagnino y Escobar 1998) y "campo de acción policéntrica y heterogénea" (Alvarez 1998), el énfasis que esos autores colocan habitualmente en los lazos horizontales de solidaridad y reciprocidad no excluye la posibilidad de que en el futuro puedan constituirse arreglos jerárquicos más fuertes dentro de las coaliciones policéntricas.
- ¹³ Ver Korzeniewicz y Smith (2000), donde resumimos este consenso desde el punto de vista de tres premisas básicas: 1) no hay alternativa para el crecimiento impulsado por el mercado; 2) el crecimiento y el bienestar no están en una relación de suma-cero; y 3) los mecanismos de mercado deben complementarse con los nuevos arreglos institucionales adecuados para la regulación social y estatal. En el mismo trabajo, discutimos en más detalle las teorías de crecimiento endógeno.
- ¹⁴ Como lo señala Bulmer-Thomas (1996:312), "lo que hace falta es un consenso entre los partidos políticos más importantes sobre de la esencia de las reformas requeridas para mejorar la equidad en el largo plazo. El consenso sobre los elementos principales del [nuevo modelo económico] ya existe en la mayoría de los países de América Latina; es tiempo de extenderlo a los determinantes clave de la distribución del ingreso y la pobreza".
- ¹⁵ Así "en una convergencia inesperada, el antiestatismo del neoliberalismo encontró un socio en la hostilidad basista hacia la burocracia, que cultiva el movimiento de ONG" (Lehmann y Bebbington 1998:261).
- ¹⁶ El Banco Mundial desarrolla una línea dura con respecto a las reformas laborales: "Aunque los reveses sufridos por intentos de liberalización del pasado han estado en parte influenciados por inadecuadas políticas del mercado laboral, no conocemos ningún intento reciente de liberalización en el que los problemas de desempleo hayan conducido a reveses" (Primo Braga, Nogués y Rajapatirana 1997:106).
- ¹⁷ Es muy posible que muchos sindicatos limiten su acción política a apoyar a los trabajadores del sector formal (en vez de extender su apoyo a los desempleados o a los del sector informal), complicando así su participación como actores centrales en una coalición amplia. Ver O'Donnell (1998).
- ¹⁸ La posición anterior caracteriza el enfoque del Banco Mundial y del Banco

Interamericano de Desarrollo. Véase también Williamson (1993) que defiende el fortalecimiento de los entes recaudadores de impuestos y una mayor autonomía de los bancos centrales para "aislarlos" de la política electoral, una idea que para los críticos tiene implicaciones potencialmente antidemocráticas. Para algunos representantes de la izquierda, como los socialistas chilenos y quizás para el FREPASO o el PRD, es esencial poner el acento en la rendición de cuentas a través de la participación pública. El confiar únicamente en la supervisión técnica de organismos regulatorios hace que se corra el riesgo de "captura" por los nuevos intereses monopólicos privados a ser regulados.

¹⁹ Por ejemplo, Markoff (1997) subraya que "el gran reto del siglo veintiuno, si la democratización ha de tener un futuro significativo, será desarrollar formas de hacer que las estructuras de poder transnacionales, desde la 'Europa emergente' hasta el reto más difícil de las redes planetarias de las finanzas, respondan ante los que se vean afectados por sus acciones".

²⁰ Después de todo, como lo señala el "Consenso de Buenos Aires", "en nuestras sociedades fragmentadas y heterogéneas, casi nadie es simplemente un ciudadano: la cantidad de grupos, sectores, minorías, regiones y grupos étnicos víctimas de alguna forma adicional de discriminación y opresión, que va más allá de las que ya están presentes en todas las sociedades, [genera] una política en constante efervescencia. Las mujeres, los jóvenes, los trabajadores, las comunidades indígenas, los negros y mulatos, las minorías con orientaciones sexuales específicas, los grupos étnicos oprimidos, las sectas religiosas marginalizadas y otros muchos grupos privados de la plenitud de sus derechos y aspiraciones, deben ser estimulados a movilizarse para conquistar [su] espacio y [perseguir] sus derechos e intereses" (Castañeda, et al. 1998).

²¹ No obstante las limitaciones de la nueva democracia chilena, los éxitos relativos en el campo social se destacan no sólo en comparación con el agravamiento de las brechas sociales en los países que han seguido el camino inferior (como la Argentina bajo Menem, por ejemplo) sino también con respecto a la experiencia brasileña bajo el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, quien se declara socialdemócrata y quien ha participado en las discusiones de la Internacional Socialista y en varias reuniones internacionales con los principales ideólogos de la tercera vía como Tony Blair y Bill Clinton. Con respecto al carácter socialdemócrata del partido de FHC, el Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), véase Power (1997). Para un análisis que enfatiza tanto los obstáculos político-institucionales como los desafíos internacionales a un proyecto reformista de corte socialdemocrático en Brasil bajo FHC, ver Smith y Messari (2000).

²² Véase Acuña y Smith (1996) para más detalles sobre esta posibilidad. Weyland (1996 y 1997) presenta una perspectiva teórica algo diferente pero convergente, que le da significativa importancia a la «capacidad abarcativa» de las organizaciones de la sociedad civil e instituciones del estado, para la generación de resultados equitativos bajo condiciones democráticas. Se pueden encontrar interesantes propuestas para profundizar la democracia y aumentar la equidad en el modelo chileno en Hardy (1996) y en la Comisión Económica PSCH (1998), propuestas discutidas por economistas del partido socialista para un posible tercer gobierno de Concertación. Nótese también las semejanzas entre estas propuestas chilenas y el "Consenso de Buenos Aires" (Castañeda, et al. 1998), plataforma comentada anteriormente.

²³ Esta estrategia representa un intento de basar la estabilidad democrática sobre pactos sociales y políticos amplios que le aseguraría a los principales actores colectivos que sus intereses no se vieran seriamente socavados con el ajuste estructural y las fuerzas del mercado global. Este escenario concuerda con propuestas que reclaman "la construcción de un nuevo estado de desarrollo [que] resida en una mezcla de desregulación y de nueva regulación. Requiere que el estado camine por un sendero

angosto, dejando operar al mercado sin sofocarlo y, al mismo tiempo, representando el papel en la coordinación y supervisión que las firmas privadas por sí solas no asumirían" (Cavarozzi 1992).

²⁴ El hecho de que haya logrado avanzar más hacia la plena consolidación de las reformas de mercado (véase Stallings y Peres 2000) con tasas de ahorro doméstico y inversión bruta superior a 25 por ciento del PBI es indudablemente un factor decisivo que facilitaría la ambición de la Concertación bajo Lagos de llevar a Chile hacia una tercera vía de tipo más progresista en el campo social.

²⁵ Véase Korzeniewicz y Smith (2000) para un esfuerzo inicial de avanzar en el análisis de este tema.

²⁶ Este es un terreno muy inexplorado sobre el que podrían tejerse hipótesis contradictorias. Sería necesario una cuidadosa investigación comparativa para identificar las diferentes constelaciones de factores (tradiciones de clientelismo y exclusivismos, cohesión de los aparatos del estado, fuerza y "capacidad de abarcar" de las organizaciones de clases y sectoriales, etc.) que favorecen o bloquean la aparición y el éxito de las coaliciones policéntricas de tinte socialdemócrata.

²⁷ Además, como lo sugiere la crisis financiera actual y los efectos de contagio en la región, la globalización choca con una amplia gama de grupos internos, incluyendo los empleadores y la clase media. Por consiguiente, es posible que esos grupos encuentren cada vez más atractivo el abandonar el camino inferior vinculado a las estrategias maximalistas con resultados distributivos nulos, cuando observen que la matriz de retribución se vuelve muy negativa, es decir, cuando los riesgos de mantenerse separado superen a los riesgos de la cooperación. Los incipientes debates sobre los beneficios de los controles de los flujos de capital, los regímenes de las tasas de cambio, etc. y la ventaja de las políticas industriales, entre economistas y elites de negocios menos globalizadas, sindicatos, consumidores, que de pronto se han asustado con la globalización financiera, pueden ser indicativos del hecho de que las perspectivas de las coaliciones policéntricas y de las alternativas del camino superior para la socialdemocracia pos-Fordista, después de todo, puedan no ser tan "utópicas".

²⁸ Cabe observar también que cada una de las vías reseñadas puede generar ciertas dinámicas que aseguren su sustentabilidad política y social aún en un contexto de creciente desigualdad entre hogares. Por ejemplo, si es acompañada por crecimiento económico, la mayor desigualdad generada por la globalización puede conllevar un mayor bienestar y alivio de la pobreza, y/o una percepción generalizada que las tendencias polarizantes son compensadas por una alta movilidad social. Asimismo, aún sin un vigoroso crecimiento económico, y en un contexto de mayor desigualdad entre hogares, podrían reducirse otras dimensiones de desigualdad (por ejemplo entre hombres y mujeres, entre sectores urbanos y rurales, entre indígenas y no-indígenas), generando un apoyo selectivo pero crucial a la expansión de los mercados. Finalmente, la sustentabilidad de una estrategia no depende sólo de su impacto social, sino de la capacidad de grupos opositores de presentar propuestas que sean consideradas como alternativas y viables.

²⁹ Así, entre otros, Jeffrey Sachs ha enfatizado recientemente que la falta de inversiones en educación y tecnología en países pobres contribuye a un círculo vicioso, donde esta falta de inversiones evita la participación en el tipo de innovaciones que asegura acceso a mayor riqueza.

³⁰ En gran medida la crisis del estado de bienestar tiene mucho que ver con esta dinámica.

³¹ Para un provocativo análisis de esta problemática, ver Fagen (1978).

BIBLIOGRAFIA

- Acuña, Carlos H., y William C. Smith. 1996. "La economía política del ajuste estructural: La lógica de apoyo y oposición a las reformas neoliberales". *Desarrollo Económico* No. 141, Vol. 36 (abril-junio): 355-390.
- Alvarez, Sonia E., Evelina Dagnino y Arturo Escobar, eds. 1998. *Cultures of Politics. Politics of Culture: Re-Visioning Latin American Social Movements*. Boulder: Westview Press.
- Alvarez, Sonia E. 1998. "Latin American Feminisms 'Go Global': Trends of the 1990s and Challenges for the New Millennium". Pp. 293-324 en S.E. Alvarez, E. Dagnino y A. Escobar, eds. *Cultures of Politics. Politics of Culture: Re-Visioning Latin American Social Movements*. Boulder: Westview Press.
- BID. 1998. *Economic and Social Progress in Latin America, 1998-1999 Report: Facing Up to Inequality in Latin America*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- Banco Mundial. 1998. *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*. Washington, D.C.: The World Bank.
- _____. 2000. "Wolfensohn Calls for Globalization With a Human Face". 16 de febrero.
- Bradford, Colin I. Jr. 1994. "Redefining the Role of the State: Political Processes, State Capacity and the New Agenda for Latin America". En C.I. Bradford, Jr., ed., *Redefining the State in Latin America*. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development (OECD).
- Bulmer-Thomas, Victor. 1996. "Conclusions". Pp. 295-314 en V. Bulmer-Thomas, ed. *The New Economic Model in Latin America and its Impact on Income Distribution and Poverty*. New York: St. Martin's Press.
- Casaburi, Gabriel. María Fernando Tuozzo, María Pía Riggorizzi y Diana Tussic. 1999. "MDBs, Governments and Civil Society: Chiaroscuro in a Triangular Relationship". Buenos Aires: FLACSO.
- Castañeda, Jorge, et al. 1998. "Después del neoliberalismo: Un nuevo camino". *El Nuevo Herald Digital*. 11 de enero.
- Cavarrozzi, Marcelo. 1992. "Beyond Transitions to Democracy in Latin America" *Journal of Latin American Studies* 24.
- Chalmers, Douglas A., Scott P. Martin y Kerianne Piester. 1997. "Associative Networks: New Structures of Representation for the Popular Sectors?" Pp. 544-82 en D.A. Chalmers, C.M. Vilas, K. Hite, S.B. Martin, K. Piester y M. Segarra, eds. *The New Politics of Inequality in Latin America: Rethinking Participation and Representation*. New York: Oxford University Press.
- Clinton, Bill. 1999. "Remarks By The President at University of Chicago Convocation Ceremonies". White House, Office of the Press Secretary. 12 June.
- Comisión Económica PSCH (Partido Socialista de Chile). 1998. "Hacia un desarrollo en equidad y ciudadanía para todos: Base de una Plataforma para el Tercer Gobierno de la Concertación Democrática 2000-2006". Borrador para el Encuentro de los Economistas Socialistas. 29 de marzo.
- Dagnino, Evelina. 1998. "Culture, Citizenship, and Democracy: Changing Discourses and Practices of the Latin American Left". Pp. 33-92 en S.E. Alvarez, E. Dagnino y A. Escobar, eds. *Cultures of Politics. Politics of Culture: Re-Visioning Latin American Social Movements*. Boulder: Westview Press.
- Dahrendorf, Ralf. 1999. "The Third Way and Liberty: An Authoritarian Streak in Europe's New Center". *Foreign Affairs* 78(5) (Septiembre-Octubre): 13-17.
- Esping-Anderson, Gosta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Fagen, Richard R. 1978. "Equity in the South in the Context of North-South Relations". Pp.

- 163-214 en Albert Fishlow, Carlos F. Díaz-Alejandro, Richard R. Fagen y Roger D. Hansen, eds., *Rich and Poor Nations in the World Economy*. Nueva York: McGraw-Hill.
- Financial Times*. 2000. "Latin America: Region No Better Off Now, says World Bank". 4 de febrero.
- Giddens, Anthony. 1998. *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Oxford: Polity Press and Blackwell Publishers, Ltd.
- Halpern, David y David Mikosz. comps. 1998. "The Third Way: Summary of the NEXUS On-Line Discussion". <www.netnexus.org/library/papers/32way.html>
- Hardy, Clarissa, et al. 1996. *Reflexiones socialistas sobre Chile*. Santiago: Ediciones La Liebre Ilustrada.
- Held, David, Anthony McGrew, David Goldblatt y Jonathan Perraton. *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- Hirschman, Albert O. 1970. *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge: Harvard University Press.
- _____. 1971. *A Bias for Hope: Essays on Development and Latin America*. New Haven: Yale University Press.
- Jelin, Elizabeth. 1997. "Emergent Citizenship or Exclusion? Social Movements and Non-Governmental Organizations in the 1990s". Pp. 79-104 en *Politics, Social Change, and Economic Restructuring in Latin America*, eds. William C. Smith y Roberto Patricio Korzeniewicz. Boulder, Colo.: North-South Center/Lynne Rienner.
- _____. 1998. "Toward a Culture of Participation and Citizenship: Challenges for a More Equitable World". Pp. 405-414, en *Cultures of Politics, Politics of Cultures: Revisioning Latin American Social Movements*, eds. Sonia E. Alvarez, Evelina Dagnino y Arturo Escobar. Boulder, Colo.: Westview.
- Keohane, Robert O., and Helen V. Milner, eds. 1996. *Internationalization and Domestic Politics*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Klein, Rudolf, y Anne Marie Rafferty. 1999. "Rorschach Politics: Tony Blair and the Third Way". *The American Prospect* 45 (julio-agosto).
- Korzeniewicz, Roberto Patricio, y Kimberly Awbrey. 1992. "Democratic Transitions and the Semiperiphery of the World-Economy". *Sociological Forum* 7(4): 609-640.
- Korzeniewicz, Roberto Patricio y William C. Smith. 2000. "Poverty, Inequality and Inequality in Latin America: Searching for the High Road to Globalization". *Latin American Research Review* 35(3).
- Lehmann, David, y Anthony Bebbington. 1998. "NGOs, the State, and the Development Process: The Dilemmas of Institutionalization". Pp. 251-270 en Menno Vellinga, ed. *The Changing Role of the State in Latin America*. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Maravall, José María, Luiz Carlos Bresser Pereira y Adam Przeworski. 1993. *Economic Reforms in New Democracies: A Social-Democratic Approach*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. 1994. "Economic Reforms in New Democracies: A Social-Democratic Approach". Pp. 181-212 en William C. Smith, Carlos A. Acuña y Eduardo A. Gamarra, eds. *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberalism: Theoretical and Comparative Perspectives*. Miami, Fla.: North-South Center Press.
- Markoff, John. 1997. "Really Existing Democracy: Learning from Latin America in the Late 1990s". *New Left Review* 223 (May-June).
- Martínez, Javier, y Alvaro Díaz. 1996. *Chile: The Great Transformation*. Washington, D.C.: Brookings Institution y UNRISD.
- Merkel, Wolfgang. 1999. "Las terceras vías de la socialdemocracia en el 2000". *El País*, 20 julio.

- Moulian, Tomás. 1997. *Chile actual: Autonomía de un mito*. Santiago: Arcis Universidad/ Ediciones LOM.
- Nelson, Paul. 1999. "Whose Civil Society? Whose Governance? Decision-Making and Practice in the 'New' Agenda at the Inter-American Development Bank and the World Bank". Buenos Aires: FLACSO/Argentina. *New York Times*. 1999. "Triumphant, The Left Asks What Else It Is". 21 de noviembre.
- _____. 1999. "Clinton, a Renaissance Guy, Paints the Globe Bright". 22 de noviembre.
- Offe, Claus. 1984. *Contradictions of the Welfare State*. Baltimore, MD: MIT Press.
- O'Donnell, Guillermo. 1998. "Poverty and Inequality in Latin America. Some Political Reflections". Pp. 49-74 en V. Tokman y G. O'Donnell, eds. *Poverty and Inequality in Latin America. Issues and New Challenges*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo). 1999. *Panorama laboral de América Latina y el Caribe, 1999*. Lima: Oficina Regional de la OIT.
- Pais (El)*. 1999. "La Internacional Socialista reclama la supremacía de la política sobre el mercado". 9 noviembre.
- _____. 1999. "Socialistas Globales". 10 de noviembre.
- _____. 1999. "Los líderes socialistas cierran su congreso con un consenso ante los retos de la globalización". 11 de noviembre.
- _____. 1999. "Clinton defiende la 'tercera vía' para superar las diferencias en la familia socialdemócrata". 22 de noviembre.
- _____. 1999. "Los modelos del capitalismo: Políticos e intelectuales debaten en Madrid los problemas de la globalización". 26 de noviembre.
- _____. 1999. "La 'tercera vía' tendrá que ser distinta en cada país". Entrevista a John Gray. 29 de noviembre.
- _____. 1999. "El liberalismo 'de izquierda'". Sami Nair. 17 de diciembre.
- Polanyi, Karl. 1947. *La gran transformación: Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. Buenos Aires: Editorial Claridad.
- Power, Timothy J. 1997. "Quais São os Valores da Social Democracia Hoje? Algumas Reflexões Comparadas sobre a Crise de Identidade do PSDB". Political Science Department, Louisiana State University. Mimeo.
- Prezowski, Adam. 1985. *Capitalism and Social Democracy*. Nueva York: Cambridge University Press.
- _____. En prensa. "How Many Ways Can Be Third?" In *Economic Policy and Social Democracy*, comp., Andrew Glyn. Oxford: Oxford University Press.
- Reich, Robert B. 1997. *Locked in the Cabinet*. Nueva York: Knopf.
- _____. 1999. "We Are All Third Wayers Now". *American Prospect* 43 (mayo-Abril): 46-51.
- Roberts, Kenneth M. 1995. "Neoliberalism and the Transformation of Populism in Latin America: The Peruvian Case". *World Politics* 48 (1): 82-116.
- Ruggie, John Gerard. 1982. "International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order". *International Organization* 36(2): 379-415.
- Schild, Verónica. 1998. "New Subjects of Rights? Women's Movements and the Construction of Citizenship in the 'New Democracies'". Pp. 93-117 en S.E. Alvarez, E. Dagnino y A. Escobar, eds. *Cultures of Politics. Politics of Culture: Re-Visioning Latin American Social Movements*. Boulder: Westview Press.
- Sferza, Serenella. 1999. "What is Left of the Left? More Than One Would Think". *Daedalus* 128(2) (Primavera): 101-126.
- Smith, William C. 1989. "Heterodox Shocks and the Political Economy of Democratic Transition in Argentina and Brazil". Pp. 138-168 en William Canak, ed. *Lost Promises: Debt,*

- Austerity and Development in Latin America*. Boulder: Westview Press.
- _____. 1998. "Democracia, equidad y globalización: Del Consenso de Washington hasta el Consenso del Sur... y más allá?" Pp. 111-123 in F. Rojas Aravena. ed.. *Globalización, América Latina y la Diplomacia de Cumbres*. Santiago. Chile: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Smith, William C., y Nizar Messari. 2000. "Democracy and Reform in Cardoso's Brazil: Caught Between Clientelism and Global Markets?" En *The Challenges of Change in Latin America and the Caribbean*, Jeffrey Stark. ed. Boulder, Colo: North-South Center Press/Lynne Rienner.
- Stach, Angela. 1999. *A World-Economic Analysis of State Growth in the Twentieth Century*. M.A. Thesis, Department of Sociology, University of Maryland, College Park.
- Stallings, Barbara, y Wilson Peres. 2000. *Growth, Employment, and Equity: The Impact of the Economic Reforms in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: The Brookings Institution Press y la Comisión Económica para América Latina y El Caribe.
- Stiglitz, Joseph E. 1998a. "More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus". 1998 WIDER Annual Lecture (Helsinki), <www.worldbank.org/html/extdr/extme/js-010798/wider.htm>.
- _____. 1998b. "Redefining the Role of the State". Discurso para el Décimo Aniversario del Instituto de Investigaciones del MITI (Tokio). <www.worldbank.org/html/extdr/extme/jssp031798.htm>.
- _____. 1998c. "Responding to Economic Crises: Policy Alternatives for Equitable Recovery and Development". North-South Institute (Ottawa, Canada). September 29. <www.worldbank.org/html/extdr/extme/jssp092998.htm>.
- Tussie, Diana, y Gabriel Casaburi. 1999. "From Global to Local Governance: Civil Society and the Multilateral Development Banks". Buenos Aires: FLACSO/Argentina.
- Tussie, Diana, y María Pía Riggirozzi. 2000. "Global Governance and Civil Society: A Critical Junction?" Buenos Aires: FLACSO/Argentina.
- Wallerstein, Immanuel. 1995a. "The Collapse of Liberalism". Pp. 232-51 in I. Wallerstein. *After Liberalism*. Nueva York: The New Press.
- _____. 1995b. "The Agonics of Liberalism: What Hope Progress?" Pp. 252-71 in I. Wallerstein. *After Liberalism*. Nueva York: The New Press.
- Weyland, Kurt. 1996. *Democracy Without Equity: Failures of Reform in Brazil*. Pittsburg: University of Pittsburgh Press.
- _____. 1997. "'Growth with Equity' in Chile's New Democracy?" *Latin American Research Review* 32(1): 37-67.
- _____. 1998. "Economic Policy in Chile's New Democracy". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 41(3): 67-96.
- Williamson, John. 1990. *The Progress of Policy Reform in Latin America*. Washington, D.C.: Institute of International Economics.
- _____. 1993. "Democracy and the 'Washington Consensus'". *World Development* 21(8): 1329-36.
- _____. 1997. "The Washington Consensus Revisited". Pp. 48-61 in L. Emmerij, ed. *Economic and Social Development Into the XXI Century*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.

LOS ONG'S AMBIENTALES, ACTORES FUNDAMENTALES DE LA GESTION AMBIENTAL

Ana María Muñoz*

En el marco de la relevancia alcanzada por la acción de los organismos no gubernamentales (ONG's) en el ámbito de la temática medioambiental en nuestro país, estos se han vuelto actores y observadores fundamentales de la gestión ambiental de los gobiernos¹. Este es el punto de partida de un estudio realizado por FLACSO para la Comisión Nacional del Medio Ambiente, CONAMA, entre fines de 1998 e inicios de 1999, el cual se propuso caracterizar los ONG's ambientales e identificar las principales fortalezas y debilidades que identifican en la gestión ambiental. El estudio logró identificar a 253 instituciones, a lo largo del país, dedicadas a este tema.

El rol de estos organismos no es menor. En un período de tiempo bastante corto -la mitad datan de 1990 hacia adelante- han logrado poner en el debate la temática medioambiental y desarrollar un número significativo de proyectos y actividades de diversa índole con profesionalización y especialización en la temática ambiental.

Ahora bien, ¿quiénes son estos actores y cuáles son sus opiniones? Estas interrogantes son las que se tratarán de abordar, de manera resumida, en las páginas siguientes.

¿Qué es un ONG (organismo no gubernamental)?

En su significado literal, la expresión "no gubernamental" alude a un ámbito de gran amplitud, definido por la condición de no ser gobierno o parte del Estado. Esta definición podría incluir todo tipo de acción realizada autónomamente de los aparatos gubernamentales, como las organizaciones vecinales, los centros de madres, las iglesias, los partidos políticos, sindicatos, centros estudiantiles, etc.

La denominación de Organismos No Gubernamentales (ONG's) es reciente en nuestro país. Originada en la nomenclatura elaborada por las Naciones Unidas, se adoptó y generalizó su uso, recién a contar de fines de los '80. Ya en esa definición se incluye la noción de acción institucionalizada de promoción

* Socióloga, Investigadora FLACSO-Chile.

social. Se trata de un estatuto que brinda Naciones Unidas a organismos de promoción social que se registran como tales y que adquieren el derecho de participar -en calidad de observadores- en distintas reuniones y conferencias de dicho organismo.

El concepto Organismo No Gubernamental (ONG) hoy día hace referencia a organizaciones o instituciones técnico-profesionales, que no poseen fines de lucro pero que trabajan con personal remunerado. Su quehacer va desde la acción social directa -como prestar diversos tipos de servicios a grupos sociales más o menos amplios que se consideran desfavorecidos o carentes en algún sentido- a la investigación académica, caracterizándose por su compromiso con una propuesta de orden social -la democracia-, con el fortalecimiento de un tejido social y el desarrollo de metodologías de intervención consecuentes con sus propósitos².

Considerado en todo el mundo un sector fundamental de la sociedad civil, en Chile jugaron un rol clave en la conservación de un tejido social y en el proceso de democratización. rol que se ha desperfilado en los últimos años al no contar con un reconocimiento explícito en el modelo de transición democrático implementado. Ello se refleja en la ausencia de una legislación que de cuenta de su aporte social y en la falta de financiamiento regular, más allá de las licitaciones y subcontrataciones para la ejecución de estudios y programas sociales específicos de corta duración.

Existe una identidad, una comunidad conceptual sobre lo que significa ser un organismo no gubernamental: se consideran organismos que pertenecen y operan en el ámbito de la sociedad civil, instituciones privadas, que no persiguen el enriquecimiento, cuyos objetivos son "hacia afuera" y dicen relación con el bienestar social, y cuyo operar se desarrolla con independencia y autonomía de los diversos sectores de poder de la sociedad.

En los últimos años el término "tercer sector" a incorporado a las ONG, distinguiéndolos del Estado y de los agentes del mercado, como sector privado con fines públicos, desarrollándose nuevos análisis y apreciaciones sobre su rol y aporte al desarrollo social.

¿Qué es ser ONG ambiental?

La noción de "ONG medioambiental" constituye un referente cuyo principal elemento es una aproximación al medio ambiente o entorno como aspecto

central de la vida social y ya no como ajeno a ésta. Bajo esta noción se sitúa una variedad importante de organismos que, si bien no parecen tener una identidad común, otorgan un cierto marco de legitimidad a sus acciones en función del concepto medioambiental.

En este sentido, el hecho que "lo medioambiental" tenga gran amplitud no constituye un aspecto negativo. Por el contrario, funciona como referente amplio, abarcativo, cuya amplitud y flexibilidad permite la coexistencia de una gran diversidad de organizaciones, orientaciones y actividades, como se podrá observar a lo largo de este informe.

Ello puede dar pie a la articulación progresiva hacia un movimiento social ambientalista, con la identificación de un conflicto que lo unifique, de un diagnóstico y objetivos que orienten el desarrollo de su acción, dándole identidad y permitiéndole definir una pluralidad de estrategias de acción para el logro de sus objetivos.

La identidad como ONG ambiental no es única, especialmente porque el tema medioambiental presenta una gran heterogeneidad en si mismo y por consiguiente más heterogéneos aún son los organismos y acciones que tienen por finalidad trabajar en este ámbito.

Es además un tema relativamente reciente en la discusión nacional, donde las formas de trabajarlo son las primeras y no poseen un referente anterior en el tiempo que pueda proveer un marco de referencia relevante y común a las instituciones y organizaciones, las que muchas veces se han orientado en función de modelos externos, pero adaptados de acuerdo a su propio criterio a la realidad local.

Se da además una diversidad entre los ONG's en cuanto a tamaño, personal profesional e infraestructura, lo que se relaciona directamente con el ámbito de acción que definen para si mismas, pero también con la centralidad que el tema ambiental posee en sus acciones -hay un porcentaje importante de ONGs no fundados como ambientales que han derivado en el tema- y cuáles fueron las razones de llegada a éste.

Si bien los ONG's difieren entre sí, pueden, en alguna medida, ser visualizados en sus orientaciones en función del concepto de desarrollo sustentable, tal y como es entendido por la Ley de Bases del Medio Ambiente, esto es un *"proceso de mejoramiento sostenido y equitativo de la calidad de vida de las personas, fundado en medidas apropiadas de conservación y protección del*

medio ambiente, de manera de no comprometer las expectativas de vida de las generaciones futuras".

Así, el desarrollo sustentable requiere, para su consecución, que el desarrollo económico apoye la vida social y su fuerza, y que aproveche los talentos y recursos de los miembros de la sociedad. Además, significa compartir en forma equitativa los beneficios del desarrollo y sustentarlo a largo plazo para todos los grupos sociales. Esto sólo será posible, si se logra prevenir el deterioro de los ecosistemas y el desperdicio de los recursos naturales por las actividades económicas. Así, el desarrollo sostenible, como objetivo central de la acción ambiental, se transforma en el desafío de equilibrar tres procesos: el desarrollo económico, el desarrollo ecológico y el desarrollo comunitario o social.

El actuar de los ONG's en estos procesos varía de acuerdo a su visión de lo que significa el tema ambiental, donde se puede realizar una distinción en función de hacia qué o quién focaliza prioritariamente sus acciones, distinguiéndose una comprensión del medioambiente que variará de acuerdo a si se encuentra centrada en las personas o centrada en la naturaleza.

La preocupación por el medioambiente se relaciona fuertemente con una preocupación por la continuidad de la vida de sociedades en buenas condiciones, con la posibilidad de mantener un cierto modo de vida, es la proyección natural de la continuidad del mundo del modo que lo conocemos; la preponderancia de esta perspectiva en las organizaciones les otorga a algunas un perfil más antropocéntrico que se define por una preocupación por el entorno como una más de las preocupaciones por el bien social.

En el polo opuesto encontramos a aquellos ONG's más "entornocéntricos" donde la preocupación por el medioambiente y su diversidad no se encuentra mediatizada por otra referencia, sino que es un fin en sí mismo (aunque en cierta medida no se puede descartar que todos los ONG's poseen una preocupación inicial o basal centrada en el bien social). Estos ONG's, en general, manifiestan preocupaciones frente a temas como la biodiversidad del planeta, la conservación de especies y de ecosistemas, equilibrio ecológico, etc. como preocupación por el entorno que habitamos en tanto tal.

Considerando la inserción social de los ONG's, estos pueden ser vistos de acuerdo a los distintos perfiles que adquieren, y los hace poseer relaciones diferenciadas con otros actores sociales, además de un acercamiento diferente a la gestión medioambiental. Esta clasificación diferencia las instituciones más políticas, que se desenvuelven en la esfera de lo político, con un perfil

más cercano al conflicto y la denuncia, con acciones que buscan tener repercusiones en este ámbito; son estos ONG's los que poseen un discurso más elaborado, a la vez que un menor desarrollo de acciones aplicadas a nivel local. Son los ONG que se identifican con el derecho ciudadano ambiental y su exigibilidad.

En segundo lugar, podemos mencionar a aquellas instituciones ligadas al ámbito académico y a la investigación en medioambiente. En ellas la capacidad profesional es relevante y existe un ideario ambiental que tiende a plasmarse en la producción de un acervo de conocimientos para la sociedad, de manera que ésta pueda conocer de modo científico las situaciones presentes, anticipar situaciones futuras y adoptar ciertas estrategias preventivas. La búsqueda de soluciones al problema ambiental es constitutiva de estas organizaciones.

A continuación podemos identificar aquellos organismos de corte más técnico, cuyas acciones van destinadas al apoyo e implementación de métodos de trabajo con recursos naturales de bajo impacto ambiental pero que a la vez no reporten pérdidas económicas a quién los utiliza. Aparecen aquí la capacitación de personas (principalmente campesinos) además de las técnicas de manejo de recursos agotables o de reciclaje y usos alternativos de materiales de desecho de manera de limitar la explotación. En gran medida poseen una relación más directa con el ámbito local, donde implementan y llevan a cabo muchas de las propuestas desarrolladas por aquellas instituciones dedicadas en mayor medida a la investigación.

Por último, hay instituciones ligadas al ámbito más económico o privado, las que desempeñan un rol más de asesoría o consultoría y que en su estructura legal tienden a definirse como sociedades de profesionales de responsabilidad limitada. Estas instituciones casi no poseen un discurso ambiental, y en caso de tenerlo, es más bien personal y propio de cada profesional que una opción institucional.

Considerando las diferencias mencionadas, puede sugerirse que los ONG's, en cuanto organización y objetivos buscan satisfacer en mayor o menor medida uno de los tres imperativos del desarrollo sustentable, lo que, de acuerdo a su acercamiento al tema, inserción de sus acciones en el ámbito social, entre otros factores, las hace moverse en un ámbito u otro de la búsqueda de un desarrollo sustentable.

Los ONG's y la institucionalidad

Las acciones de estos ONG's, en todos sus matices, se ven cruzadas en muchos ámbitos por la "convivencia" con el Estado. Esta es una relación compleja donde el principal desafío es el del trabajo conjunto. Para los ONG's, se trata de aprender a ser no gubernamentales y no antigubernamentales. Para el Estado, es mantener un vínculo donde el ONG asume una actitud de apoyo a algunas acciones, proyectos, iniciativas o políticas del Gobierno (las que considera mejores o más adecuadas al momento y lugar), critica aquellas que considera inadecuadas y se opone tenazmente a las que considera aberrantes.

Es una relación que se funda en una decisión de crear alianzas instrumentales sea con el Gobierno, sea con el sector privado, para alcanzar un cierto objetivo; pero principalmente en la autopercepción de ser parte de la ciudadanía -una ciudadanía más experta- que se plantea como contraparte de la gestión ambiental.

Este es el rol, es el de los ONG's como organismos ciudadanos, con el derecho de controlar, desde la sociedad civil, las acciones del Estado y sus instituciones en torno al tema de su preocupación. Esto, a través de actividades específicas en torno al "accountability" del gobierno, su responsabilidad ante sí mismo y ante la ciudadanía frente a la cual no puede aducir ignorancia.

En este papel, el principal interlocutor de un aparataje estatal amplio y diverso es la institucionalidad creada especialmente para los fines perseguidos, en este caso, la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA).

Desde los ONG's hay opiniones y análisis divergentes respecto de esta institucionalidad. Desde una cara positiva, aparecen la valoración de su creación, implementación y acciones iniciales. Nadie duda que la creación de un organismo especializado, apoyado jurídicamente en la Ley de Bases del Medio Ambiente y la puesta en práctica de una política medioambiental son un punto de partida significativo para un tema que no había sido abordado en absoluto por el país antes de los 90. Pero, una vez en marcha, se tienden a perfilar más debilidades que fortalezas de su ejercicio.

Al examinar las debilidades de la institucionalidad, se tienden a observar vacíos en distintos planos, que van influyendo en los diferentes momentos de la gestión ambiental. Uno de estos vacíos dice relación con las distintas visiones que hay, dentro de la misma institución pública, de la política ambiental, es decir, de cómo el gobierno, los ministerios, etc. enfocan el tema y se posicionan ante él.

Surgen aquí las críticas respecto del papel y lugar asignado a CONAMA. Viéndose este como poco claro y definido, poco resolutivo y por lo tanto altamente dependiente de otras instancias e, inclusive, con una constante falta de apoyo de ciertos estamentos gubernamentales, especialmente aquellos ligados al mundo económico.

Así, para algunos, la CONAMA se ha constituido como un "organismo de fantasía" con conflictos internos, que privilegia al actor que tiene más poder económico. Versiones críticas señalan que la política ambiental no ha nacido por una voluntad política sino por las exigencias de tipo ambiental que hace el mundo económico.

De esta manera, la contradicción entre lo que se desea en términos medioambientales y los factores políticos y económicos produce una incoherencia entre el modelo económico que la sustenta y la opción política en torno al tema medioambiental.

Algunos señalan que no existe una institución que defina la agenda ambiental, porque en la institucionalidad no se ha definido el rol político adecuado, de articulador de las políticas ambientales de distintos sectores, y que no hay políticas ambientales coherentes pues cada segmento o ministerio hace su política ambiental dependiendo de sus objetivos específicos.

Se observa por tanto una contradicción: hay un discurso que Chile avanza en torno al tema, que tiene una gestión ambiental moderna, con leyes adecuadas, pero a la vez, esta no posee la fuerza necesaria para enfrentarse a un imperativo mayor, esto es el desarrollo económico.

Es importante notar que CONAMA, en términos generales, es evaluada según las autoridades que la han administrado. Así se observan diferencias entre lo que ocurrió entre los períodos comprendidos entre 1990 y 1994, el que va desde 1995 a 1996 y el existente hasta fines del gobierno de Frei. En este último se plantea empieza una etapa en que mejora progresivamente la capacidad de gestión de la institución, de articulación de actores y un evidente cambio de discurso.

La llamada "administración Egaña" es considerada más abierta, con comprensión hacia el tema de la participación ciudadana como factor para mejorar situaciones ambientales

Si bien la opinión sobre la CONAMA parte del juicio de que es una

organización joven (recién 10 años desde su creación), ella se encuentra inscrita en los mismos desafíos en que está inscrito todo el sector público, de coordinación e impulso de la democracia.

Un elemento adicional a estas percepciones dice relación con la Ley 19.300 de Bases del Medio Ambiente. Un punto de partida considerado como fundamental, ya que su sola promulgación constituyó un aporte, es una ley marco que aglutina el tema ambiental dando competencia a organismos específicos.

La ley fue y ha sido la piedra angular que ha dado inicio al cambio del nivel administrativo al nivel político y a nivel de la sociedad, a empezar a considerar el asunto ambiental. Ha marcado un rumbo, una pauta de cómo deben ser de aquí en adelante los proyectos de inversión y que es lo que se debe considerar.

Pero esta misma presenta debilidades que atentan contra su efectiva aplicación; de hecho, es equiparada con otras leyes "tibias", como la que protege a los pueblos indígenas, es decir, débil en su protección, que no se hace cargo de los daños o reparación de los afectados ya que se encuentra muy centrada en la evaluación de impacto ambiental, con instrumentos que no se potencian, como la dictación de normas y de planes de prevención.

La gestión ambiental

No existe una única visión de la gestión ambiental, entendida como la acción concreta del Estado en pos de la protección del medio ambiente. La diversidad de ONG's implica necesariamente que la definición de gestión ambiental relevante para ellos varía de acuerdo a sus diferentes intereses. Así, es posible señalar tres temas relevantes dentro de la gestión ambiental: la gestión como tema político, la gestión como tema técnico y la gestión como un espacio donde interactúan los actores mismos.

Para algunos, el problema de la gestión ambiental -es importante notar que, en términos generales es un ámbito problemático- es de gestión pública, de ejercicio de la democracia. Por ejemplo, cuando se somete un proyecto al sistema de evaluación de impacto ambiental (SEIA) este opera según está concebido de manera de prever, mitigar y compensar impactos ambientales en el entorno del proyecto en cuestión. En esta operación no se consideran factores que son importantes e intervienen en esta evaluación como son, los déficit de educación, de salud, de infraestructura vial, que tiene la comunidad

local afectada. Es decir, hay un sistema de evaluación de impacto que se centra en uno de los ámbitos afectados y que si bien puede entender que los impactos sociales son legítimos, no son considerados como parte integrante de sus observaciones.

Desde otra perspectiva, vemos que la gestión ambiental, como conjunto de acciones, de normas administrativas que impulsa el Estado, debería ser consensuada, para que se avance hacia la sustentabilidad ambiental y abra un espacio de participación a los distintos actores sociales.

Para que sea consensuado, debería haber una mayor participación ciudadana real, lo que implica una voluntad política para hacer gestión ambiental, porque dentro de las falencias que se observan en la gestión ambiental del gobierno destaca su falta de voluntad política para avanzar en la resolución de los conflictos ambientales, y avanzar así hacia la sustentabilidad.

Se reconoce que la gestión ambiental ha ido mejorando en la medida que se ha ido resolviendo la alta frecuencia de cambios en la dirección de la CONAMA. Además porque se le ha dado énfasis al tema ciudadano, cambiando prioridades que se dieron al inicio de la gestión de CONAMA, pasando de prioridades técnicas al tema ciudadano, al tema de la participación ciudadana al tema de la educación ambiental.

En cuanto a los actores implicados en este proceso, el sector más débil es la comunidad, porque hay un discurso oficial que, al parecer, prioriza el tema económico *"nosotros hemos percibido cómo se produce algún tipo de contubernio entre la empresa con el Estado en perjuicio de la comunidad, la participación comunitaria es extremadamente limitada, para qué vamos a hablar del sistema de evaluación de impacto ambiental en la ley, pensando en el sistema de evaluación, en el sistema de declaración tu sabes que no hay nada, ahí solamente para mirar no más"*.

Ahora bien, no todo son opiniones negativas respecto a las acciones centrales, de hecho es interesante destacar el alto grado de coincidencia entre las acciones de los ONG's y la política ambiental del Gobierno³. Esta coincidencia abre un amplio campo de acción a los ONG's para contribuir, por ejemplo, a perfeccionar colectivamente la política ambiental implementada hasta el momento.

Por ejemplo, encontramos entre las menciones de los ONG's de sus acciones para el desarrollo sustentable, la colaboración para la gestión ambiental a

través de la investigación teórica de la dimensión institucional y la sustentabilidad; la promoción de cuerpos legales coherentes con el objetivo de la sustentabilidad, el estímulo a la participación ciudadana en la gestión de planes y programas, en el trabajo de coordinación con las distintas instituciones.

Por otra parte, existe una coincidencia entre el discurso de los ONG's y los fundamentos de la política ambiental, por ejemplo, respecto de la equidad social, la superación de la pobreza y el derecho a vivir en un entorno limpio. Sobre la necesidad de mejorar la calidad de la vida de las personas, los ONG's han hecho múltiples reflexiones, aunque no abarcan todos los temas mencionados, como medioambiente de trabajo, vivienda, ambiente familiar, cultura y patrimonio cultural.

De esta manera, si consideramos los que, a juicio de los organismos no gubernamentales, son los principales problemas ambientales actuales en Chile o en las regiones, y estos como coincidentes con los priorizados por el gobierno, podrían definirse aquellos ámbitos sobre los cuales es importante focalizar un accionar más decidido y, en lo posible, conjunto.

Las acciones propuestas por los ONG's

Las acciones que proponen los ONG's para el desarrollo sustentable se enmarcan principalmente en sugerencias de cambios y mejoras de la actual política ambiental y en general de las políticas públicas, acompañadas de una política de educación ambiental. Un tercer aspecto, es el impulso a sistemas de participación ciudadana.

Muchas de las propuestas que aparecen en este sentido están planteadas en el documento *"Una política ambiental para el desarrollo sustentable"* desarrollado por CONAMA en el objetivo de reforzar la institucionalidad ambiental a nivel nacional y regional.

Las principales áreas para las acciones serían:

- Educación: El mejoramiento y los cambios en las líneas de educación y capacitación es percibido como el campo más importante de acciones para el desarrollo sustentable. Se sugiere cambiar la política educacional, integrar el tema ambiental en la educación formal (como objetivo transversal de la reforma educacional, por ejemplo), y en la educación informal. La educación ambiental también incluye temas como el

desarrollo tecnológico, la producción de basuras, el reciclaje y la generación de patrones de consumo para la sociedad que sean sostenibles para el país.

- Participación ciudadana: Se plantea definir y ampliar políticas de participación ciudadana, hacia la participación en la toma de decisiones, en la construcción de ciudadanía, en las instancias de discusión y en temas específicos, en que se pueda aprovechar los conocimientos y experiencias de la sociedad civil, apreciando por ejemplo los saberes de los pueblos originarios respecto de su entorno. Las propuestas apuntan también a considerar el trabajo de los ONG's, la formación de redes y fomentar a las organizaciones sociales y la formación de líderes. Es importante definir los espacios públicos para la discusión ambiental, tanto a nivel de la esfera pública como entre los ONG's. La carencia de espacios conduce a situaciones que operan en desmedro de una gestión ambiental exitosa.
- La política medioambiental: Los cambios propuestos abarcan cambios en la orientación de la política ambiental (redefinir los énfasis). Estos aspectos están enmarcados en una crítica que refiere falta de claridad en políticas, planes y programas. Para algunos, el énfasis está puesto en la ausencia de política ambiental como tema central. Para otros, se trata de mejorar y fortalecer lo que ya existe. Un tema relevante es como conciliar los intereses económicos con los problemas medioambientales, enfatizando la política ambiental en temas específicos. Las principales acciones para este cambio parten de que una buena administración ambiental no representa un mayor gasto para la economía. Desde esta perspectiva se plantea el incentivo a la producción limpia, en un marco de políticas basadas en principios ambientales y en respeto a la legislación.
- Legislación: Las propuestas relacionadas con la legislación están relacionadas con la idea de fortalecer la legislación vigente, dándole mayor impulso y fuerza. Uno de los ámbitos considerados como débiles es el cuidado de los recursos naturales, cuya explotación es percibida como incontrolada y sin planes preventivos de su deterioro, en temas como el bosque nativo, y los impactos asociados que lleva su destrucción (pérdida de cuencas hídricas, captación de CO₂, etc.)
- Difusión: Para mejorar las políticas ambientales a nivel local, se plantea la necesidad de informar a la comunidad, de modo que ésta pueda tener una posición activa y acabada en torno a los problemas que la afectan. Y en general, se plantea generar y canalizar adecuadamente la información ambiental, con un trabajo de sensibilización de la sociedad a partir del fortalecimiento de temas como la importancia de la

biodiversidad, el respeto al entorno inmediato, los impactos en la calidad de vida, etc.

Finalmente

Los ONG's medioambientales constituyen una realidad ineludible a la hora hablar de la gestión ambiental. En efecto, los ONG's juegan un rol significativo en la puesta en marcha y desarrollo de iniciativas medioambientales. Sea a través de actividades educativas o de otro tipo de proyectos, los ONG's han puesto la temática en el debate a nivel local, regional y nacional, difundiendo la importancia de incluir esta dimensión en todo concepto de desarrollo.

Los ONG's han sido los portadores del tema medioambiental a la sociedad civil, a través de proyectos y acciones específicas de comunicación, información y educación, y ha sido a través de este proceso que han contribuido a la creación de un vínculo entre la ciudadanía y el sector público.

Los temas ambientales crean un espacio propicio para la participación ciudadana y los ONG's poseen un "capital social" que podría asegurarla.

Es necesario resaltar como una fortaleza de los ONG's, el valor positivo del capital social que significa el conocimiento acumulado y las metodologías participativas. Del mismo modo que la intervención de los ONG's en una determinada acción ambiental puede potenciar otras acciones que detone mayor participación ciudadana.

Sin duda, los problemas ambientales presentan una oportunidad para la participación ciudadana, tanto en el espacio local como en un espacio macro, pero para ello es necesario, además de las definiciones antes señaladas, iniciar acciones de diverso tipo, que van desde el asentamiento de una cultura ambiental en la ciudadanía hasta acciones que concluyan en la toma de decisiones y en la implementación de acciones.

En síntesis, es posible afirmar que asistimos al paulatino surgimiento de un actor social, los ONG's medioambientales que, a través de un proceso complejo van avanzando en niveles de profesionalización y especialización. Este actor construye crecientemente relaciones con otros actores de la sociedad, a nivel político y social, pudiendo erigirse en interlocutor y representante de la sociedad civil para la gestión ambiental.

Notas

- ¹ Entre 1998 y 1999 FLACSO realizó, por encargo de CONAMA la investigación "Las Organizaciones No Gubernamentales como actores relevantes de la gestión ambiental". La que consideró a una muestra de 70 ONG's, a los cuales se aplicó un cuestionario, entrevistas en profundidad a algunas de ellas y grupos de discusión con representantes de otras. Se consideraron ONG a nivel nacional y de la mayoría de las regiones del país.
- ² Valdés, Teresa y Enrique Gomáriz (coords) Mujeres Latinoamericanas en Cifras. Avances de Investigación. Chile. VIII. Organismos de acción y de promoción de la mujer. Serie Estudios Sociales nº 37. Documento de Trabajo FLACSO-Chile, 1992.
- ³ CONAMA, "Una política ambiental para el desarrollo sustentable", 1998

RELACIONES EXTERIORES

LA POLITICA EXTERIOR DURANTE 1999: LA CONSOLIDACION DE LOS NUEVOS TIEMPOS

Paz Verónica Milet*

En el último año de su gestión el gobierno del Presidente Eduardo Frei enfrentó un gran desafío: como consolidar los planteamientos de la política exterior *para los nuevos tiempos*, en circunstancias que la agenda exterior de Chile estaba fuertemente condicionada por el caso Pinochet. Como rescatar los logros de su mandato, en momentos que se criticaba la no resolución de la detención del senador vitalicio y se hacía referencia a una poco satisfactoria inserción política de Chile en el ámbito internacional.

Ante este escenario la opción del segundo gobierno de la Concertación por la democracia, fue dar especial hincapié a los vínculos con los países vecinos y con el MERCOSUR. De esta manera se buscó reforzar dos de los principales postulados de los últimos gobiernos chilenos, la prioridad latinoamericana y la generación de una integración estratégica con el Mercado Común del Sur.

En el ámbito vecinal es donde más logros se consiguieron durante este período. A la aprobación del Tratado de Campos de Hielo Sur, con el cual se puso fin al último litigio fronterizo pendiente con Argentina, se unió casi al finalizar este gobierno la firma del Acta de Ejecución del Tratado de 1929 con Perú, el 13 de noviembre de 1999. De esta manera se finiquitaron los aspectos pendientes del Artículo 5 de dicho Tratado y del segundo de su Protocolo Complementario.

Ambos países creyeron pertinente que la ejecución de estas cláusulas se hiciera mediante un Acta que recogiera los principios generales aplicables, garantizara los derechos previstos en el Tratado de 1929 y desarrollara los principios operacionales básicos para el funcionamiento de los establecimientos y zonas.

Algunas de las disposiciones dispuestas en el Tratado y que fueron reafirmadas en el Acta, son las siguientes:

- Se puso al servicio del Perú un malecón de atraque, un edificio para la agencia aduanera peruana y una estación terminal para el ferrocarril a Tacna. En estos establecimientos y zonas el Perú goza de la independencia del más amplio puerto libre.

* Periodista. Magister en Relaciones Internacionales. Coordinadora adjunta Area de Relaciones Internacionales y Militares. FLACSO-Chile.

- Perú goza de servidumbre en la parte que el ferrocarril Arica- Tacna atraviesa territorio chileno, sin perjuicio de la soberanía chilena.
- Empresas peruanas son las encargadas de administrar los establecimientos y zonas. ENAFER para las actividades ferroviarias y ENAPU S.A. para el malecón de atraque.
- El control del ingreso y la salida de las cargas en libre tránsito en los establecimientos y zonas estará a cargo de la Aduana peruana, que ejercerá sus funciones desde el desembarque o la descarga del ferrocarril con destino al malecón de atraque.

A la aprobación de esta acta se agregó la suscripción de un acuerdo de promoción y protección de inversiones que había sido negociado hace algún tiempo por ambos países.

Como se puede apreciar el avance sustantivo en la relación bilateral se produjo fundamentalmente en el último período del gobierno de Frei y de la segunda administración de Fujimori, la interrogante que entonces surge es:

¿Cuáles son las razones detrás de este rápido avance, en circunstancias que estos temas se habían estado negociando hace mucho tiempo sin resultados concretos?

- Sin duda el factor principal fue la voluntad política de ambos gobiernos. Para Fujimori era muy positivo alcanzar antes de las elecciones un acuerdo con Chile, lo que- junto con el acuerdo con Ecuador- le permitía evidenciar notables mejoramientos en las relaciones con los países vecinos. Para la administración Frei las razones eran bastantes similares. Sin duda el gran legado de este gobierno es el notable acercamiento con los países vecinos- fundamentalmente con Argentina- y ante la imposibilidad de desarrollar mayores avances en los vínculos con Bolivia, Perú era la mejor opción.
- La presión de los empresarios chilenos para que se suscribiera el Acuerdo de Promoción y Protección de Inversiones, que diera un marco legal más adecuado al intercambio comercial.

De esta manera, a través de estos avances se logró terminar con la tradicional dualidad entre la agenda histórica y la agenda económica, al menos en la relación con Perú. En los últimos años se había observado que mientras la agenda económica tenía avances considerables, la tradicional o histórica permanecía sin mayores variaciones, condicionando de esta forma una integración más profunda.

Esta dualidad persiste en el caso de los vínculos con Bolivia. Esta es sin duda la relación vecinal más compleja para Chile. La inexistencia de relaciones diplomáticas y los constantes requerimientos de Bolivia respecto a su mediterraneidad, sin duda hacen que esta sea la relación donde se presenten mayores desafíos para la política exterior chilena. No obstante, durante 1999 se pudo percibir una mayor apertura del gobierno boliviano hacia el establecimiento de una vinculación más constructiva con Chile. Mientras al principio de este año, el gobierno boliviano asumía una conducta de mayor confrontación con el gobierno chileno, que se expresó con claridad durante la Asamblea General de la OEA en Antigua, Guatemala, en que Bolivia denunció su mediterraneidad y acusó a Chile de negarse a negociar; a fines de 1999 el canciller boliviano se reunió con su contraparte chileno, Juan Gabriel Valdés, para iniciar negociaciones en que se abordase una agenda amplia. A pesar de que el gobierno chileno continua con su postura de que en materia territorial no existen temas pendientes.

Chile ha reafirmado su decisión de ampliar las facilidades a Bolivia para que acceda al Pacífico, pero sin cesión de territorio.

Estas conversaciones no pudieron generar resultados concretos, por el fin del período presidencial del gobierno de Frei.

Sin embargo, si quedó establecida una nueva predisposición del gobierno boliviano, que se sustentaría en gran medida en la existencia de un nuevo escenario regional. El acercamiento que Chile ha experimentado en los últimos años con sus otros dos vecinos, plantea a Bolivia el desafío de integrarse o quedar en una posición desmejorada. Esto ha sido asumido por el gobierno del presidente Banzer, quién está interesado en generar en la región trifronteriza -sur del Perú, este de Bolivia y norte de Chile- un nuevo polo de desarrollo.

Las relaciones con Argentina, por el contrario, están alcanzando un grado de profundización cada vez mayor. Se logró durante este período un alto nivel de coordinación en escenarios como el MERCOSUR, la Cumbre América Latina, El Caribe y la Unión Europea, el caso Pinochet y las islas Malvinas. En la reunión de los ministros de defensa y relaciones exteriores de ambos países, que se realizó en Chile, se trataron temas como la profundización de las medidas de confianza mutua, la coordinación de las políticas exteriores y de seguridad, la necesidad de crear un mecanismo que permita comparar el gasto militar y el apoyo de Chile a la posición argentina con respecto a las islas Malvinas.

El caso Pinochet

Los logros en el ámbito vecinal ayudaron a palear de algún modo las dificultades que se experimentaron en el caso Pinochet, tema que concentró gran parte del accionar de la Cancillería chilena durante 1998 y 1999. A principios de este último año la Cámara de los Lores resolvió que Pinochet no gozaba de inmunidad en los delitos de tortura y conspiración para la tortura por delitos cometidos con posterioridad al 29 de septiembre de 1988. Esto significó un retroceso en las aspiraciones chilenas, pues en la práctica la territorialidad chilena fue reconocida hasta 1988 y después de este período se fijó la prevalecencia de la ley internacional.

Este cuadro negativo en el ámbito judicial, se agudizó con la declaración de Pinochet como extraditable en septiembre de ese año. En esta perspectiva una posible salida al caso Pinochet se restringía a la vía humanitaria. Esto fue en la práctica lo que sucedió en marzo del 2000, días antes de que Frei terminara su gobierno. Esto le permitió de alguna manera que su gestión en política exterior no se viera irremediabilmente empañada por este caso y que el tercer gobierno de la Concertación no se iniciara con esta difícil herencia.

Las relaciones comerciales

En esta área, que tradicionalmente había sido altamente positiva para el gobierno chileno, se evidenciaron durante este período una serie de dificultades. Las principales provinieron del MERCOSUR. Las disputas comerciales entre Brasil y Argentina, repercutieron en Chile como medidas paraarancelarias, que afectaron a las actividades agrícolas y manufactureras.

En el marco de los acuerdos comerciales, el principal logro durante este período fue la firma del acuerdo marco para un Acuerdo de Libre Comercio con Centroamérica, que abre nuevas y variadas perspectivas en los vínculos con esa región.

Otras dificultades que experimentó Chile en el ámbito comercial, fueron las acusaciones de dumping interpuestas por Estados Unidos. Estas se constituyeron en la principal causa de discrepancias entre ambos países.

Opción Multilateral de Chile

Chile continuó con una política bastante activa en esta área. El gobierno chileno anunció que pondría a disposición de las fuerzas de reserva de las Naciones Unidas en Timor Oriental, tropas y material que puedan ser utilizadas en acciones de pacificación o mantenimiento de la paz.

Asimismo, se mantuvo una participación permanente en iniciativas multilaterales como las distintas cumbres, pero contradictoriamente se dejó de participar en la Cumbre Iberoamericana, instancia a la que Chile ha asignado una significativa importancia. El Presidente Frei no asistió al encuentro de 1999, realizado en La Habana, como protesta por la conducta del gobierno español en el caso Pinochet.

Esta acción del gobierno chileno no tuvo consecuencias significativas. Por un lado en esta ocasión el grado de ausentismo fue mayor, como protesta a la postura del régimen cubano y por otro lado, no se logró producir una variación en la posición del gobierno español frente a la situación del senador vitalicio.

Conclusiones

Fue un año clave para la política exterior del gobierno de Frei. Más allá del hecho de que fuera el último año de su gestión, durante este período existía el desafío de consolidar los principales objetivos de la agenda, por sobre las dificultades generadas por el caso Pinochet. La detención del senador vitalicio en Londres, sin duda planteó un problema de grandes dimensiones para un gobierno que se perfilaba, hasta ese momento, como una administración que había basado sus logros en el acercamiento con los países vecinos y en la generación de condiciones internacionales más favorables para el país a nivel comercial.

La política exterior para los nuevos tiempos, debió así adaptarse a una realidad muy distinta a cuando se planteó con las finalidades de profundizar la internacionalización de la economía chilena, generando alianzas y acuerdos que aseguren una adecuada inserción; desarrollar relaciones estables y un clima externo favorable a la estabilidad democrática, especialmente en la región latinoamericana; y participar de manera selectiva en iniciativas tendientes a lograr la paz, la extensión de la democracia y del respeto de los derechos humanos y el desarrollo y la equidad en el sistema internacional¹.

A pesar del escenario de una política exterior altamente "pinochetizada", el gobierno de Eduardo Frei alcanzó una serie de objetivos, que permitieron que al finalizar su período se le considere como una administración que consiguió mejorar notablemente las relaciones con los países vecinos y posicionar exitosamente al país a nivel comercial.

Las principales falencias de este gobierno se encontrarían, entonces, en el ámbito de la inserción política internacional. Esto se hizo evidente durante el caso Pinochet, en que no fue posible para el gobierno chileno ejercer una mayor presión en España e Inglaterra.

Asimismo, se notó un déficit en la creación de espacios para que la sociedad civil pudiera participar en la construcción de la política exterior y, en esta misma perspectiva, también la política comunicacional fue deficiente en la transmisión de las posibles consecuencias de acciones como la asociación al MERCOSUR o la participación activa en APEC.

Notas

- ¹ Un gobierno para los nuevos tiempos: Bases programáticas del segundo gobierno de la Concertación, página 124.

CIUDADANIA, PARTICIPACION Y POLITICAS SOCIALES

LA CAUSA MAPUCHE Y EL CASO RALCO EN SU CONTEXTO HISTORICO Y PRESENTE

José María Bulnes*

En Chile, en estos últimos años del siglo, la resistencia mapuche-pehuenche frente el proyecto hidroeléctrico Ralco de ENDESA en el Alto Bío Bío, y la multiplicación e intensificación de las acciones reivindicativas de tierras por las principales organizaciones mapuche, no sólo se han mantenido en un primer plano noticioso, sino que han ganado en la opinión pública, contra todas las consabidas voces de alarma, amplia comprensión y simpatía y una creciente solidaridad.

Y se advierte un interés en conocer mejor la historia, y lo que fue, apenas hace un siglo, la confiscación de casi el 95% del territorio mapuche por el Estado, y su reparto después de las genocidas campañas militares de la llamada "Pacificación de la Araucanía".

La mayoría de los chilenos nunca supieron nada de todo ello, ni por la escuela ni en la Universidad. Ni tampoco sobre las dimensiones de la población mapuche rural y urbana, que hoy, vista solamente en términos estrictos de los hombres y mujeres mayores de 14 años que se identifican como mapuche, se acercaría, según la proyección del censo de 1991, a un millón de personas, de modo que agregando menores habría que hablar casi del 10% de la población del país.

Lo que hace también que su causa se considere como uno de los elementos importantes en juego en el Chile de hoy, y como un hecho que ya no sería posible pretender encarar sólo con declaraciones y promesas.

Pero más allá de esto y de las imágenes, de algunas figuras y los nombres y declaraciones de algunos dirigentes, los cultrunes y gritos de festejo y unas banderas, no se sabe mucho más. Fuera de que hay asambleas, ceremonias y rogativas, ocupaciones momentáneas de fundos, cierre de caminos, faenas de maderero y siembras en tierras que se reivindican, algunos incendios de galpones y casas, y enfrentamientos con palos y piedras, en medio de despliegues de fuerzas policiales especiales.

* Director del Departamento de Derechos Humanos y Estudios Indígenas de la Universidad ARCIS de Santiago de Chile.

En suma, todo y nada. Porque lo demás surge de las mismas cosas que se van diciendo en la prensa, y por comparaciones, que se hacen con otras situaciones, como Chiapas, sobre todo. Y de las curiosas denuncias de presencia en algunos lugares de conflicto de elementos "no indígenas" y de "viajes" de dirigentes de algunas organizaciones "al exterior", "financiamientos extranjeros" y "utilización de sofisticadas redes de información", como Internet, etc.

Y, por momentos, sin embargo, reina una absoluta calma, aunque se sabe de algunos presos y juicios ante la Justicia ordinaria o militar que siguen adelante.

Entonces, cualquier cosa puede decirse: que en el centro-sur de Chile se gesta, preocupantemente, una situación de impune atropello de la propiedad y que, de no hacerse sentir todo el peso de la ley, terminará fuera de control; o, al contrario, que no pasa nada, más allá de algunas reivindicaciones; o que comienza a manifestarse de nuevo la fuerza y el espíritu de un gran pueblo que está muy lejos de estar acabado y que, al fin, se levanta por su dignidad y por la recuperación de sus tierras usurpadas.

Y contribuye, finalmente, a hacer confuso el panorama la diversidad de organizaciones y de autoridades, formas de organización social y de relación y de toma de acuerdos, que se dan entre los mapuche. Aunque es también un dato de la causa la extraordinaria rapidez con que ellos en cualquier parte están enterados de lo que pasa en otros lugares.

Se diría que sobre el mismo territorio se extienden dos mallas, que representan a sus dos señoríos. Siendo la más fina, y apretada, la mapuche, que conoce la tierra literalmente palmo a palmo. Y a lo que se suma el hecho de que pareciera además que ya el tiempo, como el viento, estuviera cambiando de dirección, y corriendo no en contra sino a favor de la causa mapuche.

No sería mucho más lo que cabría aseverar sobre ese punteado disperso que, en un mapa de las regiones VIII, IX y X de Chile, representaría los focos de tensión y de enfrentamiento que se han venido manifestando con cada vez mayor peso en los últimos tres años. Pero, al menos en este orden de asuntos, las mediciones estadísticas y los mapas engañan demasiado, dado que en sus equivalencias y simbologías es muy poco o nada lo que muestran de la vida y de lo que se vive, que es la fragua de todo acontecer histórico.

Y, así, sólo una consideración muy reflexiva sobre las declaraciones de los dirigentes, y de la verdadera historia, y del presente en que ellas se inscriben, nos permitiría tener alguna idea de la dimensión de la lucha mapuche y de su profundidad y fuerza.

Pero por esa verdadera historia deberíamos, es claro, entender una historia muy lejana a las historias escolares nacionales o institucionales oficiales. Una historia que no repartiría laureles ni victorias definitivas, y que, no ocultando la realidad de ningún lado, y ninguno de los hechos importantes ocurridos, tendría que detenerse a cada paso, para dejar hablar sólo a los participantes. Un difícil ejercicio de revisión, para quienes fueran capaces de hacerla, pero sin el cual no sería posible ni un asomo de justicia.

Y de ahí la pretensión de esta nota, de señalar algunos hechos sobre, precisamente, el contexto histórico y presente de la causa mapuche y el caso Ralco, que podrían permitir sacar el planteamiento de ambas cosas de lo que ha sido normalmente, y en el mejor de los casos, el falso o muy equivocado marco 'benefactor' que ha dado el estilo al discurso y a la política indígena del Estado y de muchos gobiernos, donde han dominado actitudes condescendientes, paternalistas o asistencialistas que resultan desmesuradamente incongruentes si se colocan en su sitio la verdad histórica y las realidades que sobre esto están en juego en el corto, mediano y largo plazo.

El problema mayor comenzaría en la determinación de los interlocutores.

Por un lado, el de la lucidez y valentía para la determinación de quiénes pueden serlo con mayor título, como en el famoso juicio de Salomón, del lado mapuche.

Pero sobre todo el de la determinación de quiénes pueden serlo del lado del Gobierno, si de parte de él mismo y de esos representantes suyos no hubiera suficiente prueba de una visión del país diferente y de una voluntad política verdadera y abierta, expresada en primer lugar en el reconocimiento de los hechos, de la justicia de lo que se reclama y de las principales organizaciones o referentes mapuche.

Sin esto, las mesas de diálogo y todas las instancias institucionales que se establezcan seguirán topando con el problema de su absoluta falta tanto de sentido último como de credibilidad.

Como se ha propuesto, habría que comenzar por la historia. Lo cual podría ser materia, como también se ha propuesto, de una Comisión especial. Siendo punto clave de ella su autoridad y capacidad para describir con honradez, y no en una transacción ecléctica, una situación en que confligen más que nada, como grandes actores centrales, dos formas profundamente diversas de pensar o sentir el mundo, y de actuar y ver la vida.

Pero lo único que podría dar fe concreta de la disposición de llevar adelante el esclarecimiento histórico, sería que el Gobierno asumiera con honestidad su primera responsabilidad mayor, cual es la de ser un estricto vigilante, y dar él mismo el ejemplo, en el cumplimiento cabal de la ley.

Y es aquí donde el caso Ralco se vincula con toda la causa mapuche, por representar el derecho de todo mapuche-pehuenche a, si ésa es su decisión, no ceder su tierra ni aceptar gravamen alguno de ella, sean cuantos sean los millones de dólares del proyecto y negocio de que se trate. Pero también porque en todo el caso ha venido quedando en triste evidencia el peor rostro de un Estado o Gobierno que pareciera no querer aceptar que las normas legales, cuando se trata de indígenas, sean algo más que unas referencias a tener en cierta consideración nebulosa y nada más.

Lo cual le da al mismo caso Ralco su mejor posibilidad, como oportunidad histórica. Porque así como la continuidad en la imposición abusiva del proyecto, atropellando y forzando el atropello de las normas, y en burla de la Ley Indígena¹, haría imposible la confianza y cualquier entendimiento, una verdadera reconsideración cabal del asunto y un pronunciamiento claro del Gobierno en relación con la necesidad de respetar la Ley Indígena crearían un cambio completo de escena.

Haciendo un segundo paréntesis, no estará demás aclarar que lo que aquí diremos brevemente, con algunas cosas que citaremos y recordaremos, quisiera también corresponderse con las formas debidas, muy contrarias a las de las risas y sonrisas tontas, inseguras, vacías y equívocas que se supone que sirven de recurso para disculpar a las autoridades, frente a su público, al aparecer juntas, codo a codo, con representantes indígenas en su propio atuendo.

La invitación al nuevo gobierno a este cambio de escena es imposible más clara en todas partes. Y puede leerse como la esencia de la breve declaración de 6 puntos recién hecha por el Consejo de Todas las Tierras a raíz de una información noticiosa que atribuía a su principal portavoz, entrevistado en Barcelona, un llamado a la vía armada.

En los puntos 1, 2 y 3 de la breve declaración, de 6 puntos, la organización aclara que se ha tergiversado lo declarado por su representante, y que ella "descarta el recurso armado, porque no es compatible con la realidad actual que estamos viviendo los Mapuche", así como "reconoce los esfuerzos que está desplegando el gobierno para la búsqueda de soluciones pacíficas a los problemas políticos e históricos que afectan a los Pueblos Indígenas". Pero en

el punto 4 señala:

"4.- El Consejo de Todas las Tierras considera que los esfuerzos del gobierno deben orientarse urgentemente a tratar los asuntos de fondo que afectan a los pueblos indígenas, tales como el derecho a la autodeterminación, a la ampliación del territorio, a la participación de los pueblos, el reconocimiento constitucional, la ratificación del Convenio 169 de la OIT, la creación de un Parlamento Autónomo Mapuche, entre otros derechos para hacer realidad el Nuevo Trato que debe regir las relaciones entre el Estado y los Pueblos Indígenas".

Y en el punto 6 y último dice muy claramente:

"6.- Asimismo, instamos al gobierno a cumplir con su deber de proteger a los pueblos y las tierras indígenas cuando intervenga con motivo de los graves conflictos que han creado poderosas empresas transnacionales al emprender megaproyectos especialmente destructivos para los pueblos indígenas. Por eso, debe asumir una postura libre de ambigüedades y de retórica frente al genocidio cultural que se está perpetrando contra nuestros hermanos Mapuche Pehuenche del Alto Bío Bío con motivo de la construcción de la Central Ralco de ENDESA España".

Y aquí salta una segunda cosa, que tiene mucho que ver también con la condescendencia y el asistencialismo:

Ni una sola palabra. en esa declaración, sobre la situación económica. Lo cual se explica porque lo que ha sido la vida para el pueblo mapuche en el Chile de este siglo XX, que es lo que se pide y se espera que el nuevo gobierno del país asuma en todas sus dimensiones, no cabe describirse, en justicia y sin ofensa, en términos económicos o de pobreza.

No sólo porque al despojado por uno mismo y que era antes próspero, no corresponde tratarlo, benevolente y condescendentemente, de pobre, sino también porque se trata de culturas y valores profundos muy diversos.

No entender esto bien, es simplemente no entender nada. Como los que explican como "fanatismo" o "ideologización" el que haya pehuenches que no estén dispuestos a entregar sus pequeñas tierras a ningún precio. O los que escriben artículos preguntándose para qué quieren más tierras los mapuche si no tienen medios ni capital para trabajarlas.

Por lo mismo, aquí, una situación que debiera ser del mayor interés para un gobierno que dice querer ser de hoy y de un Chile que no está constituido ni se ordena por una sola forma de ser, de vivir, de sentir y de pensar.

Respeto de la Ley Indígena, Ratificación por el Senado del Convenio 169 de la OIT, Reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas de Chile y, antes que nada, cambio de escena en relación con el Proyecto Ralco.

Esta enumeración, o cualquier otra más amplia, de exigencias que el movimiento mapuche actual levanta, nos habla, precisamente, de cosas que son tan de hoy, en términos de los principios de los organismos internacionales, como de un Chile real, que es efectivamente pluriétnico y pluricultural.

Y aquí, otra observación: no se trata de una definición verbal "tolerante" con unas "minorías étnicas" o con "otros", sino de una ingente realidad histórica, que obliga al ciudadano o nacido en Chile a ver su inserción en el Estado chileno de una manera distinta a la que él se acostumbró porque así se le enseñó desde cualquiera de las vertientes del iluminismo político republicano o positivista criollo.

Porque, por de pronto, ciertamente no se podría decir que en Chile el pueblo mapuche es una minoría étnica, porque como etnia es ingrediente antecesor de probablemente no menos de las tres cuartas partes de la población del país.

Pero ni siquiera se trata de eso, sino de que el asunto va mucho más allá. Porque nos habla de una realidad que niega cualquier título mayor sobre el país, el Estado o su historia, a quienes quisieran, cualquiera que sea su número, autoidentificarse racial o étnicamente de un determinado modo.

Y esto ya es sumamente importante, porque pone incluso en entredicho, y hace casi banal, el término mismo de "tolerancia". A menos que se tratara de pedirla: en ningún caso, de creer que se tiene algún título para "tenerla".

Lo cual tampoco significa el "*melting pot*" o el fácil "mestizaje", bajo cuya invocación generalmente se ocultan muchas discriminaciones racistas excluyentes o asimilistas, o también fáciles e inconsideradas actitudes igualitaristas frente a lo que en verdad corresponde reconocer en toda la dignidad de su alteridad.

Cosas, en fin, de la historia, del pasado reciente y del futuro por delante o "por-venir". Y desde las cuales hay que leer lo que hoy en Chile el pueblo mapuche reclama, y en un lenguaje y entendimiento de las cosas que es muy

actual.

Es por lo que también hay que entender que lo que ha sido la vida para el pueblo mapuche en el Chile de este siglo XX, que es lo que el Gobierno de Chile necesita asumir en todas sus dimensiones, no cabe describirse en modo alguno en términos de pobreza.

Ello es así porque de lo que se trata en realidad no es de un sector más pobre o más rico de la población, sino de un pueblo, con una lengua, una cultura, una religión, una historia y un gran territorio que él sintió incuestionadamente suyo o como su herencia desde siglos, y que él supo defender ante los Incas, y después, por dos siglos y medio, ante España, que hubo de reconocerlo y reconocerle una Frontera.

Pueblo que, convocado a compartir la igualdad ciudadana republicana ofrecida por el nuevo Estado chileno, al cabo de unas décadas es de pronto, traidoramente, atacado y en una segunda campaña, después de la Guerra del 79, sometido con los entonces estrenados fusiles de retrocarga, y llevado a una situación inicua de indefensión y absoluto despojo, arrinconamiento y discriminación. Y para seguir padeciendo después, ¿hasta ayer, solamente?, el continuado abuso y robo de sus tierras por una variada combinación de terratenientes, matones, intereses privados, encumbrados personajes políticos, abogados, notarios, jueces, organismos de crédito y fuerzas policiales.

Una situación que veía un comienzo de ligera reparación hace treinta años, con la Reforma Agraria, pero que rápidamente se revirtió y pasó a hacerse, bajo la dictadura, más desesperada que antes, puesto que se impuso el desmenuzamiento de las tierras mapuche en pequeños títulos de propiedad individual, para hacer desaparecer las comunidades y poder absorber sus tierras.

En su discurso en el Encuentro Nacional de Pueblos Indígenas celebrado en Nueva Imperial el 1º de diciembre de 1989, Patricio Aylwin, como Presidente electo de la República, dirigiéndose a las organizaciones y comunidades representadas y a los "hermanos y hermanas indígenas de todo el país", reconocía todo esto, y comprometía, en su reparación, al Estado chileno y a la Concertación de partidos en ese momento triunfante. Vale la pena citarlo, porque lo que ahí se dijo y se oía, se entendía como un compromiso del Estado chileno. Ahí se decía:

"Durante los últimos años los pueblos indígenas de Chile vieron amenazada su sobrevivencia a raíz de las políticas aplicadas por el régimen autoritario

que hoy afortunadamente llega a su fin.

"Quienes han gobernado durante los últimos 15 años intentaron asimilar a Uds. al resto de la población nacional, intentando uniformarlos forzosamente sin respeto alguno por las historias de sus pueblos, sus culturas y lenguas, sus formas de propiedad y trabajo de la tierra.

"Un claro ejemplo de ello está constituido por el Decreto Ley 2568 de 1979 en base al cual se pretendió poner término al sistema de propiedad comunitaria de la tierra del pueblo mapuche.

"En dicho decreto ley se llegó al extremo de afirmar que una vez divididas las tierras de una comunidad, las hijuelas resultantes de la división dejaban de considerarse tierras indígenas e indígenas sus dueños, sus habitantes y adjudicatarios".

Y se agregaba:

"La triste experiencia de estos años nos ha enseñado a todos los chilenos.

"La amenaza que el régimen autoritario significó para Uds. los ha llevado a fortalecer sus organizaciones y a profundizar sus demandas comunes como pueblos a objeto de que situaciones como ésta no vuelvan a repetirse a futuro".

Y se decía algo muy importante, que hoy hay que repetir:

"En la actualidad, los Estados modernos compuestos por distintos pueblos han comenzado a comprender que el reconocimiento de los mismos, de su identidad y culturas, de su lengua y sus tierras, no sólo no atenta en contra de la unidad nacional sino, por el contrario, enriquece a las sociedades nacionales y beneficia su desarrollo social, económico y cultural.

"Ese reconocimiento que se manifiesta hoy en las constituciones y legislaciones de los países más progresistas de América Latina y del mundo entero, constituye el principio fundamental en que se sustentará la política del gobierno democrático hacia los pueblos indígenas de Chile.

"En forma coincidente con el concepto moderno del Estado y con las demandas formuladas por las organizaciones indígenas del país, la Concertación plantea en su programa de gobierno como elemento central el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas de Chile, estableciendo así en el nivel superior del ordenamiento jurídico nacional el carácter pluriétnico de la sociedad chilena".

Era un momento en que, tras la derrota de la dictadura y en el retorno a la democracia, y en medio de un nuevo despertar mapuche, un presidente de Chile prometía claramente hacer cuanto pudiera, yendo al fondo del asunto. Y, de hecho, comenzó a hacerlo, impulsando la nueva Ley Indígena, esto es, la Ley 19.253 que, con todas sus imperfecciones y como fue aprobada, logró

el establecimiento de una Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, de un Fondo para Tierras y Aguas Indígenas, y la protección absoluta de las tierras indígenas, estableciendo que ellas, *"por exigirlo el interés nacional"*, *"no podrán ser enajenadas, gravadas, ni adquiridas por prescripción, salvo entre comunidades o personas indígenas de una misma etnia"*.

Todo ello dentro del marco de la definición de un deber que la misma ley consigna, en su primer Artículo, como parte de ella misma, y como su inspiración y espíritu:

"Es deber de la sociedad en general y del Estado en particular, a través de sus instituciones, respetar, proteger y promover el desarrollo de los indígenas, sus culturas, familias y comunidades, adoptando las medidas adecuadas para tales fines y proteger las tierras indígenas, velar por su adecuada explotación, por su equilibrio ecológico y propender a su ampliación".

Pero ese nuevo espíritu y la nueva Ley Indígena que parecían marcar un hito histórico, lamentablemente no fueron demarcaciones respetadas por el gobierno siguiente, y es lo que explica la falta de credibilidad a que se ha llegado.

Enfrentado a una fuerte y creciente movilización mapuche organizada, particularmente en sus demandas y actos de ocupación de tierras usurpadas, el Gobierno sólo buscó hacerla retroceder y dislocarla por medio de la intimidación y la represión, desconociendo o tratando de desacreditar sus organizaciones más fuertes, agregando condicionamientos de sumisión o buena conducta absurdos en las adjudicaciones de tierras, y recurriendo finalmente al artificio de presentar como una nueva gran asignación al desarrollo indígena lo que en realidad no era más que la suma de todos los ítems administrativos y presupuestarios destinados a las regiones de mayor población indígena. Y, entretanto, lo que es más grave, jugándose una y otra vez, durante cuatro años, inexplicablemente, y contrariando las más elementales normas, en favor de un discutible segundo proyecto hidroeléctrico de ENDESA en el Alto Bío Bío: el Proyecto Ralco, cuya realización implicaría una gigantesca cortina y represa que, aparte de destruir una de las cuencas fluviales profundas más hermosas del mundo, inundaría las tierras de dos importantes comunidades mapuche-pehuenches e implicaría la ruptura destructora del territorio ancestral de sus vecinas.

Los detalles de lo que ha sido hasta hoy la intentada imposición del proyecto por un presidente, y del oscuro tejido de relaciones personales y corporativas que se ha ido revelando, con escándalo y silencio, que han estado detrás y que explicarían lo inexplicable, apuntan en dirección a un problema de fondo de nuestra historia y nuestra vida política, que va mucho más allá aun de lo que se expone en las 337 páginas del impresionante, documentadísimo y fehaciente

cuerpo de prueba que es el libro de Domingo Namuncura titulado: *Ralco: ¿represa o pobreza?*²², aparecido en junio de 1999.

De ese problema de fondo de nuestra historia y de nuestra vida política se habla muy poco: es una oscura tradición de arrogancia autoritaria, prepotencia clasista y racismo, que favorece una deformada mentalidad y ausencia de honestidad histórica frente a los pueblos y culturas indígenas, así como una actitud muy particular frente a la ley, a la que se la considera siempre al servicio discrecional del propio interés o poder.

Problema de mentalidad que explicaría también el hecho de que, en Chile, en las esferas políticas y de gobierno, todavía sean muy pocos los que se dan cuenta de la urgencia y de la significación mayor y a largo plazo que tendría, para el bien de todos los chilenos y del país que se desea, avanzar de inmediato en decisiones de gobierno claras y fuertes -no en "señales" de unas buenas "intenciones"- que den fe y prueba cierta de una corrección y cambio radical de rumbo y de actitud frente a la causa y lucha presente del pueblo mapuche.

Esta falta de conciencia resulta gravísima y de ominosas consecuencias.

Porque, entretanto, una prensa masivamente influyente se sigue permitiendo abordar el asunto con caricaturas, argumentos, artículos y palabras que sólo tendrían interés como ejemplos de ofensa a la verdad y a la inteligencia, dominando, junto a la falsedad, una sorna y racismo histórico y cultural desembozado, o las mismas "inquietudes" y "temores" de las más ciegas burguesías victorianas del siglo pasado.

Y sin que, frente a ello, se recoja, en contrapunto, algo del pensamiento contemporáneo mundial, latinoamericano y de los organismos internacionales sobre lo que es la enorme realidad, el significado histórico, y el regalo salvador que entraña el despertar actual de los pueblos indígenas en todas partes y, para el caso, en toda la América Latina.

Recoger ese pensamiento, en este último año del siglo XX, como parte del impulso cultural que se busca, sería lo más fácil si no fuera que una poderosa parte de Chile pareciera no querer todavía, diga lo que diga, salir de su pequeño negocio criollo y entrar al mundo. Pues, sin respeto a nada, se repiten y vuelven a repetir, con graves voces engoladas, admonitorias llamadas de alarma corporativas sobre el mantenimiento de "el Estado de derecho", o se habla de peligrosos "fundamentalismos" y de "chiitas", para referirse a quienes están, frente al saqueo, del lado de la defensa de la naturaleza, de la diversidad cultural o de la causa mapuche, vale decir, del lado de un pueblo cuya sangre

es más de la mitad de Chile y cuya lucha por su suelo y libertad dio la fama a Chile tres siglos antes de que el país tuviera una bandera.

Esto indica una incapacidad hacia adentro. Porque en su verdadera realidad y dimensión, para el chileno no mapuche, la causa mapuche no sería sólo una causa moral, o de justicia, o de reparación del despojo. Ni tanto un asunto de solidaridad ante la desgracia o la pobreza de otros, para remediar su situación o auxiliarlos de algún modo.

Porque, en primer lugar, no se trataría de "ellos" o de "otros". Ni de una situación de "pobreza". Ni, en propiedad, de un "problema". Sino de una situación que fue creada y profundizada desde fuera, atropellando los principios más elementales sin consideración alguna, o en un cálculo político completamente equivocado: en la confianza de que el pueblo mapuche se "integraría", comenzaría a hacer vida de modesto colono europeo o se proletarizaría completamente, y dejaría de ser mapuche.

Por lo mismo, el desafío es grande y la voz principal que se ha de escuchar han de tenerla en primer lugar los mapuche. En segundo lugar, la ley, las instancias de justicia y toda la ciudadanía Y, en tercer lugar, pero muy fuertemente, el mundo actual en que se vive, en esto también hoy globalizado, y no por antojo sino por co-responsable y por co-pagador a presente y a futuro.

Es por lo que hoy es tan importante la ratificación por el Senado chileno del Convenio 169 de la OIT, aprobado por 104 países, entre ellos Chile, y ya favorablemente por 73 votos a favor, 3 en contra y 11 abstenciones, por la Cámara de Diputados. Y, junto a esa ratificación, el reconocimiento constitucional correspondiente de los pueblos indígenas de Chile como "pueblos", que es lo que en el Convenio se destaca, con todas las consecuencias que ello entraña, no sólo en prevención de la discriminación sino en el reconocimiento de las aspiraciones de los pueblos a asumir el control de sus instituciones, formas de vida y desarrollo económico, así como mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones dentro de los Estados en que viven.

Pero todo ello junto con una prueba de coherencia por parte del Gobierno, que implica, antes que nada y primero, el respeto absoluto a la Ley Indígena chilena vigente, y, por lo mismo, aceptar un cambio grande de la escena y discurso respecto del proyecto Ralco de ENDESA en el Alto Bío Bío, que de no contar con la aceptación de absolutamente todos los mapuche-pehuenche que serían afectados, sencillamente no sería posible.

En Chile, ya hace mucho tiempo que las habituales preocupaciones por la

desocupación, por la inequitativa distribución del ingreso y por la pobreza, no debieran verbalizarse tan libremente respecto de los pueblos originarios, que lo único que piden, para crecer y aportar la fuerza y riqueza de su espíritu y cultura, es sólo el reconocimiento de ellos como pueblos y la no negación de su derecho, que la ley les reconoce, a no negociar sus tierras y a reivindicar las que les fueron arrebatadas.

Notas

¹ Forzando la aprobación ambiental, por encima de los informes técnicos contrarios, de una segunda represa hidroeléctrica en la cuenca del Alto Bío Bío, de propiedad de la misma empresa privada propietaria de la anterior, en tierras indígenas ancestrales mapuche-pchuenche. Sin consulta a las comunidades y personas afectadas, ni la prestación a ellas de la debida asesoría jurídica y económica o la defensa legal correspondiente. Dejándolas entregadas a la presión, al engaño y a las proposiciones económicas arbitrarias de la empresa interesada. No aplicando fondos públicos destinados al desarrollo de la región. Sin dar audiencia, solicitada una y otra vez, a los pehuenches afectados no dispuestos a permutar sus tierras a ningún precio. Pero, lo que es mucho más grave legalmente, forzando la renuncia, en dos momentos cruciales de decisión, del primer Director Nacional de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), y, al cabo de un año, de su sucesor, y de dos Consejeros Nacionales, designados, los cuatro, por el propio Presidente, por el hecho de estar próximos a emitir su voto en contra del proyecto o contra la aceptación por CONADI de las objetables intenciones pehuenches de permuta de sus tierras, obtenidas por la empresa. En una palabra, el escándalo Ralco.

Y que no termina. Pues al no lograr obtener la empresa interesada, después de tres años de incansable presión, todas las intenciones de permuta requeridas, y no contando tampoco con la aprobación por la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena de todas las obtenidas, el Presidente de la República ya saliente, en un último momento de su mandato, impulsa la concesión eléctrica definitiva y la toma de razón de los decretos correspondientes por la Contraloría General de la República, pretendiendo ignorar la Ley Indígena, y dando así pie a que el proyecto pueda seguir siendo llevado adelante, en una política al fin de apuesta a los hechos consumados, saltando la Ley Indígena y antes de esperar el fallo de las causas interpuestas contra él ante los Tribunales de Justicia.

Y lo que en todo esto no es un asunto menor es la difícilmente impugnabile presunción de que la imprudencia empresarial de la ENDESA chilena, de jugar todo a los hechos consumados, y en los términos en que lo ha hecho, en un proyecto de larga y muy costosa ejecución que está siendo impugnado por sus vicios ante los Tribunales de Justicia, y la continuación por ENDESA-España en esa política, resultarían absolutamente inexplicables, descartando una locura generalizada de sus directores, sin la confianza de esas empresas en el apoyo del Gobierno para burlar la Ley Indígena chilena.

² Domingo Namuncura. *Ralco: ¿represa o pobreza?* Santiago de Chile, LOM Ediciones, 1999.

¿VARONES CON DELANTAL?

PADRES POPULARES EN LAS ACTIVIDADES DOMESTICAS Y CRIANZA DE LOS HIJOS*

José Olavarría**

"Me agrada hacer el aseo. Eso no tiene nada que ver si soy hombre o mujer, igual tengo que hacer mi aporte... ¿A qué mujer no le va a gustar que el hombre le ayude?" (Alex, 21 años).

Este artículo trata sobre cambios observados en la paternidad de los varones de sectores populares de Santiago de Chile que viven con sus hijos¹. Pese a que el referente de los varones es la masculinidad hegemónica y la paternidad de la familia nuclear patriarcal², se observó -en relatos de vida y entrevistas en profundidad a padres urbanos- que la creciente autonomía de las mujeres, las demandas de la modernidad, las políticas de ajuste económico y los requerimientos del propio núcleo familiar han producido impactos que se expresan en cambios de las significaciones de lo doméstico (sentidos subjetivos), en nuevas prácticas (al menos en la verbalización) y en un conjunto de dilemas a los que los varones se ven enfrentados.

1.- Masculinidad hegemónica y paternidad

Sólo a partir de la revolución industrial, y particularmente en el sector urbano, se produjo la separación de casa y trabajo, del lugar donde se vive y el espacio de la producción y "se fue conformando una diferencia entre lo privado y lo público, que apunta a separar ámbitos de acción de mujeres y hombres, del poder y del afecto" (Jelin 1994:76). Paralelamente comenzó a consolidarse un tipo particular de familia, que respondió a los requerimientos de la economía, reproduciendo la fuerza de trabajo, y a las políticas de policía de las familias que buscaron el disciplinamiento de la vida familiar de los sectores pobres urbanos (Doncelot 1979) a través de la constitución de familias nucleares,

* Para este artículo se ha utilizado material de las siguientes investigaciones: *Construcción Social de La Masculinidad en Chile: Crisis del Modelo Tradicional. Un estudio exploratorio*, financiamiento Fundación Ford; *Construcción Social de la Identidad Masculina en Varones Adultos Jóvenes de Sectores Populares*, financiamiento CONICYT; *Ser padre: la vivencia de los padres de Santiago. Estereotipos, subjetividades y prácticas de la paternidad* financiamiento FONDECYT N° 1980280.

** Sociólogo. Profesor Investigador FLACSO-Chile.

con el padre/patriarca como jefe de la familia y proveedor y la madre en lo doméstico y la crianza en el hogar. Este tipo de familia fue idealizada como modelo normativo, especialmente en el siglo XX, asumida como "normal" y "natural" e ideologizada su existencia con la teoría de los roles sexuales.

A mediados de siglo, el estructural funcionalismo, en especial Parsons, caracterizó a la familia nuclear como tipo ideal y formuló la teoría de los roles sexuales. El tema de la familia nuclear surgió de argumentar cómo este tipo representaba el ajuste de la familia a los cambios de la sociedad occidental industrial. La familia nuclear se proyectó en la teoría como la única que se adaptaba a las instituciones económicas con las que está relacionada la sociedad moderna (León 1995:172). Pero esta teoría, más que ser una interpretación de cómo se conforma cierto tipo de familia en la sociedad occidental legitimó identidades hegemónicas masculinas y femeninas, permitió su reproducción, se transformó en la verdad: esa es "la familia" y esos los "roles" asignado a hombres y mujeres. La familia, los hombres y las mujeres son así por naturaleza.

La familia nuclear patriarcal ideologiza la separación que se ha producido entre la casa y el trabajo e interpreta estos espacios como exclusivos y excluyentes para hombres o mujeres, según sea uno u otro. Asimismo, la teoría de los roles establece una clara división sexual del trabajo entre hombre y mujer.

Pero la distinción entre el mundo doméstico y el público, mediante un corte tajante en la realidad social asociado con la diferenciación sexual -los hombres a cargo de las tareas públicas, las mujeres de lo privado y doméstico- como si fuera una constante universal de la organización social no corresponde a la realidad histórica. Por el contrario "la indagación antropológica comparativa reciente muestra que el modelo de análisis basado en la contraposición entre el ámbito privado doméstico/las mujeres/la falta de poder y el ámbito público/ los hombres/el poder es fundamentalmente de naturaleza cultural e ideológica. En la realidad, la familia y el mundo doméstico no son un lugar cerrado, sino que se constituyen en relación al mundo público: los servicios, la legislación y los mecanismo de control social, así como los aspectos más simbólicos como las visiones sobre el ámbito de aplicación de la medicina, las imágenes sociales prevalecientes sobre la familia y la normalidad, las ideologías e instituciones educativas, ayudan a definir en cada situación histórico-cultural, el ámbito de acción propio de la familia y la domesticidad" (Jelin 1994:101). Así, por lo demás, lo ha demostrado militantemente el movimiento de mujeres, el feminismo y en los últimos años algunos hombres que, además, apuntan a

una modificación de las relaciones de género para lograr mayor equidad y autonomía de las mujeres.

Las investigaciones en torno a varones/padres, que se han efectuado en los últimos años, muestran que la paternidad es un paso fundamental en el camino del varón adulto y que según la masculinidad hegemónica le da nuevos sentidos a sus mandatos (Valdés y Olavarría 1998); consagra la relación del varón con su mujer e hijo/s: es el jefe del hogar, tiene la autoridad en el grupo familiar, establece la subordinación y permite un orden familiar que, además, cuenta con respaldo legal³. Al hombre le corresponde constituir una familia, estructurarla a partir de relaciones claras de autoridad y afecto con la mujer y los hijos, enfocado en la producción y con dominio en el espacio público que le permitan proveerla, proteger y guiarla. En tanto padre, el varón se vuelve "responsable", debe asumir a su familia, hacerse cargo de ella. Debe "sacar adelante" su familia requiere de ello y se espera eso de él. La mujer, por su parte, debe complementar y colaborar con el marido/padre desde el espacio del hogar. De la esposa se espera que obedezca al varón⁴; es la responsable de la vida dentro del hogar y de la reproducción, debe cuidar este espacio y atender la crianza de los hijos; se espera que sea emocional, que exprese sus sentimientos a la pareja e hijos/as, les da afecto y apoyo.

Asimismo, las condiciones en que se ejerce la paternidad en Santiago de Chile, en las décadas recientes, apuntan a que los varones/padres tengan que involucrarse crecientemente en las actividades reproductivas del hogar, es decir en la crianza de los hijos y las tareas domésticas (Alméras 1997; Sharim y Silva 1998; Olavarría, Benavente y Mellado 1998; Olavarría y Mellado 2000a)⁵. Esta situación se da especialmente entre los padres de sectores populares cuyas mujeres se han incorporado al mercado de trabajo y donde el cuidado de los hijos menores no lo asumen, como antes lo hacían, las hijas mayores porque van masivamente a la escuela y además no cuentan con capacidad económica para pagar servicio doméstico. Asimismo, la cesantía periódica de muchos varones les obliga a asumir parte de las tareas domésticas cuando las mujeres están trabajando remuneradamente fuera de sus hogares.

La incorporación al mercado de trabajo y la búsqueda de mayor autonomía y equidad por las mujeres se expresa también en demandas crecientes hacia los varones para que asuman parte de las tareas domésticas que culturalmente les han sido asignadas. La justicia de estas demandas y la difusión de los valores de la modernidad -mayor equidad entre hombres y mujeres, relaciones más democráticas y de mayor cercanía afectiva con la pareja e hijos- son percibidas por los varones de distintos sectores sociales, y cada vez les es más difícil

afirmar que "no hace nada en su casa". A los varones les es cada vez más difícil afirmar en un grupo, especialmente si hay mujeres, que no participan, en alguna medida, en la crianza de los hijos y en las tareas domésticas, aunque algunos sientan recelo y lejanía de lo que afirman.

Los cambios objetivos de las condiciones de vida cotidiana en las últimas décadas -especialmente por las políticas de ajuste económico y los valores de la modernidad- están generando cambios profundos de los comportamientos, con nuevas demandas, carencias y posibilidades. Estas últimas no necesariamente percibidas conscientemente por los varones en su propia vida ni en las de su núcleo familiar, según se desprende de las investigaciones con hombres. Muchos suponen que las nuevas realidades no les afectan ni les afectarán, aunque están sintiendo los efectos en sus propias vivencias.

La conciencia en los varones de que la segmentación del mundo de la casa y el trabajo no corresponde a sus propias vivencias ni a la de sus parejas ha comenzado a tomar fuerza en los últimos años. El quiebre del mundo dual -lo público y lo privado- ha sido un proceso a veces imperceptible para los varones. El principal desencadenante ha sido la incorporación masiva de las mujeres al espacio del trabajo remunerado; situación que pasa a ser normal al interior de las familias populares. Una vez que la pareja entra al mercado de trabajo es difícil que lo deje y vuelva al hogar como actividad única/principal, salvo temporalmente, por ejemplo, el nacimiento de un hijo, para luego reincorporarse. Los varones comienzan a tener conciencia de que este proceso no muestra visos de retrotraerse a la situación anterior, o sea que las mujeres "vuelvan al hogar". Y se enfrentan, aunque muchos no quieran aceptarlo, ante una nueva realidad de la familia nuclear patriarcal donde, pese a permanecer los mismos actores -lo que no siempre sucede-, los recursos de poder del hombre y la mujer y las relaciones entre éstos y sus significados variarían.

La explicación que los varones/padres dan a estos dos procesos: de la mujer hacia lo público, especialmente al espacio del mercado como lo llama De Barbieris (1996), y del varón hacia lo privado, la crianza de los hijos y las tareas domésticas, está fuertemente asociada a los recursos de poder y la posición de autoridad que le asigna la familia nuclear patriarcal al padre. Desde esta posición el varón interpreta estos cambios. Lo que en general no perciben los hombres conscientemente, es que está en crisis la base sobre la cual se sustenta esta paternidad patriarcal: cada vez les es más difícil, en especial a los varones de sectores populares, lograr ese sitio. Objetivamente la paternidad se da en un contexto creciente de precariedad que se asocia a

otros procesos demográficos de las últimas décadas que señalan un orden familiar en la sociedad chilena (el de la familia nuclear patriarcal) a lo menos inestable, con disminución de las tasas de matrimonios, incremento de las nulidades matrimoniales⁶ y de los hijos nacidos vivos fuera del matrimonio, no asumiendo legalmente los varones su paternidad en una proporción importante, al menos al momento del nacimiento del niño.

Paradójicamente el trabajo remunerado de las mujeres se ha transformado en uno de los pilares que sostiene el andamiaje de este tipo de familia, pero al mismo tiempo produce nuevas realidades que ponen en entredicho su continuidad. Si las mujeres/madres no trabajan, la calidad de vida de la familia se deteriora, a lo menos relativamente. Que las parejas/mujeres sean proveedoras provoca tensiones en muchos de los varones/padres, más aún cuando el trabajo remunerado les da cierta autonomía que antes no tenían. Que ellas ganen su dinero y puedan disponer de él, salgan al espacio público y se relacionen con otras personas, también con otros hombres, afecta la autoridad de este padre/patriarca. El varón/padre no puede ahora ejercer un control "efectivo" de qué es lo que hace "su" mujer cuando esta fuera del hogar. Todo ello no los deja indiferentes.

Los varones se explican la capacidad que han adquirido las mujeres como proveedoras señalando que es una colaboración; "ayuda", es el "resto"; pero el aporte principal, salvo algunas ocasiones, es el de ellos. En el ámbito del hogar, los hombres colaboran con sus mujeres, pero esas son las actividades de ellas. En general las explicaciones y justificaciones que los varones hacen de esta nueva situación no los lleva a moverse del sitio que les da la paternidad dominante, aunque en los hechos las bases que los sostienen se están desmoronando y el discurso, por tanto, sea muy contradictorio.

Pero pese a los cambios en los comportamientos de muchos varones de sectores populares de Santiago y a la reinterpretación que hacen de sus actividades en lo doméstico, siguen estando fuertemente arraigados en el discurso los patrones de la masculinidad hegemónica que diferencian los espacios del hogar y el trabajo. *"A mí nunca me ha gustado que mi mujer trabaje, me interesa que yo trabaje y que ella esté con los niños mientras estén chicos, hasta que crezcan. Yo trabajo y les doy todo lo que necesitan, cumplo con todo, con pagar cuentas; a lo mejor es un sistema muy machista, pero me siento autosuficiente, porque me criaron así, me criaron mirando mi familia"* (Alexis, 34 años). *"Ella tiene obligaciones con los hijos y mantener las cosas más o menos ordenadas. De partida, creo que debe preocuparse de los niños, de ahí vienen las labores del aseo, el lavado de la ropa, que a los niños no les falte el almuerzo, que*

todos los días tengan su tecito, su almuerzo, su leche en la mañana; manejar la casa limpia, ver a los niños y que no les falte, que no les deje de hacer comida" (Beno, 46 años).

Lo doméstico es, por tanto, un espacio ajeno al varón. Si él se involucra y no establece con claridad que está allí de paso, que ése no es su lugar, puede llevarle a ver su masculinidad cuestionada por terceros y ponerse al borde de lo abyecto (Fuller 1997). Los varones tienen que justificar(se) su participación creciente en las actividades domésticas, sin "mancharse" y dejar suficientemente claro -ante la mujer, hijos, terceros y él mismo- que sólo "ayuda", colabora voluntariamente con su pareja, pero que la responsabilidad es de ella. Que no estaría vulnerando el "mundo de lo natural", de lo que es y debe ser. *"Me siento bien siendo el proveedor. Me siento útil. No me vería haciendo las cosas de la casa. Yo muchas veces he estado haciendo aseo, la cama, lavando ropa, haciendo comida. Pero yo me siento bien saliendo a trabajar. Debe ser por la misma idiosincrasia que nosotros tenemos. De formación, claro, porque se supone que es el hombre el que tiene que llevar el sustento a su hogar"* (Pedro, 46 años).

2.- El sentido de lo doméstico

Colaborar con la mujer/madre puede ser una actitud que nace en forma espontánea, especialmente en los varones más jóvenes, aunque también se hace presente en algunos mayores. Los padres jóvenes, según sus testimonios, tendrían mayor predisposición a dar apoyo a la mujer, "hacer de todo", actitud que no lo ven como un comportamiento que afecte su hombría. Por el contrario sienten satisfacción por hacerlo. *"No percibo nada que me desagrade; cuando estoy en la casa plancho todos los días; si hay que lavar loza, lo hago; si hay que mudar la niña, la mudo"* (Víctor, 35 años).

Pero esta predisposición está acotada por las capacidades efectivas de tiempo disponible que tengan o señalen tener los varones. El trabajo, con sus horarios extensos; que en diversas actividades se trabaje los feriados y fines de semana; que muchos para obtener ingresos mayores trabajen horas extraordinarias, agregado al tiempo de desplazamiento del hogar al lugar del trabajo, alejan efectivamente al padre de tener una participación más importante en las actividades domésticas⁷. Su colaboración se da especialmente los fines de semana. Incluso así, las actividades en la casa son sentidas por los varones como una ayuda que su pareja agradece. A muchos varones no les gusta hacer actividades domésticas, pero ayudan cuando ven a su mujer cansada o estiman

que le falta tiempo para terminar "sus tareas". Para algunos es un problema de conciencia ayudarlas. *"Para ella era bueno el hecho de que yo le ayude a lavar"* (Cristian, 26 años). *"Creo que le gusta que le ayude. El fin de semana le ayudo a hacer la camas o cuando llego temprano y todavía ella esta haciendo sus cosas; pero a mí no me gusta mucho, porque ella es muy detallista"* (El Sardina, 27 años). *"Sí, lavar, ayudarle, planchar"* (Daniel, 35 años).

Pero hacerse cargo permanentemente de las actividades domésticas del hogar es algo que está fuera de la imaginación de casi todos los varones. Especialmente entre los mayores, quienes expresan que la actividad doméstica corresponde a las mujeres, ellos ocasionalmente se podrán involucrar. *"Para qué le voy a decir que lo voy hacer con agrado; no lo haría con agrado, me sentiría obligado por las circunstancias, y quizás no pasaría aquí (en la casa), trataría de andar buscando trabajo en lo que fuese. Me sentiría mal porque estoy acostumbrando, ya llevo mucho tiempo trabajando, tal vez estaría bien una semana, dos semanas sin trabajar, pero sentiría que me falta algo, como un vacío. Es que tal vez sea un poco el machismo. Sí, porque a mí, por ejemplo, no me gustaría depender de mis hijos, ni de mi señora"* (Antonio, 48 años).

Una cosa es que el padre/varón quiera ayudar en los quehaceres del hogar, otra muy diferente que se lo manden. Puede colaborar con su pareja, sea como una manifestación de aprecio, solidaridad y/o amor, pero es una colaboración que nace de su voluntad, a lo más una obligación "moral". No porque se le haya impuesto por un tercero hacerlo. Cuando la mujer se lo manda, si es que se anima a hacerlo, él se ofende y su reacción puede ser desde la indiferencia hasta la violencia, a lo menos verbal. A los varones/padres no les gusta que los manden sus mujeres; ellos son los que mandan, incluso en un campo en que la mujer tiene primacía. *"Me agradaba hacer el aseo, pintar, barrer el patio, porque creo que yo soy limpio. A mí lo que más me desagrada hacer es lo me mandan. Porque no sé, en la vida que llevo en la calle o cuando estuve preso, yo mandaba"* (Moncho, 29 años). *"Ella me sacaba los domingos como a las nueve de la mañana y yo quería dormir, por eso creo que me desagrada"* (Pez, 43 años).

3.- Involucrarse en las tareas reproductivas

Según los varones su involucramiento y participación en la crianza de los hijos y en las actividades domésticas están asociados especialmente a: las demandas y expectativas que tienen sus parejas en relación a ellos -quizás la más destacada en los relatos-, a su propio interés por colaborar con su pareja

y tener más cercanía con sus hijos, a los requerimientos que surgen con la incorporación de su mujer al mercado de trabajo y a la precariedad de su propio puesto. Estos factores se potencian entre sí y dan fuerza, a lo menos al discurso de los varones. Pero no hay que olvidar que la participación en la crianza y las tareas domésticas de los varones es significativamente menor que la de las mujeres. Así, cuando los varones señalan que participan en la crianza de los hijos y en las actividades domésticas es necesario tener presente de qué están hablando, en qué tiempos lo hacen y que no les gustaría cambiar la distribución de responsabilidad que tienen con su pareja (Sharim y Silva 1998).

La actitud de la mujer, al inicio de la convivencia, define en gran medida la participación del varón en las actividades reproductivas del hogar. La vida en pareja estará condicionada por el tipo de relación que desde el inicio la mujer espera construir: dependerá de su capacidad de negociación y de los recursos de poder que disponga para involucrar al varón en la crianza y las actividades domésticas. Según los testimonios de los varones, ellos se involucran en las actividades reproductivas si de la partida la mujer tiene/deja claro que desea mantener cierta autonomía y equidad en la relación: que seguirá trabajando remuneradamente o ingresará al mercado de trabajo en el futuro -incluso teniendo hijos de corta edad-. La intensidad del lazo amoroso al inicio de la relación le da a la mujer recursos de poder que le permiten negociar la posible participación del varón. Esto es especialmente así entre los varones jóvenes, donde sus parejas tienen demandas claras acerca de la relación que esperan establecer. *"Ella siempre ha trabajado. Cuando la conocí ella trabajaba, incluso ahora mismo, está trabajando dos días a la semana, pero también con el dolor de su corazón de dejar al niño solo y esa parte la tengo que asumir para que él no quede sólo, porque a mi me duele que el niño quede solo. Es una cooperación con ella, pero me complica a mí"* (Pedro, 46 años).

Algunos varones/padres, que no han participado en las actividades domésticas, pueden cambiar en su convivencia con una nueva pareja. Con ésta se hace lo que no se hizo con otra/s o exactamente lo inverso. *"De repente ordeno la casa, arreglo las cosas, los enchufes, cualquier cosa que esté en mal estado la arreglo. Me gusta hacer todo. Con mi señora anterior no lo hacía, porque me aburría, además llegaba cansado"* (Daniel, 35 años). *"Si mi nueva pareja actual comienza a convivir conmigo y me exige algún tipo de quehacer en la casa creo que lo tendré que aceptar no más"* (Pez, 43 años, separado y con pareja "puertas afuera"). *"Cuando vivía con la otra pareja, yo era de los que hacía todas las cosas el día sábado"* (Emilio, 48 años, dos uniones).

Pero aquellas mujeres que no involucraron al varón desde el comienzo de la convivencia, con el tiempo pueden cambiar y expresar demandas de mayor independencia. Algunas, según los relatos de los varones, cambian en la convivencia; comienzan a tener mayor conciencia de su situación y se "atreven" señalándose. Cuando los varones escuchan estas "nuevas" demandas, algunos las aceptan, reconocen e inician, según los testimonios, un proceso de cambio. *"He notado un cambio bien bueno de un tiempo a esta parte, de años atrás. Mi señora me ha dicho cosas que yo no tenía idea que estaba cometiendo mal, o que estaban mal. Antes no se atrevía a decirlo, antes era más sumisa, mucho más. De un tiempo a esta parte ella me dice 'no pues' y me expone las bases de por qué me dice no. Al principio me enoja, pero después como que reflexiono y digo 'tiene razón', incluso se le digo. A veces pido disculpas y le digo 'tienes razón, me gusta como estás haciendo las cosas, me gusta tu cambio, te ha servido'. Una cosa así le digo y la estimulo a ella"* (Antonio, 48 años).

Asimismo, cuando los varones se separan y se quedan solos hacen las tareas hogareñas que en la convivencia eran hechas por sus mujeres. *"Ahora voy a comprar las cosas que necesito, si no tengo algo, voy después. Allá era un poquito más aliviado, porque, bueno el aseo no tenía que hacerlo, la ropa me la tenían planchadita"* (Pez, 43 años, hablando de su primera convivencia).

La participación de los hombres en las actividades reproductivas, inicialmente consideradas como de responsabilidad femenina, es provocada también por el ingreso de la mujer al mercado de trabajo. La incorporación al trabajo remunerado limita a la mujer en sus actividades domésticas y hace evidente al varón/padre que le debe dar apoyo para mantener el hogar. El "apoyo" a la mujer es un requerimiento ante el cual difícilmente puede éste ser indiferente, aunque no se involucre. *"Le ayudo a mi señora en todo, porque ella se cansa y la mujer trabaja más que el hombre. Tiene muchas más responsabilidades en el trabajo de la casa, en cocinar, planchar, lavar, todo eso. ... No me gusta planchar, porque transpiro mucho y me agoto. Cuando a veces ella tiene mucho trabajo, está muy afligida, le ayudo a planchar"* (Nano, 35 años).

En ese momento los varones reconocen lo que significa el trabajo de la mujer, porque deben suplirla. El orden doméstico que les parecía tan natural se desarticula y tiene un costo para ellos: asumir responsabilidades en el hogar que hasta ese momento no tenían. Ponerse de acuerdo con ella y ejecutar algunas labores que antes realizaba la mujer/madre, especialmente si hay niños pequeños y los horarios obligan a compartir las obligaciones de la crianza. *"Cambié, porque había que compartir tareas, mi señora trabajaba y yo trabajaba, entonces lo importante era compartir si quería que la casa estuviera*

bien, los dos teníamos que cooperar. Encuentro que el sistema de ahora me gusta más. A uno con la edad le entran otras cosas, me he puesto como bien responsable, antes era bien como al lote, pero me he puesto responsable" (Diego, 34 años).

La cesantía, quedarse sin trabajo, situación presente en los hombres de sectores populares, les enfrenta al menos a una doble vivencia: por un lado percibir la importancia que tiene el trabajo de la mujer en el hogar, aunque lo hayan declarado así en múltiples oportunidades, y por otro, tener que asumir algunas de estas actividades. La precariedad e inestabilidad, en general, de los trabajos de los varones de sectores populares lleva a que la cesantía sea una experiencia vivida por la mayoría de ellos como una situación "normal" (Olavarría, Benavente y Mellado 1998). *"Ahí me di cuenta que realmente la mujer tiene un trabajo tremendo en la casa; que tiene que estar las veinticuatro horas del día disponible. Porque, qué pasa, que el hombre trabaja ocho, diez horas, vuelve a la casa a sentarse y que lo atiendan, Pero me di cuenta lo que es estar ahí, por ejemplo cuando se desvelaba o se enfermaba una niña en la noche"* (Pez 43 años).

La cesantía es una situación que tiene múltiples efectos en el padre de sectores populares. Para estos varones quedarse sin trabajo significa quedarse rápidamente sin dinero; los ahorros son mínimos y no tienen otros recursos, salvo su fuerza de trabajo, la de su mujer e hijos mayores y las relaciones familiares. Para muchos de ellos la cesantía los obliga a hacerse cargo temporalmente de los quehaceres del hogar, mientras dure esa situación no les queda otra que asumirla. Especialmente si la mujer trabaja o sale a buscarlo. Hacerse cargo de las "labores del hogar" hace sentir mal a los hombres, aun cuando la mujer sea cuidadosa, no les saque en cara su situación y les apoye durante su cesantía. El varón, especialmente al inicio, se siente indigno, no tiene dinero para sus gastos; la mujer se lo tiene que pasar; no se lo puede comentar a nadie, sería visto como un "zángano". Pero luego, no les queda sino asumir su condición de tales y de alguna manera adaptarse, hasta que encuentren un nuevo trabajo. Asumen en el intertanto las labores de la crianza, como alimentación y aseo de los niños, su cuidado y enseñanza, responden a sus requerimientos. Esta situación les hace presente, muchas veces con una fuerza casi demoledora, que están cruzando el umbral de lo prohibido, porque han perdido parte de los recursos de poder que permiten su autoridad y autoestima; ahora pasan a depender de una mujer y se internan en el mundo de lo femenino. Pero esta participación en la crianza se interrumpe cuando vuelven a trabajar. La cesantía es asimismo, para algunos, una oportunidad para sentir el amor, cariño y solidaridad de la mujer hacia él, o por el contrario,

el menosprecio y rechazo. *"Estuve seis meses sin trabajo, desesperado, buscaba por un lado, buscaba por otro, ella me vestía, ella apechugaba⁸ con la casa, con sus niñas, con el colegio. Yo hacía almuerzo, cocinaba, hacía aseo, la atendía a ella en todo. Me sentía mal. Porque nunca andaba con un veinte en los bolsillos. Al hombre de por si le gusta andar con su billete en los bolsillos y aunque entrego toda la plata, sé que estoy entregándola, soy el que me saco la cresta⁹, en cambio ella no. Ella se sacaba la cresta, me vestía, me compraba zapatos, de todo, ningún problema y cuando salíamos, por debajo me decía 'toma ahí tienes quince lucas'¹⁰, salgamos' pero yo me sentía mal porque le estaba gastando la plata a ella"* (El Sardina, 27 años, en su cesantía).

En las parejas mayores una enfermedad que limite a la mujer, especialmente si es crónica, obliga de alguna manera a que el varón asuma quehaceres del hogar. Esta situación se presentaría cuando la mujer ve reducida su capacidad de seguir respondiendo a las actividades reproductivas que estaban a su cargo. *"Hago todo lo que puedo. Por su misma enfermedad, hay muchas cosas que ella no puede hacer, por ejemplo lavar la ropa, aunque sea en una lavadora, ella no puede estrujar, tiene que hacerlo, pero en una forma muy pequeña. Yo me preocupo, si hay una cantidad grande de ropa y tengo el tiempo necesario de hacerlo, para que ella se libere. No así la comida, porque sé que la comida es algo más simple, más fácil para ella; pero por ejemplo cuidar que la casa este ordenada, que el antejardín esté limpio, barrer todo el patio, regarlo, cuidar mi casa en ese aspecto, que sé que para ella es importante pero que no es fácil hacerlo"* (Gabriel, 57 años).

4.- Criar y acompañar a los hijos

El espacio de la crianza y acompañamiento de los hijos -la reproducción generacional-, ha sido uno de los ámbitos de la paternidad donde los efectos de la modernidad han hecho su mayor impacto en la vida íntima de la pareja y las personas. Así como se observa una toma de distancia de los varones del modelo patriarcal, especialmente del ejercicio de la autoridad y la definición del orden al interior del hogar -compartiéndolos con la pareja e incluso en diversas situaciones tratando de evadir "sus" responsabilidades y dejando sola a la mujer (Olavarría et al. 2000a)-, en el espacio de la crianza y acompañamiento de los hijos se constata una creciente incorporación de los valores de la modernidad, que apuntan a una mayor participación e involucramiento (al menos en sus expresiones verbales e intención).

Las demandas muchas veces contradictorias de la modernidad, de búsqueda de autonomía individual por un lado y de mayor intimidad en las relaciones por otra, tienen especial efecto en la vida de las parejas y en las expectativas y sentires de los varones/padres. Por parte de las mujeres existe una creciente demanda de mayor equidad y autonomía en relación al varón y tanto ellas como los hijos le exigen mayor intimidad e intensidad de la relación afectiva. En los varones/padres a su vez se plantea una búsqueda de mayor cercanía afectiva y física hacia los hijos y para muchos una mayor disposición a responder las demandas que sienten de parte de sus mujeres e hijos, aunque reconocen que no siempre lo logran y son fuentes de conflictos al interior de la pareja. Esta situación genera múltiples tensiones en los sentimientos y prácticas de los padres, que se expresan en la crianza y socialización de los hijos. Incentivados a hablar sobre la crianza, los varones muestran una imagen digna de ellos, que de alguna manera señala que han incorporado relaciones más igualitarias con sus parejas y de cercanía afectiva con los hijos. Pero no hay que engañarse, es necesario distinguir entre el relato de los varones entrevistados y sus prácticas efectivas; de las últimas poco conocemos, salvo a veces sus consecuencias.

Los varones aprendieron qué se espera de un padre en la crianza a través de sus vivencias y las enseñanzas de sus propios padre y madres. Los padres son/fueron personajes multifacéticos: por un lado amados, queridos y respetados, por otro temidos, lejanos y algunas veces odiados; sus comportamientos muchas veces son/fueron ambiguos, confusos; rectos en algunas ocasiones y tramposos, en otras. (Fuller 1997; Olavarría et al 1998, 2000b)

En general, la percepción contradictoria que los varones tienen de su padre en la crianza y socialización les hacen sentir, y así lo declaran, que no están preparados para ser padres al momento de nacer su primer hijo. Como dice el proverbio, cuando viene el hijo nace el padre. Pero tampoco hacen mayores esfuerzos para averiguarlo antes de enfrentarse a la paternidad y así encontrar formas distintas a la paternidad contradictoria en la que fueron socializados. Esta postura lleva, en principio, a reproducir las formas vivenciadas de ejercer la paternidad en la crianza con sus propios hijos. La paternidad así, es enfrentada como un fenómeno espontáneo; daría la impresión que sorprende en cierta medida a los varones. Salvo tener claro que deben hacer frente a las responsabilidades que supone el hecho de ser padre, reconocer al hijo y proveerlo, la crianza no está presente, aunque se añore. Pero el cambio de los tiempos y las condiciones objetivas en las que están insertos, así como los comportamientos de sus mujeres y los propios hijos no se lo harán fácil. "Lo

único que te puedo decir que sí sabía, era que iba a responder" (Marco, 32 años). *"No estaba preparado para ser papá. Lo quería ser, pero no estaba preparado"* (Nano, 35 años).

Las demandas sentidas por los padres para que participen más en la crianza y socialización de los hijos no son nuevas, han estado presente desde hace algunas décadas. Pero se habrían intensificado en los últimos años en todos los sectores sociales. Ahora, según los relatos, los padres jóvenes en general ayudan a la madre en la crianza, especialmente en los primeros meses/años y cuando ellas no pueden hacerlo. Para algunos varones esta colaboración permanece en el tiempo y ayudan a la pareja en "su trabajo" doméstico, se preocupan que la mujer descanse, especialmente los fines de semana y en ocasiones hacen la comida, lavan, hacen "las cosas de la casa". Aunque hay límites que algunos varones no traspasan; esos son espacios de la madre. *"De repente yo le cambio los pañales, me preocupo de que ande peinada, que se lave la cara; los dos lo hacemos. Desde que llego del trabajo me pongo a jugar con ella. Es lo primero que hago. Juego con ella, me gusta hacerla reír, enseñarle"* (Yayo, 25 años). *"Las cuidaba si mi señora no podía tenerla en un momento. Las hacía dormir, claro que no les daba la papa ni cambiarles pañales tampoco"* (Koke, 32 años).

El contacto físico, corporal, más intenso con el hijo se habría incrementado también en las últimas generaciones. Los padres mayores en los primeros meses se mantenía más bien distantes del niño, hasta que comenzaban a hacer manifestaciones de mayor sociabilidad. Se sentían torpes y en un espacio, en gran medida, privativo de la madre. Ellos eran más bien observadores. *"Los primeros meses de vida no los tomaba. Yo nunca he podido tomar una guagua, me pongo duro y me duelen los brazos, el cuerpo, todo"* (Carlos, 56 años). Los padres jóvenes, en cambio, consideran que les corresponde involucrarse activamente en la crianza de los primeros meses. *"Si hay que lavar loza lavo la loza, si hay que mudar la niña la mudo"* (Víctor, 35 años). Otros varones jóvenes, en cambio, se siguen manteniendo distantes en este período.

Los momentos que el padre está con los hijos son limitados por su trabajo y el tiempo que demora en desplazarse desde éste a su hogar. El tiempo se ha reducido ostensiblemente en la últimas décadas en la medida que las jornadas de trabajo se han extendido, como se señaló antes. La relación directa del padre con el niño se produce entonces desde que llega al hogar hasta que los hijos se acuestan, si es que ya no lo han hecho. Los fines de semana en cambio los varones dicen, cuando no trabajan, que se dedican a la familia y los hijos; juegan, salen a pasear, algunos van juntos a practicar un deporte. *"Yo trabajo*

desde las ocho de la mañana hasta las seis de la tarde. Generalmente llego a las siete y ella viene corriendo a saludarme" (Yayo, 25 años). *"Me gustaría dedicarle un poco más de tiempo a la familia, salir más con ella, porque hay más comunicación"* (el Sardina 27 años). *"Me gustaría alargar el Sábado y el Domingo, para estar más tiempo con mi familia"* (Jerónimo, 43 años). Para algunos padres ese momento debe ser aprovechado para ser cariñosos con ellos y expresárselos. *"Yo creo que para mí es fundamental aprovechar el tiempo que uno tiene con un hijo para entregarle harto cariño"* (Toño, 28 años).

5.- Experiencias y aprendizajes, según la edad de los hijos

En la crianza los momentos de mayor intensidad corporal se dan en los primeros meses de vida de los hijos, allí los padres tienen la experiencia del contacto físico con ellos. Así lo señalan persistentemente los más jóvenes, aunque esa experiencia la han tenido también algunos mayores. Sienten necesidad de observar, tocar, acariciar, hacerles sentir su amor y cariño a los hijos. Algunos se pasean en la noche con el/ella, le hacen dormir, le dan la comida, cambian los pañales, le lavan. Esto sucede especialmente con los primeros hijos, los que le siguen muchas veces no tienen ese privilegio; algunos varones pierden el entusiasmo del primero hijo y aunque señalan querer también a los otros, no se esfuerza como con el primero; para eso está la madre, que es en definitiva la responsable. *"La miraba, jugaba con ella, la tomaba en brazos, pasaba mirándola. Me preocupaba de que estuviera bien; de que estuviera limpiecita, cómoda, hasta el día de hoy"* (Yayo, 25 años).

Las demandas por mayor involucramiento son sentidas por los varones/padres cuando la madre trabaja, especialmente en los primeros meses/años de la vida de los niños. Los más jóvenes tienden, según ello, a una mayor colaboración en la crianza y socialización, aunque ésta es considerada una responsabilidad principal de la madre (su "rol"). *"Cuando estoy en la casa le doy entremeses, juguito de carne o fruta, después preparo el almuerzo, almorzamos juntos. Después llega su mamá a almorzar y se acuestan a dormir siesta, yo me voy a hacer las cosas que tengo que hacer"* (Negro, 33 años).

Cuando están más grandes los padres tratan de establecer espacios y momentos con los hijos, lo que no siempre consiguen según los relatos. Ven televisión juntos, juegan, algunos bailan, conversan, salen a comprar con ellos, a pasear juntos, escuchan música; los menos, los llevan a la guardería o al colegio. A los que están en la escuela les conversan sobre el colegio, las tareas que traen

para el hogar. *"Jugamos, vemos tele, bailan, conversamos, yo les enseño, me pongo a bailar y ellos aprenden lo mismo, o sea es una relación divertida con ellos, de juegos"* (Chucho, 27 años).

Salir de paseo, ir al parque es un tipo de actividad que los padres hacen ocasionalmente, pero es recordada por largo tiempo, tanto por padres como hijos *"La semana pasada fuimos a un paseo de la empresa al Parque Metropolitano y lo pasamos fenomenal, hicimos asado, los niños se subieron a todos los juegos, anduvimos en tren, lo pasamos salvaje"* (Alexis, 34 años). *"Cuando tengo tiempo salimos con los chicos. Vamos al parque, vamos a caminar, salimos por lo general al parque, o a una feria por ahí, al (Mercado) Persa a caminar, tratamos de sacarlos a ellos y que salga ella a despejarse"* (Diego, 34 años).

La adolescencia de los hijos es una etapa de la vida que tensiona a éstos y a sus padres. Los hijos cuestionan la autoridad paterna, la desobedecen, comienzan a ser autónomos, pero a la vez exigen cercanía afectiva de sus padres, según los relatos. Para los padres la intensidad que creían tener en la relación con los hijos, especialmente los varones, se comienza a debilitar; sienten que se produce distanciamiento; se van separando, se producen desacuerdos y conflictos. *"De repente pasan semanas en que no hace su cama. Me gustaría que él se preocupara de eso. Pero en la adolescencia yo hacía lo mismo. ... Está viendo que me baño todos los días, él se tiene que bañar todos los días también, pero para qué se lo voy a exigir. Ojalá fuera así. Pero yo cuando tenía la edad de él, hacía lo mismo"* (Pedro, 46 años). *"Con el cabro" grande tengo más problemas por su comportamiento, es que de repente le da por fumar marihuana y cosas así. Las hijas son más allegadas a uno"* (Choche, 50 años).

Los padres, en general, reconocen que a sus hijos adolescentes les deben dar más libertad, especialmente a los varones, porque sino igual ellos se la van a tomar. Los adolescentes ya no aceptan sin reparos la autoridad y las demandas de los padres. *"Los dos, con mi mujer, decidimos hasta dónde se puede decidir por los hijos o por nosotros mismos. Pero como padre hacia los hijos, podemos hacerlo hasta cierto punto, hasta cuando el hijo empieza a crecer. Yo que tengo una hija de quince años ya no le puedo decir 'cállate' o 'soy tú papá'. Mi hija tiene tanto derecho a expresarse como me expreso yo"* (Marco, 32 años). *"Con el Víctor, ahora que está más grande, la relación ha cambiado un poco, porque está más hombrecito, empieza a tomar sus propias decisiones y ya no le gustan ciertas cosas"* (Hermano, 39 años).

Cuando los hijos han formado su propio hogar, los padres, en general, siguen atentos a la vida de ellos. Mantienen las relaciones a través de encuentros periódicos en los hogares tanto de los hijos como de los propios padres. Allí se conversa, y recuerdan historias y anécdotas, se toma y come algo. Pero las preocupaciones no terminan. *"Tenemos dos hijos mayores, de los cuales a uno le ha tocado muy crítica la situación. Cuando él estaba en momentos críticos, después de su matrimonio, hemos tenido que 'apechugar', como se dice, con mi mujer; los dos y esas cosas las compartimos, analizamos, actualmente podemos tomar un desayuno cada día juntos y esos minutos de desayuno que nos servimos, sirven para comunicarnos, para analizarnos en nuestras necesidades"* (Gabriel, 57 años).

6.- Dilemas de los varones: vida en pareja y paternidad

Los varones actualmente se enfrentan en el ejercicio de la paternidad con un conjunto de vivencias que les hacen ver y sentir que, lo que había aprendido y esperaban ser como padres, no necesariamente corresponde a lo que ha sido su experiencia.

Los sentidos subjetivos de la paternidad, en los varones, se ven cuestionados al momento de enfrentarse y relacionarse con la madre de su(s) hijo(s) y su(s) hijo(s). Los hombres han construido sus identidades masculinas, reproducida en la propia familia nuclear, teniendo como referente la masculinidad hegemónica, que estimula los rasgos patriarcales de la paternidad. Pero perciben que ese patrón de paternidad pierde vigencia y no permite responder a las nuevas exigencias. De la misma manera sienten no tener respuestas adecuadas a los requerimientos que reciben de sus parejas e hijos por una mayor autonomía, respeto en sus decisiones y una relación afectiva más estrecha. Finalmente, las propias aspiraciones, especialmente de los varones más jóvenes, les plantean preguntas que no tienen respuestas definidas en torno a su paternidad.

La fusión de la paternidad patriarcal, como proveedor, autoridad y protector y la paternidad de la modernidad, democrático, intimista, afectivo y cercano está planteando demandas nuevas a los padres/varones que se comienzan a expresar en un modelo emergente de paternidad que es inalcanzable de encarnar. Ser un buen padre, que cumpla con las exigencias/mandatos que se (le) impone(n) a partir esta mixtura resulta imposible; son exigencias demasiado altas para un simple mortal, como es el varón.

Es así que, en el ejercicio de la paternidad, los varones al buscar respuestas se encuentran en medio de un conjunto de disyuntivas y dilemas, asociados a esos sentidos subjetivos y a sus prácticas, que de alguna manera deben resolver; ya sea actuando activamente o dejando de hacer, dándole nuevos sentidos a la paternidad o reafirmando lo aprendido con anterioridad, con lo cual inicialmente se identificaban.

El nacimiento de un hijo, especialmente el primero, muchas veces conflictúa al varón. El padre, hasta el momento del nacimiento del hijo, ha experimentado el embarazo a través de la madre. Pero al nacer siente invadido su mundo y el hijo puede ser visto como un competidor en la dedicación y afecto de la pareja/ madre, del cual además hay que ocuparse. *"Ahí se acaba la libertad de uno y empieza a emerger la de otro individuo. Ya no se opera en función de uno sino de otro"* (Negro, 33 años).

Trabajar y estar con los hijos es una experiencia contradictoria, porque está mediatizada por la capacidad de proveer, de llevar el sustento al hogar. Y esa posibilidad no está siempre presente en los varones, transformándose en un obstáculo, una barrera que les impide lo que habían ansiado: establecer lazos de afecto, relaciones más intensas y de mayor cercanía. Es uno de los principales dilemas que los varones señalan tener y que resuelven por el lado del trabajo, es su primera responsabilidad; la crianza le corresponde a la mujer, aunque ellos pueden ayudar. *"A ella le gustaría de todas maneras de que yo esté más en la casa, que esté más tiempo con el niño"* (Marcelo, 21 años).

Generalmente los padres sienten que están poco tiempo con sus hijos, que "ahora" tienen menos dedicación, dando a entender que antes sí la tuvieron. "Ahora" eso habría cambiado, desearían estar más. Sus obligaciones no les permiten ese contacto más estrechos. Pero, a su vez, hay conciencia de que si tuvieran más tiempo se aburrirían, no sabrían qué hacer. *"Lamentablemente la pega¹² de nosotros es muy esclavizada, entonces tengo muy poco tiempo. En estos momentos tengo tiempo, pero no lo hago por miedo de llegar, no miedo de llegar a la casa, sino ¿a qué voy a llegar a la casa? ¿a aburrirme?, prefiero quedarme con las amistades que tengo"* (Emilio, 48 años).

Las demandas de mayor cercanía afectiva e intimidad en la relación con los hijos es percibida por los padres como un requerimiento que no les resulta fácil satisfacer; exigencia que se va haciendo más fuerte a medida que los hijos crecen, especialmente en la adolescencia, y que se manifiesta tanto en la forma como ellos escuchan y en cómo son escuchados por los hijos. Algunos perciben que no siempre saben escuchar, pese a tener la disposición para

hacerlo. *"Me gustaría ser más auténtico, que con mi expresión exprese lo que siento, porque yo a veces doy, pero no demuestro lo que estoy sintiendo"* (Lalo, 29 años).

Para aquellos que buscan una mayor cercanía con los hijos, ser padre implica moverse entre dos campos, a veces contradictorios y difíciles de resolver: ser autoridad y amigo a la vez. ¿Dónde está el límite? Por un lado sentir el deber de mostrar al hijo la distinción entre el bien y el mal, lo correcto y lo incorrecto, los valores y las normas, así como poner límites; por el otro, la búsqueda de la amistad, de cercanía afectiva, algún grado de intimidad. *"Debe ser de un carácter cordial, fraterno, donde el niño pueda sentir más que a un padre a un amigo. De alguna forma también inculcar valores. Es una de las tareas más difíciles de un hombre"* (Hermano, 39 años). *"Lo bueno se premia y lo malo se castiga. Además debería ser cariñoso, mimar a los hijos"* (Charly, 48 años).

El padre debe enseñar al hijo normas y valores morales, respeto por sí mismo y a valorarse. Cuidarle, protegerle, pre-ocuparse y ocuparse. Pero prepararlo para la vida es también introducirlo en la ley de la calle y en sus prácticas contradictorias, de respeto hacia los otros y uso de poder. El padre encuentra que debe guiarlo y acompañarlo para que sea honrado, digno, un adulto correcto y a la vez enseñarle a 'defenderse' de los peligros de la vida y 'gozar' de sus recursos. Cómo hace eso con respeto, comprensión, sin avasallar/a, ni sobreprotegerlo/a. *"Tratar de guiarlo lo mejor posible, que sea justo, más que nada"* (Choche, 50 años) *"Pienso que a lo mejor debía tener una atención especial para uno de mis hijos, un poco ha sido culpa mía, no haberle dedicado el tiempo necesario. Yo pienso que he tenido tiempo como para poder hacerlo"* (Marmota, 53 años).

Algunos padres se mueven entre la libertad y autonomía del hijo y su propia experiencia que muchas veces tiende (debe) a limitarlo y normarlo. La disyuntiva está entre apoyar lo que los hijos quieren, según lo manifiesten o deseen y la necesidad de orientarlo según su experiencia. *"Un padre debe dejar que los hijos sean lo que quieran ser y él debe apoyar todo ese proceso. Lo importante no es que uno les pida que sean mejores que uno o que tengan lo que uno no tuvo, sino que los deje ser y uno estar siempre ahí. Pero también un hijo es un ser que está ahí para que uno lo forme, le inculque valores, para sentirse orgulloso de él"* (Jano, 35 años).

No siempre es fácil para los padres resolver la tensión que se produce entre la expresión de sus afectos a los hijos -la intensidad y el momento- y la autoridad

que sienten deben ejercer. En los más jóvenes se observa con mayor fuerza la necesidad de expresar esos sentimientos a los hijos, tocándoles, haciendo cariño, besando, apretándolos/as, pero en algunas oportunidades sienten que deben mantener una cierta distancia entre el padre para establecer límites. El ejercicio de la autoridad, en alguna medida, estaría interfiriendo la expresión de sus afectos.

Hay padres que intentan que los hijos tengan confianza con ellos y los sientan cercanos, que lo perciban a su lado, cualquiera sea la circunstancia. Que el hijo pueda plantearle sus problemas y él, como padre, escucharlo y aconsejarlo. *"Yo estoy cerca de ellos. Si necesitan mi ayuda, les ayudo, que hablen conmigo, les doy confianza para que hablen conmigo. Ojalá el padre estuviera siempre con uno, en las buenas y en las malas, y no solamente para darle plata a uno"* (Koke, 32 años), *"Que el hijo sienta que el padre está al lado de él, más que como amigo, físicamente. Que se preocupe de sus problemas en el colegio, de las tareas"* (Hilarión, 39 años).

Para los padres resulta incómodo reconocer que sus hijos son personas sexuadas, especialmente las mujeres, y en general no hablan sobre sexualidad con ellos/as. A lo más una mención al hijo varón, como "cómplice" en relación a alguna mujer o señalando los cuidados que debe tener para no embarazar a alguna joven. Las conversaciones con las hijas mujeres que giran en torno a los varones y la sexualidad no son consideradas convenientes; no se sabe qué puede pasar con ellas; los padres tienen miedo de iniciar ese diálogo. En definitiva se desentienden del problema o lo transfieren a la pareja; se esperará que con las hijas mujeres sean las madres quienes hablen. Ellos lo harán con los hijos varones, cuando sean más grandes. *"El Jairo ya tiene tres años y yo le converso si le gustaría tener polola¹³, si le gusta esa chica, cómo le gustarían las mujeres. El algo me entiende. Con la más grande no nos atrevemos a hablarle más directamente de cosas de grandes, ella tiene siete años. Yo creo que cuando tenga unos diez años habría que tomar un poco más iniciativa en ese sentido"* (Chucho, 27 años).

Los espacios propios y tiempo libre para ellos y sus mujeres son demandas que muchas veces las ven más como ilusiones que como posibilidades reales. Los varones/padres se plantean la necesidad de tener más tiempo; donde puedan hacer lo que les gusta. Algunos que tienen otras actividades, como la política, sienten que le quitan tiempo a la pareja y a los hijos. Otros que quisieran dedicarse a otras actividades además del trabajo y estar con su familia, perciben que no les resulta fácil. *"Yo ocupo mucho tiempo en la cosa política, en mi militancia, en mis compromisos políticos. Soy dirigente social, presidente de*

una junta de vecinos y dirigente de un club deportivo al que pertenezco, aquí de Pudahuel. Me muevo en todo ese tipo de reuniones y consume bastante, mucho tiempo" (Joaquín 33 años). *"Dejarse un tiempo para uno también, si uno también puede tener su tiempo de practicar un deporte"* (Antonio, 48 años).

Los varones, al igual que las mujeres, sienten que las demandas existente sobre ellos de ser proveedores y participar en la crianza y acompañamiento de los hijos prácticamente no les deja espacio de convivencia más íntima con su pareja. La necesidad de tener espacios y darse tiempo para ellos, es otra de las disyuntivas que se les presenta, pero las ven más como ilusiones que como posibilidades reales. *"Creo que ella está muy contenta conmigo y esta conforme, pero sé también que espera más, más de mi, que podamos estar más juntos"* (Joaquín, 33 años). *"Me gustaría tener un trabajo de Lunes a Viernes y así compartir más con ella"* (Diego, 34 años). *"Nos hemos dedicado solamente a la familia, entonces hemos perdido algunos espacios propios de pareja. Siempre estamos poniendo primero a los hijos, y yo le digo de repente a ella 'estoy cabreado', cansado de ser padre, me gustaría ser esposo no más'"* (Antonio, 48 años).

Sienten, asimismo algunos, que sus parejas necesitan espacios propios. No siempre les resulta fácil aceptar a los hombres que sus parejas tengan espacios en los que ellos no participen o puedan de alguna manera supervisar. ¿Qué hará ella mientras no está en la casa ni tampoco en su trabajo? La duda de que otro la puede conquistar es algo que muchos no pueden aceptar; las escenas de celos responden en gran medida a esta situación. Pero también hay varones que estiman que sus parejas, al igual que ellos, tienen derecho a espacios propios. Es el reconocimiento, por parte de los varones/padres de mayor autonomía de la mujer. *"Ella tiene su espacio, así como estamos siempre juntos, de repente ella me dice que se va a juntar con las compañeras de curso, con las mismas que iba a las fiestas. Yo la voy a buscar y la voy a dejar"* (Marco, 32 años).

7.- Comentarios finales

Todo hace pensar que se está frente a un proceso de cambios profundos en la configuración de las familias y la paternidad, según se desprende tanto de los testimonios de padres de sectores populares, como de las estadísticas de los últimos 20 años relativas donde se observa un incremento de las familias cuya proveedora y jefa de hogar es una mujer; un crecimiento de hijos nacidos fuera del matrimonio, especialmente entre madres adolescentes/jóvenes;

disminución de la tasa de matrimonios e incremento de las nulidades. Estos cambios están dando origen a modificaciones en las percepciones de la división sexual del trabajo y de la dualidad tajante de lo público y lo privado y se manifiesta en las prácticas y los sentidos subjetivos de la paternidad de los varones, así como en las relaciones con sus parejas e hijos/as (Olavarría 2000c). La familia nuclear patriarcal y la figura del padre que le corresponde están siendo sometidas a severas pruebas en Santiago de Chile. Este ideal paterno es crecientemente cuestionado tanto en los sentidos subjetivos como en las prácticas de la propia paternidad. Produce tensiones, frustraciones, conflictos y dolor en muchos varones, al generar dinámicas entre los géneros y entre padres e hijos, que suponen una redistribución de las prerrogativas y capacidades que tenían/tendría los varones/padres. Las impugnaciones también tienen su origen en la búsqueda de relaciones de mayor cercanía e intimidad, con intensidad afectiva y amorosa entre la pareja y de los padres con los hijos.

Las modificaciones en el mercado de trabajo, con la precarización de los empleos, ha puesto en jaque a muchos varones al no tener capacidad para responder al mandato de proveedor, perdiendo autoridad al interior de la familia. Esta situación, junto a otras, está generando cambios en las relaciones de poder entre hombres y mujeres.

Algunos varones vislumbran que la paternidad tal como la vieron en el propio padre y de la que aprendieron hoy ya no es posible; se ha comenzado a desmoronar. Especialmente los jóvenes comienzan a plantearse nuevas formas de paternidad, que apuntan a compartir la calidad de proveedores con sus parejas, a una mayor intensidad, afectividad y a participar más activamente en la crianza, formación y acompañamiento de los hijos. Pero los cambios que se observan no cuestionan la paternidad patriarcal, no hay modelos legitimados alternativos aunque se ven ensayos y prácticas. Se constata una nueva actitud, que se expresaría en prácticas, que apuntan a una relación más estrecha y permanente con la pareja y los hijos, que les permita comprenderles e incentivarles en sus proyectos e inquietudes.

Notas

- ¹ Cuando se usa el término "hijos" se refiere a hijos e hijas, de igual manera se utiliza "niños".
- ² 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.
- ³ El ordenamiento jurídico chileno es patriarcal, con la figura de autoridad marital y paterna claramente establecida consagrado en el Código Civil de 1855.
- ⁴ Recién en el año 1989 se modificó el Código Civil eliminando la obligación legal de obediencia de la mujer al cónyuge.
- ⁵ Este proceso ha sido observado también en investigaciones recientes efectuadas en Colombia, México y Perú (Fuller 2000a).
- ⁶ En Chile no existe una ley de divorcio.
- ⁷ En Santiago la jornada de trabajo promedio en los varones sería de 11 horas más 2.7 de transporte, entre hogar y trabajo, y de 55 hora semanales (Sharim y Silva 1998).
- ⁸ "Apechugar" = hacerse cargo, sacar adelante.
- ⁹ "Sacarse la cresta" = hacer un gran esfuerzo
- ¹⁰ "Luca" = mil
- ¹¹ "cabro" = varón
- ¹² "Pega" = trabajo.
- ¹³ "polola" = enamorada
- ¹⁴ "Cabreado" = aburrido.

BIBLIOGRAFIA

- Almérás, Diane (1997) "Compartir las responsabilidades familiares: una tarca para el desarrollo". Versión preliminar. Santiago de Chile
- De Barbieri, M. Teresita (1996) "Los ámbitos de acción de las mujeres" en Narda Henríquez, editora *Encrucijadas del saber. Los estudios de género en las ciencias sociales*. PUCP, Lima, Perú.
- 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 (ed) (2000a) *Paternidades en América Latina*. Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú.
- Fuller, Norma (2000b) "Significados y prácticas de la paternidad entre varones urbanos del Perú: Lima, Cuzco e Iquitos". en Norma Fuller (ed) *Paternidades en América Latina*. Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú.
- Gutmann, Matthew (1996) *The Meanings of Macho. Being a man in Mexico City*. University of California Press. Berkeley.
- Jelin, Elizabeth (1994) "Las familias en América Latina" en ISIS (ed) (1994) *Familias siglo XXI*. Edición de las Mujeres N° 20. Santiago de Chile.
- León, Magdalena (1995) "La familia nuclear origen de las identidades hegemónicas femenina y masculina" en Arango, G., M. León y M. Viveros (comps) (1995) *Género e identidad*. TP Editores, Bogotá Colombia.
- Olavarría, José, Cristina Benavente, Patricio Mellado (1998) *Masculinidades Populares. Varones adultos jóvenes de Santiago*, FLACSO-Chile, Santiago.
- Olavarría, José y Patricio Mellado (2000a) "Ser padre. La vivencia de padres de sectores populares en Santiago". Informe Final del Proyecto FONDECYT N° 1980280.
- Olavarría, José (2000b) "Ser padre en Santiago de Chile". en Norma Fuller (ed) *Paternidades en América Latina*. Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú.
- Olavarría, José (2000c) "De la identidad a la política: masculinidades y políticas públicas. Auge y ocaso de la familia nuclear patriarcal en el siglo XX", en J. Olavarría y R. Parrini (ed) *Masculinidad/es. Identidad, sexualidad y familia*. FLACSO-Chile. Red de Masculinidad y Universidad Academia de Humanismo Cristiano. Santiago de Chile (en prensa).
- Sharim, D. y U. Silva (1998) "Familia y reparto de responsabilidades". SERNAM. Documento N° 58. Santiago de Chile.
- Valdés, T. y J. Olavarría (1998) "Ser hombre en Santiago de Chile: a pesar de todo, un mismo modelo", en Valdés, T. y J. Olavarría (eds), *Masculinidades y equidad de género en América Latina*. FLACSO. UNFPA, Santiago de Chile.
- Viveros, Mara (1999) "Paternidades y masculinidades en el contexto colombiano contemporáneo". en Norma Fuller (ed) *Paternidades en América Latina*. Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú.

LA EDUCACION EN 1999. MEMORANDUM PARA EL 2000

Juan Eduardo García-Huidobro S.*

Presentación

1999 fue un año especial. Año bisagra: de cambios de folio. Fin de una década, de un siglo, de un milenio... o si se quiere apertura de una década, de un siglo, de un milenio.

En Chile estos cambios en la contabilidad del tiempo -que es, por lo demás, la que hace que el tiempo exista- coinciden con la campaña electoral para elegir a un nuevo gobierno y con el cumplimiento de una década desde la recuperación de la democracia. Fin de un período, comienzo de otro. Estas referencias hacen casi imposible mirar el '99 como un año como cualquier otro y llevan a fijarse en él, como finalización de una etapa y como piso desde el cual proyectarse al nuevo milenio o, al menos, a la nueva década que culmina con el Bicentenario.

Este marco lleva a que en este artículo se busque examinar la educación 1999 con dos preguntas: ¿Cuáles han sido los avances de la década? y ¿Cuáles son los puntos pendientes para la década futura?

Perspectiva: Educación y sociedad más justa

Cualquier examen o evaluación requiere explicitar el punto de vista desde el cual se valora. El eje de la apreciación que hacemos en estas notas es la relación entre educación y equidad la que puede explicitarse en cinco breves consideraciones:

- a) Contexto: hoy, en la *sociedad de la inteligencia*, la riqueza -de las personas y de las naciones- es crecientemente el conocimiento y no el territorio o el capital.
- b) En este nuevo contexto, la educación -el conocimiento, el aprendizaje- ha llegado a ser una nueva *necesidad humana básica*, tan indispensable de satisfacer como la alimentación o la vivienda. Quien no accede a

* Consultor en Educación. Asesor del Programa de Educación y Capacitación Permanente del Ministerio de Educación y el Ministerio del Trabajo.

un nivel suficiente de educación está excluido de una participación social, económica y política relevante con graves consecuencias para su calidad de vida y la de su familia.

- c) La inversión en educación es *un buen negocio* para la sociedad y para los individuos. En efecto, la educación mejora la vida de las personas, pero también es una inversión indispensable para mejorar la competitividad económica del país y lograr el crecimiento económico. En otras palabras: una educación de calidad distribuida equitativamente contribuye a superar la pobreza y a acelerar el crecimiento económico¹.
- d) Es posible desarrollar un argumento análogo en el plano político. Dada la progresiva complejidad de los problemas, la *participación ciudadana* requiere manejar grados crecientes de información, lo que sólo es posible con más y mejor educación.
- e) Por último, sólo la *igualdad de oportunidades en educación* asegura grados crecientes de movilidad social, factor absolutamente central en la legitimidad del actual ordenamiento social.

Avances de los noventas

El gobierno de Patricio Aylwin encuentra al sector educación en franco deterioro. El gasto venía descendiendo y lo asignado para 1990, era el presupuesto más bajo de los últimos 30 años; consecuentemente los salarios de los docentes llegaban también al punto de mayor deterioro. Además, en el sector persiste una alta conflictividad: el proceso de municipalización, obrado por el gobierno militar casi diez años antes, sigue siendo rechazado por el magisterio, debido a que se trató de una medida inconsulta, que estuvo asociada a grados significativos de persecución política a profesores. La municipalización también significó una pérdida de status para los maestros, que pasan de ser "profesores de Estado" a empleados particulares, lo que se acompañó de importantes detrimentos en las garantías de empleo, por ejemplo baja de salarios y pérdida de la estabilidad laboral.

Diez años después el Presidente Frei entrega un sector educación en auge. El presupuesto de educación ha crecido persistentemente, el gasto público se ha triplicado y el gasto total ha pasado de un 4.4% del PIB al 7.4 (Ver Cuadros N°1 y N°2). La educación ha sido la primera prioridad del gobierno, ya que se le ha asignado una prioridad estratégica para el crecimiento y para la equidad. Esta prioridad se ha trabajado con la sociedad y se ha construido un consenso en torno a la misma².

Cuadro N°1
Evolución del Gasto en Educación
(millones de pesos de 1999)

	Gasto Público		Gasto Privado		Gasto Total	
	Monto	Crecimiento Anual	Monto	Crecimiento Anual	Monto	Crecimiento Anual
1990	579.447		382.231		961.678	
1991	650.870	12.3%	434.757	13.7%	1.085.627	12.9%
1992	753.516	15.8%	518.027	19.2%	1.271.543	17.1%
1993	821.796	9.1%	597.366	15.3%	1.419.162	11.6%
1994	903.728	10.0%	712.490	19.3%	1.616.218	13.9%
1995	996.248	10.2%	811.971	14.0%	1.808.219	11.9%
1996	1.115.928	12.0%	919.938	13.3%	2.035.865	12.6%
1997	1.234.502	10.6%	982.777	6.8%	2.217.279	8.9%
1998	1.364.297	10.5%	1.062.543	8.1%	2.426.840	9.5%
1999*	1.484.892	8.8%	1.062.543	0.0%	2.547.434	5.0%
Crecimiento 1990 - 1999	156%		178%		165%	

* Cifras estimadas

Tomado de: Notas Técnicas N°3 (enero, 2000). División de Planificación y Presupuesto, MINEDUC

Cuadro N°2
Gasto total en educación como porcentaje del P.I.B.

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Gasto público en educación/ Gasto Gobierno Central	11.9	12.0	12.8	13.0	13.5	14.3	14.9	15.5	16.1	N/d
Gasto público en educación / PIB	2.6	2.7	2.9	3.0	3.1	3.1	3.4	3.5	3.9	4.3
Gasto privado en educación / PIB	1.8	1.9	2.0	2.2	2.5	2.5	2.8	2.9	3.1	3.1
Gasto total en educación / PIB	4.4	4.6	4.9	5.3	5.6	5.6	6.2	6.4	7.0	7.4*

* Estimado

Tomado de: Arellano, J.P. (2000)

Las escuelas y los liceos funcionan en otras condiciones. Todos los niños poseen libros de texto para todas las asignaturas fundamentales de básica y para parte de las de media; adicionalmente las salas de clase de educación básica han sido dotadas de bibliotecas de aula y los liceos de buenas bibliotecas; todos los liceos y más de 3.000 escuelas cuentan con salas de computación conectadas a Enlaces y la mayoría también a Internet³. Ya 4.400 escuelas y

liceos están funcionando en Jornada Escolar Completa, con lo cual el trabajo escolar y sus posibilidades de aprendizaje han crecido para ellos en un tercio. Hasta 1999 se habían asignado 9.780 Proyectos de Mejoramiento Educativo a escuelas y liceos; esto significa que en cada caso la comunidad escolar de estas instituciones hizo un diagnóstico de su realidad, decidió mejorar algunos aspectos de la misma y recibió o está recibiendo recursos para hacer realidad su propósito. Adicionalmente las escuelas con más problemas poseen más apoyo, hay 900 escuelas completas de sectores de pobreza que están recibiendo asistencia técnica y materiales didácticos para mejorar el rendimiento de sus alumnos; también 3.600 escuelas rurales, pequeñas y aisladas, reciben este mismo tipo de soporte.

Este esfuerzo ha dado sus frutos en mayor eficiencia de las instituciones escolares. Así puede verse que durante la década han disminuido las tasas de repitencia y de abandono y ha mejorado el aprendizaje sobre todo en los alumnos de las escuelas atendidas por los programas de discriminación positiva* (Ver Cuadros N°3 y N°4).

Cuadro N°3
Deserción y repitencia
(porcentaje)

Año	Repitencia		Abandono	
	Básica	Media	Básica	Media
1990	7.8	12.4	2.3	7.4
1998	3.5	7.9	1.5	5.0

Cuadro N°4
Resultados del SIMCE (Educación básica)
y progreso en el tiempo

ASIGNATURA/ DEPENDENCIA	Enseñanza Básica											
	4° año						8° Año					
	1988	1990	1992	1994	1996	Distan.	1989	1991	1993	1995	1997	Distan.
						88/96						89/97
CASTELLANO												
Municipal	50.20	57.20	64.00	63.44	68.25	18.05	52.99	51.80	55.12	55.85	62.15	9.16
Part. Subvencionado	58.00	54.40	70.70	69.93	74.25	16.25	58.85	56.99	61.11	61.11	68.41	9.56
Part. Pagado	79.00	80.00	86.80	83.69	86.13	7.13	76.73	72.61	76.80	74.63	80.39	3.66
Programa 900 esc.	43.74	52.57	60.54	60.61	64.40	20.66						
Programa rural			34.10		59.40	25.30						
MATEMÁTICA												
Municipal	48.30	56.20	63.70	65.41	67.86	19.56	51.54	48.48	52.88	54.28	59.49	7.95
Part. Subvencionado	54.70	63.20	69.60	71.39	73.17	18.47	56.19	52.47	57.63	59.94	65.34	9.15
Part. Pagado	73.30	80.10	85.30	86.44	85.59	12.29	76.03	72.10	74.73	77.51	80.86	4.83
Programa 900 esc.	42.56	51.64	61.29	62.63	64.27	21.71						
Programa Rural			34.30		60.80	26.50						

Rezagos de los 90

Si se examina el punto al cual se ha llegado en 1999 se puede señalar, en primer lugar, que persiste en el sistema escolar chileno una fuerte desigualdad la que se expresa tanto en las diferencias de acceso como -y esto es lo más grave- en las diferencias de resultados escolares entre los distintos grupos sociales.

El siguiente cuadro (N° 5) muestra las diferencias de cobertura para el quintil más pobre (I) y para el más acomodado (V).

Cuadro N°5
Cobertura por niveles para los quintiles de ingreso I y V

Niveles	I		V		Avance 1990/1998	
	1990	1998	1990	1998	I	V
Parvularia	22.9	32.8	50.2	63.7	9.9	13.5
Educ. Básica	95.5	97.2	99.9	99.7	1.7	-0.2
Educación Media	73.3	77.4	94.3	97.7	4.1	3.4
Educ. Superior	7.8	8.5	41.1	59.7	0.7	18.6

Fuente: Casen 1990 y 1998.

Las cifras son elocuentes. Desde el punto de vista de la cobertura sólo se da cierto equilibrio en educación básica y se percibe la mantención (y no el aumento) de la brecha en educación media. En los dos niveles educativos donde la cobertura todavía es baja y donde ha habido más crecimiento se ha dado un aumento más fuerte en los sectores más acomodados. En el caso de la educación parvularia, nivel en el que ha habido un esfuerzo estatal muy fuerte para llevar la educación de párvulos a los más pobres, el avance ha sido relativamente parejo, pero la atención en el quintil V -realizada casi totalmente por el esfuerzo privado- casi dobla la atención que reciben los niños y niñas más pobres. La situación en el ámbito de la educación superior es muy desigual y esta disparidad se ha agravado fuertemente en el decenio: a comienzos de la década por cada cinco jóvenes del sector acomodado que llegaba a la educación superior lo hacía sólo uno del sector más pobre; al final de la década esta proporción se hace más injusta y cada siete jóvenes acomodados en la educación superior hay uno del sector más pobre.

A nivel nacional los no atendidos de 3 a 5 años de edad son 567.148 (65%), de entre 6 y 13 años cerca de 22 mil niños y niñas (un 1,1%), entre 14 y 17 años hay 140.000 jóvenes fuera de los liceos (13%). A ellos hay que sumar un fuerte rezago educativo: 310.000 jóvenes de menos de 24 años no finalizaron su educación básica y 1.241.000 no termina la educación media. Esta insuficiente escolarización ciertamente es un lastre que dificulta el acceso al empleo y la plena incorporación a la vida social de estas personas. Para la sociedad también es una debilidad que dificulta el paso a niveles más altos de productividad, los que necesitan anexar mayor complejidad tecnológica.

Como vimos más arriba esta visión es algo más optimista al contemplar los resultados escolares; en efecto, pese a que la distancia entre los establecimientos mejores y peores sigue siendo muy importante 39 puntos sobre un máximo de 87, ella disminuyó en 5 puntos entre el 90 y el 96 en los cuartos básicos, que era el nivel (primer ciclo básico) en el cual más se había trabajado a la altura de 1996, lo que indica que un cambio en equidad es posible⁵ (Ver Cuadro N°6).

Cuadro N°6
Comparación de resultados SIMCE 4° básico
entre 10% escuelas con mejores y 10% con peores logros

	1990	1992	1994	1996	90-96	90-92	92-94	94-96
Escuelas A	78.2	85.5	84.8	86.7				
Escuelas B	40.2	46.3	48.8	53.6				
Distancia	38.0	39.2	36.0	33.1	-4.9	+1.1	-3.2	-2.9

Otro aspecto preocupante de la educación escolar al fin del decenio es su creciente segmentación. De hecho existen establecimientos para los distintos grupos sociales. Por un extremo la educación pagada, también con distancias fuertes entre establecimientos más exclusivos y caros y los restantes; al medio la educación particular subvencionada con financiamiento compartido con precios variados ofrece alternativas a los distintos segmentos intermedios, abajo, en la capa más pobre de la sociedad seguirían existiendo escuelas totalmente gratuitas para quienes, dada su pobreza, no pueden aportar nada. La existencia de una educación de la misma calidad para todos es un mecanismo importante de integración social. La situación contraria debe ser corregida a través de mecanismos compensatorios del estado. Esto no ocurre con decisión hoy en Chile, más aún la normativa vigente sobre financiamiento compartido concurre con fondos públicos a incentivar el aporte individual de los padres en beneficios de la educación de sus hijos, lo que redundará en más segmentación de un sistema ya históricamente segmentado. Es fácil imaginar las consecuencias sociales de este panorama escolar. Son menos obvias, pero también perniciosas las consecuencias pedagógicas: (i) Las escuelas gratuitas para pobres son fácilmente estigmatizadas como escuelas con problemas. (ii) Los profesores que allí enseñan corren el riesgo de trabajar con muy pocas expectativas de logro respecto a sus alumnos. (iii) La estratificación produce escuela crecientemente homogéneas donde se limita el aprendizaje recíproco, que se produce con el encuentro entre niños y niñas que provienen de grupos sociales con experiencias culturales distintas.

Por último, esta segmentación suele estar acompañada y reforzada por un conjunto de medidas de discriminación tanto en el acceso como en la permanencia de los establecimientos de mayor "prestigio" y no existe un rol reconocido de superintendencia del Mineduc que pueda cautelar eficazmente el derecho de los estudiantes de estos establecimientos sobretodo cuando son privados.

Otra limitación de la política educacional que culmina en 1999 es su desencuentro con el magisterio. Si bien los docentes poco a poco han ido apreciando los cambios y aceptando la política, no se logró un entendimiento ni se construyó un pacto entre las autoridades del Ministerio de Educación y los dirigentes del Colegio de Profesores. Esto ha empobrecido el diálogo, ha limitado la participación y es un riesgo para la Reforma en curso.

Nuevos focos de política educacional

Foco equidad

De lo dicho anteriormente se desprende que un núcleo muy central del esfuerzo educativo de los próximos años y, por ende, del nuevo gobierno va a ser el tema de la equidad.

Con relación al mejoramiento de la equidad se puede distinguir un conjunto de medidas para aumentar la igualdad en la distribución de la educación escolar, el mejoramiento del acceso a la educación superior y, finalmente, la instalación de un sistema de educación y capacitación permanente.

- a) En relación con el aumento de la equidad en la educación escolar puede sugerirse algunas medidas, la mayoría de las cuales está incluida en las propuestas del Gobierno del Presidente Lagos para el actual sexenio:
- Es fundamental mejorar la educación municipal, ya que la mayoría de los niños, niñas y jóvenes más pobres se educan en ella. Muchas de las medidas que se enumeran a continuación tienen gran incidencia en este mejoramiento, sin embargo adicionalmente es importante enfrentar sus aspectos institucionales y de gestión. De hecho, hay municipios que estructuralmente, por su pequeño tamaño o por su pobreza, poseen dificultades para proveer una educación de calidad.
 - Financiamiento diferenciado: la medida más apta para paliar la desigualdad y la segmentación es comenzar a proveer un financiamiento diferenciado, que provea más recursos mientras más pobres sean los niños atendidos por las escuelas. Dos consideraciones: (i) Es sabido que la única manera de compensar las diferencias de capital cultural de origen de los estudiantes es que aquellos que proceden de una familia más pobre se hagan acreedores a una educación más enriquecida, por lo tanto las escuelas y los liceos que atienden a los más pobres debieran ser mejores, con más medios, con docentes mejor pagados. (ii) Como efecto del financiamiento compartido (y muchos más de la educación pagada) lo que sucede es lo contrario; mientras menos recursos posee una familia, más pobre es la educación que reciben sus hijos. Por lo tanto, el mayor financiamiento a las escuelas "pobres" debiera ser al menos semejante a lo que las escuelas "medias" reciben por aporte de los padres.

- Derecho a la educación: Es preciso regular para limitar las arbitrariedades, por ejemplo, definir lo que podría ser la función "Superintendencia", necesaria en un sistema fuertemente descentralizado y con gran presencia de gestores privados como el chileno y determinar las formas de selección admisibles al ingreso así como la forma de asegurar la permanencia y evitar los despidos arbitrarios.
- b) Para lograr más equidad en el acceso a la educación superior se requiere, mejorar y simplificar el acceso a becas para los buenos alumnos de sectores de menores recursos económicos y perfeccionar el sistema de crédito. Un aspecto de interés es extender estos mecanismos a toda la educación superior y no restringirlos a las universidades tradicionales. Parece lógico pensar que los alumnos más pobres tiendan a preferir carreras más cortas, del tipo de las que ofrecen hoy los Centros de Formación Técnica, pero no hay ningún tipo de ayuda para quienes optan por esta alternativa. Además se trata hoy de una alternativa que no permite proseguir estudios en la universidad; lo lógico sería que estas carreras cortas abrieran puertas a quienes lograron buenos resultados y desean proseguir estudios más completos y profundos.
- c) Hasta acá el sistema escolar regular. Pero hoy esto no basta. Es importante instalar un sistema de educación y capacitación permanente⁶ que aporte a la equidad, (i) ofreciendo a quienes posean una educación incompleta una segunda oportunidad para nivelar su escolaridad básica y/o media y (ii) abriendo para todos el beneficio de la capacitación para mejorar sus competencias laborales e ir progresando en su formación técnica, hasta acceder a calificaciones de nivel superior. Sin duda, la existencia de un sistema con estas características será una gran contribución al desarrollo productivo que hoy exige una creciente incorporación de inteligencia y tecnología al mundo del trabajo.

Foco participación

En este foco los temas pendientes son: lograr una mayor participación de los docentes, generar instancias de participación a distintos niveles y ampliar la autonomía de los establecimientos educacionales.

- a) Hace tiempo que se ha planteado la necesidad de lograr una "alianza" de mediano plazo entre los docentes, los sostenedores⁷ y el Ministerio en torno a la realización de la Reforma. Esta alianza

debería contemplar el compromiso de las partes con la instalación de una educación mejor y más equitativa y en torno a los distintos aspectos de la formación, perfeccionamiento, remuneraciones y carrera de los docentes. En 1999, durante la campaña presidencial se avanzó en esta dirección y se suscribió un acuerdo base entre el entonces candidato Ricardo Lagos y las autoridades del Colegio de Profesores. Cabe ahora materializarlo.

- b) La participación de la ciudadanía en la educación supone la creación de algunas instancias formales que la hagan posible y visible. Parecería adecuado buscar una reedición, en este nuevo contexto, de lo que fue antaño el Consejo Nacional de Educación; esto es un organismo consultivo con participación de representantes de distintos campos del quehacer educacional y nacional, al cual las autoridades deban consultarle distintos aspectos que no requieren de dictación de leyes (por ejemplo, marcos generales de política, nuevos programas de fomento, decretos técnicos, etc.) y darle cuenta periódica de su gestión. El nivel regional también debería contar con un Consejo Regional de Educación. Por último, cada establecimiento educacional debería tener un consejo de dirección con participación de los distintos estamentos que fuese, en general, asesor del director(a), pero que podría tener carácter resolutivo en algunas materias⁸.
- c) El Consejo de Dirección es un mecanismo que además de dar participación puede ayudar el proceso de otorgar más autonomía a las instituciones escolares, de modo de hacerlas crecientemente responsables de sus resultados y también creativas con relación a los medios para llegar a ellos. Algunas sugerencias para avanzar en esa dirección son:
- Seguir propiciando la delegación facultades en los directores(as), para que los establecimientos puedan obtener recursos (vía proyectos, venta de servicios, etc.) y administrarlos.
 - Entregar un porcentaje de la de subvención directamente a las escuelas; comenzar, por ejemplo, con la subvención de mantenimiento.
 - Permitir que un porcentaje del personal sea contratado por los directores(as).
 - Mayor autonomía supeditada a buen rendimiento (Sned) y a Proyecto Educativo Institucional procesado por la comunidad educativa e innovador.

Foco globalización

La educación en la actualidad está sufriendo una profunda transformación como producto del proceso de globalización en curso debido a la creciente utilización de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación (NTCI). Hay quienes señalan que desde la invención y popularización de la imprenta no se producía un fenómeno que cambiara tan radicalmente el suelo en el que la educación habita y crece. Este cambio lleva a un conjunto de desafíos que tienen que ver con cambios en la estructura y materialidad de la educación y con cambios en los contenidos culturales de la que es portadora.

a) Educación y nuevas tecnologías

Las NTIC y la educación. La mera existencia de las nuevas tecnologías, su masividad y su presencia en la vida de los niños y jóvenes las hace "objeto" de educación. Hay que saber usarlas, hay que ser capaz de descifrar sus códigos (se habla hoy de alfabetización audiovisual y de alfabetización computacional). Sin embargo, ellas son también un medio de educación al que hay que sacarle partido. Está Enlaces, está Internet, hay que maximizar su utilización; también hay que dar la entrada a los medios masivos de comunicación (sobre todo a la TV) a la sala de clases. No son la panacea que van a reemplazar al profesor, pero un profesor(a) actual debería poder aprovecharlos para extender el mundo, la imaginación, el aprendizaje de sus alumnos.

No podemos determinar qué cambios va a producir en la educación la incorporación de las NTIC, pero podrían permitir una educación menos uniforme donde además de algunos aspectos sociales y comunes para todos, los distintos alumnos puedan comenzar a darse caminos diversificados de escolaridad, que pueden llegar hasta la internacionalización de algunos aspectos.

b) La globalización y la educación

Siempre cupo a la educación la tarea de hacer a las personas aptas para incorporarse a su sociedad. Al comienzo fueron los "ritos de iniciación" que permitían acceder a la adultez en la tribu; más cerca la educación se ha ligado a la formación de los ciudadanos, ciudadanos de una polis que siempre se pensó limitada y nacional. Hoy la aldea es planetaria; el viejo aprender a vivir con otros se expande hasta el límite en el que los "otros" que tienen que ver y vivir conmigo son "todos los otros".

No es el momento de pretender sacar todas las consecuencias de estos hechos, pero vale mencionar algunas, para dimensionar la fuerza de los desafíos culturales y morales que la educación tiene por delante. En primer lugar, varios temas que no eran problemáticos ayer si lo son hoy: tensión entre globalización y cultura e identidad nacional; formación moral en un contexto de tolerancia por la diferencia y de pluralismo valórico. Enseguida, cabe mencionar los grandes problemas de socialización de la juventud: que se enfrentan hoy: formación moral, violencia estudiantil, prevención de la drogadicción, formación cívica.

Notas

- ¹ Una de las conclusiones relevantes. *Segundo Informe* del Primer Estudio Internacional Comparativo sobre Lenguaje, Matemática y Factores asociados en tercero y cuarto grado del LABORATORIO LATINOAMERICANO DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN (Santiago, abril 2000) es el hecho que en América Latina la escuela hace una diferencia para disminuir los efectos de la inequidad de la sociedad. "Más aún, se puede afirmar que la Escuela es generadora de igualdad" (p.46)
- ² Este consenso se construyó en la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación, establecida por el Presidente Frei en julio de 1994 (Decreto Supremo N°351) y que entregó su informe al fin de 1994. Este informe se suele conocer como "Informe Brunner", ya que José Joaquín Brunner presidió muy exitosamente este esfuerzo. Ver: *Los desafíos de la educación chilena frente al Siglo XXI*. (Ed. Universitaria, Santiago, 1995). Los integrantes de la Comisión fueron variados: personeros de Gobierno, rectores universitarios, académicos de distintas disciplinas y tendencias, directores del Colegio de Profesores y de la Central Unitaria de Trabajadores, dirigentes de gremios empresariales, representantes de iglesias, de sostenedores educacionales, de padres, apoderados y estudiantes lo que permite visualizar su amplitud. En octubre de 1999 el entonces ministro José Pablo Arellano reunió a un grupo de los miembros de la comisión y les dio cuenta de los avances entre 1994 y esa fecha. Cfr. "Avances de la Reforma Educacional respecto de las recomendaciones de la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación", en: J.P. ARELLANO, *Reforma Educacional: prioridad que se consolida*, Ed. Los Andes, Santiago, 2000 (pp.198-206).
- ³ El aumento de la distribución de libros de texto ha sido impresionante: 1990 1.920.000 textos de básica; 1998: 7.380.658 textos de básica. En 1999 había 4219 establecimientos conectados a Enlaces, en el 2000 se llegará a 5.269, poco más de la mitad de los establecimientos, pero el 90% de la matrícula.
- ⁴ En el cuadro 5 hay que notar dos cosas: (i) el mayor aumento en los cuartos básicos que en los octavos, lo que puede deberse a que el MECE básica y los Programas Rural y de las 900 escuelas hasta 1998 se concentraron en primer ciclo básico; (ii) al interior del cuarto básico, el claro mayor progreso de las escuelas atendidas por programas focalizados. Ambas indicaciones avalan la importancia de una atención preferente a los pobres para lograr éxito escolar y equidad.
- ⁵ Se trata de los datos del SIMCE de cuarto año básico en lenguaje y matemática. Al conocerse todos los datos de una prueba tomada a los cuartos básicos en 1999 habrá que confirmar o invalidar estos datos.

- ⁶ Está en preparación por parte de los Ministerios de Educación y del Trabajo un programa que buscará conformar este sistema.
- ⁷ Ojalá todos, pero al menos los municipales.
- ⁸ Se trata de una entidad existente hoy en muchos países con distintas constituciones y facultades, por lo cual es posible sistematizar los pro y contra de distintas experiencias.

COMUNIDADES VIRTUALES Y CIUDADANOS ON LINE

Rodrigo Araya Dujisin*

Introducción

La pregunta orientadora de este trabajo se refiere a la posibilidad de vincular la ciudadanía con las prácticas y relaciones sociales que los individuos llevan a cabo a través del uso de Internet.

Para abordar esta pregunta este trabajo comienza describiendo algunas de las principales corrientes discursivas en torno al concepto de globalización, se señalan algunos preceptos relativos a lo que actualmente se denomina sociedad de la información y se analiza en particular las representaciones de internet como plataforma que posibilita nuevas formas de sociabilidad y acción.

Se observan importantes transformaciones vinculadas a la vida cotidiana de individuos, organizaciones e instituciones, mediante la penetración de las tecnologías de la información. Así como se habla del hogar electrónico, el consumidor digital, el Estado red, el teletrabajo, quizás sea apropiado comenzar a hablar del ciudadano en línea.

Globalización, globalizadores y globalizados

El concepto de globalización se encuentra en medio de un proceso de definición y revisión que constituye una discusión propia y que sobrepasa el propósito de éste trabajo. No obstante, quisiera reducir la discusión sobre la globalización a una descripción de los principales discursos que se reconocen en la actualidad. Por un lado están los que portan el discurso del escepticismo, los globalescépticos, quienes convergen en argumentaciones que señalan que no hay nada realmente nuevo y consideran que la globalización es la proyección de las asimetrías históricas o estructurales, por lo que se constituye en una nueva amenaza para el ser humano. Por otra parte están las argumentaciones que convergen en discursos entusiastas, los hiperglobalizadores, quienes centran su foco en las fuerzas del mercado global y ven la globalización como un proceso consumado, ya que el mercado es todo.

* Antropólogo Social. Investigador Area de Relaciones Internacionales y Militares. FLACSO-Chile.

Efectivamente la internacionalización de las economías comenzó en los años sesenta. La globalización, sin embargo, no se limita a la internacionalización de los mercados, va más allá, en tanto se refiere a la transformación de los modos de producción a partir de la revolución de la información. Algunos autores denominan a este proceso como la tercera revolución industrial¹ y supone un mercado donde el principal recurso ya no es exclusivamente el capital, el trabajo o los recursos naturales estratégicos, sino el conocimiento como práctica social o artefacto cultural capaz de reproducir el valor social de estos elementos.

En relación a la transformación de la base productiva de la sociedad, Giddens² nos señala a modo de ejemplo, una significativa constatación. El volumen total de bienes físicos comercializados en el mundo de hoy no ha aumentado. Sin embargo, el valor de la economía global en este período ha aumentado en dos veces y media. Esto indica que el intercambio de información, la comercialización de informaciones es lo que hoy deviene como crucial para la creación de valor. Nos señala como un hito que en 1981 por primera vez en Estados Unidos la cantidad total de inversión en tecnología de la información fue superior a la de la industria manufacturera. Una lectura marxista de la sociedad de la información podría sostener que la sociedad se estructuró por la propiedad de la tierra primero, del capital después y de la información en la actualidad.

Felipe González³ define globalización como una revolución asociada a la información y a la comunicación, producida por las nuevas tecnologías, que está cambiando las relaciones de producción y las estructuras de poder, generando una interdependencia creciente, aunque desequilibrada, a la vez que *oportunidades desconocidas históricamente*. Dentro de los efectos sobre el Estado-nación el ex presidente español destaca los cambios en la estructura del Estado y la tendencia hacia la supranacionalidad, como es el caso de la Comunidad Europea, y la descentralización, como variante intranacional de la globalización. Destaca además los cambios relacionados al papel de la política ante los derechos ciudadanos que progresivamente se reconocen como universales. En esta línea argumental Giddens propone mirar la globalización como la primera fase de una sociedad global cosmopolita, donde el mercado es sólo uno de sus componentes.

Retomando el discurso más escéptico, se nos plantea la globalización como opuesta a la identidad, puesto que la primera, en términos de García Canclini⁴, *exacerba la competencia internacional y desestructura la producción cultural endógena, favoreciendo la expansión de industrias culturales con capacidad de uniformar*. De acuerdo a García Canclini la globalización genera inseguridades y perturbaciones subjetivas.

Para Francisco Javier Azuaje⁵ la globalización se caracteriza principalmente por la capacidad de transferir bienes de manera rápida de los productores a los consumidores sin importar la distancia ni la ubicación geográfica, por la capacidad de poner bienes de consumo sobre ciertos canales constituidos por audiencias y receptores de diferentes culturas y por el surgimiento de una cultura global. Es un discurso que establece la distinción entre globalizadores y globalizados, donde los primeros son conspiradores y los segundos unos entes pasivos. Por cierto, para el autor dentro de los globalizados están los latinoamericanos.

Desde mi perspectiva quisiera destacar que frente a la globalización surgen procesos simultáneos de revaloración de la diferencia y de las identidades culturales locales. La globalización no significa la exposición pasiva a estímulos homogeneizantes. Desde una perspectiva purista de la Identidad, la cultura se comprende como un sistema cerrado que debe reproducirse con sus propios componentes. Ante esta argumentación es importante resaltar el papel de la Identidad como catalizador de información. Un tópico que refleja esta perspectiva lo encontramos en el tema del idioma como factor de segregación en la esfera global. Podría pensarse, y de hecho se sostiene con frecuencia, que el hasta ahora hegemónico idioma Inglés en las redes electrónicas podría ir en desmedro de las otras lenguas existentes en el mundo⁶. Sin embargo, ha sido un estímulo para la revalorización de la identidad, en este caso por el idioma, y ha generado movimientos por la defensa del fonema "Ñ". Ahí está la tensión central, lo global y lo local, siendo la identidad un factor triangulador.

Sociedad de la información, flujos y redes

Actualmente es un lugar común sostener que estamos en una sociedad que se estructura en grados crecientes en torno a la información y el conocimiento. Así como la sociedad industrial es a los recursos naturales, la sociedad de la información es al conocimiento. Tal como en el pasado emergieron diversos modelos de sociedad industrial, unos más desarrollados y democráticos, otros menos desarrollados y autoritarios, es previsible que en las próximas décadas surjan varios modelos posibles de sociedad de la información. Su configuración no está determinada tecnológicamente. Tal como la sociedad industrial no se reduce a las máquinas y energía eléctrica, la sociedad de la información tampoco puede reducirse a computadoras y conexión. Es una construcción social.

El término sociedad de la información destaca el papel de la información en la configuración de un nuevo vínculo entre Estado, mercado y sociedad. De acuerdo a Castells la información, entendida como comunicación del

conocimiento, ha sido fundamental en todas las sociedades, incluida la Europa medieval, por lo que no refiere a sus atributos distintivos. Por esta razón propone el concepto de sociedad informacional⁷, el cual nos indica una forma específica de organización social en la que *la generación, el procesamiento y la transmisión de la información se convierten en las fuentes fundamentales de la productividad y el poder*. Uno de los rasgos particulares de la sociedad informacional es la lógica de *interconexión* de su estructura básica. Es una sociedad que, en expresión de Nicholas Negroponte⁸, se ha vuelto *digital* y su arquitectura fundamental está organizada en *flujos*. Flujos de capital, flujos de información, flujos de imágenes, sonidos y símbolos. Castells propone la idea de que hay una nueva forma espacial: el espacio de los flujos, dónde éstos son entendidos como *"secuencias de intercambio e interacción determinadas, repetitivas, y programables entre las posiciones físicamente inconexas que mantienen los actores sociales en las estructuras económicas, políticas y simbólicas de la sociedad"*⁹.

El espacio de los flujos por cierto no es el espacio de los lugares, pero se puede observar que el primero genera efectos en el segundo. Así por ejemplo, los flujos financieros globales y su devenir errático generan consecuencias concretas en el espacio de los lugares. Puede generar empleo a un minero en Copiapó como puede afectar las ventas de un microempresario de Peñalolén. Un aspecto de mucha importancia, y en esto tiendo a coincidir con la postura de los escépticos y la percepción de una conspiración desde el norte, se refiere a la configuración y distribución del soporte de esos flujos que hacen materialmente posible su articulación en un tiempo simultáneo: las redes electrónicas. La actual configuración de la ciudad global, espacio de los flujos y sus redes, presenta una extrema concentración en unos cuantos nodos, en unas cuantas ciudades de unos pocos países.

La madre red: Internet

Es un dato conocido el origen de Internet asociado a la aplicación militar de las investigaciones tecnológicas. Efectivamente, Internet surge del plan ideado en los sesentas por el Servicio de Proyectos de Investigación Avanzada del Departamento de Defensa estadounidense. Se financiaron costosos programas de innovación para el manejo de información y fabricación de equipos electrónicos por razones de seguridad nacional. El objetivo principal era evitar la destrucción de las comunicaciones estadounidenses en caso de una guerra nuclear. La idea era construir una red que que no fuera posible controlar desde ningún centro. La primera red fue Arpanet y se convirtió en la base de una red de comunicación global de miles de redes. Simultáneamente en los sesentas y

setentas la computación se sitúa en las elites universitarias y científicas para posteriormente salir al mercado y convertirse en los años ochenta en un objeto de deseo para los hogares y la clase media. En los noventa las innovaciones en la gráfica, la distribución gratuita de los programas que permiten navegar por la web simplificaron la utilización de internet, posibilitando su masificación. Paralelamente los computadores domésticos se abarataron. Internet se convierte en un fetiche que permite todo tipo de fantasías. Las aplicaciones exitosas en distintos ámbitos de la vida le otorgan significados de revolución cultural. Así como la antropología considera a la cultura como un artefacto humano, Internet, en este sentido, se puede considerar como un artefacto para la producción y difusión de conocimiento con capacidad de transformar las pautas de la convivencia. Un aspecto característico de este artefacto, en comparación con sus equivalentes, tiene relación con su velocidad de masificación, superando a sus antecesores inmediatos como la televisión y la radio. Cabe señalar que la el teléfono necesitó 74 años en alcanzar 50 millones de usuarios, la TV 13 años, mientras que Internet necesitó sólo 4 años en alcanzar la misma cantidad de usuarios. Las estimaciones indican que los usuarios de internet para el año 2001 serán más de 700 millones. El número de usuarios de Internet en Chile ha aumentado de 700.000 en diciembre de 1999 a cerca de 2 millones en el 2000, lo que refleja un alza del 186%, según un estudio entregado por Subtel¹⁰.

Si comparamos con la TV, Internet aporta muchas ventajas de cara al usuario final. Por ejemplo, los contenidos de la TV los deciden unos pocos, los dueños de las cadenas de TV, para que los disfruten otros muchos, la audiencia. En Internet los usuarios son emisores de información y, al mismo tiempo, receptores. Internet es un medio de comunicación *bidireccional* donde cualquiera puede enviar y recibir información al resto global de la "audiencia". Mientras que la cobertura de la radio o la TV se limita a un área geográfica, en Internet no existen fronteras, no hay concepto de "espacio físico", simplemente se trata de una interconexión de todos con todos y, además, permite la convergencia de los distintos medios.

Dentro de las promesas de Internet están las diversas aplicaciones en educación, salud, economía y política, en tanto se diluyen barreras de tamaño, tiempo y distancia para las pequeñas empresas, los gobiernos de países pobres, académicos y especialistas residentes en regiones remotas. En el ámbito de la educación, por ejemplo, se esperan importantes impactos asociados al aumento de las habilidades de aprendizaje de los estudiantes. En la esfera medioambiental, se plantean las posibilidades que ofrece esta tecnología para el ahorro energético en las industrias y la posibilidad de reemplazar el papel

por medios digitales de almacenamiento, lo que puede constituirse en un factor importante para la preservación de los recursos forestales. En el campo de la salud se están desarrollando aplicaciones para la transmisión de información e imágenes para diagnósticos remotos y para la coordinación de respuestas ante emergencias. En la esfera de gobierno y administración pública las promesas apuntan a favorecer la canalización de demandas, la difusión de los programas sociales, la simplificación de trámites, la transparencia del sector público, la fiscalización ciudadana y, en general, aquellos aspectos relacionados a la comunicación Estado-Ciudadanía.

En la esfera económica observamos la existencia de mercados nuevos, como el mercado de divisas y capitales vinculados a escala mundial, funcionando las 24 horas del día, con negocios cerrados a distancia y en tiempo real.

Una versión radical del conjunto de las promesas atribuye a Internet potencialidades nunca vistas para el progreso. Se estructura un discurso entusiasta y emancipador. Sin embargo, lo que para unos es una promesa para otros contiene una profunda amenaza.

A pesar del enorme potencial de desarrollo, internet plantea graves problemas de acceso y exclusión. Hay cifras emblemáticas que grafican las divisiones geográficas en el acceso. En Asia meridional, donde vive el 23% de la población mundial, tiene menos del 1% de los usuarios de internet. En Finlandia hay más huéspedes de internet (hosting, es decir, computadores que alojan sitios web) que en toda América Latina y el Caribe. La ciudad de Nueva York tiene más huéspedes internet que toda África. El 96% de los huéspedes internet están en los países de alto ingreso, los cuales tienen sólo el 16% de la población mundial. Por su parte el 65% de los hogares en el mundo no tienen un teléfono. Dentro de los obstáculos identificados en el acceso se encuentran las variables de ingreso, educación, género, ubicación, idioma, entre otras. El inglés predomina en casi el 80% de los sitios web. Las barreras en el acceso pueden estar creando mundos paralelos, lo que tiene importantes consecuencias sociales y políticas, puesto que podemos constatar que una inmensa proporción de la población mundial está quedando fuera de los flujos de información y, por lo tanto, sus voces están siendo excluidas de la conversación mundial.

Actores y escenarios

Desde los años 60 se han transformado los modos de hacer y conocer lo político. La globalización muestra las dificultades que tienen hoy los estados

para controlar procesos cruciales en el desarrollo del sistema político nacional e internacional. Los actores estatales tienen capacidades reducidas para controlar los flujos de información, las cuestiones ambientales, los procesos económicos, las redes sociales transnacionales, entre otros. El hecho de que los sistemas políticos, económicos y sociales son sistemas penetrados en las más diversas áreas, reafirma la necesidad de preguntarse sobre el concepto de soberanía estatal y su vinculación con la construcción de soberanías superiores capaces de influenciar comportamientos sobrepasando las fronteras tradicionales del Estado.

En la actualidad reconocemos nuevos actores, escenarios y procesos. Así por ejemplo, en los sesentas observamos como actores principales a los partidos políticos, organizaciones sindicales, grupos de interés y fuerzas armadas operando en un escenario recortado por el Estado-Nación y el conflicto Este-Oeste. En los setentas y ochentas observamos el surgimiento de nuevos actores como las ONG's, los movimientos sociales, el empresariado como actor corporativo y la emergente tecnocracia. El escenario si bien sigue siendo el Estado-Nación, ya se observan las primeras señales de su complejización que deviene en los noventas en un cuadro cualitativamente distinto, no solo por la emergencia de otros actores, como los movimientos sociales transnacionales, sino por los cambios que se relacionan con el menor protagonismo de actores que estuvieron en la primera línea de los procesos políticos en los sesentas. Especial atención merecen los Partidos Políticos en este cuadro de transformación, en tanto su capacidad de mediación se ha visto disminuida en este escenario sociopolítico en construcción.

En relación al escenario de acción en los noventas la porosidad de las fronteras nacionales se comienza a evidenciar y se configuran espacios transnacionales para la acción política. Las manifestaciones en Seattle, Davos, Buenos Aires o Praga son una señal de la configuración de una ciudadanía conectada fuertemente a lo global y que quiere expresar su voz en la toma de decisiones globales de efectos locales. En este sentido, George Soros converge con esta argumentación al sostener que el desarrollo de la economía global no ha coincidido con el desarrollo de una sociedad global. Francisco Delich reafirma esta idea al sostener que Estado, Mercado, Sociedad avanzan de manera asincrónica¹¹.

Asociado al proceso de globalización se destaca que en el mundo y, particularmente en Occidente, ciertos valores y principios se universalizan. Entre ellos los derechos humanos y la democracia.

Ciudadanía en internet: Comunidades virtuales y ciudadanos on line

Las vinculaciones entre ciudadanía y las prácticas sociales que los individuos llevan a cabo en Internet pueden ser observadas desde la noción de comunidades virtuales.

El concepto de comunidad hace referencia a una forma primigenia de agrupamiento humano, caracterizado por una fuerte cohesión o por intereses comunes. Se habla también de comunidades adscritas a un territorio, como el barrio, la ciudad, el país, el continente e incluso se ha desarrollado la idea de la comunidad internacional. El marxismo, por su parte, caracteriza a la comunidad como el primer modo de producción o *comunismo primitivo*. Max Weber¹², por su parte, definió comunidad como una relación social inspirada *en el sentimiento subjetivo de los partícipes de constituir un todo*. Para otros implica simplemente vida en común. En términos muy generales la noción de comunidad enfatiza los vínculos sociales.

La pregunta que surge se refiere a si es posible hablar de comunidad en internet. En la actualidad se utiliza el término comunidad virtual para referirse a aquellos sujetos que interaccionan a través de Internet. Castells plantea que más allá de la interacción casual y los usos instrumentales que los usuarios le dan a Internet, se puede hablar de la formación de comunidades virtuales definidas *como una red electrónica de comunicación interactiva autodefinida, organizada en torno a intereses u objetivos comunes*.

Las comunidades virtuales pueden ser observadas como un espacio social mediatizado por la tecnología. En este caso no habría mayor problema en hablar de comunidad en Internet, pero surge de inmediato la pregunta por la calidad y naturaleza de la sociabilidad que posibilita la tecnología. Para analizar la naturaleza de la sociabilidad mediatizada un grupo de investigadores de la Universidad Virtual UOC¹³ realizó un estudio sobre las nuevas formas de sociabilidad. Esta investigación estableció un conjunto de indicadores para caracterizar las modalidades de interacción en comunidades virtuales, como por ejemplo en relación a la comunicación y la interacción, formulas de interconexión entre mensajes, tipos de mensajes recurrentes, función comunicativa predominante; en relación a los recursos expresivos para construir emociones¹⁴, actitudes y vínculos sociales, estilo y tono personal de los mensajes, estilo y tono general de la comunidad, creación de argot específico. Otros indicadores tienen que ver con la construcción de coordenadas de tiempo y espacio como creadoras de contexto social. En relación a las acciones sociales más recurrentes están las formas de regulación

y mantenimiento del grupo, creación de normas y sanciones, fórmulas de resolución de conflictos o comportamientos disruptivos¹⁵. También se identifican elementos relacionados a la puesta en pantalla de las identidades o fórmulas de presentación, tipos e intensidad de la participación, sentimiento de pertenencia, motivación para participar y grado de satisfacción.

La posibilidad de pensar la formación de comunidad entre los internautas debe ser tomada como una aproximación al objeto y no como un intento de extrapolar mecánicamente categorías teóricas. Es un fenómeno nuevo, y como tal está en construcción, por lo que las categorías para abordarlo son tentativas y provisorias, fundamentalmente porque aún no está clara la intensidad de la participación y cuanta sociabilidad tiene lugar en las redes electrónicas. Por otro lado está la falta de claridad en relación a las dinámicas individualistas o comunitaristas de interacción que posibilita. No está claro si el desarrollo de esta tecnología favorece la tendencia al individualismo como pauta de interacción que tiende a fragmentar sentidos y éticas o refuerza lo comunitario como pauta de interacción que afirma los valores de la coherencia grupal como rasgo identificador. En este debate encontramos discursos que resaltan a Internet como un factor de ampliación y refuerzo de los espacios de sociabilidad y otros en donde priman las aprehensiones respecto a la escisión que puede producir con el mundo "exterior a la red" y la generación de una burbuja respecto al mundo terrenal.

Dentro de los códigos consuetudinarios "en" la red se destaca su carácter igualitario, en el sentido en que se pueden traspasar diferencias geográficas, de clase, generacionales o de otra índole. Otra dimensión del igualitarismo radica en la posibilidad permanente de aprender y enseñar en la red, flexibilizando el sistema de enseñanza-aprendizaje de la educación formal. Esto se traduce en una valoración de sí mismos y de las personas y por lo que se "hace" en la red por sobre lo que se "es" en la vida ordinaria.

Un aspecto medular en los principios que dieron origen a la red se refiere a que la información es esencialmente libre en internet. En este sentido Paul Mathias nos plantea que *'las redes han nacido de un espíritu desinteresado y animado de un profundo sentido de la libertad, y que su organización ha sido concebida y desarrollada sin otros límites que entenderse y trabajar más eficazmente en común'*¹⁶. De aquí surge un rico debate en relación a la regulación¹⁷ en Internet. Se observa una profunda inquietud en el hecho de correlacionar la existencia de internet con los excesos y definir las políticas públicas en función de este aspecto marginal del fenómeno de las redes. Se argumenta que Internet posee sus propios códigos de regulación y de allí la

resistencia a una normativa externa que no sintonice con los principios que la han regulado y han permitido su desarrollo. Se podría plantear como una tensión entre principios y normas. Esta tensión se ha profundizado con el surgimiento explosivo de sitios comerciales, donde la regulación surge como una necesidad para los estados nacionales y para la economía tradicional. El problema que plantean los internautas "liberales y comunitaristas"¹⁸ se relaciona con la imposición de lógicas lejanas al espíritu desinteresado sobre el cual se desarrolló la red y, por esta vía, se transforme la arquitectura original de Internet.

Lo cierto es que existen espacios virtuales muy distintos, dando lugar a diferentes tipos de comunidades. En la actualidad se podrían clasificar los espacios virtuales en tres grandes categorías, de acuerdo a los interlocutores convocados y la naturaleza de la participación e interacción que se da en ellas.

- Espacios virtuales comerciales
- Espacios virtuales institucionales
- Espacios virtuales ciudadanos

Por un lado están los espacios de orientación comercial, donde se establece una relación entre oferente y consumidor y el eje de la vinculación pasa por generar una comunidad de consumidores fieles. Para lograr la fidelidad del internauta consumidor se ofrecen diversos servicios que pueden no tener relación directa con el producto que se pretende vender. Estos espacios comerciales han operado en función de la apuesta a que el comercio electrónico se masificará y para ello hoy se preparan "diseñando" comunidades de acuerdo a hábitos, gustos e intereses o de acuerdo a segmentaciones de género, edad u oficio. Promueven un concepto de comunidad virtual utilizando estrategias de audiencia similares a otros medios como la T.V., desarrollando contenidos y servicios de interés para las comunidades, a partir de las características específicas de los grupos. En rigor este tipo de comunidades se asemeja a un "club" que procura inducir cohesión y lealtad, gracias a la constante comunicación entre socios y con el Club.

En segundo lugar están los espacios virtuales en torno a instituciones. Tal es el caso del Estado, partidos políticos, organismos internacionales, entre otros. La lógica de interacción en este caso se caracteriza por la unidireccionalidad en la generación de los contenidos. Independientemente a la interactividad que el espacio posibilite, prima la lógica del usuario o beneficiario. Generalmente son centros de recursos de información respecto al quehacer

de la institución, su estructura organizacional, sus líneas de acción y su agenda de actividades.

Existen países donde la interacción Estado-Ciudadanía mediatizada por Internet está muy avanzada. Uno de los casos internacionalmente reconocidos es Singapur¹⁹ donde se habla derechamente del *e-citizen* y el Estado está volcado a la conversión de todos sus servicios hacia la comunidad en formato internet. En un estudio realizado por el autor de este artículo²⁰ entre usuarios chilenos de nivel socioeconómico bajo²¹ se señala respecto a los contenidos que ofrece el Estado, que existe poca claridad del público al que está dirigida la información y se señala que el lenguaje es complejo y engorroso para un público general. Se nos señala como ejemplo algunos servicios públicos que, si bien han desplegado esfuerzos en ofrecer contenidos para organizaciones sociales, ésta se mezcla con información dirigida a consultores o públicos más técnicos. Además se demanda mayor retroalimentación y escucha, es decir, no se considera suficiente tener presencia en internet, sino que se aspira a que los recursos que se ofrecen, además entregar información útil, favorezca la interlocución con los servicios y la simplificación de trámites.

En Chile, a pesar de las dificultades, se puede sostener que el Estado se está volcando a la plataforma internet y está adoptando el concepto de Estado *on line*, disponible las 24 horas del día. Esto lo demuestra el gran crecimiento de sitios estatales, organizados en un portal²² donde se encuentran más de 400 reparticiones públicas que ofrecen información a sus usuarios. Unos pocos servicios han ido más allá y ofrecen la posibilidad de realizar trámites en línea.

Una máxima para los realizadores de sitios y portales es que a mayor interactividad mayor comunidad y fidelidad. Sin embargo, es necesario preguntarse si es suficiente la igualdad técnica que permite Internet para hablar de comunidades. En los casos de los espacios virtuales asociados al mercado y al Estado el tipo de interacción es más bien instrumental y la naturaleza de la interacción nos señala que más bien se trata de espacios de comunicación e intercambio de información. Si aceptamos que es suficiente la existencia de interacción para hablar de comunidad nos enfrentaremos a la dificultad de incluir todo tipo de espacios virtuales y perdería potencia explicativa el concepto de comunidad. Si retomamos las concepciones clásicas de comunidad tendremos que exigirle mayores atributos a un espacio virtual para considerarlo una comunidad. Retomando a Weber, quién nos señala que en una comunidad existe el sentimiento subjetivo de los partícipes de constituir un todo, surge la pregunta si sucede esto en el caso de los usuarios de sitios estatales o en el

caso de los consumidores de contenidos comerciales. Existen objetivos comunes o sentimiento subjetivo de constituir un todo entre usuarios del Servicio de Impuestos Internos? Existen objetivos compartidos entre los consumidores de Amazon? La respuesta provisoria es no.

Como tercer gran tipo de espacio virtual están las comunidades de ciudadanos, orientadas a la información, comunicación y acción entre individuos y organizaciones de la sociedad civil. En ésta categoría caben agrupaciones de diversa índole, tal como comunidades de intereses, de gustos o hobbies, donde la sensación subjetiva de pertenecer a un todo está dada por compartir la afición por el cine, la música, la comida o por el interés en los fenómenos paranormales, la prehistoria, etc. Al igual que en la vida real existen comunidades de este tipo donde además de la asociatividad se destaca el hecho de compartir el objetivo por desarrollar el interés, compartir información y experiencias y, en general, se constituyen en interlocutores con otras organizaciones e instituciones relacionadas al ámbito de su interés.

En esta categoría son consideradas también las comunidades académicas, de profesionales o de oficios, donde la identidad pasa por ejercer una actividad determinada y el interés por compartir información y experiencias, organizar actos, seminarios o ferias. En esta categoría también encontramos una diversa gama de movimientos sociales y organizaciones sociales transnacionales, donde la identidad grupal o comunitaria está dada por poseer objetivos, causas o adversarios comunes. Comparten un discurso y tienen una vocación hacia la acción en el mundo real. En esta categoría de comunidades encontramos expresiones diversas tales como pacifistas, ambientalistas, feministas, activistas en derechos humanos, por el orgullo homosexual, indigenistas, sectas, guerrillas, movimientos anti globalización, pro defensa de los animales, etc. En términos de su cobertura pueden ser globales, nacionales o locales. Algunas poseen una estructura más formal del tipo organización, otras son menos estructuradas y se asemejan más a un movimiento, otras pueden no tener más estructura que la que Internet les permite. Utilizan Internet tanto para difundir su mensaje como para acoger debates, diálogos, intercambios o para reclutar miembros, simpatizantes y voluntarios.

Castells²³ clasifica a los movimientos que dan vida a estas comunidades virtuales en términos de su definición defensiva o anti algo y aquellos que son proactivos. Para esta clasificación utiliza la tipología de Touraine para interpretar los movimientos sociales. Según su identidad, que hace referencia a la autodefinición del movimiento, según su adversario, hace referencia al enemigo principal del movimiento, y según su visión o modelo social, que

refiere al orden u organización social que se propone como aspiración. Según su lógica de acción Touraine (siguiendo a Weber en relación a los fines ideales de Acción Social) clasifica a los movimientos sociales en instrumentales y expresivos, donde los primeros están sujetos a fines y los segundo a valores.

Una elemento fundamental para avanzar en este trabajo debe establecer la necesaria distinción entre aquellas comunidades que usan las redes y aquellas que existen en las redes. Las primeras preexisten al desarrollo de Internet y adaptaron a sus prácticas el trabajo en red para potenciar su acción. Son comunidades que tienen existencia en el mundo real²⁴, como los zapatistas, feministas, ambientalistas, entre otros. En relación a las comunidades que existen *en* las redes es un fenómeno más reciente. Se trata de comunidades que existen principalmente en la plataforma digital. Dentro de estas últimas están las comunidades, movimientos y organizaciones que definen como eje de su acción la democratización de Internet. Son redes para las redes. Como la Asociación Chilena de Usuarios de Internet, Acui y sus similares en diversos países del globo²⁵ que se proponen cautelar los intereses de los usuarios de Internet, informar a los usuarios en relación a sus derechos y promover el progreso y desarrollo de Internet.

Redes para las redes

Resulta interesante observar las huelgas llevadas a cabo por los usuarios de Internet en España, Alemania, Italia, Suiza y Francia. Los internautas se organizaron para protestar contra las tarifas telefónicas de las comunicaciones locales en los diferentes países. En el caso de los españoles la modalidad era cerrar los sitios durante todo un día, no conectarse a la red y a adherir a una página que explicaba las razones del movimiento. En cada país la constitución y organización del movimiento se discute a través de listas específicas. En ellas los usuarios que deciden adherir se informan y proponen posibles planes de acción. La idea es una Internet para todos, financieramente accesible y se proponen boicot a las empresas de telecomunicaciones locales. Los participantes de estas listas manifiestan intenciones de formar un movimiento más amplio que incluya a los países que ya iniciaron esta lucha y que motive a los que aún no lo hicieron.

Otro caso de lo que he denominado redes para las redes lo podemos observar en las diversas comunidades que centran su eje de reflexión y acción en la temática del acceso universal a internet. Existe una basta red transnacional pro acceso universal, que se expresa a través de campañas, manifiestos, y

seminarios. En esta línea está la comunidad tele-centros.org que centra su acción en la generación de espacios públicos y comunitarios para el acceso a las tecnologías de información, la Fundación redes y desarrollo, Funredes, Organismo No Gubernamental Internacional, dedicado a la difusión de las Nuevas Tecnologías de la Información en los países en desarrollo, en particular en América Latina y el Caribe. Dentro de sus actividades promueve y acoge múltiples comunidades virtuales, dentro de ellas está MISTICA, Metodología e Impacto Social de las Tecnologías de Información y Comunicación en América, que tiene dentro de sus objetivos principales la experimentación de una metodología articuladora para comunidades virtuales.

La distinción entre comunidades que usan las redes y aquellas que son en las redes no es del todo estricta, ya que ambos planos se vinculan. Por ejemplo los movimientos antiglobalización, que se han multiplicado explosivamente en los últimos meses, se desarrollaron en comunidades virtuales de académicos y activistas para aparecer en el mundo real en Seattle en la reunión de la Organización Mundial de Comercio. Del mismo modo otras comunidades virtuales realizan encuentros terrenales esporádicamente. Lo importante es que la plataforma Internet les permite trabajar permanentemente, independiente de la localización geográfica. Lo sustantivo de la distinción radica en que unas comunidades tienen su foco en situaciones del mundo real y las otras se focalizan en evitar la reproducción del mundo real en las redes, injusticias, discriminaciones.

Sin duda en estos casos descritos es apropiado hablar de comunidad en los términos que la hemos definido en este trabajo, en tanto los usuarios que participan en los chats, grupos de noticias, listas de discusión, comparten un medio de comunicación y construyen relaciones sociales e identificación.

Hablar de comunidad en Internet es referirse a una nueva forma de relación social que tiene la característica particular de desarrollarse en un espacio virtual y de generarse a partir de la creación de texto principalmente²⁶. En un sentido más estricto, podemos pensar en la existencia de grupos de interés que reproducen ciertas reglas de comportamiento que implican la noción de comunidad.

Hemos agrupado una amplia gama de expresiones y agrupaciones humanas dentro de la categoría de espacios virtuales ciudadanos por lo que ahora corresponde preguntarnos por el componente "ciudadano" de estas comunidades.

Nociones de ciudadanía

La noción de ciudadanía moderna se circunscribe históricamente a la constitución de los Estados nacionales. La ciudadanía ha sido pensada desde las diversas disciplinas y perspectivas como un status legal otorgado por parte del Estado, por lo tanto con un fuerte anclaje territorial. Existe cierto consenso en entender la ciudadanía como una comunidad de iguales, en términos de igualdad de derechos. Para Garretón es el ámbito donde se establecen relaciones sociales entre un poder y la gente. La define como *"la reivindicación y reconocimiento de derechos y deberes de un sujeto frente a un poder"*. Para Rodrigo Baño la ciudadanía hace referencia a la intervención de particulares en actividades públicas en tanto portadores de intereses sociales.

Para Marshall la ciudadanía consiste esencialmente en asegurar que cada cuál sea tratado como miembro de una comunidad de iguales, respecto a los derechos y a los deberes que tal status considera. En suma ciudadanía hace referencia a actividades referidas al poder público, donde quedan comprendidos movimientos sociales, la participación política formal, las formas de acción no convencional, los grupos de presión, la acción individual, etc.

Ante la pregunta por la existencia de una comunidad de iguales en Internet las respuestas pueden ser múltiples. Si bien existen comunidades virtuales en las cuales los usuarios se sienten iguales, no se puede hablar de otorgamiento de derechos, ya que no existe un Estado u otra institución que monopolice el poder y que por tanto otorgue derechos. En otros términos se podría sostener que en Internet no rige el contrato social. En Internet no hay regulaciones jurídicas ni algo parecido a un Estado o gobierno de cualquier tipo. A lo sumo existen regulaciones externas que dependen de tratados internacionales pero que no ejercen mayor influencia.

Hobbes y la tradición contractualista en general, considera a los hombres como portadores de derechos naturales. Derechos que los hombres deciden transferir. La idea que subyace a la necesidad de un contrato social es que el estado de naturaleza genera relaciones de conflicto entre los individuos. En Internet los sujetos no buscan regulación ni pretenden que se establezca un orden. Es decir, no hay transferencia de derechos. El derecho natural de los usuarios es el derecho a no ser regulado.

La red es entendida como un espacio de libertad en donde los derechos que se buscan tienen que ver con el mantenimiento del derecho a la libertad, tanto de la libertad de expresión, de pensamiento o de religión como de la libertad de

no ser regulado. La libertad de no suscribir un "contrato social". Por otro lado se apela a la garantía estatal de igualdad y justicia respecto al acceso a internet. Es decir, se postula la no regulación en términos de contenidos y la regulación en términos de acceso.

Parece difícil pensar la ciudadanía en Internet en su sentido clásico. No existe anclaje territorial ni poder estatal que la otorgue como status legal. Se rescata de la definición clásica la sensación de igualdad que genera en los internautas la utilización de una tecnología común. Si se entiende ciudadanía basada en la homogeneización y en la supresión de las diferencias en base a la garantía estatal de derechos, estamos lejos de ello. Si se piensa a los ciudadanos del mundo como sujetos que llevan adelante una demanda por el mantenimiento de ciertos derechos, tal vez sea posible pensarlos como una forma de ciudadanización.

Acceso Universal

Este es el caso de algunas comunidades virtuales que se articulan en torno a la demanda por los derechos ciudadanos en sociedades basadas en la información. A continuación se describirán algunos manifiestos que reafirman la idea de derechos ciudadanos para la sociedad de la información.

Manifiesto de Papallacta, Ecuador 31 de Marzo de 2000²⁷

"Internet para todos"

"Los ciudadanos con conocimientos de computadoras y que puedan utilizar la información y la tecnología agregan valor al saber colectivo de todo el país. Algunos países ya han orientado sus políticas públicas para incluir el acceso universal que incluye la Internet.

Dada la creciente disparidad en la riqueza y el ingreso y el costo de los servicios de comunicación, información y uso de la Internet, la mayoría de personas no tienen posibilidad de acceder a estos servicios. Los gobiernos de cada país y sus entidades regulatorias de telecomunicaciones deben garantizar el acceso universal para todos los ciudadanos y organizaciones independientemente de su ubicación geográfica, pagando un costo razonable. Esto se puede lograr por medio de una combinación entre la competencia entre proveedores comerciales y los de tecnologías de computo más potentes y baratas.

Las organizaciones que dan servicios al público están demandando una política regulatoria que reduzca las actuales inequidades para el acceso y uso de los servicios digitales e información. Estas organizaciones incluyen escuelas, universidades, bibliotecas públicas, centros de salud, centros y organizaciones comunitarios, telecentros y grupos sin fines de lucro que trabajan proporcionando acceso a las nuevas tecnologías de la información y comunicación".

Dentro de las recomendaciones de políticas que deberían ser consideradas para concretar estas metas están:

- Las regulaciones domésticas deben reconocer la legitimidad de los acuerdos especiales y descuentos a favor de organizaciones e instituciones educativas, sociales y culturales que proveen acceso o facilitan el uso del Internet para la mayoría de la gente que al momento se encuentra sin este servicio.
- El acceso a servicios avanzados y de banda ancha deben estar disponibles para pueblos rurales y lejanos.
- Cuando una nueva tecnología de telecomunicaciones solicita permiso o licencia gubernamental, los grupos que proveen acceso público deben ser abordadas mediante un tratamiento especial, que incluya descuentos favorables para conectividad y equipos que sean necesarios para su uso.
- Crear un foro para el diálogo abierto de manera que los grupos y organizaciones de la sociedad civil tengan la oportunidad de influir en las políticas sobre telecomunicaciones públicas.

Carta de Seattle, "ciudadanos que dan forma a la sociedad de las redes", mayo 23, 2000²⁸

Elaborada por un comité de participantes en la sesión final del Simposio Dando forma a la Sociedad de la Información: El futuro de la Esfera Publica en el Ciberespacio, auspiciado por Profesionales de la Informática por la Responsabilidad Social (Computer Professionals for Social Responsibility).

- El mundo se globaliza, y las tecnologías de información y comunicación son una parte importante de este proceso.
- La humanidad enfrenta una multitud de problemas graves que no están recibiendo la atención adecuada.

- La sociedad civil en todo el mundo posee enormes recursos aunque insuficientemente utilizados-, que pueden ayudar a resolver estos problemas. Estos recursos incluyen creatividad, compasión, inteligencia, dedicación.
- Las tecnologías de información y comunicación ofrecen un potencial enorme para la sociedad civil, que puede ser usado en educación, salud, artes y cultura, servicios sociales, activismo cívico, debates, construcción de agendas sociales, discusiones entre diferentes sectores, y gobernabilidad democrática.
- La participación social activa e informada es clave para conformar la sociedad de las redes. Para ello se necesita de una esfera pública innovadora.

Otra propuesta en ésta línea es "Derechos ciudadanos en la era de la Internet"²⁹, elaborada por los participantes del foro electrónico Enmedi@ sistematizada por Susana Finquelievich del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires. Dentro de la propuesta se plantean los siguientes derechos:

- Derecho a participar de la sociedad de la information
- Derecho a disponer de los medios de aprendizaje de las técnicas y conocimientos tecnológicos
- Derecho a participar comunitariamente en el uso de las herramientas tecnológicas
- Derecho a conectarse a Internet, lo que implica políticas de abaratamiento de costos de conexión
- Derecho a establecer redes electrónicas comunitarias y a asociarse con redes comunitarias locales, nacionales o globales
- Derecho al acceso a la información publica
- Derecho a ser consultados
- Derecho a la utilización de Internet como espacio publico
- Derecho a la libertad de expresión

En general estos manifiestos o propuestas se refieren a las condiciones que permiten la realización de lo que se considera un Derecho: el acceso a la sociedad de la información, en virtud de las potencialidades que presenta para el desarrollo y la democracia. Se trata de investigadores y activistas de distintos países que comparten y articulan sus trabajos y reflexiones en Internet. En el plano de la reflexión hay una búsqueda de los factores que posibilitan convertir a Internet en un instrumento para el desarrollo social y para el empoderamiento de los ciudadanos. En el plano de la acción, ya sea a nivel

internacional, nacional o local, se despliegan iniciativas y proyectos que favorecen la equidad en el acceso a internet y sus aplicaciones sociales y políticas.

Comentarios finales

La tecnología en sí misma no es buena ni mala, tampoco genera automáticamente mayor participación ciudadana, ni soluciona mágicamente la pobreza. Tampoco es intrínsecamente democrática. Internet es una herramienta para la comunicación y para la construcción de interacciones sociales. Contiene inmensas promesas para unos y nuevas amenazas para otros. Internet puede ser visto, si se quiere, como un modo de coacción política y económica a nivel mundial. Este discurso se estructura a partir de la observación de nuestras desventajas económicas, tecnológicas y culturales que obstaculizan la inserción de América Latina en la sociedad global. Para los viudos de la guerra fría Internet encierra una tremenda sospecha. No puede ser cierto un espacio determinado técnicamente para la horizontalidad. Para los entusiastas internet es la tierra prometida, donde se hacen realidad las utopías igualitarias, democráticas, y comunitarias. Lo cierto es que Internet en sí misma no es ni lo uno ni lo otro, requiere ser construida socialmente. Para ello las premisas fundamentales sobre la cual construir social y políticamente internet, tienen que ver con una visión que establezca el conocimiento como el principal capital estratégico de las naciones y la generación de las condiciones que incentiven el esfuerzo público y privado que garantice la equiparidad social en el acceso a las nuevas tecnologías. Sobre esa base se podrá avanzar en acciones que favorezcan una estructuración participativa del poder y no su concentración, con una ética que se guíe por criterios de responsabilidad social y no por la sola rentabilidad, que se oriente para preservar la diversidad y no para homogeneizar. En otros términos posibilitar la gestión de la inteligencia social. La noción de inteligencia social ha sido propuesta por Jéquier y Dedijs³⁰ para referirse al proceso de recolección, almacenamiento, análisis y evaluación de información a partir del cual se pueda generar conocimiento para la acción social o, en el contexto de los países menos desarrollados, para los fines inmediatos del desarrollo.

Más allá de los discursos que satanizan o romantizan las posibilidades de las tecnologías de información, considero relevante levantar preguntas por la configuración de nuevas formas de ejercicio de la ciudadanía y la democracia. En este sentido me pregunto ¿De qué manera puede Internet cambiar la distribución del poder, en el ámbito local, nacional, regional y global? En

relación a la ciudadanía y la democracia: ¿empodera a los actores menos favorecidos, favorece la participación, o acaso la banaliza? ¿Existe un potencial de democratización y de refuerzo de la vida comunitaria?

Notas

- ¹ Rosanvallón, Pierre. 2000. "La Globalización exige un nuevo contrato social". Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Temas de desarrollo humano sustentable N°4. Santiago.
- ² Giddens, Anthony. 1998, "Más allá de la derecha y la izquierda, una nueva política para el nuevo milenio". PNUD, Instituto Internacional de Gobernabilidad, serie Instituciones y Desarrollo, N°2.
- ³ González, Felipe, 2000. "Economía Global y Progreso Global". En: Heraldo Muñoz compilador, "Globalización XXI, América Latina y los desafíos del nuevo milenio". Editorial Aguilar, Santiago.
- ⁴ García Canclini, Néstor. 1995. Consumidores y Ciudadanos. conflictos multiculturales de la globalización. Grijalbo, México D.F.
- ⁵ Azuaje, Francisco Javier, 1997. "Abordar la superautopista desde una carretera de tierra". En: Nueva Sociedad N°147, Caracas.
- ⁶ Es distinto sostener que la hegemonía del idioma limita las posibilidades de acceso a la información, que sostener que amenaza la existencia de otras lenguas.
- ⁷ A pesar de la distinción entre sociedad de la información y sociedad informacional ha primado el uso de la primera por su fuerza comunicativa. Incluso Castell, que desarrolla tal distinción, utiliza la primera con el contenido de la segunda.
- ⁸ Negroponte, Nicholas, "Ser Digital". Atlántida. Argentina, 1995.
- ⁹ Castells, Manuel, La Era de la Información. Economía, Sociedad y Cultura vol. I La Sociedad Red.. Alianza Editorial, Madrid, 1997. pp.445
- ¹⁰ Subsecretaría de telecomunicaciones.
- ¹¹ Al respecto ver: Delich, Francisco, 2000, "Estado, Sociedad y Mercado" en "Inserción Económica Internacional de América Latina", varios autores, FLACSO-Chile.
- ¹² Weber, Max, "Economía y Sociedad". Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
- ¹³ Ver en: <http://www.uoc.es>
- ¹⁴ Existen símbolos en la red que aluden a diferentes emociones. Se les llama emoticons. Dentro de los más utilizados están: :-) (alegre) :-((triste) :-o (sorprendido)
- ¹⁵ Como podrían ser intereses comerciales no declarados. La sanción contra los intrusos es fuerte, miles de mensajes hostiles incendian al mal ciudadano electrónico.
- ¹⁶ Mathias, Paul en "La Ciudad Internet", 1998, pp. 16
- ¹⁷ La discusión respecto a la regulación en internet refleja viejos debates entre liberales y reguladores. Al respecto Paul Mathias señala: "La idea de reservar a las fuerzas del mercado y de la ley el desarrollo de la red y de la regulación de los intercambios informacionales, presenta una dificultad singular, de la que la tradicional oposición entre la política liberal e intervencionista es un síntoma significativo. En cierto sentido, la problemática de la persona, de su estatuto y de su libertad, resurge como un avatar de la problemática puramente económica (...) el discurso liberal sostiene que los flujos de ideas y bienes deben circular sin interrupciones, interferencias ni intercepciones. Por lo tanto es comprensible que la libre circulación de ideas se solape con la libre circulación de bienes y servicios, que no son más que la materialización de las mismas. La lógica intervencionista apoya su mecanismo coercitivo en un principio simétrico: como quiera que hay que controlar los flujos mercantiles, para preservar el orden económico y la regularidad de su funcionamiento, hay que controlar también las ideas en tanto expresiones intelectuales de la capacidad económica.

18 Con "liberales comunitaristas" pretendo distinguir de los "liberales comerciales".
19 <http://www.ecitizen.gov.sg>

20 "Internet y Desarrollo Social, Estudio de Caso: Telecentro Comunitario El Encuentro".
21 <http://www.accesouniversal.net>

22 Puede parecer extraño decir usuarios de Internet de estrato socioeconómico bajo. La
23 razón por la que ellos acceden es por que existe un centro de acceso comunitario donde
24 además de acceso se ofrece capacitación en computación y navegación.
25 www.estado.cl

26 Castells, Manuel, "La Era de la Información. Economía, Sociedad y Cultura vol. 2, El
27 Poder de la Identidad". Alianza Editorial, Madrid, 1997.

28 Al utilizar "mundo real" no pretendo sugerir que Internet no es un mundo real, puesto que
29 lo es tanto como cualquier artefacto cultural. Más bien me refiero al mundo off line.

30 Algunas direcciones de movimientos por los derechos de los usuarios de internet ver en:
España: www.aui.es

Italia: www.notut.ml.org/netstrike

Alemania: www.gamespy.de/internetstreik

Francia: www.mygale.org/01/greve

Chile: www.acui.cl

Si bien el texto es el lenguaje básico de comunicación, hay comunidades que comparten
información a través de archivos de audio o imagen, dependiendo del tipo de comunidad
que se trate.

http://www.tele-centros.org/manifiesto/manif_sp.html

<http://www.scn.org/cpsr/diac-00/seattle-statement.spanish.html>

<http://www.lacultura.com.ar/infopolis/derechos.html>

Citado en Azuaje, Francisco Javier, 1997. "Abordar la superautopista desde una carretera
de tierra". En: Nueva Sociedad N° 147, Caracas.

BIBLIOGRAFIA

- Alderete, Francisco y Araya, Rodrigo, Internet y Desarrollo, Telccentro comunitario de Peñalolén. En: [Http://www.accesouniversal.net](http://www.accesouniversal.net)
- Azuaje, Francisco Javier, 1997. "Abordar la superautopista desde una carretera de tierra". En: Nueva Sociedad N°147, Caracas.
- Baño, Rodrigo, 1998, "Participación ciudadana: elementos conceptuales". En: Correa, Enrique y Noé, Marcela, eds. *Nociones de una ciudadanía que crece*. Santiago, FLACSO-Chile pp. 15-37
- Banco Mundial, 1999. "El Conocimiento al Servicio del Desarrollo", *Informe sobre Desarrollo Mundial*, Washington, D.C.
- Ceballos, Florencio. La Máquina de los Milagros. Informática. Escuela y Modernización. En [Http://www.accesouniversal.net](http://www.accesouniversal.net)
- CEPAL, 1999. "Gestión de la información y de la tecnología de la información en el gobierno central y local". *Serie Información y Desarrollo*, Santiago de Chile, Volumen N° 9.
- Castells, Manuel, *La Era de la Información. Economía, Sociedad y Cultura e vol.*, Alianza Editorial, Madrid, 1997.
- Delich, Francisco, 2000. "Estado, Sociedad y Mercado" en "Inserción Económica Internacional de América Latina", varios autores, FLACSO-Chile.
- Garretón, Manuel Antonio, 1996, "Ciudadanía y Desarrollo". En: Tablero, revista del convenio Andrés Bello, N°52, Colombia.
- Giddens, Anthony, 1998, "Más allá de la derecha y la izquierda. una nueva política para el nuevo milenio". PNUD, Instituto Internacional de Gobernabilidad, serie Instituciones y Desarrollo, N°2.
- Gómez, Ricardo. "Latinoamérica en el Salón de los Espejos de Internet", CIID-Montevideo, 2000. <http://www.idrc.ca/pan/pubhalls.htm>
- González, Felipe, 2000. "Economía Global y Progreso Global". En: Heraldo Muñoz compilador, "Globalización XXI. América Latina y los desafíos del nuevo milenio". Editorial Aguilar, Santiago.
- Ibarra, David, *El nuevo orden internacional*. Editorial Aguilar, México, 1999.
- Ianni, Octavio, 1999. "El príncipe electrónico" *Revista de Ciencias Sociales*, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, Volumen N° 10.
- Ibañez, Jesús, *El Regreso del Sujeto. La Investigación social de segundo orden*. Editorial Amerinda, Santiago, 1991.
- Kennedy, Paul, *Hacia el siglo XXI*. Plaza & Janes, España 1998 (4a. Edición). En espacial Capítulo VII, "El futuro del Estado-Nación".
- Mathias, Paul, 1998, "La Ciudad Internet", Ediciones Bellaterra, Barcelona.
- Maurás Marta, 2000. "Un comentario sobre la sociedad civil y la nueva agenda social internacional". En : Heraldo Muñoz compilador, "Globalización XXI, América Latina y los desafíos del nuevo milenio". Editorial Aguilar, Santiago.
- Negroponte, Nicholas, *Ser Digital*, Atlántida, Argentina, 1995.
- PNUD, Informe sobre desarrollo humano 1999. (Mundialización con rostro humano). Mundi Prensa Libros, Madrid, 1999.
- Przeworski, Adam, 1991, "Democracia y Mercado", Cambridge University Press.
- Rosavallón, Pierre, 2000. "La Globalización exige un nuevo contrato social". Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Temas de desarrollo humano sustentable N°4, Santiago.
- Sartori, Giovanni, *Teoría de la Democracia*, tomo 2: Los Problemas Clásicos, rei argentina, 1990.
- Soros, George, *La crisis del capitalismo global, la sociedad abierta en peligro*. Argentina,

1998.

Weber, Max, "Economía y Sociedad", pg.33. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
A. Marshall. Conferencias, Cambridge, 1949. Tomado de : Revista española de investigaciones Sociológicas, N°79. Julio-Septiembre 1997. p297-344.

Hobbes, Leviatán, México. Fondo de Cultura Económica.

Waterman. Peter. 1998. "El Mundo Feliz de Manuel Castells". En: Nueva Sociedad N°157. Caracas.

García Canclini, Néstor. 1995. Consumidores y Ciudadanos, conflictos multiculturales de la globalización. Grijalbo, México D.F.

Finquelievich Susana. 2000. Derechos ciudadanos en la era de Internet: una propuesta tentativa. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

En : <http://www.lacultura.com.ar/infopolis/dcrechos.html>

Franco, Jean. 1997. La globalización y la crisis de lo popular. En: Nueva Sociedad N°149, Caracas.

Rutllant, Claudio. Chile 2005, <http://www.accesouniversal.net>, 1998.

Tapia, Gonzalo y Rutllant, Claudio, "Capital Social y Masa Crítica", <http://www.accesouniversal.net>

UNESCO. 1996. "Las Tecnologías de la Información y la Comunicación en el Desarrollo", <http://www.platino.gov.vc/unesco.htm>

World Economic Forum. Informe de Competitividad, <http://www.wef.org>

Telecentro Comunitario de Peñalolén, <Http://www.elencuentro.cl>

Telecentros en el mundo, <http://www.telecentro.cl>

Chudnovsky Mariana. "Ciudadanos del Mundo Conectaos". www.hipersociologia.org.ar/papers/chudnosp.htm

Daly. John A.. Will the Internet Promote Democracy? En: http://www.cisp.org/imp/september_2000/daly09_00daly.htm