

# CHILE

96



**ANALISIS Y  
OPINIONES**

**Nueva Serie Flacso**

# Índice

<b>PRESENTACIÓN</b>	5
---------------------	---

## INTRODUCCIÓN

<b>Chile: una transición prolongada que busca la modernización y la equidad</b> <i>Francisco Rojas Aravena</i>	7
---	---

## POLÍTICA

<b>La tranquilidad de un gobierno que descansa en la economía</b> <i>Rodrigo Baño Ahumada</i>	19
--	----

<b>Una mirada a 1996, una reflexión sobre 1997</b> <i>Enrique Correa</i>	29
---	----

<b>Los desafíos de la profundización democrática</b> <i>Manuel Antonio Garretón M.</i>	33
---	----

<b>El Chile actual y su secreto</b> <i>Tomás Moulian</i>	41
---	----

## COMUNICACIONES

<b>Comunicación masiva, opinión pública y política</b> <i>José Joaquín Brunner</i>	47
---	----

<b>Qué vieron los chilenos en la agenda televisiva del año 1996</b> <i>Giselle Munizaga</i>	57
--	----

## GÉNERO

<b>Corriendo y describiendo tupidos velos</b> <i>Teresa Valdés y Marisa Weinstein</i>	67
--	----

<b>Acuerdos comerciales, empleo e igualdad de oportunidades. ¿Qué le conviene a Chile?</b> <i>Alicia Frohmann</i>	79
--	----

## MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

**Sobre la modernización de la gestión pública en Chile hoy**  
*Jorge Chateau* 91

**El proceso de descentralización: una mirada sociopolítica**  
*Eduardo Morales M.* 99

## RELACIONES EXTERIORES

**Política exterior: ya nos reinsertamos... ¿y ahora qué?**  
*Gabriel Gaspar y Paz Verónica Milet* 107

## POLÍTICAS SOCIALES

**Las políticas sociales en Chile**  
*Clarisa Hardy* 119

**Nuevas formas de integración y conflicto en el campo chileno**  
*Sergio Gómez* 137

**Educación: sinopsis de las iniciativas gubernamentales 1990-1996**  
*Cristián Cox* 151

## RELACIONES CIVILES-MILITARES

**Militares en Chile: ni completa autonomía ni total subordinación**  
*Claudio Fuentes* 165

# Presentación

En esta última década el mundo ha cambiado vertiginosamente y continúa en un proceso acelerado de transformaciones cuyas repercusiones se expresan a lo largo y ancho del planeta. Chile también cambia velozmente. En pocos años se han producido transformaciones profundas, de carácter estructural, acentuadas por el proceso de globalización.

El Chile del 2.000 será muy distinto al del inicio de la década de los noventa cuando fue restablecida la democracia.

Pensar a Chile, entregar análisis y opiniones sobre sus principales desarrollos políticos y sociales, es una tarea compleja, que debe ser abordada en forma multidisciplinaria y plurisectorial. FLACSO-Chile, por medio de este número especial de la Nueva Serie de publicaciones de la Facultad, se ha propuesto compartir sus reflexiones, las distintas miradas con que analizamos y opinamos sobre nuestra sociedad.

Con esta publicación buscamos como objetivo principal poner en debate algunos de nuestros análisis y opiniones, recoger otras visiones, debatir los temas políticos y sociales centrales y contribuir a mejorar el conocimiento sobre nuestra sociedad.

Adicionalmente, nos propusimos establecer un espacio en el cual integrásemos el pensamiento de distintas generaciones de investigadores de FLACSO, así como de algunos colaboradores cercanos. Los intelectuales de la institución, en la década de los ochenta, realizaron aportes significativos a la conceptualización del proceso de transición y redemocratización nacional. En plena década de los noventa, cumplen altas responsabilidades en otros ámbitos institucionales, gubernamentales y privados. Esta publicación integra ese pensamiento con el de quienes hemos tenido la responsabilidad de continuar el desarrollo del conocimiento en el ámbito de las ciencias sociales, como una de las misiones de FLACSO en Chile, América Latina y el Caribe.

En el cumplimiento de este objetivo la institución constituyó un Comité Editorial, conformado por Rodrigo Baño, Angel Flisfisch, Claudio Fuentes, Teresa Valdés y Marisa Weinstein, la que actuó como coordinadora.

En siete secciones han sido abordados los principales aspectos que dicen relación con la política, las comunicaciones, los temas de género, la política exterior, las relaciones civiles militares y las políticas sociales. Entre las políticas sociales que relevamos se analiza el programa de superación de la pobreza, los cambios en el ámbito educativo, las políticas hacia la agricultura y los procesos de descentralización y modernización de la gestión pública.

La publicación de este libro y la elaboración de los artículos que contiene, es posible por el apoyo que diversas instituciones filantrópicas de cooperación brindan a las actividades de FLACSO-Chile. En los últimos años, la institución ha contado con contribuciones significativas de fundaciones norteamericanas, especialmente de la Fundación Ford, la Fundación MacArthur y la Fundación Mellon. En el ámbito europeo cabe destacar el auspicio del Instituto de la Mujer del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España, y de la Fundación Friedrich Ebert, de Alemania. En el ámbito nacional, distintas instituciones privadas y gubernamentales han posibilitado el desarrollo de las tareas académicas, de investigación, consultoría y extensión que cumple FLACSO-Chile.

*Francisco Rojas Aravena*  
**Director a.i.**

Santiago, abril de 1997.

## Introducción

# Chile: una transición prolongada que busca la modernización y la equidad

*Francisco Rojas Aravena*

Profesor-Investigador, FLACSO-Chile

Chile continuó creciendo en 1996. El Producto Interno Bruto (PIB) se incrementó en un 7,2%, completándose más de una década de crecimiento ininterrumpido y con una tasa promedio superior al 6,5% anual. La tasa de desocupación en 1996, fue de un 6,5%. El desempleo ha disminuido a lo largo de los años y se ha estabilizado en una tasa de alrededor del 6% anual, lo que se corresponde con las cifras históricas publicadas en los niveles más bajos. La inflación, por su parte, ha mostrado una tendencia decreciente en la última década. De una cifra cercana al 30% en 1990, se ha alcanzado un índice de inflación de un dígito en los tres últimos años. En 1996 la inflación fue de un 6,6%. El crecimiento económico del país le ha permitido no sólo cumplir y honrar sus obligaciones respecto de la deuda externa, sino que Chile ha efectuado pagos adelantados con lo cual la relación entre deuda externa neta y exportación de bienes y servicios se ha reducido, llegando en 1995 al 0,4%. Todos los indicadores macroeconómicos muestran comportamientos positivos. Chile se ubica entre los países de mayor crecimiento en América Latina<sup>1</sup>.

La amplia inserción comercial y económica de Chile se expresa en un cada vez mayor porcentaje del PIB vinculado al ámbito externo. Este alcanza a más de un 35%. Sin embargo, cabe destacar que los productos primarios representan cerca de un 60% de las exportaciones totales. Desde la perspectiva de los mercados Chile ha buscado mantener una gran diversificación, lo que se ha mantenido y profundizado por medio de acuerdos comerciales y de convenios que facilitan el comercio recíproco con las diversas áreas del mundo<sup>2</sup>.

Sin embargo, este buen desempeño macroeconómico, unido a la estabilidad política, y al éxito de la inserción internacional muchas veces llevan a descuidar la atención sobre otros aspectos más problemáticos, en especial, el tema de la pobreza y la equidad. Hoy día resolver el tema de la pobreza significa abordar los problemas

---

<sup>1</sup> CEPAL, **Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe 1996**. Naciones Unidas, Santiago, diciembre 1996.

<sup>2</sup> Banco Central de Chile. **Indicadores de Comercio Exterior**. Santiago, septiembre 1996.  
Naciones Unidas, CEPAL, **Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe**. Santiago, diciembre 1996.

de la exclusión social<sup>3</sup>. A lo anterior se unen los enclaves no democráticos de la constitución política del Estado, que afectan la calidad de la política y el tipo de debate que se establece en el sistema político.

La mirada al desarrollo nacional y a las metas alcanzadas en 1996 y su proyección hacia el final del siglo, muestran una tendencia positiva. El futuro se percibe mejor que el presente, con un mayor progreso, expectativas de crecimiento, esperanzas de mejoramiento, estabilidad y paz. Este es el futuro previsible para los chilenos.

En efecto, cuando se analizan las opiniones y actitudes de la población y se le consulta sobre las expectativas sobre su situación personal futura, un 53% considera que mejorará, un 38% estima que se mantendrá igual y sólo un 7% considera que empeorará (el 2% no responde). Al consultarse sobre las expectativas respecto de la vida de los hijos en relación a la de los padres el 81% considera que será mejor, el 11% igual y sólo un 4% que será peor (el 4% no responde). La visión más cercana sobre la variación de los ingresos personales en los próximos 12 meses muestran que el 40% piensa que aumentarán, sólo un 5% estima que bajarán y la mayoría, el 51%, considera que se mantendrán igual (no responde el 4%). No obstante lo anterior, las expectativas sobre la pobreza en el próximo quinquenio muestran una prevención significativa: el 48% estima que aumentará, el 22% que disminuirá y el 30% que se mantendrá igual<sup>4</sup>.

La construcción de consensos básicos en torno a aspectos fundamentales del desarrollo nacional, posibilitan una mirada más estable y promisorio del futuro. En el resultado de la Encuesta realizada por FLACSO, aparece que un 82% de las personas consultadas señalan que Chile es una sociedad que avanza, una cifra similar, un 78% indica que Chile está cambiando en forma positiva<sup>5</sup>.

Como parte de esos consensos, se establece un espacio para expresar las diferencias y desacuerdos de manera abierta con una perspectiva constructiva para el país, aunque el debate político sea muy duro. Lo anterior es lo que permite diferenciar entre políticas de Estado y políticas gubernamentales y opciones partidarias. En torno a las políticas de Estado se articulan los grandes consensos nacionales. Las opciones partidarias y las políticas gubernamentales reflejan los intereses y las alternativas de quienes cuentan con el respaldo político electoral de la sociedad chilena.

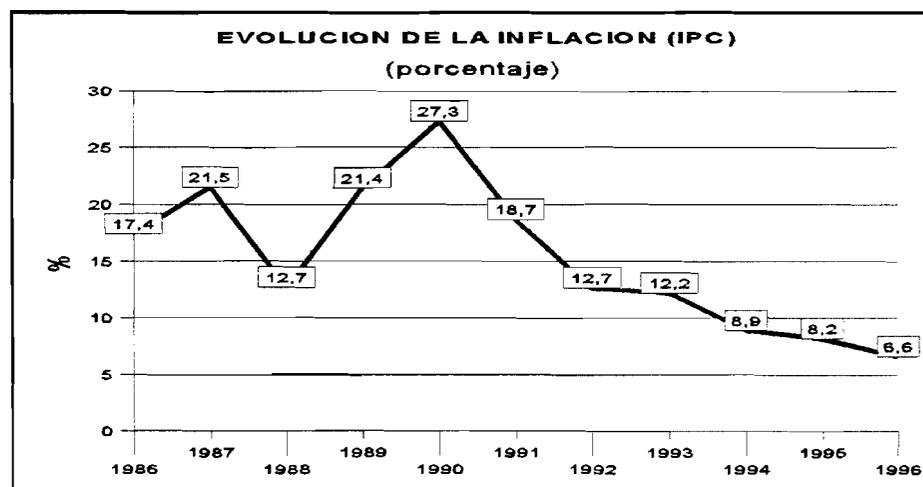
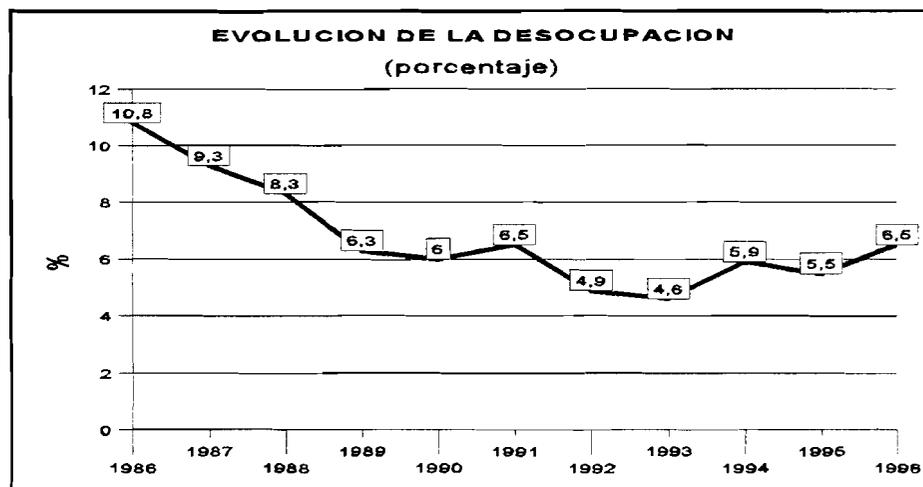
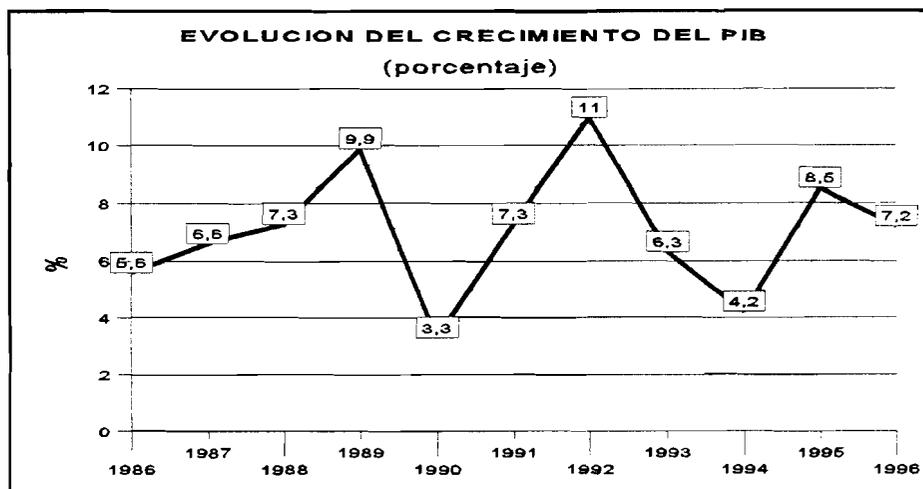
Chile vivió el último año, al igual que el quinquenio anterior, en concordia, con un alto grado de estabilidad política. La convivencia pacífica no polarizada caracteriza al sistema político nacional. Los conflictos se desarrollan y manejan en un espacio y por mecanismos en los cuales opera el imperio de la ley, sin quebrantar la

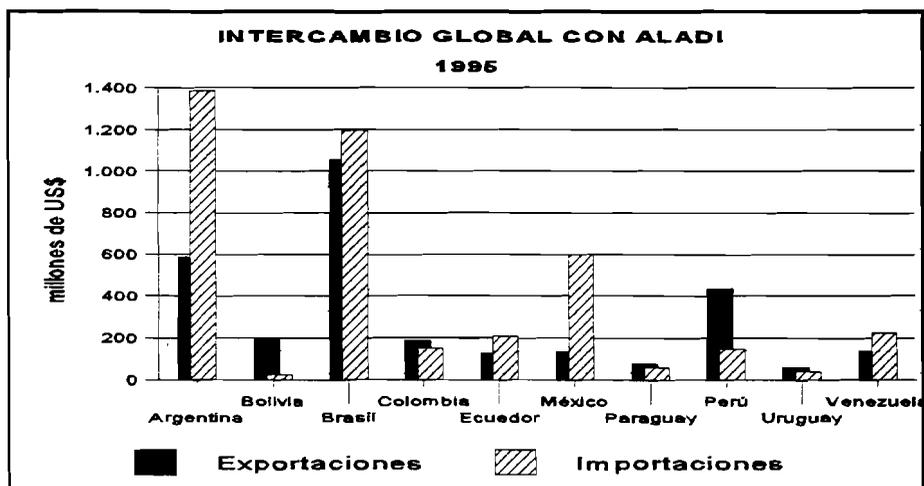
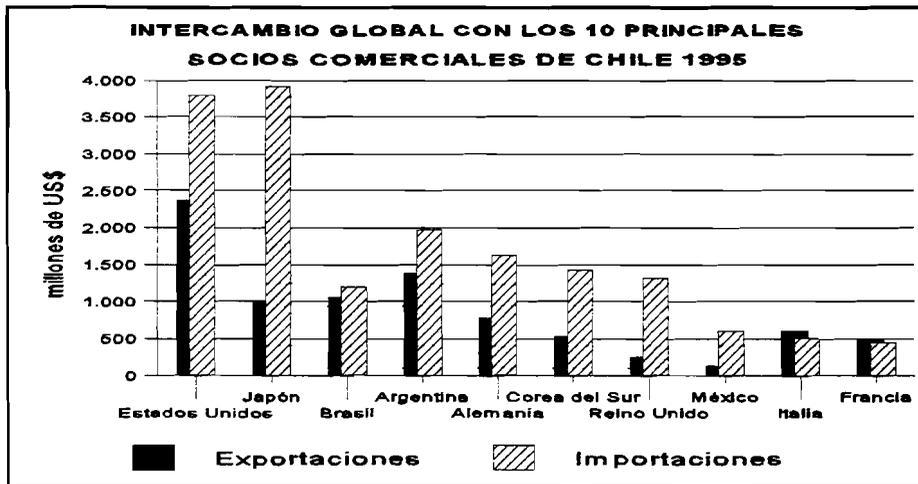
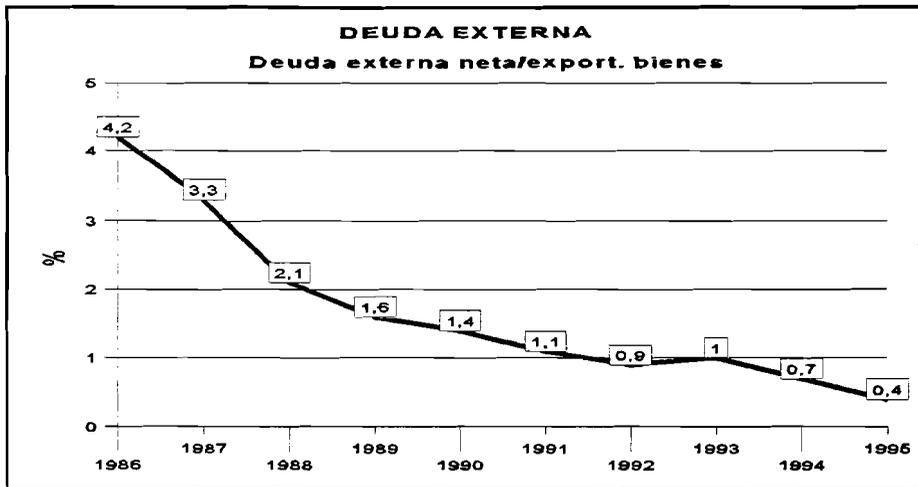
---

<sup>3</sup> Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza, **La pobreza en Chile: un desafío de equidad e integración social**, Dos tomos. Santiago, 1996.

<sup>4</sup> **Informe de encuesta: Representaciones de la sociedad chilena: opiniones y actitudes**. Area de Educación y Cultura, FLACSO-Chile, Santiago, 1995.

<sup>5</sup> *Ibid.*

**DESEMPEÑO MACROECONOMICO 1986-1996<sup>1</sup>**<sup>1</sup>Fuente: Banco Central, INE y Ministerio de Economía.



Fuente: Banco Central. Indicadores de Comercio Exterior. Septiembre 1996.

paz social. Chile es percibido como un país tolerante. El 54% de los entrevistados en el estudio de opinión realizado por FLACSO, indica que es un país bastante tolerante. Un 9% lo considera muy tolerante. Un 28% poco tolerante y un 7% nada. A la vez, consultado sobre si el país es conflictivo, un 44% considera que es poco conflictivo, un 16% nada; pero significativamente, un 35% de las opiniones se inclinan a señalar que es bastante conflictivo, a lo que se podría unir el 4% que lo califican de muy conflictivo. Esta última opinión es importante ya que cuando se consulta sobre si la sociedad es cada día más agresiva, un 80% de los consultados responde en forma afirmativa<sup>6</sup>. De allí la importancia de la permanente construcción de consensos y de generación de espacios de diálogo e interlocución que posibiliten la participación efectiva de la ciudadanía.

Todo este panorama es muy alentador. No obstante, puede llevar a la autocomplacencia; como lo enfatizó el Canciller José Miguel Insulza, a propósito de la notable fuga de los presos rodriguistas de la cárcel de alta seguridad.

Una de las situaciones más complejas y que mayor incidencia puede tener en la gobernabilidad y estabilidad del país, se refiere a la distribución del ingreso nacional. Las cifras entregadas por el Banco Mundial deben llamar a una alerta importante<sup>7</sup>. En efecto, el 20% más alto capta el 61% de los ingresos. La diferencia con el 20% más pobre es abismal. Sólo países como Brasil, Sudáfrica, Zimbabwe y Guatemala poseen un nivel de concentración del ingreso como el chileno. Este cuadro evidencia un nivel de exclusión que se hace irresistible. El mirar sólo el crecimiento sin prestar atención a la distribución del ingreso, es otra forma de evitar mirar los problemas y las trabas de nuestro desarrollo económico y de los problemas de equidad que evidencia nuestra sociedad.

La autocomplacencia nos puede llevar a no reconocer los problemas que debemos enfrentar y, por lo tanto, a minar las opciones para alcanzar el desarrollo. La autocomplacencia puede obnubilarnos impidiéndonos delinear el mejor derrotero futuro. ¿Cómo valorar adecuadamente los avances?, ¿cómo reconocer y contribuir a estabilizar aquellos aspectos positivos, pero a la vez cómo coayudar a evidenciar las carencias y a proponer alternativas? Desde la perspectiva de una institución académica como FLACSO, el punto de partida está en mejorar nuestros análisis y nuestra información sobre la realidad nacional. Estudiar, diseñar y evaluar alternativas de solución a los principales problemas que enfrenta la sociedad chilena. Lo anterior se enriquece en la medida en que el trabajo de análisis y propuesta se contrasta con la opinión de los actores y se generan espacios de diálogo y participación, para la evaluación conjunta gubernamental y no gubernamental de las políticas que llevan al desarrollo nacional.

---

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Banco Mundial, *From Plan to Market, World Development Report 1996*, Oxford University Press, New York, 1996.

## Distintas dimensiones del Chile 96

### *¿Qué le interesó a los chilenos en 1996 y quiénes son los chilenos interesados en los temas de política pública?*

En el artículo **Comunicación masiva, opinión pública y política**, José Joaquín Brunner hace un análisis de la agenda que producen los medios y la estratificación del público que consume dicha información. Allí reflexiona sobre cómo debe relacionarse un gobierno democrático en el ámbito de las comunicaciones. Esta reflexión y sus vinculaciones con la agenda efectiva poseen alta significación ya que las percepciones de la mayoría del país se forman a partir de estas imágenes televisivas. En ellas se establece un universo referencial del deber ser y de lo posible.

Por su parte, Giselle Munizaga se adentra en un análisis comparado de los temas relevantes de los noticieros de la televisión chilena, en su artículo **Qué vieron los chilenos en la agenda televisiva del año 1996**. El tema de la elección municipal recorrió una parte importante de los noticieros durante 10 meses. El tema de la sequía que afecta al país ocupó un lugar relevante durante ocho meses. El tema de la asociación chilena al MERCOSUR y el caso Guzmán estuvieron presente en las pantallas a lo largo de siete meses. Los noticieros entregan una perspectiva altamente focalizada en asuntos nacionales, sólo un 12% del tiempo total fue destinado a cuestiones internacionales. Del acontecer nacional, el fútbol y más en general el deporte, acaparó la mayor parte del tiempo. De los grandes temas de interés emergen los referidos a seguridad ciudadana y los derivados del ámbito social. Si se miran las encuestas estos son los temas más relevantes para la gente<sup>8</sup>.

El panorama en 1997, estará centrado necesariamente en las elecciones parlamentarias como un tema que recorrerá de manera significativa el año.

### *Cooperación internacional y contribución a la paz*

Chile contribuyó de manera efectiva a la seguridad internacional y a la promoción de la cooperación y el diálogo entre las naciones. Con ello busca generar un ambiente propicio a nivel global para potenciar el desarrollo nacional y, a la vez, efectuar su contribución a la superación de los problemas que aquejan a una parte significativa de la humanidad. El fin de la guerra fría eliminó las restricciones y destruyó las barreras que impedían la manifestación violenta de muchos conflictos de diverso origen y que afectan a parte significativa de poblaciones en los distintos continentes. Contribuir a la estabilidad internacional es contribuir a limitar la guerra, a generar las condiciones para restablecer la paz, a establecer oportunidades para el crecimiento y los intercambios de todo tipo.

La contribución chilena en este ámbito se expresa de manera especial en la participación nacional en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, responsabilidad que asumió el país para el bienio 1996-1997. Chile también contribuyó con la

---

<sup>8</sup> Informe de Encuesta, op. cit. También Instituto Libertad y Desarrollo, **Temas públicos**, No. 323. Santiago, 24 de enero de 1996.

labor de verificación de Naciones Unidas y del cumplimiento del mandato referido a eliminación de las armas de destrucción masiva. Para ello, Chile envió un contingente de la Fuerza Aérea de Chile a Irak.

En el ámbito hemisférico el país aportó de manera sistemática, tanto en el terreno como en la acción diplomática, con la resolución del litigio entre Ecuador y Perú. Chile participa activamente en la Misión de Observadores Militares entre Ecuador y Perú en el Alto Cénepa y los diplomáticos nacionales promueven la resolución definitiva en el marco de los Países Garantes del Protocolo de Río de Janeiro de 1942.

Chile fue sede, en 1996, de la Cumbre de Presidentes y Jefes de Estado de Iberoamérica. El tema de la gobernabilidad democrática congregó a los máximos dignatarios de América Latina, España y Portugal. Alcanzar la gobernabilidad en el ámbito de cada uno de los Estados soberanos, es contribuir a la estabilidad global. La ingobernabilidad doméstica genera derrames de inestabilidad más allá de las fronteras, los cuales afectan las relaciones bilaterales y con ello el clima general de entendimiento entre las naciones.

La política global de inserción internacional y de cooperación reafirman esta perspectiva. En la medida en que el país crece y se desarrolla, se refuerzan los lazos de interdependencia regionales y globales. Con ello se reafirma que la seguridad internacional es una responsabilidad de todos. La contribución del país en esta área ha sido importante y lo seguirá siendo en el futuro.

### ***Globalización, interdependencia y garantías recíprocas***

Alcanzar la estabilidad macroeconómica no depende sólo de las decisiones nacionales; sus resultados se vinculan crecientemente al proceso de globalización. La interconexión global de las economías, la movilidad del capital, la facilidad creciente del transporte, la aceleración de las comunicaciones; facilita los vínculos comerciales y las relaciones entre Estados ubicados en regiones geográficas muy diversas. En este contexto el *riesgo país* juega un rol determinante. Pero va más allá, el riesgo región afecta las percepciones globales sobre una determinada área incidiendo en las decisiones económicas y políticas que se toman sobre ella. De allí la importancia de generar garantías. Establecer formas crecientes de predictibilidad y de coherencia en los comportamientos, contribuye de manera significativa a bajar el riesgo región y el riesgo país; y, a consolidar las percepciones de estabilidad que son esenciales para el desarrollo económico de largo plazo.

Establecer un patrón de comportamiento que potencie los beneficios de la globalización, significa desarrollar políticas que busquen alcanzar la estabilidad, por medio del imperio de la ley. La legalidad y el respeto a los tratados cumple un rol fundamental.

En el contexto latinoamericano la consolidación democrática con un sentido de equidad no solo responde a un imperativo ético de la convivencia social, sino que reafirma las posibilidades de alcanzar la estabilidad política y social. El liderazgo

democrático genera espacios legítimos de resolución de conflictos, establece oportunidades para construir un marco de eficiencia y buen gobierno que se traducirán en predictibilidad y políticas claras. La modernización del Estado es un prerrequisito para una gestión eficiente que ponga el acento en la calidad de los servicios prestados. La institucionalidad estatal debe renovarse acorde a las grandes tendencias nacionales e internacionales que destacan el valor de la democracia, lo cual significa construir nuevos espacios de participación ciudadana en la toma de decisiones nacionales.

Chile ha desarrollado una estrategia de inserción internacional caracterizada por el regionalismo abierto. Es decir, por una vinculación con el sistema económico internacional que genera opciones preferenciales en el marco regional, pero sin establecer pautas de comportamiento discriminatorios. En este sentido, el regionalismo abierto impulsado por Chile lo liga estrechamente a América Latina. "En Chile consideramos que debemos comenzar nuestra inserción internacional con la sólida construcción del entendimiento entre los países de América Latina. Los tiempos que vivimos han hecho de la coordinación e integración a nivel regional algo urgente y concreto"<sup>9</sup>.

Durante 1996, Chile suscribió los acuerdos de liberalización comercial más importante en muchas décadas: firmó el acuerdo del MERCOSUR, suscribió un Acuerdo con la Unión Europea y rubricó un acuerdo con Canadá. También continuó avanzando en los vínculos con los países del APEC. En el ámbito latinoamericano los convenios suscritos en el período anterior, en especial con México y Colombia, llegaron a su etapa de culminación estableciendo un arancel cero para la inmensa mayoría de los intercambios.

Un análisis de los principales aspectos de la política exterior chilena se efectúa en el artículo de Gabriel Gaspar y Paz Verónica Milet, **Política exterior: ya nos reinsertamos... ¿y ahora qué?**

Vinculado con los temas de la política exterior y con los referidos al análisis de la condición social y política de la mujer se encuentra el artículo de Alicia Frohmann, **Acuerdos Comerciales, empleo e igualdad de oportunidades. ¿Qué conviene a Chile?**. En este artículo se analiza la incorporación a los acuerdos comerciales de temáticas referidas a aspectos no económicos, pero que poseen gran incidencia en el desarrollo de los países, en particular el medio ambiente, las condiciones sociales y dentro de estas el tema del género. Una evidencia de lo anterior se encuentra en el Acuerdo suscrito con Canadá; situación que pudiese repetirse en el proceso negociador con otros países o bloques comerciales, con los cuales Chile está en negociación.

### ***Sistema político: democracia tutelada o complejo proceso de transición***

En Chile se desarrolla un proceso de *transición prolongada*, éste se inició con el plebiscito en el año 1988, continuó con la elección presidencial de 1989 y la asunción de

---

<sup>9</sup> Chile, Informe Nacional: Cumbre sobre desarrollo social, Ministerio de Planificación. Santiago, 1995.

las nuevas autoridades en marzo de 1990. La transición a la democracia en Chile habrá significado un lapso de dos gobiernos democráticamente electos y su ejercicio del poder por una década, sin que ello significara la conclusión de este proceso. Si algo caracteriza al proceso de transición chileno es su prolongación temporal.

Un segundo aspecto del sistema político nacional se vincula a los denominados enclaves autoritarios en la Constitución. Ello ha generado distintas visiones sobre el sistema político nacional en las cuales se percibe al país desde ópticas que lo polarizan desde una caracterización de "tutelaje militar" a otra que reafirma su carácter de "modelo de transición democrática". Chile no es una democracia plena, como producto de los enclaves autoritarios; pero tampoco es un sistema tutelado y orientado por los uniformados. Las percepciones tienden a ubicar al país en torno a dos visiones polares; o bajo un dominio militar absoluto o en un control democrático institucionalizado, en el otro. La complejidad de la transición, sus gradaciones, las características particulares y el "timing", confieren al sistema político chileno características inéditas y que se entienden sólo en su propio contexto.

En las elecciones municipales del mes de octubre de 1996 la coalición de gobierno obtuvo un importante respaldo de la ciudadanía al obtener el 56,1% de las preferencias.

En Chile se desarrollan elecciones regulares, libres e informadas, existe pluralismo y alternancia en los cargos gubernamentales y de representación popular. Las elecciones municipales de octubre de 1996 mostraron una alta participación. Existe división de poderes y la sociedad civil posee canales de expresión. Desde una perspectiva global existe un orden institucional democrático no obstante los enclaves autoritarios. Esto se expresa, en lo esencial, en los senadores designados, la forma de elección del Tribunal Constitucional, la representación que posee el Consejo de Seguridad Nacional. A lo anterior se unen disposiciones particulares de algunas leyes orgánicas, en especial, la referida al sistema electoral que impide la expresión efectiva de la voluntad popular.

El proceso de transición incompleto ha llevado a una tensión entre la democratización y la modernización como los ejes articuladores de la acción gubernamental. Esta tensión se mantendrá en lo que resta del gobierno del Presidente Frei y será un tema recurrente en la agenda política. Es imposible que el país pueda avanzar sin abordar de manera simultánea ambos aspectos.

En la sección referida a los temas políticos de *Chile 96, Análisis y opiniones*, se incluyen cuatro significativos aportes: Rodrigo Baño, **La tranquilidad de un gobierno que descansa en la economía**; Enrique Correa, **Una mirada a 1996, una reflexión sobre 1997**; Manuel Antonio Garretón, **Los desafíos de la profundización democrática**; y, Tomás Moulian, **El Chile actual y su secreto**.

Vinculado a lo anterior, y como uno de los temas recurrentes del proceso de transición se encuentran las cuestiones referidas a las relaciones civiles militares. El artículo de Claudio Fuentes, **Militares en Chile: ni completa autonomía ni total subordinación**, analiza esta temática.

## ***Políticas sociales y equidad***

El mayor desafío del país es superar la pobreza. Chile difícilmente alcanzará un mayor desarrollo y avanzará hacia un mayor grado de modernidad y democracia si una parte significativa de su población esta sumida en la pobreza.

Hace una década casi la mitad del país era pobre. "En 1987 el número de pobres llegaba a casi el 5,5 millones de personas, de las cuales dos millones eran indigentes, representando cerca del 45% de la población nacional total"<sup>10</sup>. Notables esfuerzos se han realizado en estos diez años, alcanzándose importantes progresos; para ello, desde 1990 los temas referidos a la equidad y el acceso al progreso han constituido uno de los ejes centrales que orientan la política nacional, en especial las políticas sociales.

Los éxitos del proceso destinado a reducir la pobreza se evidenciaban ya en 1994 cuando se estimaba que había bajado a unos cuatro millones de personas. La pobreza se ha logrado reducir de manera sostenida. No obstante se constata que la resolución definitiva del problema requiere cambios simultáneos en diversas áreas. En una primera etapa el problema del empleo era el que mayor incidencia tenía en la situación; estudios recientes señalan que este factor dejó de tener primacía. "La falta de empleos no constituye, a inicios de 1997, un factor de importancia en la generación de la pobreza"<sup>11</sup>. Lo reducido de los ingresos sí posee importancia. El acceso al trabajo se asocia además a otros servicios, en especial a la salud.

La superación del problema muestra una tendencia a la desaceleración y la lentificación. Se está llegando a un sector más irreductible, en donde se precisan medidas e incentivos diversos. Es necesario evaluar y reevaluar constantemente los resultados de las políticas sociales, sus efectos en los diversos sectores. La pobreza ha tendido a concentrarse en ciudades intermedias, a ser mas irreductible en las áreas rurales, afecta más a los hogares jóvenes y se expresa con fuerza en hogares que tienen a las mujeres como jefas. Las expresiones más dramáticas por su profundidad y extensión se evidencian en la población infantil. Una perspectiva global de los objetivos, definiciones, conceptos orientadores, las políticas y las acciones en el ámbito del combate a la pobreza, la promoción de crecimiento con equidad es efectuado por Clarisa Hardy, en su artículo **Las políticas sociales en Chile**.

Los estudios realizados y la constatación empírica señala que la pobreza se expresa con gran fuerza en las mujeres. Pero esto va más allá y se evidencian situaciones de discriminación que se manifiesta en otros indicadores referidos al acceso y ejercicio de los derechos a la justicia, participación y otros.

A lo anterior debe vincularse los profundos cambios que se han producido con la incorporación de la mujer al mercado laboral en Chile y América Latina. En efecto, en este ámbito se constata un desfase entre el aporte y la incorporación efectiva al mercado y la subordinación de derechos que allí se expresa.

---

<sup>10</sup> Chile, **Informe Nacional: Cumbre sobre Desarrollo Social**. *op. cit.*

<sup>11</sup> Alberto Etchegaray, **Resultados preliminares. Encuesta sobre oportunidades y disponibilidades de los pobres**, Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza. Santiago diciembre de 1996.

El primer gobierno de la Concertación Democrática creó el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) cuya misión es generar políticas y programas de acción destinados a modificar las situaciones de desigualdad. Ello se expresa en el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres. En el artículo de Teresa Valdés y Marisa Weinstein, **Corriendo y descorriendo tupidos velos**, se analiza el cambio en las relaciones entre hombres y mujeres, a la vez se efectúa un recuento de las principales políticas en esta área.

En el campo chileno es donde se presentan las situaciones más complejas de pobreza. Es allí también donde se evidencian cambios estructurales profundos que han modificado las relaciones laborales y las formas de integración de la población con las empresas agrícolas. El conjunto de las relaciones sociales ha tenido un cambio esencial. La inserción internacional de Chile también ha tenido importantes consecuencias a lo largo de las últimas dos décadas por el tipo de producción y su orientación exportadora. La asociación de Chile con el MERCOSUR completará un proceso de ajuste del agro a las condiciones que impone la integración y la competencia en una economía cada vez más abierta.

El tema de la pobreza en el campo, la defensa de la ruralidad y el impacto de la asociación de Chile al MERCOSUR son los aspectos salientes de la agenda del campo chileno. Estos temas son analizados en el artículo de Sergio Gómez, **Nuevas formas de integración y conflicto en el campo chileno**.

Un factor determinante en el crecimiento económico y el desarrollo es la educación. Los gobiernos de la Concertación Democrática han colocado en este punto un énfasis central. Más aún, el gobierno del Presidente Frei se ha propuesto la meta de duplicar el gasto público en educación al final de su mandato, alcanzando un 7% del PIB, en el año 2000.

En el país la educación básica posee una cobertura universal y una muy amplia cobertura en la educación media, ello asegura un derecho fundamental, el acceso. Sin embargo, la calidad de la educación, la cantidad de recursos, los desarrollos de infraestructura, evidencian carencias que requieren respuestas urgentes. Mejorar la calidad de la educación se transforma en una meta prioritaria. Ello está asociado a la equidad, al posibilitar un mejoramiento en el conjunto del sistema. Mejorar la calidad de la educación conlleva simultáneamente responder a un requerimiento prioritario de la sociedad. El artículo de Cristián Cox, **Educación: sinopsis de las iniciativas gubernamentales 1990-1996**, presenta el contexto y los contenidos fundamentales de las políticas promulgadas en esta área, desde inicios de esta década.

El país ha realizado un enorme esfuerzo incrementando el gasto social de manera significativa en más de un 10%, en un quinquenio. Más aún, el incremento del gasto en el área social es superior al crecimiento del gasto público.

Generar una respuesta global, coherente y de alto impacto para resolver los temas de los sectores más pobres y vulnerables ha significado el rediseño institucional en el aparato gubernamental con el fin de lograr un mayor grado de eficiencia.

Focalizar en los sectores claves, producir un efecto multiplicador. Este rediseño de la institucionalidad de las políticas sociales se vincula con un cambio mayor en la administración central, la descentralización. Este es un proceso nuevo en Chile, cuya historia política e institucional se caracteriza por el centralismo.

El proceso de descentralización se ha implantado desde una decisión del propio gobierno central. Una vez iniciado, se ha comenzado a producir un proceso de transferencias de atribuciones que aún es débil. En ello la institucionalidad de las regiones, la constitución de los gobiernos regionales evidencian una gran debilidad. El desarrollo moderno y sustentable del país obligan a un impulso en el proceso descentralizador; para ello una tarea central consistirá en fortalecer los actores regionales que le otorgarán sustentabilidad al cambio. El artículo de Eduardo Morales, **El proceso de descentralización: una mirada sociopolítica**, aborda esta temática.

El cumplimiento de las diversas metas fijadas en el área social y en el proceso de descentralización, aunado a la eficiencia global del Estado, conllevan a un nuevo concepto sobre la gestión, orientado hacia el logro de resultados, hacia un mejor servicio a la gente y sobre el mejoramiento de la gestión propiamente tal. Estos temas los aborda Jorge Chateau en el artículo **Sobre la modernización de la gestión pública en Chile hoy**.

# La tranquilidad de un gobierno que descansa en la economía

*Rodrigo Baño Ahumada*

Profesor-Investigador, FLACSO-Chile

Pese a la espectacular fuga de la "cárcel de alta seguridad", el año político ha sido tranquilo y normal. Incluso se puede señalar que aún tan impresionante acontecimiento, que generó en lo inmediato una serie de recriminaciones recíprocas entre gobierno y oposición, no tendrá repercusiones mayores, a menos que antecedentes desconocidos le den otro cariz al asunto.

El año 1996 pareciera especialmente apto para darle la razón a quiénes piensan que la imagen del Gobierno está muy ligada al funcionamiento de la economía. En efecto, nuevamente ha sido un buen año para todos los índices de la macroeconomía y nuevamente todas las encuestas señalan un amplio apoyo al Gobierno y a su presidente, lo que se ve corroborado con resultados electorales que no sólo niegan "desgaste del poder", sino que muestran un aumento de respaldo para la Concertación de Partidos por la Democracia. Se llega así a la mitad del período presidencial de Frei sin más preocupaciones que dirimir quién será el próximo gobernante que establecerá la misma coalición partidaria. El problema de la relación con las fuerzas armadas, que ha estado presente desde el cambio de régimen, durante el año que concluye no ha tenido expresiones relevantes, aunque, como se señala en el artículo específico, dicha relación no parece totalmente definida.

Este cuadro general resulta ampliamente compartido por quiénes analizan la situación chilena, pero encubre elementos que son muy importantes para la comprensión de las nuevas condiciones que se van produciendo y para la evaluación del proceso político.

Al amparo de ese respaldo que otorga la economía, el Gobierno ha continuado insistiendo en el tema de la "modernización" que, en cuanto a la política, se traduce en un reforzamiento del presidencialismo y de la tecnocracia. Tal visión es concordante con lo que muchos consideran "la gran transformación" de los últimos tiempos, que da cuenta de diferentes versiones de fin de la historia y que establecen la validez de un único modelo económico social, transformando el problema político en un problema de administración. El presidencialismo, como personalización del poder, reemplaza la adhesión ideológica y programática por las cualidades personales del mandatario en quién se confía, mientras que el predominio tecnocrático aparece como garantía de adecuación racional de medios para fines que ya están dados.

Naturalmente que tal generalización esquemática y abstracta no sólo es una inadecuada explicación de los hechos, sino que, además, es una exagerada caricatura de ciertas interpretaciones ideológicas. No obstante, también es innegable que se trata de una tendencia dentro del accionar del Gobierno que ha tenido claras expresiones durante el año que se analiza.

No se trata tampoco de algo inesperado. Frei es un hombre de mucho menor trayectoria política que empresarial, diferenciándose en esto claramente de Aylwin. Su "estilo" de golpes de timón y decisiones inconsultas ha seguido provocando problemas a los partidos de la Concertación, que muchas veces son sorprendidos por las iniciativas o resoluciones que adopta. El consabido recurso a recordar el carácter "presidencial" del régimen de Gobierno, cada vez aparece más como la declaración de una relación unilateral con los partidos a los cuales se les exige incondicional apoyo a las decisiones presidenciales.

Este "estilo" resulta especialmente claro para los cambios producidos en los Ministerios. Es así como en el cambio de Gabinete de octubre ni siquiera los propios involucrados tuvieron conocimiento anticipado de que serían removidos. Lo mismo ha ocurrido con importantes proyectos de ley en los que la ingerencia de los partidos de la Concertación suele ser mínima, aunque son ellos los encargados de aprobarlos en el Parlamento. Recientemente ese mismo "estilo" se expresó en la convocatoria al Consejo de Seguridad Nacional, por la fuga espectacular de la "cárcel de alta seguridad", sin siquiera informar previamente a los partidos de la Concertación.

Por otra parte, el predominio tecnocrático tiende a acentuarse a través de esos mismos cambios en el Gabinete y otras designaciones presidenciales. No es extraño que en la prensa ya se empiece a señalar la creciente importancia que adquieren los denominados "Frei-boy's", en obvia referencia a los "Chicago boy's", que fue la tecnocracia de implementación del modelo económico neoliberal en el Gobierno del general Pinochet. Se trata, en general, de ingenieros con postgrados en Estados Unidos que aparecen como una modernizadora generación de reemplazo, jóvenes ejecutivos de la administración del Estado.

Aunque los viejos cuadros políticos presentan alguna resistencia, como pareciera demostrar la poca duración de uno de estos jóvenes en el Gabinete, el predominio tecnocrático tiende a acentuarse, contando, además, con el firme respaldo de la intelectualidad, que otorga a tal tendencia el peso valorativo de la modernización.

La debilidad de esta tecnocracia se aprecia precisamente en las deficiencias que presenta el Gobierno en el manejo político, lo cual está detrás de los sucesivos cambios que se han ido produciendo en el equipo de Gobierno. Paradojalmente, Frei parece entender que las deficiencias en el manejo político no se produce por falta, sino por exceso de política, lo que le impulsa hacia la tecnocracia.

Pero esta tecnocracia, que es económica, no se caracteriza precisamente por su habilidad política. Afortunadamente para el Gobierno, la bonanza económica y la desarticulación de la oposición, permiten soslayar los errores de manejo político.

Quizás las debilidades políticas más visibles puedan apreciarse en el procesamiento de conflictos sociales. Precisamente en los ministerios de Salud y Educación, donde se preveían conflictos más fuertes, Frei colocó economistas para encauzar una solución técnica. En ambos casos fracasaron las negociaciones y se produjeron las más grandes movilizaciones sociales contra el Gobierno, debiendo terminar éste cediendo a buena parte de sus demandas. En el reemplazo del último Gabinete sus puestos son cubiertos por nuevos tecnócratas más jóvenes. Para ahondar más aún, con este cambio se rompe el denominado "círculo de hierro" de ministros políticos que rodeaban a Frei, siendo reemplazado un político por un economista en el ministerio político clave de la Secretaría General de la Presidencia. Recuérdese al efecto que el nuevo ministro político, Villarzú, fue, al comenzar el período Frei, el primer candidato a Ministro de Hacienda. A su vez, el nuevo Ministro de Educación era candidato al Banco Central.

Pero no sólo ha existido un manejo deficiente de conflictos sociales. A esto hay que sumar los reiterados fracasos en lograr la reforma institucional de ampliación democrática tantas veces propuesta. El último intento, realizado a partir del grave problema cívico militar planteado por el difícil encarcelamiento del General Contreras, generó fuertes discrepancias con los socialistas, que ni siquiera fueron previamente consultados, y terminó en un nuevo fracaso aún en los aspectos puntuales que supuestamente parlamentarios de Renovación Nacional, estaban dispuestos a aceptar.

De menores repercusiones, pero también indicativo de mal manejo político, fue el bochornoso incidente del nombramiento de Massad al Banco Central, donde insólitamente tuvo que repetirse la propuesta después de un inesperado rechazo.

En todo caso, éstas y otras deficiencias no logran opacar la imagen del Gobierno en virtud de ese auge económico y desarticulación opositora a que se ha hecho referencia, lo cual explica la insistencia en la misma tendencia. Pero, además, habría que agregar que los partidos de la Concertación no están tampoco en condiciones de demandar una mayor presencia en el Gobierno. Por una parte, porque sienten su debilidad y prefieren beneficiarse del prestigio de un Gobierno que aparece como exitoso. Por otra parte, por los lazos de dependencia que los ata al aparato público. Finalmente, por los logros anteriores y la perspectiva de continuidad no cuestionada de la coalición de que forman parte, en todo lo cual también hay una cierta mitología de misión histórica.

En todo caso, habría que señalar, también, que en la combinación de tecnocracia y presidencialismo personalizado existe la típica contradicción entre liderazgo y burocracia tantas veces estudiada. Contradicción ésta que resulta difícil de equilibrar en momentos menos tranquilos que los actuales y que incluso en éstos requiere el tipo de movimientos compensatorios que son visibles en la continua reestructuración del entorno presidencial.

## La estabilidad crónica de las fuerzas políticas

Pese a las características señaladas previamente, en el ámbito de los partidos políticos pareciera seguirse afianzando en 1996 una, al menos aparente, solidez del sistema de partidos.

En efecto, persisten las dos grandes coaliciones formadas en torno a las posiciones asumidas respecto al régimen militar y que cristalizaron en el SI y el NO al plebiscito de 1988. Es posible señalar que en el último año se han producido en el gobierno algunos acercamientos puntuales, especialmente con RN, como ocurrió con el fracasado intento de reforma institucional ensayada alrededor de una especie de ley de "punto final" a los juicios sobre violaciones a derechos humanos. Incluso con la Unión Demócrata Independiente, UDI, se han logrado delimitados acuerdos en materias presupuesta-rias. No obstante, la diferenciación entre Gobierno y Oposición ha sido bastante nítida. El Gobierno centra su discurso en el logro económico, mientras que la Oposición cada vez ataca más en términos de escándalos de corrupción y desorden.

Lo anterior es otra manera de dar cuenta del predominio de los problemas de administración por sobre las antiguas diferencias en términos de proyectos políticos de organización económico social.

Aunque las encuestas siguen presentando un bajo perfil de los partidos, las recientes elecciones municipales han mostrado que casi el 90% de los votos se reparte entre esas grandes coaliciones, sin que se vislumbre que esta situación pueda cambiar.

Pero esta aparente solidez de las coaliciones no ha estado privada de conflictos. Especialmente en la oposición es posible advertir un persistente fraccionamiento que sólo las exigencias electorales logran reducir mediante pactos unitarios. Como se sabe, tal fraccionamiento corresponde a distintas definiciones y perspectivas de los dos principales partidos de oposición: RN buscando constituir el gran partido de centroderecha autonomizado de la experiencia del General Pinochet; la UDI como heredero de éste y con menores concesiones al centro político y mayor purismo doctrinario.

Durante el año que se analiza, esta diferenciación partidaria mostró escandalosamente que también se relaciona con una mayor solidez institucional de la UDI respecto a RN. Este último partido sufrió una aguda crisis interna al producirse la rebeldía de siete parlamentarios que rechazaron con sus votos el acuerdo de la directiva de su partido con el Gobierno sobre el proyecto de reforma institucional. No obstante, tal crisis se manejó con cautela sin llegar a producir mayores rupturas. Lo que se dejó en evidencia es que es un partido con fuertes tendencias internas en las que su directiva sólo puede actuar por consenso. Esto le quita capacidad de iniciativa y, a la vez, debilita la posición de su presidente en su pretensión de obtener la candidatura de la oposición unida para las futuras elecciones de gobernante.

La situación vuelve a complicarse a la luz de los resultados de la reciente elección municipal. Dentro de la notable estabilidad de las fuerzas políticas,

Renovación Nacional resulta ser el partido que logra la mayor ganancia, acercándose al anhelado 20%. Sin embargo la UDI, que tuvo un crecimiento menor, logra colocar en la competencia presidencial a Lavín, que obtuvo casi el 80% de los votos en su reelección como alcalde, lo que resulta espectacular aunque sea en uno de los más fuertes bastiones de la derecha.

En estas condiciones, aunque las pretensiones presidenciales de Lavín, elegido por la comuna que concentra la clase alta del país, no resista el menor análisis, ellas vienen a plantear una nueva línea de diferencias entre RN y la UDI. Es posible que si se personalizan las opciones en términos de Allamand y Lavín, incluso la posibilidad de los pactos electorales puede verse afectada. Esto, naturalmente, llevaría a RN a nuevos ensayos de acercamiento a la Democracia Cristiana, si es que este partido no logra, a su vez, solucionar el problema de Lagos.

Mientras, y todavía a mucha distancia de la competencia por el Gobierno, el resultado electoral de la oposición es sólo satisfactorio en la medida que sigue siendo fuerte. Sin embargo, globalmente, si se le suman los votos que tenía la UCCP, aparece con un pequeño retroceso, lo que puede ser preocupante en las próximas elecciones parlamentarias, donde puede perder su poder de veto en el Congreso. En las circunstancias actuales, la ineficiencia de la acción política puede repercutir gravemente en las adhesiones partidarias, ya que el cálculo de intereses tiende a reemplazar las fidelidades doctrinarias.

## Las "sensibilidades" de la Concertación

Aunque es distinta la situación de los partidos de la coalición gobernante, también aquí encontramos diferencias que durante 1996 han vuelto a plantearse y que seguramente en el futuro adquirirán mayor fuerza.

El hecho de estar en el poder hace extremadamente costoso el tipo de fragmentaciones que ocurren en la oposición. Sin embargo, no deja de existir la natural tensión entre la lógica coalicional, que minimiza las diferencias como garantía de una articulación exitosa, y la lógica de perfilamiento partidario, que está presente en la competencia por el liderazgo del conglomerado.

Durante el año que se analiza, aunque nunca estuvo en peligro la permanencia de la Concertación, hubo fuertes tensiones, especialmente entre la Democracia Cristiana y los socialistas. Estos últimos, que iniciaban el año con una directiva elegida por los sectores más de izquierda del partido, empiezan a tener problemas con el Gobierno desde que éste presenta el proyecto de ley para poner fin a los juicios militares por violación a derechos humanos. Tal proyecto, acordado con RN, no les fue consultado previamente y tocaba uno de los puntos delicados para los socialistas. Afortunadamente para la Concertación, los mayores problemas que se presentaron con la derecha restaron visibilidad a este conflicto al quedar todo pendiente. Sin embargo los socialistas seguirán marcando diferencias con sus demandas de justicia social más que sólo modernizaciones, en concordancia con lo cual aparecerán solidarizando con los trabajadores que enfrentan al Gobierno. En cambio, el Partido Por la Democracia, que

suele aparecer como compañero de ruta por compartir el liderazgo de Lagos, tenderá a tener siempre una actitud de mayor apoyo al Gobierno, buscando con esto una mayor imagen de centro. Los socialistas quedan así en una situación de aislamiento que modera bastante sus intentos diferenciadores.

Extrañamente, el mayor conflicto que se plantea entre socialistas y demócrata-cristianos ocurre por causas ajenas a la voluntad de las dirigencias partidarias, cuando los sindicalistas del Partido Socialista, rehúsan apoyar a la dirigente DC a la presidencia de la Central Unitaria de Trabajadores, CUT, y reciben el apoyo de los comunistas para asumir la dirección de la central sindical. Las acusaciones de deslealtad y de romper la Concertación en el frente social que hicieron los demócrata-cristianos no lograron revertir la situación. Al fin y al cabo, la independencia partidaria del movimiento social es una de las banderas de la "modernización política" y no resultaba fácil pedir a un partido que ordenara la dirigencia social. No obstante fue un momento de bastante tensión en que la DC dejó planteada la poca confiabilidad de sus socios y, consecuentemente, lo difícil que sería que ellos apoyaran a un candidato socialista (Lagos) para el recambio de Frei. Al mismo tiempo, volvió a hablarse de la posibilidad de una apertura más a la derecha, lo que es la perpetua amenaza implícita de los demócrata-cristianos si se llega a una confrontación respecto de esa candidatura.

En realidad, más allá de las dificultades puntuales al interior de la Concertación, el problema de mayor relevancia pareciera plantearse en torno al problema de liderazgo de Lagos. Aunque todavía falta mucho para la elección presidencial, el persistente anuncio de los estudios de encuestas es que Lagos aparece como el líder indiscutido entre los políticos de la Concertación, sin que se vislumbre en la DC ninguno que pueda hacerle el peso. Esto tal vez explica que haya aparecido el débil rumor de que Frei pudiera imitar a otros presidentes latinoamericanos y emprender una reforma constitucional que posibilite su reelección. Nada hace todavía a este rumor muy probable, pero está claro que la DC no desea apoyar a Lagos y que no encuentra como detenerlo.

Para complicar aún más las cosas, los resultados de las recientes elecciones municipales nuevamente han acortado la distancia entre la DC y el eje PS-PPD que apoya a Lagos, puesto que aquellos perdieron tres puntos en su porcentaje y estos tuvieron un nuevo incremento. Además, el crecimiento de los radicales los coloca en situación de dirimir la mayoría en la Concertación, eliminando la indiscutida superioridad y el "mejor derecho" de la DC.

En general, puede sostenerse que los conflictos que se plantean al interior de la Concertación se basan preferentemente en cálculos pragmáticos de competencia partidaria. De la misma manera, la solidez de la coalición de partidos descansa en buena medida en una adecuación de intereses que impulsa a su mantención. En consecuencia, los límites de esta situación de intereses están condicionados por la fuerza de la oposición. Si ésta aumentara, la Concertación se haría más firme y podría también imaginarse diversas alternativas al respecto en función de la adecuación de intereses. Sin embargo, el carácter de los partidos todavía permanece en transición y persisten articulaciones de representatividad social que limitan el

supuesto libre juego de elección racional. Las discusiones al interior de la DC y entre PS y PPD no son simples cálculos pragmáticos, sino que corresponden a esas relaciones de representatividad que persisten.

En tales condiciones, la tendencia es a la mantención de la estabilidad y de las alianzas, puesto que hasta el directo cálculo de ganancias y pérdidas se hace difícil. Eso rige también para la oposición.

Finalmente, una rápida mirada a los resultados generales de la elección municipal permite corroborar la estrechez de los equilibrios. La comparación con las municipales de hace cuatro años atrás prácticamente no muestra ninguna diferencia significativa. Aunque las encuestas y los análisis tienden a considerar que la ciudadanía votó por personas y no por partidos, los resultados cuadran perfectamente con una alineación partidaria muy similar a la que se ha producido en otras elecciones políticas. Esto resultaría inexplicable si no se considerara que los partidos mantienen un firme control sobre las opciones en juego y, a la vez, existe una relación de representatividad social que reemerge después de la compensación de las diferencias personales de las candidaturas. No es tampoco casual que los partidos, al declarar sus expectativas para sus resultados electorales apostaran unánimemente por la estabilidad.

Cuadro N° 1  
Expectativas y resultados electorales de las elecciones  
municipales de 1992 y 1996, por partido  
(Porcentajes)

Partido	Expectativa cada partido	Elección municipal 1996	Elección municipal 1992
DC	28,9	26,2	28,9
RN	18,0	18,5	13,4
UDI	11,4	13,0	10,2
Ind. derecha	-	-	6,0
PPD	12,7	11,8	9,2
PS	10,0	11,1	8,5
PRSD	6,5	6,5	5,3
PC	6,5	5,9	6,5
UCCP*	-	2,8	8,1
Otros	-	4,2	3,6

\* La UCCP pronosticó una baja por haber sido marginados del pacto de derecha cuando ya habían desafiado a sus miembros que fueron como independientes en ese pacto.

Capítulo aparte merece el tema de la apatía política cuya tendencia es a aumentar. Esta vez, con cerca de un 10% que no se inscribió, un 12% de abstención y un porcentaje similar de nulos y blancos, se llegó a un tercio de potenciales votantes que

no eligieron. En todo caso, la obligatoriedad del voto y la fuerte amenaza de sanción permite suponer que el fenómeno de la apatía es mucho mayor. Naturalmente, el análisis del tema requeriría de un estudio especializado.

## Algunas complicaciones de la tranquilidad social

Ya hace bastante tiempo que cesaron todos aquellos temores que se tenían de que el retorno a la democracia traería una fuerte activación de las demandas y movilizaciones firmemente reprimidas bajo el régimen militar. En la actualidad existe un acostumbramiento a la tranquilidad social, de manera que las alteraciones producidas durante 1996 llegan a producir una cierta preocupación, aunque nadie espera mayores problemas en el futuro próximo.

Al respecto, el auge económico sigue presentándose como el principal desactivador de presiones sociales. Con un crecimiento del producto, una inflación y un desempleo que giran alrededor del 6%, no es esperable un gran descontento social. Incluso el importante sector que está bajo la línea de pobreza y una generalizada mala distribución del ingreso tienden a ser atenuados por las posibilidades de aumentar el tiempo de trabajo o incorporar a un segundo miembro de la familia al mercado laboral. Al respecto, la transformación de la relación de trabajo, que tiende a sustituir la venta de horas de empleo por la venta de producto, es un importante factor en el generalizado aumento de la jornada laboral por persona. De la misma manera, la incorporación masiva de la mujer al trabajo remunerado significa también un aumento del ingreso familiar. Obviamente estas estrategias tienen límites naturales, pero en un primer momento tienen un gran impacto en términos de acceso al consumo.

Además del auge económico, hay otro elemento coyuntural que ayuda a mantener la tranquilidad social. Ello tiene que ver con la organización y voluntad de la acción colectiva que anteriormente desarrollaban precisamente los políticos que hoy están en el Gobierno, produciéndose una cierta orfandad de dirección en la protesta que no es fácilmente sustituida.

A estos factores coyunturales habría que agregar aquellos que se podrían denominar "estructurales" y que afectan en el largo plazo las condiciones de posibilidad de desarrollo de movilizaciones sociales. Por lo menos hay dos que parece necesario tener siempre presente: por una parte, se ha producido una profunda transformación social, que alteró las bases de sustentación de las antiguas identidades y movilizaciones, generándose condiciones de gran heterogeneidad social y atomicidad; por otra parte, la crisis político ideológica no ha sido superada, perdiendo su fuerza las utopías centradas en el trabajo, que le daban sentido de alternatividad a las movilizaciones sociales.

Ahora bien, si se atiende a las complicaciones que se han producido en la tranquilidad social durante 1996, es posible observar que están bastante vinculadas a ciertas debilidades en los factores coyunturales. En cuanto al auge económico, a pesar

de las estrategias paliativas señaladas, la mala distribución del ingreso se hace más visible para los sectores deteriorados precisamente en virtud de la muy publicitada bonanza de la economía nacional. En cuanto a la orfandad política del movimiento social hay dos tendencias de rectificación: una es el aumento de la presencia de los comunistas en las organizaciones sociales; la otra, el creciente carácter corporativo reivindicativo que adquieren.

De hecho, ya en 1995 se presencié cierta actividad en la reorganización social. Punto importante de esto fue el creciente corporativismo que se manifestó con claridad en la elección del Colegio Médico, donde se estructuró una directiva ajena a distinciones partidarias. A la vez, los comunistas obtenían importantes triunfos en el Colegio de Profesores y en la Federación de Estudiantes de Chile, FECH. Durante 1996 ha persistido esta tendencia, pudiéndose destacar que los comunistas vuelven a repetir su triunfo entre los estudiantes de la Universidad de Chile, aumentando fuertemente su votación y derrotando a la lista de la Concertación, que esta vez se presentó unida. Otro logro importante lo obtiene el Partido Comunista, en la elección de la CUT, donde son el único partido que sube su votación, aumentando de 9 a 13 sus representantes en el Consejo.

Estas debilidades en los factores coyunturales de tranquilidad social, se encuentran con las condiciones "estructurales" que se han señalado, produciéndose cierto aumento de la conflictividad social que algunos han interpretado en términos de "costos de la modernización". Sin embargo, los conflictos son más variados que esto, aunque suelen presentar el rasgo común de su referencia directa al Estado. Además, hay que considerar que el término "modernización" se usa con tan extensos significados que pierde valor explicativo.

Aunque difusos e interconectados, puede señalarse que los conflictos planteados en 1996 comprenden básicamente tres categorías: Una es por demanda de regulación estatal de protección para determinado sector: tal es el caso de los pescadores artesanales frente a la pesca industrial y de los agricultores frente a la competencia de amenaza por los acuerdos del Mercosur y otros problemas que se arrastran desde hace tiempo, y cuyo análisis en profundidad se puede encontrar en el artículo específico sobre el tema. Otro tipo de conflictos es el provocado por reestructuración estatal de directa o indirecta connotación privatizadora, como sucede en relación con los portuarios, la minería del carbón, universitarios y, en un cierto aspecto, la salud pública. Finalmente, hay claramente conflictos por distribución directamente ligados a demandas salariales que han involucrado a profesores, funcionarios de la salud, trabajadores municipales y que, en general, se plantean en relación con empleados fiscales.

De estos conflictos, los que han tenido mayor impacto por su carácter y masividad, han sido los de universitarios, profesores y funcionarios municipales y de salud. Como ya se señaló, salvo éste último que todavía está pendiente, en general tales movilizaciones han resultado exitosas frente al Gobierno. No obstante, también debe considerarse que la posibilidad de estos movimientos está dada porque precisamente aparecen como "residuos estructurales" de la situación anterior; son de los pocos sectores sociales que, por la homogeneidad de su posición social, su elevado número y

su referencia directa a un mismo contradictor, están en condiciones de generalizar y organizar sus intereses. Sólo hay otros pocos sectores que pueden estar en una situación similar y la tendencia es al debilitamiento.

En consecuencia, aunque se puede señalar que el año 1996 ha sido el de mayor intranquilidad social de la presente década, no parecieran existir condiciones para que tal intranquilidad social pueda aumentar. Incluso en los sectores sociales más postergados, aquellos definidos como pobreza, no existen mayores posibilidades de protesta, aún cuando muchos planteen inquietudes respecto cierta activación política si aparecieran liderazgos de corte populista. En realidad, de hecho sólo inciden en problemas de "seguridad ciudadana", sin que, por el momento, estén en condiciones de desarrollar un movimiento social y político.

El problema más general es que una tranquilidad social basada en el auge económico es una solidaridad de intereses sin el cemento de la legitimidad.

# Una mirada a 1996, una reflexión sobre 1997

*Enrique Correa*

Investigador Asociado, FLACSO-Chile

Reflexionar y opinar sobre Chile exige un ejercicio previo: reconocer que el país está bien y todo indica que seguirá estando bien e, incluso, mejor.

Por tanto es en ese marco de estupendo desempeño de nuestra economía y un alto grado de estabilidad política que se puede ensayar un análisis crítico de esta vuelta de año.

Digamos pues, a modo de síntesis, que 1996 fue de nuevo, al igual que 1995, un año en que el Presidente y el gobierno quisieron hacer de la modernización el eje de la agenda pública y terminaron enfrentados a un año sustancialmente político.

El país no se parece pues a los mensajes presidenciales.

En 1994, el Ministro de la Presidencia, Genaro Arriagada, dijo, y lo dijo bien, que mientras el hilo ordenador de la Administración Aylwin había sido la transición, la modernización sería la clave que daría sentido y misión al gobierno actual. 1994 terminó siendo un año político. Partió con la doctrina Stange y prosiguió con un drástico y temprano cambio del gabinete político que puso en tensión a la coalición gobernante.

1995 sería entonces, el año de avance en las modernizaciones pendientes. Llegó, sin embargo el caso Contreras y su lógica consecuencia: el retorno del debate sobre reformas institucionales y derechos humanos.

1996 empezó con el rechazo de las reformas constitucionales y terminó con el caso Guzmán, transformado hábilmente en el caso Schilling por la UDI.

Ahora, mirando 1997, el Presidente, el Consejo de Gabinete y en la segunda semana de febrero, el Ministro del Interior, han afirmado que este será un año esencialmente político. Tienen razones de sobra el Presidente y su gobierno para formular esa afirmación.

El año 1997 es un año de decisiones políticas de alcance estratégico, e incluso, histórico.

Tanto la permanencia o eliminación de los senadores designados, como el reemplazo en la comandancia en jefe del Ejército, de acuerdo a las normas constitucionales son, probablemente, los asuntos pendientes más gruesos de la transición. Del modo como ellos se resuelvan, depende que Chile pueda demostrar al mundo que contamos con un régimen político normal, libre de cualquier sospecha de cohabitación o de gobierno entre civiles y militares, como se sigue afirmando en los más influyentes círculos internacionales.

Ahora bien, concentrarse en este año en una agenda puramente política tiene sus riesgos, porque así como la Concertación se transformó en la fuerza del futuro cuando en 1988 construyó una fórmula política que devolvió la democracia, ahora, la fuerza del futuro será la que pueda convertir este buen período de nuestra economía, en una ocasión para inscribir a Chile en la nómina de los países desarrollados.

Cierto es que hemos avanzado en la modernización de nuestra infraestructura, pero es cierto, también, que las leyes que privatizan los puertos y las empresas sanitarias, estableciendo marcos reguladores razonables, duermen, si no el sueño de los justos, por lo menos una larga siesta en el parlamento.

Cierto es que hemos dado inicio a la reforma educacional, pero es cierto, también, que seguimos sin flexibilizar y desregular la gestión educativa, pieza clave de la modernización educativa, según el informe de la Comisión Brunner.

Existe la sensación en el país de que adolecemos de un déficit de liderato.

Pienso, sin embargo, que la raíz del problema es más compleja. En rigor, el país ha vivido, simultáneamente y de modo entremezclado una transición a la democracia y una transición a la modernidad.

Las reformas de Büchi en 1985, el viraje estratégico de la oposición de entonces, el pacto constitucional de 1989, el gobierno de Aylwin, el consenso que alcanzó y el empuje realizador de la administración Frei, son todos capítulos de esta doble trama democratizadora y modernizadora que nos envuelve y, a veces, nos enreda.

La verdad es que esto lo dijimos en 1990, pero no supimos o no pudimos sacar todas las consecuencias de ese concepto.

No ha terminado la transición, la Concertación no ha demostrado, aún, la misma capacidad para liderar la modernización de lo que dio cuando tuvo que encabezar la democratización y como si todo esto fuera poco, surgen, esta vez con urgencia, temas emergentes como el divorcio y la censura en la vida social y como la corrupción en el plano de la vida política y, también empresarial.

Ese es el nudo que tendrá que ser desatado en los años que vienen.

No hay, ni habrá un solo eje que ordene la agenda. Tenemos delante los asuntos residuales (no por ello poco importantes) de la transición, las modernizaciones, que no admiten más demora y los llamado, por algunos, temas valóricos, que no son otros que aquellos que se relacionan con el acrecentamiento de la libertad humana, en el marco de una democracia que se consolida y de una economía que prospera.

Desconocer el peso de los temas políticos sería un pecado de inocencia, si es que existe tal pecado. Postergar las reformas modernizadoras porque estamos en año electoral sería perder sentido del futuro, o dicho en chileno, pan para hoy y hambre para mañana. Eludir los temas de las libertades y los derechos ciudadanos, porque estos tensionan a la coalición gobernante, sería alejar aún más la política de los ciudadanos, especialmente de los más jóvenes..

En resumen, el país vive tiempos de tránsitos múltiples, irreductibles a un enfoque monotemático.

Esta es probablemente la más importante virtud que sigue conservando la política en estos tiempos del mercado, ser el oficio humano que puede articular la diversidad y no sumirse en su confusión heterogénea.

Esa es la prueba que tiene por delante el liderato político chileno, favorecido por lo que pudiéramos llamar el efecto creador del crecimiento, que abre oportunidades de convertir los problemas en oportunidades para crear nuevas y mejores realidades.

El crecimiento económico chileno, a lo menos en esta última década, no es, sin embargo, eterno y no podemos arriesgarnos a vivir de nuevo la historia de la Cenicienta, como la vivieron nuestros abuelos, precisamente al comenzar el nuevo siglo XX.



# Los desafíos de la profundización democrática

*Manuel Antonio Garretón M.*  
Profesor, Departamento de Sociología  
Universidad de Chile

## La interrelación entre pasado y futuro <sup>1</sup>

Los países que realizaron su transición democrática en la década de los ochenta o inicios de los noventa, están atravesados por dos tipos de problemas políticos, uno de los cuales tiende a disminuir teóricamente con el tiempo y el otro tiende a hacerse más complejo y gravitante. El primero se refiere a las cuestiones pendientes del pasado, es decir, a la presencia en el nuevo régimen democrático de las herencias del régimen autoritario, en el caso chileno, del régimen militar. Evitar la regresión autoritaria, superar los enclaves autoritarios de tipo institucional, ético-simbólico (derechos humanos) y de comportamiento no democrático de actores políticos y militares, así como restablecer las condiciones de convivencia nacional, son ejemplos del primer tipo de problemas. El segundo se refiere a reconstruir y profundizar el sistema político incluidos el Estado, el sistema de representación y los actores socio-políticos. En algunos casos se incluye la reforma económica pendiente y en otros casos, como el chileno, más bien se trata de corregir y modificar el modelo económico-social manteniendo los equilibrios y el crecimiento económicos.

A medida que pasa el tiempo, teóricamente estos problemas van adquiriendo su propia densidad y autonomizándose relativamente de los primeros. Sin embargo, y la experiencia chilena es decisiva al respecto, el no tratamiento o la no resolución indefinida del primer tipo de problemas impide un tratamiento adecuado de los segundos, ya sea por la existencia de poderes fácticos heredados (políticos o militares) que ejercen vetos políticos, ya sea porque toda decisión en este campo es interpretada a la luz de la situación del pasado, distorsionándose la posibilidad de enfrentar los problemas en términos de futuro. Incluso los temas coyunturales están atravesados por los temas del pasado heredado.

---

<sup>1</sup> Artículo originalmente publicado en la revista *Mensaje*, N° 456, Santiago, febrero de 1997.

Es innegable que en el primer conjunto de problemas Chile presenta, después de seis años de inaugurado el régimen democrático, una situación ambivalente. Por un lado, hace ya tiempo que se superó el riesgo de una regresión autoritaria, no por una conversión democrática del pinochetismo, principal núcleo que representaba la tendencia a la regresión, sino por la misma fortaleza de los actores e instituciones propiamente democráticos que la habrían hecho totalmente inviable. Por otro lado, subsisten problemas institucionales y de veto de una minoría que impiden resolver los problemas heredados y enfrentar adecuadamente los nuevos.

Tal como 1995 (caso de la condena de Manuel Contreras) mostró cómo la solución pendiente de los problemas de violaciones de derechos humanos afecta profundamente la vida nacional y es una permanente fuente de inestabilidad, el año 1996 mostró hasta qué punto el tema crucial de las reformas políticas y constitucionales mantiene el poder de una minoría política y electoral e impide un correcto funcionamiento de la vida democrática. Más aún, la reforma constitucional fracasada que buscaba superar los enclaves institucionales mostró la gravitación de este problema en la mantención de una derecha autoritaria no comprometida con la consolidación democrática y que impide al sector más auténticamente democrática de ella convertirse en un sólido bloque de oposición constructiva. La crisis interna de Renovación Nacional a propósito de estas reformas dejó al desnudo la presencia del autoritarismo y de las lealtades con el régimen militar aún dentro de ese sector.

Finalmente, el conjunto de situaciones relacionadas con el caso del asesinato del Senador Jaime Guzmán y la fuga de condenados por ello y de otros miembros del FPMR, aun cuando se trata de fenómenos ocurridos en régimen democrático, encuentran su raíz en motivaciones y en problemas de seguridad e institucionalidad que son herencias del pasado y que no han sido efectivamente superados.

El paso del tiempo hace que los problemas del pasado se arrastren sin resolverse pero dando la impresión que han sido superados y que son otros los problemas que afectan la vida democrática. Lo cierto es que las transformaciones socio-económicas y culturales no han ido acompañadas de transformaciones políticas y que hay problemas que si bien tienen su propia autonomía y dinámica, se complican con la herencia del régimen militar.

Estos problemas se refieren más a cuestiones de profundización y calidad de la democracia que a cuestiones de transición y consolidación y expresan un cambio radical de las relaciones entre política y sociedad que la clase política y la sociedad en su conjunto no han asumido ni dado cuenta. No se trata de la tan difundida denuncia de pérdida de credibilidad y desprestigio de la política, por cuanto la política y el sistema partidario conservan su legitimidad. Sino que la crítica a la calidad y al funcionamiento de ambos, las perversiones intrínsecas del modelo socio-económico, el resurgimiento de conflictos sociales sin adecuada resolución y los problemas de conducción política, son cuestiones que en 1996 se hicieron muy presentes. Ellas pueden llegar a afectar la vida política de tal modo que en una situación de crisis futura no se cuente con los recursos y energías intelectuales, políticas e institucionales para resolverla y que todo lo avanzado en el plano socio-económico se

perda, echando al trasto lo que adecuadamente se ha denominado la "gran oportunidad" de la sociedad chilena.

## Legitimidad y calidad de la política

Los temas del desprestigio y la falta de credibilidad de la política, asociados a encuestas de opinión pública, denuncias falsas o verdaderas de corrupción, enfrentamientos entre la clase política no entendibles por la opinión pública, autocríticas culposas de la misma clase política, han ocupado un espacio muy importante en el debate de los últimos años y expresan tanto una legítima inquietud como una enorme ignorancia sobre la cuestión en juego.

La situación es mucho más compleja y lo que las encuestas y los eventos electorales muestran es una alta legitimidad de la política y un también alto nivel de crítica de cómo ella se desarrolla en la actualidad.

Las elecciones municipales y la masiva participación en ella mostraron la alta legitimidad de la política y del sistema partidario cuando se trata de cuestiones que afectan la marcha general del país, es decir, la política misma. Más allá de los resultados propiamente electorales, ellas implicaron una fuerte adhesión al sistema democrático, una sólida combinación entre la dimensión partidaria y la valoración de las calidades personales y un castigo severo a las conductas antipolíticas y antipartidarias de algunos sectores o al intento de reemplazar la política por la movilización social, el espectáculo o cualquier tipo de actividades válidas en otros ámbitos de la vida nacional.

Por su lado, las encuestas no muestran en ningún momento una negación de la política como uno de los ámbitos indispensables de la vida nacional que también afecta la vida de la gente. Ellas muestran que se mantiene un nivel mediano de interés por la política (medido indirectamente porque las preguntas directas en esta materia son insignificantes) y que lo político sigue teniendo raíces sólidas, ya que muchos de los problemas menos políticos que afectan a la gente son expresados en términos de demandas políticas (la crítica al gobierno por seguridad ciudadana, por ejemplo). Además, el porcentaje de personas que declaran no simpatizar con ningún partido o se declaran fuera del espectro derecha-centro-izquierda es de los más bajos del mundo, no superando casi nunca el 30%.

La gente no ha dejado de considerar como legítima y necesaria la política y sus instituciones (incluidos los partidos cuya función en general se valora) aunque se acepta que muchos problemas que antes eran considerados políticos hoy han salido de esa esfera. Por otro lado, no hay una crisis de legitimidad de lo político como ocurre en otros países, sino una crítica muy radical a la actividad política en tanto ella no responde a las expectativas, más circunscritas, de la gente. Esta legitimidad de la política y del sistema de partidos, pese a la crítica que se hace de su funcionamiento, se expresa en el hecho que toda pregunta que se refiera a temas estrictamente políticos es respondida de acuerdo a los porcentajes cristalizados en las diversas opciones política-partidarias o de bloques hoy existentes.

Por último, es posible entender a partir de este doble movimiento de reducción del ámbito de la política pero de alta legitimidad de lo político, el que la gente mantenga posiciones muy radicales en materia de temas como la desigualdad, la ausencia de solución al tema de la violación de los derechos humanos, la necesidad de reforma constitucional, la crítica al peso de las Fuerzas Armadas en política, etc, pero no esté dispuesta a realizar movilizaciones o acciones que generen riesgos de desestabilización institucional.

Así, no estamos en una situación de crisis de legitimidad de la política, sino en una en la cual la política pierde su centralidad para resolver todos los problemas, lo que genera nostalgia de una política que se veía más cercana, y en la cual la gente no está satisfecha con el modo en que es tomada en cuenta. Por otra parte, los partidos políticos siguen siendo los principales articuladores de las opciones y opiniones políticas, pero no son más la única expresión de las aspiraciones y proyectos sociales, aunque no se constituyen nuevos actores o nuevos canales estables de representación para los nuevos problemas.

Hay una gran demanda de transparencia, representatividad, calidad y acceso a la política, lo que quiere decir alta valoración de ella. Al mismo tiempo se quiere que la política genere las condiciones y los espacios para que la gente individual o colectivamente a través de organizaciones resuelva sus problemas. Esta es la demanda a los políticos y no que ellos resuelvan los problemas de la gente, como muchos erróneamente sostienen. Se quiere que los políticos hagan política y no otra cosa, pero que la hagan bien. La calidad y representatividad de la política, tanto del debate como del conjunto de la actividad y sus resultados, son cuestiones que importan e interesan a la gente. De ahí la importancia de las reformas institucionales y de otorgar recursos a los partidos para que cumplan su función adecuadamente.

## **¿Qué hay detrás de los actuales conflictos sociales?**

En el último tiempo se han sucedido conflictos en el país en los que a partir de una demanda social o de una propuesta de gobierno, se desencadena una movilización sectorial que provoca ya sea el retiro de la propuesta de gobierno, ya su modificación parcial o total. Desde el conflicto de los estudiantes sobre la ley de modernización de las universidades estatales, pasando por el del gasoducto en San Alfonso o el dramático problema del carbón, las movilizaciones de los gremios de funcionarios públicos como profesores, trabajadores de la salud y municipales, todos ellos parecieran seguir el mismo paradigma.

Cabe señalar que la existencia y hasta multiplicación de conflictos sectoriales y también globales, en sí mismas no son un indicador negativo, sino que por el contrario parecen reflejar una capacidad de la sociedad y de los actores sociales de expresar sus inquietudes y demandas y del sistema político de absorberlas sin crisis importantes.

En todo caso, el estallido casi simultáneo de tales conflictos puede explicarse por dos tipos de factores. Por un lado, durante todo un largo tiempo post-dictatorial las demandas y movilizaciones sociales se subordinaron a la meta política de estabiliza-

ción, evitando cualquier situación que pudiera ser interpretada como riesgo de regresión autoritaria, y a la meta económica de mantener a todo costo los equilibrios macroeconómicos. Por otro lado, la estabilidad del crecimiento económico y los pronósticos positivos al respecto, llevan a muchos a preguntarse por los beneficios de dicho crecimiento y a solicitar una equidad mayor en su acceso, la que no resulta automáticamente ni del crecimiento ni de las políticas focalizadas de corrección de desequilibrios sociales planteadas por los gobiernos democráticos.

Así, las limitaciones a la acción colectiva de los primeros años de recuperación democrática han perdido vigencia y se produce un aprendizaje respecto de que sólo con las presiones y movilizaciones se logran modificaciones a las políticas estatales.

En épocas previas al régimen militar las movilizaciones y conflictos expresaban tanto la lucha por satisfacción de intereses como por proyectos de transformación ligados a ideologías de cambio y a partidos y organizaciones sociales fuertes. De algún modo la dimensión política unificaba y subordinaba todas las otras. Esto ha cambiado tanto en cuanto a que todos los conflictos y movilizaciones evocados aquí tienen un contenido mucho más defensivo y reactivo que proyectivo, como a que corresponden a dimensiones sociales y culturales no reductibles a la política o para las cuales no hay respuesta política ni partidaria ni organizacional establecida. Ver en ellos un problema de uso o manipulación política es simplemente no entender nada.

Uno de los rasgos intrínsecos al modelo socioeconómico de crecimiento es su capacidad de desestructurar toda forma de acción colectiva que no sea la de los poderes fácticos o corporativos. A ello hay que agregar, en otro plano, que no existen formas de representación política estable ni de las viejas o clásicas demandas socioeconómicas ni de las nuevas demandas socio-culturales. Los partidos se construyeron sobre la base de fraccionamientos y contradicciones que no dan cuenta de toda la conflictualidad actual. Tampoco se van a crear nuevas organizaciones políticas para asumir esta representación. De modo que los partidos actuales deberán procesar lenta y complejamente estas nuevas demandas, lo que es particularmente difícil cuando los principales partidos que expresaron la conflictualidad chilena están absorbidos en la administración de gobierno.

Así, se están transformando muy profundamente los temas de la agenda pública, pero no existen ni los actores que las expresen, ni los partidos que los representen ni la institucionalidad que los procese. La política y la proyección ideológicas parecen haber dejado de ser el factor unificador de conflictos y movilizaciones. Todo ello explica su carácter defensivo, reactivo y corporativo, con la correlativa ausencia de orientación global en todos los sectores involucrados. Ello indica también que la reconstrucción de actores, de los sistemas de representación y de la institucionalidad en la que ellos se expresen son las tareas prioritarias del país en un momento en que no hay problemas de crecimiento económico a la vista. Si algún riesgo económico hay hacia el futuro es precisamente la desarticulación social y política.

## Las perversiones intrínsecas del modelo de crecimiento

En una formulación sintética, los conflictos que se han vivido estos últimos años reflejan la contradicción entre un país que ha resuelto satisfactoriamente sus problemas económicos de corto y quizás mediano plazos, pero que ha soslayado o mal resuelto y, en todo caso, dejado pendientes, los problemas sociales, culturales, institucionales y políticos. Muchos de estos problemas no resueltos provienen de efectos del modelo y crecimiento económico en los ámbitos mencionados, otros son arrastres de políticas e instituciones del pasado, otros tienen una naturaleza y dinámica propia e inédita.

Entre estos últimos mencionemos el de los sectores excluidos y expulsados del desarrollo y crecimiento, la organización de la convivencia en las ciudades donde el que tiene dinero puede destruir el patrimonio de siglos y obligar a estilos de vida frente a los que no pueden levantar alternativas, la ausencia de democracia local y regional y los desequilibrios entre regiones, el acrecentamiento de las desigualdades socio-económica, la erosión y destrucción del medio ambiente, la negación de las demandas de sentido de los jóvenes y la banalización de la vida social y cultural, la desprotección de los viejos y la falta de equidad entre géneros. La lógica de mercado intrínseca a la estrategia de crecimiento actual, quizás única por falta de alternativa, no sólo no resuelve estos problemas, sino que los agudiza, como lo muestran muchos de los conflictos ocurridos en 1996.

Porque ya es hora que dejemos de hablar de los efectos sociales, políticos y culturales del modelo o estrategia de crecimiento económica, como si ellos fueran consecuencias evitables de éste, y que reconozcamos que tal como el modelo de desarrollo previo tenía ciertos defectos intrínsecos que había que corregir desde fuera de él, éste también tiene perversiones que forman parte de su naturaleza. Ello obliga, en la ausencia de modelo alternativo en el actual ciclo del desarrollo mundial, y aceptando el gran éxito en lo que es propiamente crecimiento, a darle ahora prioridad a las tareas de regulación y control político y social del modelo. Esto implica el fortalecimiento tanto de actores sociales y políticos como de la capacidad conductora y dirigente del Estado, cuyo papel, a diferencia del mercado que es puramente subsidiario, es constitutivo de la sociedad.

Y es que el modelo económico predominante no favorece, como lo hacían la industrialización y el Estado en otras décadas, la creación de bases materiales e institucionales donde puedan constituirse actores sociales que organicen establemente las nuevas demandas. Como hemos dicho, es un modelo que desestructura la acción colectiva, privilegia sólo la corporativa ligada al poder económico y genera acciones defensivas esporádicas. A ello hay que agregar la ausencia de una institucionalidad adecuada tanto en el sentido de normas y regulaciones como de organización del Estado para procesar los conflictos y demandas. El caso de los temas medio ambientales es un ejemplo acuciante. Pero también lo es el caso de la descentralización, y de los conflictos laborales donde las regulaciones y sistemas arbitrales son el resultado de la imposición dictatorial apenas corregidos durante el período democrático.

Hay, entonces, que re-establecer los controles y regulaciones de la sociedad sobre las relaciones de mercado haciendo prevalecer principios éticos por encima del poder de determinados grupos, y re-estructurar el Estado mucho más allá de una simple modernización basada en principios de eficiencia funcionales al modelo de crecimiento, por importante que ello sea.

## **El corolario: la conducción política**

Las elecciones municipales mostraron el enorme respaldo a los partidos de la Concertación y al gobierno, disminuyendo las fuerzas de la oposición de derecha y de izquierda. ¿Por qué no ha sido posible transformar este apoyo en fuerza política para resolver el conjunto de problemas que hemos señalado dentro de los marcos democráticos?. En parte subsiste el problema ya mencionado de la herencia institucional y de actores políticos del autoritarismo que impiden transformar la voluntad de la abrumadora mayoría del país en verdaderos consensos de política. Pero sería tan ciego como desconocer este factor, creer que él puede explicar todos los problemas. Hay sin duda una cuestión de conducción político-estatal.

En los regímenes parlamentarios o mixtos hay una distinción entre Jefe de Estado y Jefe de gobierno, entre la conducción estatal y la conducción política, ésta última a cargo de los partidos y sus liderazgos. En los regímenes presidenciales ambas dimensiones están fundidas en la figura del Presidente, que debe ubicarse al margen de sus propios partidos de apoyo. El debe ser tanto Jefe de Estado como Jefe de Gobierno. Nadie puede negar la enorme capacidad demostrada por el Presidente Frei como Jefe de Estado. Pero tal capacidad no la ha ejercido en el ámbito de la conducción política, sobre todo porque su estilo es más bien renuente a estos aspectos. Ello no sería grave si hubiera un conductor o un equipo de conducción política tan eficaz como lo es en su campo el Jefe de Estado. Lamentablemente ello no ha sido así durante todo este período de gobierno más allá de las calidades humanas e intelectuales de quienes conforman el equipo político del gobierno.

Todos los conflictos y problemas enfrentados este año, a muchos de los cuales hemos hecho referencia, han dejado al descubierto este déficit de conducción o dirección política y partidaria. En este sentido, el cambio de gabinete ocurrido hacia finales de año dio una señal equivocada, en la medida que pareció indicar que los problemas de este gobierno eran técnicos y administrativos y no políticos, y que había que reforzar aquellos aspectos, cuando la realidad muestra que si algún problema tiene el gobierno no ha sido ni es técnico o administrativo, campos en los que siempre se ha manejado excelentemente, sino precisamente de conducción, dirección y coordinación políticas.

Pero los problemas de conducción político-estatal no son sólo expresión del pasado heredado o del presente. También están en germen la cuestiones del futuro. En este sentido, es evidente, y las elecciones municipales sólo confirmaron esto una vez más, que no hay alternativa presidencial ni de conducción político estatal a la Concertación de Partidos por la Democracia, a menos que ésta se divida. Y la única

manera que ésta se divida en los próximos años es en torno al matiz programático de centro o de izquierda que se quiera dar en un próximo gobierno al mismo proyecto compartido hasta ahora, pero sobre todo, en torno al liderazgo de uno de los dos ejes básicos (Democracia Cristiana o Partido Socialista y Partido por la Democracia, siendo el Partido Radical un elemento gravitante en esta definición). Pareciera ser hora, y de nuevo las elecciones municipales de este año fueron significativas al castigar el intento de la DC de imponer su carácter de partido mayoritario y al aumentar el apoyo del eje PS/PPD sin romper el equilibrio en este último, de un cambio no dramático en la dirección de la coalición. Ello es posible toda vez que el liderazgo de Ricardo Lagos se ha consolidado de tal manera que la oposición a él no tiene hoy por hoy ninguna explicación que no pueda ser calificada de mezquina o sectaria. Aceptar y legitimar este liderazgo, más allá de sus partidos de apoyo, y negociar las necesarias compensaciones en el programa y en los equipos de trabajo, es parte de la enorme responsabilidad política de la DC como el principal partido hasta ahora de la Concertación.

## Conclusión

Lo que hemos tratado de mostrar es que los problemas que enfrenta hoy Chile no son económicos, sino básicamente políticos e institucionales, revirtiendo aquella famosa tesis del alto desarrollo político contrastado con el escaso y débil desarrollo económico. Lo que el país necesita hoy ya no es un milagro económico, sino un gran salto adelante político e institucional en todas las otras áreas de la vida social. Este debe estar dirigido a la reformulación y recreación de instituciones, al fortalecimiento del Estado y del sistema de representación político-partidaria y a la generación de actores sociales y voluntades ciudadanas autónomas. ¿Tendrá el valor la clase política de ir a contra corriente de la ideología a la moda que ve a la sociedad sólo como un agregado de individuos o un mercado y de entender que la prioridad absoluta debe darse hoy a la reconstrucción de la polis, es decir a la reconstrucción del sistema político y socio-cultural?

# El Chile actual y su secreto

*Tomás Moulian*

Director, Centro de Investigaciones Sociales  
Universidad ARCIS

*¿Cuál es el secreto del Chile actual, aquello que explica que sus contradicciones hasta ahora no hayan derivado en antagonismos? Este artículo está consagrado a contestar esta pregunta <sup>1</sup>*

## 1. Las contradicciones

En el Chile actual conviven crecimiento económico acelerado junto con una de las peores distribuciones de ingreso del mundo. Conviven la flexibilización de las relaciones laborales, la precarización del trabajo y la baja capacidad generadora de empleo con la paz social, un número moderado de huelgas y una baja tasa de sindicalización. Conviven una pobreza cada vez más difícil de combatir con un crecimiento constante del consumo de las personas, apoyado sobre sofisticados dispositivos crediticios. Conviven una democracia imperfecta con la apatía respecto a la política tradicional.

En el pasado la combinación de estos procesos hubiera suscitado un diagnóstico de crisis entre los intelectuales y desencadenado movilizaciones sociales. Hoy la ausencia de un cuestionamiento popular y la atenuación (casi la desaparición) de los discursos clasistas, ponen en evidencia una realidad nueva, cuyo secreto es menester descifrar.

## 2. Crisis de la voluntad de historicidad

Pareciera que viviéramos en una sociedad sin sujetos y, por ello, sin historicidad. El sustrato de esta apariencia es la profunda crisis de los relatos emancipatorios y de los intentos de "superación" del capitalismo. En los últimos años del siglo XX se ha consumado el fracaso de la experiencia socialista, radicalmente separada, por las contingencias del devenir histórico del proyecto original de desestatización (por ende desburocratización) y control social de la producción (o sea auténtica socialización de los medios de producción).

---

<sup>1</sup> Los temas de este artículo están tratados con mayor profundidad en el libro **Chile actual: anatomía de un mito**, Editorial LOM-ARCIS, 1997 (en prensa).

Como lo mostraron tempranamente los intelectuales de "Socialisme et Barbarie", especialmente Castoriadis, que no renunciaban por ello a la esperanza de una democracia radical, la desviación de la socialización de la propiedad hacia una "estabilización" no podía derivar en otra cosa que una burocratización y un reforzamiento del Estado que traería como consecuencia la asfixia de los individuos y la supresión de la política.

Sin embargo, ni la crítica, ni siquiera el paulatino convencimiento de los "marxistas accidentales" de que las sociedades socialistas representaban una experiencia emancipatoria frustrada, cuya única (y frágil) justificación podía residir en la existencia de un "Estado Bienestar generalizado", no tuvieron el peso apabullante del derrumbe. El derrumbe, cuyo hito simbólico fue la destrucción del Muro de Berlín, provocó la demoledora consecuencia de la suspensión de la historicidad.

La historicidad requiere de las voluntades conjugadas de sujetos movidos por la esperanza en que la facticidad de la sociedad capitalista no equivale a su racionalidad. Requiere la existencia de un campo cultural "secularizado", en el cual las sociedades donde se combinan capitalismo y democracia no están instaladas como "sociedades naturales". Que en ellas la hegemonía de la ideología dominante no haya alcanzado ese peso abrumador que impide concebir las transformaciones, no sólo como posibles, sino como deseables, ya que lo actual sería la sociedad terminal. Perfectible pero terminal.

Un problema básico de la actualidad es la crisis de la voluntad de historicidad, provocada por la demostración, la pseudo prueba de la irracionalidad del socialismo, de su apartamiento de la "naturaleza humana".

En la conformación del Chile confluyeron la crisis originaria de la voluntad de historicidad que representó la experiencia fracasada y traumática de la Unidad Popular con esa otra crisis, suplementaria pero decisiva, la del derrumbe de los socialismos reales, con la consiguiente desaparición de los referentes históricos que demostraban la posibilidad de organizar la vida social bajo otras condiciones que las del capitalismo.

Esos dos embates a la voluntad de historicidad, los dos demoledores, se combinaron en el caso chileno con la entronización de este capitalismo neoliberal que se autoconcebe como superación del capitalismo imperfecto del período del "Estado de compromiso" y que tiene la convicción de representar el "capitalismo puro", por tanto de ser una sociedad perfectamente ajustada a la naturaleza humana.

Esta apabullante confluencia de factores particulares (el fracaso de la UP y la hegemonía "naturalizadora" del neoliberalismo) y generales (el derrumbe de las sociedades europeas y la mercantilización creciente de los sobrevivientes) han producido un doble fenómeno: entre los sectores progresistas una crisis de la voluntad de historicidad que ha conducido a muchos a refugiarse en el relativismo o en el nihilismo y que ha conducido a otros a la impotencia, a la dificultad tanto de negar críticamente lo actual con argumentos de peso como de proponer alternativas.

La existencia de contradicciones que no generan, sin embargo, antagonismos tiene estrecha relación con esta pérdida o este debilitamiento de la voluntad de historicidad. Ello significa que los grupos subalternos o bien no acceden a la conciencia clasista de explotación, o bien adoptan posturas economicistas ("tradeunionistas") y aspiran a integrarse por la vía del consumo, o bien están atrapados por el sortilegio de la ideología de la "libertad de elegir" (en el mercado) como el fundamento de toda otra libertad. Este espejismo puede provocar, no una pérdida de la voluntad de historicidad pero sí la convicción de que representa una empresa imposible. O sea puede significar la instalación de esa voluntad como un deseo sin futuro, como una utopía en el sentido de la crítica a los utopistas del Marx del Manifiesto.

Esta pérdida de la voluntad de historicidad, cuyos síntomas son el "privatismo" o repliegue de lo público, el conformismo, la sacralización de lo actual, son consecuencias de la eficacia de los dispositivos de dominación.

### 3. Un nuevo tipo de Estado

Los dispositivos de dominación en las sociedades actuales son plurales, múltiples, dispersos en los diferentes subsistemas de la sociedad, abarcando desde la moral, la ciencia, el derecho, la entretención, la religión, etc. El Estado es un aparato específico de dominación, cuya finalidad es proveer recursos políticos para esas operaciones: la coerción, el derecho, la representación y sus rituales, las ideologías. El Estado es entonces un aparato donde se combinan fuerza, recursos simbólicos y recursos ideológicos y es, también, un lugar de creación de instituciones y un lugar de flexibilidad estratégica respecto a la dominación.

Lugar de creación de instituciones, esto es lugar donde la voluntad de poder se sustantiva en reglas y en aparatos. Lugar de flexibilidad estratégica, esto es espacio de convergencia de las estrategias múltiples de dominación para que ellas sean elaboradas en cuanto derecho y sean pensadas en cuanto política, en cuanto a estrategias reproductivas intencionalmente procuradas.

En Chile el secreto de las contradicciones de nuestro desarrollo social se desvanece cuando se le toma el peso al dato que existe un nuevo tipo de Estado capitalista que se ha hecho cargo de las estrategias de reproducción.

Este nuevo tipo de Estado asume la tarea de procurar las instituciones políticas de coerción, representación e integración adecuadas al funcionamiento de una economía en la cual las lógicas de los capitalistas no se vean interferidas ni por el Estado ni por las presiones laborales y que funcione como una economía abierta al flujo libre de mercancías y capitales, de tal manera que en ella la acumulación se realice a un mercado globalizado.

Este nuevo tipo de Estado, que se denominara neoliberal, puede adoptar formas democráticas o autoritarias. Cuando adopta formas democráticas procura cuatro tipos de operaciones políticas de carácter estratégico:

a) Instala un sistema de decisiones políticas que, con funcionamiento del principio representativo de mayorías, debe garantizar la preservación del modelo económico-social neoliberal, cuando éste está plenamente establecido.

b) Instala el horizonte de la "modernidad" como un mecanismo destinado a conseguir un consenso transversal respecto de los fines de la sociedad, operación dentro de la cual juega un papel importante la ideología del "orden natural" y la ideología concatenada del cambio social como mera perfectibilidad de lo existente.

c) Procura formas de integración económica de los asalariados, pero desdeñando los recursos populistas del Estado de bienestar, por tanto preservando los principios de la flexibilización de las relaciones capital/trabajo, y de la apropiación empresarial de una parte de la mayor productividad pero utilizando directamente o favoreciendo el uso, como sustitutos de las antiguas modalidades integrativas del "Estado de compromiso", de mecanismos de facilitación del consumo o a través del crédito, de políticas sociales focalizadas, de oportunidades de movilidad intraempresa a través de ofertas de capacitación.

d) Genera presiones en favor de una mayor despolitización, favoreciendo estrategias de corte individual en vez de estrategias de corte asociativo, privilegiando ideológicamente la decisión técnica por encima de la política, fustigando las movilizaciones como desórdenes, presentando la política como parloteo intrascendente o como corrupción, etc.

El Estado neoliberal opera como un agente coordinador de las operaciones de reproducción del nuevo tipo de sociedades capitalistas que se han instalado o se están instalando como resultante de la efectiva globalización de economías capitalistas, favorecidas por la desaparición de las determinaciones geopolíticas provocadas por la bipolaridad.

Esta reproducción exige dos condiciones, una negativa y la otra positiva. La negativa es la plena mercantilización de la fuerza de trabajo, su "subsunción" real al capital, lo que pasa por la instauración de las relaciones atomísticas trabajo-capital y por el debilitamiento estructural del movimiento obrero en cuanto contrabalance efectivo del poder del capital.

La positiva es la generación de un consenso transversal entre las elites políticas, la cual busca incorporar a un amplio y diferenciado arco político y aislar, jibarizándolos, a los grupos que plantean una voluntad de historicidad y que buscan superar la oferta "oficialista" de un cambio social acotado, que signifique la perfectibilidad de lo actual.

El éxito del Estado neoliberal instalado en Chile reside en esta doble capacidad de anulación del movimiento asalariado, de reducción de la politicidad y de creación de un imaginario estadio de "modernidad" triunfal que ha engolosinado a las capas políticas dirigentes, generando un consensualismo que atenúa las diferencias sobre el

futuro, por tanto sobre la dirección y el destino, limitando la esfera de las discrepancias al pasado.

La gran paradoja de la actualidad es que la elite se divide sobre los temas que real o simbólicamente refieren al pasado, pero se entiende sobre los que remiten a la trayectoria, al futuro. Sus diferencias sólo se refieren a los modos de ejecutar la "modernidad" pero, en ningún caso, al proyecto mismo.

El secreto de este Chile actual es que la superficie es calma, porque una de las principales operaciones estratégicas del Estado neoliberal ha sido la de debilitar la política. Por tanto, la apariencia de calma está construida sobre el debilitamiento intencionado de la democracia.

Las debilidades de la democracia chilena, con sus senadores designados y el conjunto de instituciones que operan como contrapesos técnicos, no son ni accidentales ni contingentes. En realidad, pertenecen a la esencia del Estado capitalista neoliberal. A través de esos recursos o de otros ese Estado debe procurar cumplir su objetivo primordial, asegurar la reproductibilidad del orden económico social creado por el autoritarismo.



# Comunicación masiva, opinión pública y política

*José Joaquín Brunner*

Profesor-Investigador, FLACSO-Chile

¿Es cierto, como suele sostenerse, que la gente común y corriente no está interesada en los asuntos de su comunidad y que rehuye informarse sobre cualquier tópico que no se halle revestido por los medios de un extremo sensacionalismo?

A nuestro juicio, tal afirmación carece de validez. Ni los medios dejan de informar sobre los asuntos relevantes del día, ni la gente se desentiende de lo que pasa en su entorno.

## La agenda

¿Cómo se comporta, efectivamente, la agenda noticiosa producida por los medios de comunicación?

Por de pronto, tal agenda es importante pues sirve a los medios para llamar la atención del público hacia determinados asuntos, sobre los cuales la gente se ve llevada entonces a discutir, a tomar posición y a opinar. Es decir, los medios alimentan continuamente una conversación social y si bien no consiguen decir a la gente qué tiene que opinar, consiguen decirle, en cambio, sobre qué tiene que pensar.

Es sabido que las personas dependen para su información cotidiana principalmente de las noticias transmitidas por la televisión.

De un total aproximado de 1.2 millones de segundos de noticias nacionales transmitidos durante el primer semestre del año 1996 por los tres principales canales en sus informativos de la noche, un 38% correspondió a asuntos misceláneos y a deportes; cerca de un 19% a noticias relacionadas con la seguridad ciudadana (delincuencia y asaltos, accidentes, terrorismo y narcotráfico); un 17% a temas sociales (salud, medio ambiente, educación, aspectos laborales, mujer y familia, justicia, juventud, tercera edad, drogadicción, alcoholismo y pobreza, en orden decreciente de tiempo en pantalla); un 15% a economía e infraestructura (que incluye la minería, el transporte y la infraestructura, la macroeconomía, los servicios, la

agricultura, la vivienda y el urbanismo, la pesca, obras públicas y energía); y un 12% al tema propiamente político, de la defensa y las relaciones internacionales.

Durante el mismo semestre, los actores institucionales y los no-institucionales (individuos o agentes que aparecen en las noticias a título individual) participaron casi con igual tiempo de pantalla en las noticias nacionales.

Por su lado, entre los actores institucionales el Poder Ejecutivo obtiene aproximadamente un tercio del tiempo; un 21% diversas organizaciones sociales, gremiales, profesionales y sindicales; un 14% el Poder Legislativo; un 10% las Fuerzas Armadas y de Orden; un 6,5% los partidos políticos; un 2,5% el Poder Judicial, y el resto varios otros actores institucionales.

No poseemos información detallada sobre la forma cómo se organiza y distribuye la agenda noticiosa en el caso de la radio y la prensa escrita. Pero puede especularse sin riesgo que mientras la radio se acerca seguramente más a la televisión en cuanto a la selección de temas y actores, aunque con mayor énfasis comunitario en su caso; la prensa escrita, por el contrario, otorga más espacio a las noticias propiamente políticas, como atestigua el número de páginas que le dedica diariamente.

## El público

Dirijamos nuestra atención, ahora, al público y sus opiniones.

En el Gran Santiago, por ejemplo, las personas destinan en promedio alrededor de una hora diaria a las noticias transmitidas por la televisión, los diarios, la radio y las revistas. Más de la mitad del tiempo lo asignan a los noticiarios de la televisión.

Diariamente, entre lunes y viernes, circulan en Chile alrededor de 420 mil diarios y 765 mil los días domingo. Diariamente, también, cerca de 4 millones de personas están frente a la pantalla, a la hora de las noticias de la noche. Todas las personas declaran escuchar radio a alguna hora del día; una de cada cinco la enciende para informarse.

Además, existe una valoración social favorable de los medios de comunicación. A comienzos del año 1996, las personas que mencionan positivamente a los medios de comunicación son casi 6 veces las que mencionan positivamente a los partidos políticos; casi el doble de las que mencionan positivamente al gobierno y se equiparan en número a las que mencionan positivamente a la Iglesia Católica.

De entre los múltiples problemas que compiten por atraer la atención de la gente, la mayoría se interesa por aquellos asociados a las necesidades básicas de su vida cotidiana: la seguridad (delincuencia y droga), la salud y la pobreza en primer lugar; y, en seguida, los que tienen que ver con la educación, el empleo y el nivel de sueldos. Predominan por lo tanto en la opinión pública los llamados temas y valores "materialistas", como cabe esperar en la actual fase de desarrollo de nuestra sociedad. Estos son elementos estructurales (o de larga duración) de la opinión pública

chilena, que sólo se ven afectados cuando se modifican los parámetros de ingreso y satisfacción de necesidades básicas de la gente.

## Atención política

Ahora bien, ¿qué sucede con la atención prestada por el público a los asuntos propiamente políticos? La predisposición del público frente a ese tipo de información es altamente diferenciada.

Según el índice de interés político (IIP) diseñado por Garretón, Lagos y Méndez, el cual combina la frecuencia de mirar programas políticos en TV, leer noticias sobre política, y conversar en familia o con amigos sobre ella, puede colegirse que alrededor de un tercio de la población tiene un interés alto o mediano en este tipo de asuntos mientras dos tercios no le prestan atención. Se requiere ir más allá, sin embargo, de esta cubicación todavía demasiado simple de los públicos según su grado de atención política.

Una posibilidad es representarse al público como distribuido en varios círculos concéntricos, con el grupo políticamente más alerta al centro, formando como un pequeño núcleo; y luego, en sucesivos círculos alrededor de ese núcleo, al resto de la población ordenado según niveles decrecientes de atención política.

Bajo ciertos supuestos relativamente simples puede estimarse que el núcleo más atento e interesado políticamente, no supera las 50 mil personas. A este segmento suele identificársele, metafóricamente, con las "diez manzanas" alrededor de La Moneda. Se trata de un pequeño pero influyente grupo cuyos miembros son predominantemente hombres, mayores de 30 años, con formación universitaria completa, y niveles relativamente altos de ingreso. Se halla compuesto por las élites del sector político, del sector económico y del sector cultural, incluyendo en este último al propio personal superior de los medios de comunicación y a los profesionales del periodismo político.

Ese estamento forma una "comunidad interpretativa experta", que sigue al detalle la evolución de la agenda política y se alimenta de la prensa especializada. Es el público deliberante; la parte de la opinión que se siente imbricada en la argumentación sobre los asuntos políticos del día.

En el siguiente anillo se ubican unas 600 mil personas, mayores de 30 años, con algún curso de educación superior, de extracción predominantemente urbana, consumidores de noticias escritas en su mayoría, que siguen los debates políticos televisados, se mantienen al tanto de los principales tópicos de la agenda, opinan sobre ellos y se alinean a favor o en contra. Probablemente reconocen a un número significativo de participantes en la arena política, están en condiciones de hablar de la evolución de los principales asuntos y manejan una información relativamente sofisticada sobre ellos.

En el tercer anillo se ubican algo así como 2 y medio millones de personas; mayores de 20 años, probablemente con algún nivel de instrucción más allá de la básica. Prestan una atención difusa a la agenda política; siguen las controversias centrales a distancia y no se hallan interesadas en el día a día de los asuntos políticos. Sus medios preferentes de información son la televisión y la radio. Sólo a veces miran debates políticos televisados; rara vez leen la prensa. Probablemente no reconocen más que a un limitado número de actores políticos. Pero tienen una opinión general o gruesa sobre los asuntos más controvertidos de la *polis*, interesándose seguramente por los problemas más que por los protagonistas.

Finalmente, en el anillo exterior, el más grande, se ubican unos 6 millones de personas, que es la población mayor de 18 años, cualquiera sea su escolarización, no comprendida en ninguna de las categorías anteriores. Su interés por la política como actividad profesional es cercano a cero; su grado de información general sobre este ámbito es bajo; y su consumo preferente o exclusivo de noticias proviene de la televisión.

Esta opinión masiva se halla preocupada, antes que todo, por los asuntos que comprometen vitalmente sus intereses cotidianos; en primer lugar, aquellos relativos a su seguridad personal y su bienestar material. Lo anterior no significa, sin embargo, que ella se desentienda completamente de los asuntos políticos. De hecho, hay varios estudios que muestran que este público masivo no sólo identifica algunos de esos asuntos sino que se forma una opinión frente a ellos, aunque no constituyan motivo de conversación en el hogar o en el lugar de trabajo.

Su actitud frente a la agenda noticiosa de la televisión suele ser crítica. Por ejemplo, un porcentaje que fluctúa entre un 50% y un 75% de la población nacional estima que la televisión dedica un tiempo insuficiente a las opiniones de las comunidades indígenas, de los pobladores, los trabajadores, los jóvenes y las mujeres; por el contrario, un 42% cree que se asigna demasiado tiempo de pantalla a las opiniones de los partidos políticos (que, como vimos, aparecen escasamente en la agenda de noticias de la televisión) y un 40% que se sobre-representan las opiniones del gobierno.

## **Públicos y medios**

Lo dicho hasta aquí muestra la compleja relación que existe entre opinión pública y agenda informativa.

Por un lado, es casi seguro que los medios influyen poderosamente, según la regla anticipada por Tocqueville de que “cuando un gran número de órganos de la prensa logra caminar por la misma vía, su influencia a la larga se hace casi inevitable y la opinión pública, atacada siempre por el mismo lado, acaba por ceder ante sus golpes”.

Por otro lado, el público no está inerme frente a los medios, ni estos actúan, en la práctica, monolíticamente.

En primer lugar, las personas que conforman el público son crecientemente educadas. En Chile, cerca de un 60% de la población mayor de 15 años, económicamente activa, posee al menos 8 años de educación formal. Por su parte, la generación de entre 6 y 23 años tiene una expectativa de 12 años de formación escolar; sólo 2 años menos que en Australia, Japón, Holanda y Suecia.

Esto habilita a las personas para filtrar e interpretar la información que reciben. Nadie puede atender simultáneamente, ni con igual intensidad, a todas las noticias que se transmiten. Por ejemplo, un estudio muestra que mientras las personas ven, leen o escuchan decenas de noticias durante una semana, al final de ella sólo logran recordar espontáneamente, en promedio, nueve; la mitad de las cuales se relaciona con asuntos misceláneos, deportivos y policiales. Un estudio similar realizado en los Estados Unidos, mostró que al término del informativo de la noche, de las más de 20 noticias transmitidas por la televisión, las personas recordaban espontáneamente sólo una con algún grado de detalle.

En segundo lugar, la infraestructura receptiva para acceder a la oferta informativa se ha expandido notablemente en Chile durante los últimos años. El número de hogares que cuenta con un receptor de TV ha pasado de 1.7 millones en 1970 a 3.3 millones en 1992. Adicionalmente, 2.6 millones de hogares cuentan a lo menos con un radioreceptor, casi tres veces más que en 1970. En la actualidad existen cerca de 700 radio emisoras (FM y AM); cinco cadenas nacionales de televisión abierta, junto a 4 operadores regionales y alrededor de 20 operadores de televisión por cable, distribuidos en más de cincuenta ciudades. En seis años, las horas de transmisión de los servicios televisivos VHF han pasado de 16 mil a 46 mil horas anuales, a las cuales se agregan ahora más de 1.5 millones de horas anuales transmitidas por cable, provenientes de 150 señales originadas en más de veinte países. Hay 92 periódicos y 351 revistas registradas por el INE.

Para que la información política sirva efectivamente de base a una opinión pública activa y sofisticada, se requiere, sin embargo, que esa diversidad de medios y canales de transmisión de mensajes produzca, también, una variada oferta de información, condición imprescindible para que la opinión pública pueda formarse libremente, esté expuesta a fuentes alternativas y no caiga bajo el cerrojo del adoctrinamiento, de la manipulación sesgada o de una limitada oferta de parte de monopolios comunicacionales.

En particular, cabe decir aquí que no puede existir una democracia auténtica allí donde la opinión pública "no deriva de, y se apoya en, una estructura policéntrica de los medios de comunicación y el interjuego competitivo de éstos".<sup>1</sup>

En nuestro país, ningún medio individualmente considerado controla por sí solo más que una fracción del mercado en el cual compite; en concreto, ninguno, individualmente considerado, controla más de un tercio de la audiencia total del respectivo universo de receptores; sea de la prensa, la radio o la televisión.

---

<sup>1</sup> Sartori, Giovanni, **Teoría de la Democracia**. Alianza Editorial, Madrid, 1988, Vol.1, p. 134

Con todo, los medios son indudablemente el factor dominante dentro de ese mercado. Según vimos, actúan como un filtro selectivo de la información emanada de las personas, sucesos y organismos; y luego ordenan, jerarquizan y presentan los respectivos mensajes noticiosos al público. De allí que para garantizar la existencia de una comunicación democrática, se deba asegurar la calidad de la comunicación política, asunto que toca directamente a los profesionales que trabajan en los diferentes medios de información.

Una información política de mala calidad -unilateral, sesgada, superficial o puramente retórica- crea una opinión pública mal informada y reduce el vínculo entre gobernantes y gobernados a una relación fantasmagórica, sin incidencia real en el curso de las políticas. Nunca como ahora, por tanto, la responsabilidad de los comunicadores ha sido más formidable y exigente. De ellos depende, en gran medida, que pueda florecer una opinión pública activa e influyente.

El tópico que los anglosajones llaman del "*fairness and balance*" (imparcialidad y equilibrio) en la representación de los asuntos y las controversias públicas es aquí crucial. Lamentablemente, no se cuenta con estudios sobre esto en Chile. En cambio, un reciente análisis realizado sobre la base de cinco asuntos controvertidos, reportados en diarios nacionales y locales de prestigio en los Estados Unidos, mostró que sólo un 7% de los reportajes eran perfectamente equilibrados, dando cuenta de las distintas visiones principales sobre dichos asuntos; mientras que un 50% contenía severos imbalances y sesgos.<sup>2</sup> Me pregunto si en Chile los resultados serían mejores.

## Gobierno y comunicación

Para concluir, quiero formularme la siguiente pregunta: ¿a qué puede aspirar, entonces, un gobierno democrático en el ámbito de la comunicación y la opinión pública masiva?

A mi juicio, debe aspirar a cumplir lo más leal y eficazmente posible un doble rol: primero, debe informar -a través de medios masivos de comunicación- sobre las políticas que impulsa y sus fundamentos, y sobre los programas que ejecuta, sus logros y obstáculos. Segundo, debe entregar a la ciudadanía, empleando esos mismos medios, sus propias opiniones sobre los asuntos controvertidos del día.

¿Cómo puede un gobierno democrático cumplir ese doble rol?

Gruesamente tiene dos maneras de hacerlo. O dispone él mismo de medios de comunicación --diarios, radios, revistas, canales de televisión, que compiten en un mercado abierto con otros similares bajo control privado; o bien, se dirige a la gente exclusivamente a través de medios de comunicación que él no controla. El primero es el modelo de medios gubernamentales competitivos; el segundo, el puro modelo

---

<sup>2</sup> Fico, Frederick and Soffin, Stan, "Fairness and Balance of Selected Newspaper Coverage of Controversial National, State, and Local Issues", En *Journalism & Mass Communication Quarterly*, Vol. 72, No.3, Autumn 1995, pp. 621-633.

democrático de mercado; al que en estas materias se acerca la situación existente en nuestro país.

Efectivamente, en nuestro caso el gobierno funciona dentro de un mercado de mensajes noticiosos. Concorre a él en competencia con múltiples otros agentes generadoras de sucesos, información u opiniones potencialmente *noticiables*. Tanto el gobierno como los demás agentes compiten en la búsqueda de emisores -los medios de comunicación- dispuestos a difundir sus acciones e información. A su vez, los medios compiten entre sí por esos sucesos, información y opiniones para convertirlos en noticia y, de esa manera, atraer al público receptor, por cuya atención disputan y en función del cual obtienen su financiamiento.

En cambio, un gobierno democrático no puede -ni debe- hacer "propaganda política", en el sentido de la leyenda negra; esto es, diseminar medias verdades y argumentos auto-alabatorios, o usar campañas de imagen y las noticias como arma de batalla, con el fin de inducir a la opinión pública a adherir y apoyarlo sin fundamento racional. En verdad, esa forma de "propaganda" es incompatible con un sistema democrático de mercado. No sólo por razones de principio sino, además, porque resultaría ineficaz y contraproducente a efecto de influir sobre una opinión pública crecientemente informada y sofisticada, que se desarrolla en un medio pluralista, competitivo, con diversidad de agentes, emisores y canales. Nunca un gobierno democrático podrá decir, ni actuar, como el jefe de propaganda del Tercer Reich, para quien --según aseveró en una oportunidad-- "la política de las noticias es un arma de guerra; su propósito es el de hacer la guerra y no el de dar información".<sup>3</sup>

Para conectarse con el público, en cambio, un gobierno democrático necesita actuar como un organismo de información, comunicación y persuasión. Su principal capital es el respaldo político con que cuenta y las acciones que realiza en múltiples ámbitos de la sociedad. Su éxito dependerá, exclusivamente, de su propio peso en el campo informativo --a fin de cuentas el gobierno es la principal fuente de decisiones y opiniones que afectan la marcha del país-- y, en parte también, de su capacidad persuasiva para comunicar sus propuestas e ideas a la opinión pública.

La comunicación gubernamental adopta una variedad de modalidades. Proveer información constituye contemporáneamente uno de los principales instrumentos de acción del Estado. El gobierno y sus organismos son algo así como el principal "archivo" de la sociedad: sus estadísticas son vitales para el manejo de la economía; sus evaluaciones (como el SIMCE, por ejemplo) son cruciales para que las familias elijan e inviertan y para que los Ministerios apliquen sus programas; en general, sus informes contribuyen a regular la vida de la sociedad en materias tan esenciales como la seguridad y la previsión. Además, la información gubernamental es clave para la transparencia de las elecciones, de los mercados y para la fiscalización de las decisiones públicas.

---

<sup>3</sup> Cit. por Leonard Doob, "Goebbels y sus Principios Propagandísticos", En Moragas, Miguel (ed.), *Sociología de la Comunicación de Masas*, Editorial Gustavo Gili, Barcelona, 1985, Vol. III, p. 139.

Además, los gobiernos democráticos y sus representantes formulan regularmente enunciados formales, tales como el discurso del Presidente ante el Congreso Pleno, la exposición de la hacienda pública, o los mensajes que acompañan a los proyectos de ley; y, continuamente, entrega sus opiniones sobre los asuntos del día, a través de diversas vocerías, conferencias y entrevistas de prensa.

Adicionalmente, en términos comunicacionales, el gobierno es una fuente ininterrumpida de *señales* (no verbales), que nacen de su propia actuación. Éstas incluyen todo lo que el gobierno hace o deja de hacer y que, en las circunstancias, es interpretado como un mensaje significativo por los medios de comunicación. Por ejemplo, una determinada decisión del gobierno; o el hecho de que ciertas autoridades sean convocadas a una reunión imprevista; o el silencio del gobierno ante una situación determinada.

En suma, la política de comunicaciones de un gobierno democrático se aparta drásticamente de los modelos de propaganda, de inducción ideológica o de manipulación informativa, para situarse de lleno en el terreno de la competencia por informar al público y argumentar en favor de sus propias políticas, programas y logros.

Tal información y argumentación debe hacerse, necesariamente, en el foro proporcionado por los medios de comunicación. Son éstos los que, entre la multitud de sucesos, informaciones y opiniones disponibles a cada instante, seleccionan aquellos que se convertirán en noticia.

Además, un gobierno democrático debe hacer valer sus argumentos y opiniones en un ambiente pluralista y, por ende, abierto a la competencia y la crítica. No puede imponer; sólo puede persuadir. El arte de la comunicación gubernamental consiste, por tanto, más en producir hechos *noticiables* que en alimentar artificialmente a los medios; más en informar y persuadir al público, que en hambrearlo para facilitar su manipulación.

Al final del día, la propia credibilidad, eficacia y apoyo del gobierno dependen de la política-política y no de la política de comunicación.

## Bibliografía adicional consultada

- Brunner, José Joaquín, Catalán, Carlos y Tapia, Gonzalo, "Industria y mercados de la información en Chile. Dimensiones cuantitativas y tendencias, 1996 (en proceso de publicación).
- Debray, Régis, **El Estado seductor. Las revoluciones mediológicas del poder.** Manantial, Buenos Aires, 1995.
- Habermas, Jürgen, **Historia y crítica de la opinión pública**, Ediciones G. Gili, México, 1994, especialmente el capítulo referido a la "publicidad burguesa".
- Inglehart, Ronald, **Culture Shift in Advanced Industrial Societies**, Princeton University Press, Princeton, 1990 (especialmente capítulos 1 al 4).

- Lippmann, Walter, **Public Opinion**, Free Press, MacMillan, New York, 1965 (publicado originalmente el año 1922).
- Minc, Alain, **La borrachera democrática. El nuevo poder de la opinión pública**, Ediciones Temas de Hoy, Madrid, 1995.
- Noelle-Neuman, Elisabeth, **La espiral del silencio. Opinión pública: nuestra piel social**, Ediciones Paidós, Barcelona, 1995.
- Wolf, Mauro, **La investigación de la comunicación de masas. Crítica y perspectivas**, Ediciones Paidós, Barcelona, 1991 (especialmente las secciones 2.2 a 2.4).

## **Fuentes de la información empírica sobre medios, públicos y opinión**

- Consejo Nacional de Televisión-DESUC, **Hábitos y usos de la televisión chilena**, septiembre de 1996.
- Departamento de Estudios, Secretaría de Comunicación y Cultura, Ministerio Secretaría General de Gobierno, **Tele-visiones, 1er semestre 1996**, Santiago, 1996.
- Encuesta Latinbarómetro 1996, **Informe de prensa**, Santiago, octubre de 1996.
- FLACSO-Chile, **Representaciones de la sociedad chilena: opiniones y actitudes**, FLACSO, Santiago, 1995.
- Garretón, Manuel Antonio, Lagos, Marta y Méndez, Roberto, **Los chilenos y la democracia. La opinión pública 1991-1994**, Ediciones Participa, Santiago.



# Qué vieron los chilenos en la agenda televisiva del año 1996

*Giselle Munizaga*

Investigadora Asociada, FLACSO-Chile

## La información televisiva y la opinión pública

Mediante la difusión permanente de mensajes de información, entretenimiento, educación, etc. los medios masivos han pasado a ser la fuente principal del relato aceptado por la sociedad como versión colectiva y legítima de su propio acontecer. Ellos constituyen el "gran escenario" donde se conforma lo público. Personajes, proyectos, conflictos y alianzas se perfilan como "realidad", obtienen valoración, legitimidad y credibilidad... o la pierden en la trama de los relatos massmediados.

Las modernas teorías ponen hoy el acento en la acción de los medios en los procesos cognitivos (ya no persuasivos) de sus públicos y en la constitución de "realidades" colectivamente aceptadas. La capacidad que tienen los medios de efectuar cambios en el pensamiento de los individuos ha sido denominada como "la función establecedora de agenda".

Los medios actúan como instituciones mediadoras entre la población y aquellas instituciones que protagonizan los procesos de decisión pública. En los relatos massmediados se configuran representaciones acerca de lo que las instituciones, las autoridades y los líderes son, de como funcionan y de los valores que subyacen a esas formas de existencia.

Tres elementos configuran la capacidad de penetración de la cultura massmediada: su carácter normativo (lo que aparece en ella se establece como un ser/deber ser); el universo referencial que crea por encima de las diferencias reales existentes; y su carácter aparentemente heterogéneo y novedoso pero profundamente homogéneo y reproductor.

Acorde con los anteriores orientaciones teóricas -que establecen una estrecha relación entre la agenda de los medios, la agenda pública y la agenda de los individuos-, se puede postular que los conocimientos y la imagen que tienen los ciudadanos chilenos acerca de su entorno socioeconómico y político y acerca de sus perspectivas de vida, esta en una importante medida determinada por los medios masivos.

Entre los contenidos transmitidos, tienen primordial fuerza cognitiva los periodísticos. Ellos tienden a ser considerados por los públicos como "verdades", reflejos fieles y neutrales de una realidad en proceso.

El análisis de la información emitida por los noticiarios centrales de los canales 7, 13 y 9 durante 1996 permite conocer los temas y actores que fueron el centro de la atención periodística y ocuparon tiempos destacados en las pantallas de los hogares. Estos contenidos alimentaron el imaginario social de los ciudadanos y generaron climas de opinión más o menos tranquilizantes, más o menos conflictivos.

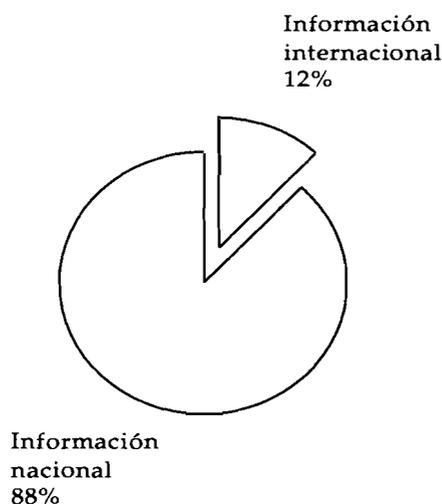
Sabemos que la televisión es el medio a través del cual se informa la mayoría de las personas, siendo a menudo, para la gran masa, la única fuente de conocimientos acerca del acontecer nacional e internacional.

## La imagen de mundo

Escaso, superficial y fragmentario es el conocimiento del acontecer mundial que obtuvieron los chilenos a través de la televisión. Sólo un 12% del tiempo total (sumados los tres noticiarios) fue dedicado a transmitir información internacional.

Gráfico 1

**Presencia información nacional e internacional en segundos, porcentajes sobre el total anual del tiempo informativo de 24 Horas, Teletrece y Meganoticias**



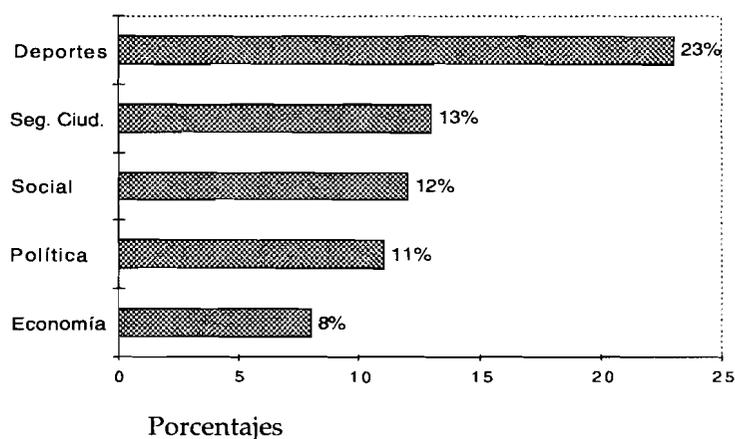
Dentro del acontecer nacional, el área informativa que obtuvo más minutos en pantalla fue el deporte, primordialmente el fútbol. Esta disciplina se ha convertido en la principal fuente de interés nacional y de pasión colectiva. Es fácil observar como no sólo la televisión, sino también la prensa y la radio, han empezado a dedicar importantes espacios al deporte como una manera de conservar sus públicos y competir por ampliarlos.

En segundo lugar, se sitúan las noticias relacionadas con la seguridad ciudadana (delincuencia, terrorismo, narcotráfico, corrupción política y delitos económicos). Este tipo de información por su carácter, a menudo espectacular y dramático, es asimismo una fuente de atracción inmediata para las audiencias masivas. Ellas tienen un importante efecto en la generación de climas de opinión relacionados con sentimientos de indefensión y temor, pero difícilmente permiten, por su carácter casuístico fragmentario y poco contextualizado, formarse una idea más fundamentada acerca de esta problemática.

En tercer lugar la televisión ocupa una importante proporción de su tiempo en informaciones derivadas del ámbito social. Entre ellas destacan este año las noticias del sector salud, educación y transporte y obras públicas. Cabe señalar que los conflictos producidos en los dos primeros ámbitos explican en gran medida su preminencia.

La política recibe una intensidad de tratamiento similar al área social, siendo las elecciones el tema más importante (ocupa cifras cercanas a un tercio del tiempo noticioso de esta área). También especialmente relevante es la información referente a las relaciones internacionales (Mercosur, Cumbre Iberoamericana).

Gráfico 2  
Presencia de principales áreas noticiosas. Porcentajes sobre el total del tiempo informativo de los tres canales



## Las noticias destacadas

Aunque las elecciones municipales es el tema que más permanencia obtiene a lo largo de los meses, son las investigaciones y acusaciones derivadas del Caso Guzmán acumula la mayor cobertura temporal durante 1996.

**Cuadro N° 1**  
**Emergentes con más de 10.000 segundos, los tres noticiarios**

<b>Temática</b>	<b>Segundos</b>	<b>Meses</b>
Investigaciones Caso Guzmán	46424	7
Elecciones Municipales	42476	10
Conflicto ENACAR	29959	3
Sequía	29674	8
Smog	21512	4
Paro salud	21282	2
Cumbre Iberoamericana	19993	1
MERCOSUR	19620	7
Crimen Zamorano-Jones/pena muerte	19047	5
Drogas en Parlamento	17797	6
Caso Dávila	15916	6
Fuga de reos cárcel alta seguridad	10448	1
Movilización de profesores	10163	3

Considerando las realizaciones del Gobierno los hechos más destacados en los noticiarios televisivos están vinculados al campo de las relaciones internacionales. Las negociaciones del Mercosur aparecieron 7 meses en pantalla ocupando un total de 19620 segundos; a la Cumbre Iberoamericana se le destinaron 19.993 segundos.

Sin embargo, en general, se observa que la agenda televisiva contribuyó a situar en el escenario público una serie de hechos y temas inquietantes, muchos de los cuales tendieron a lesionar la confianza en la capacidad del gobierno para asumir problemas en distintos frentes. Uno de los ámbitos conflictivos más altamente expuesto fue el de la seguridad ciudadana.

En primer lugar vemos que el tema de la droga y el narcotráfico se posicionó importantemente. Contribuyeron a ello las extensas coberturas periodísticas otorgadas al gran cargamento de cocaína descubierto en San Antonio, a las investigaciones sobre consumo de estupefacientes derivadas de acusaciones del ex-comisarios de investigaciones Vallejos y, sobre todo, al caso de drogas en el parlamento.

En segundo lugar, las investigaciones judiciales referentes al impactante crimen del niño Zamorano Jones y el debate en torno a la pena de muerte, (producido a raíz del indulto presidencial al culpable), complementaron dramáticamente las siempre presentes notas acerca de hechos delictuales.

Por último, las repercusiones del caso Guzmán y de la fuga de reos en el ámbito de la seguridad interna y del combate eficaz al terrorismo, terminaron por añadir más elementos a la desconfianza ciudadana frente a los temas de tranquilidad y orden cotidiano.

**Cuadro N° 2**  
**Emergentes destacados en el área seguridad ciudadana**

<b>Temática</b>	<b>Segundos</b>	<b>Meses</b>
Narcotráfico en San antonio	6087	1
Caso Vallejos	2730	1
Caso drogas en parlamento	17797	6
Crimen Zamorano Jones	19047	5
Caso Guzmán	46424	7
Fuga reos terroristas	10448	1
<b>Total</b>	<b>10253</b>	<b>3</b>

Afectando preocupaciones relacionadas, esta vez, con la calidad de vida y la salud, asimismo, encontramos en la agenda televisiva de 1996 un extenso tratamiento de temas medioambientales.

**Cuadro N° 3**  
**Emergentes destacados en el área medio ambiente**

<b>Temática</b>	<b>Segundos</b>	<b>Meses</b>
Sequía	29674	8
Smog	21512	4
Congestión vehicular	9675	3
Caso GasAndes	7931	3

Otro frente informativo problemático que recibe una atención preferencial a través de hechos destacados, es el de los conflictos laborales. A lo largo del año se suceden en las pantallas el recuento extenso de los acontecimientos derivados de la huelga en Chuquicamata, del conflicto en ENACAR, del movimiento de profesores, del paro de los empleados municipales, y del paro de la salud.

**Cuadro N° 4**  
**Emergentes destacados en el área laboral**

<b>Temática</b>	<b>Segundos</b>	<b>Meses</b>
Protesta pescadores artesanales	3647	2
Huelga Chuquicamata	6603	1
Paro Salud	21282	2
Conflicto Enacar	29959	2
Paro municipales	5921	1
Movilización profesores	10163	3
<b>Total</b>	<b>7757</b>	<b>5</b>

Otro tema que emerge con mayor fuerza durante 1996 es el de la corrupción. A ello contribuyen la publicidad otorgada al caso ESVAL y al caso DIPRECA.

Contribuyendo a generar un clima de falta de transparencia en la conducción de asuntos de interés público, se suma a los anteriores la significativa cobertura que sigue obteniendo el caso CODELCO/Dávila.

**Cuadro N° 5**  
**Emergentes destacados en el área mal manejo, corrupción**

<b>Temática</b>	<b>Segundos</b>	<b>Meses</b>
Caso ESVAL	4153	3
Caso DIPRECA	8827	2
Caso Dávila	15916	6
<b>Total</b>	<b>28896</b>	

También es destacable la alta cobertura que siguen recibiendo el tema del involucramiento de miembros de las fuerzas armadas en cuestiones relacionadas con derechos humanos. Las investigaciones en Buenos Aires del atentado contra el Gral Prats; el extraño crimen de un ex-funcionario de la DINA en Paraguay y la polémica en torno a la investigación del asesinato de Carmelo Soria, junto con otros hechos, ponen de manifiesto problemas todavía no resueltos que afectan las relaciones cívico-militares.

**Cuadro N° 6**  
**Emergentes destacados en el área derechos humanos-relaciones cívico militares**

<b>Temática</b>	<b>Segundos</b>	<b>Meses</b>
Caso Prats	6996	4
Caso Berrios	4532	4
Caso Soria	1523	2
<b>Total</b>	<b>1305</b>	<b>1</b>
Manifestaciones 11 de septiembre	4919	1
Polémicas declaraciones Gral. Pinochet	2585	1
Debate Servicio Militar Obligatorio	2576	3

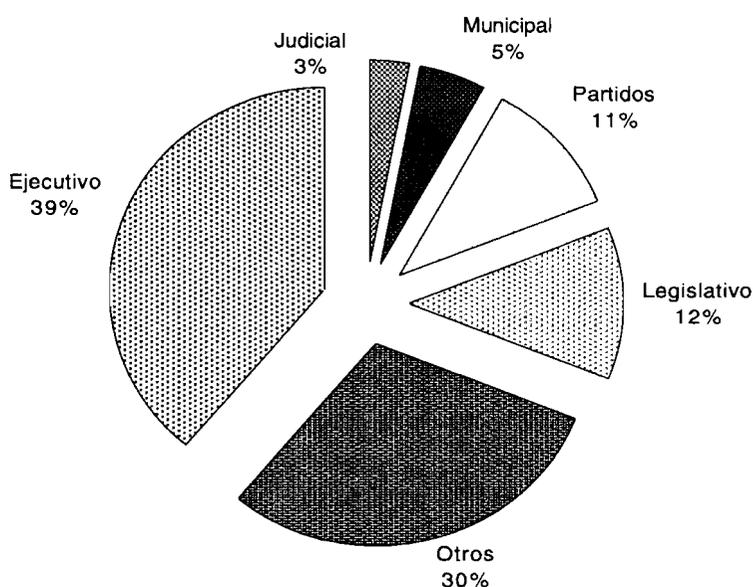
Por último dentro del repertorio de temas destacados en 1996 encontramos algunos que contribuyen a situar en la atención ciudadana cuestiones relacionadas más directamente con el escenario político.

En primer lugar, las elecciones municipales dieron publicidad a ideas, posturas, negociaciones y conflictos de los partidos de la Concertación y la Oposición. También contribuyó a ello las conversaciones en torno a la fracasada reforma constitucional (con 8131 segundos en pantalla en 4 meses).

## Los protagonistas

La centralidad que sigue teniendo las autoridades en cuanto fuentes de opinión sobre cualquier ámbito del acontecer nacional se hace evidente en el gráfico siguiente. Ello contribuye a reproducir un esquema informativo donde el Estado se sobrerreproyecta como responsable último del acontecer nacional, con el consecuente debilitamiento de la sociedad civil.

Gráfico 3  
**Presencia sectores sociales**  
**porcentajes sobre el total de actores**



La ausencia de una representación más diversa de los distintos sectores sociales y la falta de participación de otros actores de la vida nacional en el ámbito de la información se pone nuevamente de manifiesto al examinar el cuadro de los 10 actores sociales con más presencia en pantalla durante 1996.

Para terminar es interesante observar el alto nivel de equilibrio que ofrece la televisión en la representación de los actores partidarios ; sin embargo, ello no es necesariamente un indicador de pluralismo político. Más bien se trata de un ejercicio periodístico preocupado de desplegar indicadores de una objetividad muchas veces sólo aparente, dado a que no se realiza un verdadero desarrollo de las posturas puestas en juego.

**Cuadro N° 7**  
**Repertorio de emergentes destacados, por mes**

<b>ENERO</b>		<b>JUNIO</b>	
Caso Prats	4399	Conflicto ENACAR	18900
Sequía Barnechea y L. Condes	4209	Caso Guzmán	16943
Protesta pescadores artesan.	2854	Smog	9219
Caso CODELCO/Dávila	2871	Gas Andes	5394
Caso ESVAL	2759	MERCOSUR	5335
Caso Berríos	1505	Reforma Educacional	1910
Ref. Constitucional/crisis RN	1275	Penal muerte C. Andaur	1529
		Sequía	780
		Caso Berríos	640
		Caso Dávila	546
		Elecciones Municipales	533
		Congestión vehicular	510
		Caso Soria	430
<b>FEBRERO</b>		<b>JULIO</b>	
Crimen Zamorano-Jones	4061	Conflicto ENACAR	8154
Sequía	1930	Narcotráfico San Antonio	6087
Ref. Constitucional/crisis RN	1830	Caso drogas en parlamento	5584
Caso Berríos	1784	Smog	5349
Toma penitenciaria	1783	Caso Guzmán	2857
Gas Andes	1226	Elecciones Municipales	2468
Caso Prats	947	MERCOSUR	1306
Elecciones Municipales	912	Drogas Control	1229
Protesta pescadores artesan.	793	Caso ESVAL	574
		Crimen Zamorano Jones	269
<b>MARZO</b>		<b>AGOSTO</b>	
Congestión vehicular	7969	Crimen Zamorano-Jones	12564
MERCOSUR	7831	/pena muerte-indulto	5423
Caso Dávila	7173	Smog	5423
Ref. Constitucional/crisis RN	2463	Caso Guzmán	2819
Elecciones Municipales	1016	Drogas parlamento	2339
Servicio Militar Obligatorio	744	Caso Dávila	1440
Caso Zamorano-Jones	622	Conflicto FENATS	1348
		Caso Massad	1316
		Caso Soria	1093
		Sequía	985
		Movilización profesores	776
		Elecciones Municipales	708
		Polémicas declarac. Pinochet	638
		Reforma Educacional	450
<b>ABRIL</b>		<b>SEPTIEMBRE</b>	
Elecciones CUT	6929	JOCAS	4919
Caso Guzmán	3731	Manifestaciones/	
Caso Vallejos	2730	celebraciones día 11	4633
Ref. Constitucional	2563	Cambio Gabinete	3515
Caso Dávila	2548	Sequía	2807
Caso Prats	1095	Drogas parlamento	2482
MERCOSUR	1040	Movilización profesores	1965
Caso ESVAL	820	Declaraciones Pinochet	1947
Servicio Militar Obligatorio	807	MERCOSUR	1859
Elecciones Municipales	738	Elecciones Municipales	1167
		Servicio Militar Obligatorio	1025
		Caso Massad	871
		Plan Chacabuco	839
		Caso Guzmán	787
<b>MAYO</b>			
Huelga Chuquicamata	6603		
Reforma Educacional	3689		
Conflicto ENACAR	2905		
Elecciones Municipales	1257		
Smog	1521		
MERCOSUR	1936		
Discurso Frei	1929		
Conflicto CUT	1708		
Caso Dávila	1340		
Gas Andes	1311		
Caso Berríos	603		
Caso Prats	555		

<b>OCTUBRE</b>		<b>DICIEMBRE</b>	
Elecciones Municipales	31792	Caso Guzmán	18103
Movilización profesores	7422	Paro salud	14454
Paro trabajadores municipales	5921	Fuga reos cárcel altaseguridad	10448
Drogas parlamento	2850	DIPRECA	7818
Sequia	1608	Sequía	6797
Visita Fidel Castro	1017	Drogas parlamento	2332
		Tratado Campo Hielos	2196
		Restricción vehicular	1196
		MERCOSUR	312
<b>NOVIEMBRE</b>			
Cumbre	19993		
Sequía	10558		
Paro salud	6828		
Visita Fidel Castro	5981		
Drogas parlamento	2210		
Elecciones Municipales	1885		
Caso Guzmán	1184		
Gira Frei Asia	1147		
Caso DIPRECA	1009		



# Corriendo y describiendo tupidos velos

*Teresa Valdés*

Profesora-Investigadora, FLACSO-Chile  
Subdirectora Académica

*Marisa Weinstein*

Profesora-Investigadora, FLACSO-Chile

En un contexto de creciente integración de los mercados internacionales, la globalización avanza más allá de la economía a la cultura. No sólo aquella cultura que transita a través de los medios de comunicación y las modernas tecnologías, sino también la revisión de la histórica división sexual del trabajo: los varones a cargo de las actividades productivas, en el mundo público, y las mujeres, de las actividades reproductivas, preferentemente en el mundo privado.

En todo el mundo la expansión de los mercados ha requerido una mayor incorporación femenina a la fuerza laboral. Sumada a las consecuencias de la crisis económica de los 80 y los programas de ajuste estructural, la consagración de las economías de corte neoliberal ha colocado a las mujeres en un rol estratégico para el mejoramiento de las condiciones de vida en extensos sectores de la población empobrecida y excluida. Crecientemente es su integración a actividades remuneradas lo que permite a aquellas familias satisfacer sus necesidades básicas.

Ello ha obligado a cierto reacomodo de las tareas asignadas socialmente a mujeres y hombres, pero este proceso no trae consigo en forma automática un mejoramiento de la situación de las mujeres en la sociedad, ni un cambio en las relaciones entre mujeres y hombres, las que mantienen el mismo patrón de subordinación desde hace siglos.

La globalización cultural favorece una revisión de estos patrones, toda vez que las experiencias de los países del norte, en especial los nórdicos, muestran notables niveles de participación femenina en todos los ámbitos de la vida social, así como la incorporación masiva de los varones a tareas consideradas privativas de las mujeres hasta hace poco tiempo.

En Chile un conjunto de actores sociales se ha involucrado en la búsqueda de un cambio en este sentido. Este artículo pretende examinar y hacer un balance de lo sucedido al respecto durante 1996.

## Antecedentes

Al momento de la transición democrática, sectores significativos de mujeres, tras un largo proceso de encuentro, debate y acción colectiva en pos del fin de la dictadura militar y de una democracia construida colectivamente, habían elaborado una agenda política que incluía la creación de una institucionalidad y un programa de acciones estratégicas que permitiera avanzar en el cambio de las relaciones entre los géneros. Una adecuada articulación, entre el movimiento social y sectores políticos de mujeres, permitió que dicha agenda se integrara en sus aspectos centrales al programa de gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia.

La reinserción del país en los procesos culturales globales incluía, además de los valores democráticos, aquéllos referidos a la equidad de género. La consigna del movimiento de mujeres "democracia en el país y en la casa" reflejaba no sólo la intención de dicho movimiento, sino que se articulaba a una voluntad democratizadora más amplia.

En 1993, al evaluar lo sucedido desde el advenimiento de la democracia, se percibía que, existiendo cambios significativos en cuanto a la participación laboral de las mujeres y su aporte a la vida social, había "un desfase con el modo de organización de la vida pública, que seguía operando como si la mujer sólo existiera en y para la vida doméstica". Se percibía también "un desfase entre las ideas de igualdad ciudadana y derechos humanos y la realidad de subordinación y limitación que viven las ciudadanas como mujeres".<sup>1</sup>

Paralelamente, se valoraba el hecho que por primera vez un gobierno reconocía públicamente la desigualdad de la mujer y creaba una institución (SERNAM) que impulsaba programas y cambios orientados a modificar esa situación.<sup>2</sup> No obstante, el Congreso había rechazado la incorporación a la Constitución de la República, de manera explícita, del principio de igualdad ante la ley entre hombres y mujeres.

En cuanto al movimiento de mujeres, se percibía que era más extendido y diverso que nunca. Cientos de grupos de mujeres y numerosas ONGs, organizaciones sociales y políticas con diversos propósitos, se distribuían en todo el país, compartiendo el deseo común de cambiar la situación de las mujeres. El movimiento se había institucionalizado en ONGs y profesionalizado en una medida importante, abordando una gran variedad de temas con el propósito de formular políticas públicas específicas para mejorar esa situación y modificar el desbalance de poder.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Instituto de la Mujer *¿Cómo les ha ido a las mujeres chilenas en la democracia? Balance y propuestas mirando al 2000.* Instituto de la Mujer, Santiago, 1993.

<sup>2</sup> *Ibíd.*

<sup>3</sup> Frohmann, Alicia y Teresa Valdés "'Democracy in the Country and in the Home'. The Women's Movement in Chile", Documento de Trabajo FLACSO, Serie Estudios Sociales N° 55, Santiago, 1993.

Sin embargo, el movimiento como tal había perdido articulación interna y, por lo tanto, su visibilidad pública, condiciones fundamentales para dar fuerza a sus propuestas de cambio.<sup>4</sup>

Esta situación ha sido explicada de diferentes maneras: como propia del carácter pactado de la transición, que privilegió el protagonismo de actores políticos especializados y selectos que pudieran garantizar un consenso mínimo para la negociación; como propia de las democracias de mercado de fin de siglo que alientan el consumo como identidad individual, relegando a un segundo plano los lazos de solidaridad social; como fruto del cansancio que generó la lucha contra la dictadura entre las líderes del movimiento que vieron en esta etapa un período "más calmo" como para dedicarse a su vida personal; como resultado de una frustración temprana frente al déficit de participación que caracteriza a nuestra democracia de espectadores; o, en fin, como el resultado de la "cooptación" del Estado de importantes dirigentes que verían un espacio de acción donde antes sólo existía exclusión y reproducción de la desigualdad.

Más allá de la explicación que se asuma, unas más optimistas que otras en relación al futuro de un movimiento de mujeres, lo claro es que no se vio un movimiento de mujeres movilizado, exigiendo en las calles el cumplimiento de sus demandas.

Por otra parte, el SERNAM, creado a instancias del movimiento, había absorbido importantes cuadros profesionales y políticos del movimiento y, haciendo suya la agenda de las mujeres, impulsado importantes reformas legales y puesto en marcha programas específicos en áreas críticas como la violencia doméstica, la prevención del embarazo adolescente y el acceso al trabajo remunerado de mujeres jefas de hogar.

Hasta 1995 se mantuvieron, en términos generales, tendencias similares, más allá del cambio de gobierno. Al concluir el gobierno de Aylwin, el SERNAM había elaborado un Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres<sup>5</sup>, que fue asumido por el nuevo gobierno.

1995 fue, sin embargo, un año excepcional: se celebró la IV Conferencia Mundial de Naciones Unidas para la Mujer, y el país vivió un fuerte debate público orquestado desde *El Mercurio* y los sectores conservadores de la sociedad. La derecha y la iglesia católica habían logrado una adhesión significativa para su cuestionamiento a la posición que adoptaría el gobierno en dicho evento. Se sumaban así a una campaña internacional, dirigida por el Vaticano, contra el concepto de "género" y los derechos reproductivos. Incluso lograron la aprobación por parte del Senado, con el apoyo de su presidente y otros demócratacristianos y algún senador del PPD, de un acuerdo contrario al informe preparado por el SERNAM.

---

<sup>4</sup> *Ibíd.*

<sup>5</sup> SERNAM, *Plan de Igualdad para las Mujeres 1994-1999*, SERNAM, Santiago, 1995

Dicha Conferencia Mundial se llevó a cabo con una gran participación, tras el Foro de Organismos No Gubernamentales más masivo del que se tenga conocimiento, con 35.000 asistentes, en su mayoría mujeres. Aprobaron entonces los gobiernos una extensa Plataforma de Acción que no sólo confirmó el uso del concepto de "género" y ratificó los polémicos acuerdos de la Conferencia Mundial sobre Población y Desarrollo cuestionados, sino que incluso fue más allá al reconocer tácitamente los derechos sexuales a las personas.

Por su parte, también entre las organizaciones y ONGs de mujeres en nuestro país se había llevado adelante un debate para preparar el documento de diagnóstico de la situación de las mujeres que se llevaría a la Conferencia Regional de América Latina y El Caribe (Mar del Plata, 1994) y que serviría de base para la realización del Foro de ONG llevado a cabo inmediatamente antes de la IV Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing en 1995. Un esfuerzo emprendido por el autoconvocado Grupo de Iniciativa Chile, formado por ONGs de Santiago y FLACSO, se tradujo en la creación de puntos focales y en la realización de jornadas de debate en las trece regiones, y posteriormente en una participación importante tanto en Mar del Plata como en el Foro de ONGs en China.

Finalizó 1995 con un compromiso de las participantes en los eventos de Beijing de impulsar la reactivación del movimiento de mujeres a partir del debate de la Plataforma de Acción aprobada, cuyos acuerdos deberían ser apropiados por todas las mujeres como instrumento para su acción.

## Desde el Estado

Al iniciar 1996, el debate promovido por la derecha en torno a Beijing había llevado al SERNAM a estar en el centro de un conflicto, habiendo sufrido además el intento de reducción drástica de su presupuesto en el Senado. Ello auguraba un año de bajo perfil en cuanto a la agenda resultante de Beijing. En efecto, dicho organismo definió un conjunto de prioridades programáticas no confrontacionales: educación, trabajo y participación, con dos temas transversales, pobreza y familia.

Al interior del Gobierno, la tarea central del SERNAM sería la transformación del Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres en política general, a ser incorporada a las metas ministeriales y al control del avance de las mismas que realiza el Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Este Plan debe guiar las políticas públicas para el mejoramiento de la situación de la mujer: en él se plantean objetivos y acciones que involucran a diversos ministerios y organismos públicos. Al celebrarse el Día Internacional de la Mujer, el Presidente Frei, en compañía de parte importante de sus ministros, confirmó la adopción de dicho Plan como política de gobierno.

Definido así el escenario, el año debía transcurrir tranquilamente, sin sobresaltos, con las energías centradas en dar continuidad a las tareas iniciadas en el terreno legislativo, con la ley de filiación que elimina la distinción entre hijos legítimos e ilegítimos, entre otras, y en la ampliación de algunos programas de gran

impacto social, como el de prevención de la violencia intrafamiliar y aquél destinado a las Mujeres Jefas de Hogar de escasos recursos, extendido a cerca de un centenar de comunas. Se mantendría los programas de capacitación a funcionarios públicos, entre ellos uno sobre Modernización del Estado e Igualdad de Oportunidades, la acción hacia los municipios, el apoyo a mujeres temporeras, etc.

A través del trabajo intersectorial se continuaría llevando adelante acciones de relevancia para las mujeres, como la fiscalización del cumplimiento de las leyes laborales en fábricas y en el comercio, con la Dirección del Trabajo, y la prevención del embarazo adolescente, en conjunto con los Ministerios de Educación y Salud y el Instituto Nacional de la Juventud.

Así se fue dando el año 1996, sin sobresaltos para el SERNAM, hasta que *El Mercurio* irrumpió con un nuevo tema en el debate público y realizó un reportaje a una de las últimas Jornada de Conversación sobre Afectividad y Sexualidad, JOCAS, que se realizarían en el año. Se trataba de cuestionar la apertura de un debate abierto e informado entre estudiantes de 7° básico para arriba, con profesores, especialistas de consultorios y padres y apoderados, sobre sexualidad, a partir de las preguntas de los propios alumnos.

Nuevamente este año, un aspecto de la vida social considerado privado se politizaba: la afectividad y sexualidad de los adolescentes y jóvenes eran objeto de discusión pública. Durante semanas los más diversos actores participaron en este debate, a veces agresivo y apasionado. El gobierno mostró cierto titubeo al inicio, pero finalmente respaldó el programa implementado por los Ministerios de Educación y Salud, el SERNAM y el INJ. Más allá de este respaldo oficial, los sectores sociales involucrados: jóvenes, profesores, padres y apoderados, personal de salud, autoridades comunales, mujeres organizadas y algún obispo conocedor de la realidad popular, saltaron a la palestra para exigir no sólo la mantención, sino la extensión de las JOCAS a todo el país, como un mecanismo eficaz para mejorar la calidad de vida de los y las jóvenes, muy especialmente de las adolescentes expuestas a embarazos no deseados.

Por otra parte, a nivel local, se han extendido los espacios de desarrollo de programas hacia las mujeres en los municipios. Pasados ya cuatro años desde que SERNAM impulsara la generación de instancias interlocutoras para sus iniciativas en favor de las mujeres, un número importante de municipalidades ha consolidado oficinas o programas de la mujer a su interior. Estas experiencias son muy diversas entre sí, pero dan cuenta de la creciente institucionalización de las políticas públicas hacia las mujeres.

## Los partidos políticos

A la hora de las evaluaciones, los partidos políticos reciben la peor calificación. El año se inició con el confuso episodio de las elecciones en la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), en el cual, entre las rupturas de las alianzas políticas establecidas, estaba el hecho que por primera vez en la historia una mujer

salió elegida con la primera mayoría para presidir una organización sindical nacional. Las explicaciones sobre equilibrios partidistas y dificultades en la Concertación de Partidos por la Democracia no parecen suficientes para entender la violencia y obstinación de los socialistas para no aceptar a María Rozas, candidata demócratacristiana, como presidenta.

Por otra parte, a pesar de los esfuerzos de sus militantes, las candidaturas de mujeres para las elecciones municipales apenas mejoraron en número y porcentaje, siendo la derecha y la izquierda extraparlamentaria las que llevaron mayor cantidad de candidatas. Los resultados mejoraron levemente la situación anterior, sin alcanzar las mujeres al 10% de los alcaldes elegidos.

Este hecho, que se prolonga desde el retorno a la democracia, ha llevado a una creciente conciencia entre las militantes de que se necesita medidas de acción positiva para que sus partidos den efectiva cabida a las mujeres, tanto en sus instancias de decisión interna, como en la postulación de candidatas a cargos de representación popular.

En la práctica, durante 1996 el Partido Socialista y la Democracia Cristiana dieron pasos en este sentido. En el caso del Partido Socialista, que cuenta con una Vicepresidencia Nacional de los Asuntos de la Mujer, su reciente Congreso General acordó una proporcionalidad progresiva para alcanzar la equidad de género en el año 2000. Esta resolución significa que, en 1997 y 1998, se aplicará en las elecciones partidarias la norma de un 70/30% en favor de cualquiera de los dos sexos, y del 60/40% en las elecciones de 1999 y 2000. Por su parte, la Democracia Cristiana, en general renuente a las medidas de acción positiva, aprobó recientemente una reglamentación que impide que más del 80% de los cargos sean ocupados por personas del mismo sexo. Curiosamente, en ambos partidos políticos, esta decisión no corresponde a un debate sobre la democracia interna, sino que es más bien el fruto de la acción de líderes que negociaron con diferentes grupos partidarios tales acuerdos.

## **Iniciativas de parlamentarias**

En este contexto, dos iniciativas de las parlamentarias merecen especial mención. La primera corresponde a la presentación de un proyecto de ley, impulsado por ellas y que cuenta con el respaldo de diputados y diputadas de todos los partidos, que permite el divorcio vincular. Sorprendentemente, el Ejecutivo incluyó la discusión de dicho proyecto en la actual legislatura extraordinaria y ya fue aprobada la idea de legislar. Ello permitirá abrir un debate público sobre un problema que, si bien incomoda a la iglesia católica y algunos sectores de derecha, tiene consecuencias sociales crecientemente graves, en que los afectados son, principalmente, mujeres y niños.

La segunda iniciativa está referida a un proyecto de ley que establece la obligatoriedad de la democracia interna en los partidos y las cuotas de candidatas mujeres en las listas de elecciones para cargos de representación. En ambos casos, no

debe haber más del 60% de los cargos en manos de personas de un mismo sexo. Este será también un debate que, aunque polémico, pondrá en el tapete las dificultades objetivas para la igualdad de oportunidades de las mujeres en la política, así como las deficiencias de la democracia interna de los partidos.

## Desde la sociedad civil

Como señalamos más arriba, la acción colectiva de las mujeres tiene larga data en el país y la transición democrática había resultado en una desarticulación e invisibilidad del movimiento que contribuyó activamente al fin de la dictadura.

Esta desmovilización es común a todos los movimientos sociales. Sin embargo, a diferencia de otros sectores, en los barrios y poblaciones se puede observar un importante número de organizaciones de mujeres, unas nuevas, otras no tanto, que siguen realizando múltiples actividades en su vida cotidiana.

Las ONGs, por su parte, quizás el actor más visible del movimiento y que ha realizado las contribuciones más sustantivas en cuanto a producción de conocimientos y a formulación de propuestas de políticas para la mujer, atraviesan en un porcentaje importante dificultades en su financiamiento, a la vez que viven un proceso de especialización temática y técnica que ha dejado a varias de ellas con problemas incluso de sobrevivencia.

No obstante las dificultades e invisibilidad, el año 96 muestra un proceso de rearticulación de organizaciones y ONGs sobrevivientes junto a nuevos liderazgos y grupos. Ello puede verse a través del proceso de discusión convocado por el Grupo de Iniciativa "De Beijing al 2000" (formado por 7 ONGs especializadas en la temática de la mujer y por FLACSO), que incorporó a más de 3.000 mujeres en todo el país. Se trata de dar continuidad a la acción iniciada en 1994 como preparación para Beijing.

Durante 1996, este grupo impulsó la discusión de la Plataforma de Acción emanada de dicho evento, que contiene un amplio conjunto de compromisos de los gobiernos que, de cumplirse, mejoraría en forma importante la situación de las mujeres. Este proceso de discusión, iniciado en las trece regiones del país, consiste tanto en la socialización de los contenidos como en la elaboración de agendas regionales, sectoriales y nacional que asuman las prioridades por las cuales las mujeres están dispuestas a actuar. Ello ilustra el nuevo momento político que viven las mujeres organizadas. En efecto, el planteamiento que se encuentra en la orientación de este proceso, es que ellas deben cumplir un papel fiscalizador y de control ciudadano de las medidas acordadas por el gobierno en el marco de un sistema globalizado.

De este modo, la estrategia para la acción de las mujeres tiene una inspiración internacional y se adecúa a las realidades locales. Para el propio Grupo de Iniciativa, la coordinación latinoamericana de ONGs de mujeres es un referente del cual emanan importantes líneas de acción. Es el caso del Índice de Compromiso Cumplido, ICC, propuesta de continuidad de este proceso, que espera generar un

verdadero espacio de control ciudadano y de interlocución entre las mujeres y las autoridades públicas.

En el caso chileno, el proceso de constitución de un Foro para el Seguimiento de los Acuerdos de Beijing muestra las tensiones propias de un movimiento en rearticulación: las preguntas acerca de quiénes lo constituirán, el cuestionamiento a la representatividad y la necesidad de ampliar el Grupo de Iniciativa indican el interés de las mujeres por participar, al tiempo que marcan la falta de organicidad del movimiento.

Un hito en este proceso lo constituye el Seminario "Beijing un año después", que congregó a cerca de 500 mujeres en el edificio Diego Portales en octubre de 1996. Allí se encontraron mujeres de muy diversas procedencias en un espacio generado desde la sociedad civil y para la sociedad civil, que escucharon tanto los análisis de la situación de las mujeres en torno a diversos temas, como las propuestas de los grupos, organizadas en un Cabildo Abierto, que hablaba de la gran diversidad de problemas que convocan a las mujeres.

Por otra parte, este año continuaron realizándose diversas actividades en torno a temáticas ya asentadas entre las mujeres: la salud, la campaña por la reposición legal del aborto terapéutico, los encuentros y campañas de opinión pública sobre violencia doméstica y la recolección de firmas para obtener una ley de divorcio, entre otros.

## Las chilenas en el contexto internacional

El movimiento de mujeres tiene fuerza en toda la región. Desde 1981 se celebran periódicamente los Encuentros Feministas Latinoamericanos y del Caribe. Se han creado numerosas redes internacionales para la acción concertada, entre las que sobresalen la Red de Salud de la Mujer y la Red contra la Violencia Doméstica y Sexual. Ambas redes han promovido avances en la legislación y la generación de políticas públicas hacia las mujeres y han tenido éxitos reconocidos.

Sin embargo, en los últimos tres años la acción principal de concertación en América Latina, fue la creación de una coordinación de ONGs de mujeres a nivel regional incluido el Caribe, con encargadas subregionales para liderar el proceso preparatorio a Beijing y después, el seguimiento y control del cumplimiento de los compromisos contraídos por los gobiernos.

El proceso en Chile no es ajeno al vivido a nivel regional, existiendo una mutua alimentación. En efecto, la participación creciente de mujeres del movimiento en instancias gubernamentales, ya sea con cargos de responsabilidad o como asesoras, es una experiencia que se ha repetido en muchos países y que se traduce en que todos los países cuentan hoy día con un mecanismo de gobierno para el desarrollo de políticas públicas para el mejoramiento de la situación de las mujeres. Es decir, la institucionalización y la acción política desde los espacios estatales y de ONGs constituye una tendencia regional.

No obstante, paralelamente ha existido en la región una tensión con los sectores más "radicales" del feminismo, el autodenominado "feminismo autónomo" en oposición al feminismo cuya estrategia incluye la acción institucionalizada desde ONGs y desde el Estado como una forma de mejorar la condición de las mujeres. Este sector rechaza cualquier integración a espacios institucionales -gubernamentales o no- como vía para la transformación de las relaciones de subordinación que afectan a las mujeres.

En noviembre de este año se llevó a cabo en Chile, en Cartagena, el VII Encuentro Feminista Latinoamericano y del Caribe. Dicho evento fue escenario de la discusión entre estas posiciones puesto que, para los diferentes sectores del movimiento, la autonomía es un tema central, si bien existen matices importantes en su comprensión y alcance. Sin pretender un consenso, predominó el rechazo a la polarización de posiciones y el reconocimiento a la necesidad de desarrollar múltiples estrategias de acción, según las condiciones de cada país, sin perder la autonomía en la definición de los objetivos políticos del movimiento.

## ¿Qué hubo de nuevo el 96?

Hasta aquí hemos hablado de algunas acciones llevadas adelante por diferentes actoras para mejorar la situación de las mujeres. Interesa ahora examinar estas acciones desde una mirada que las englobe, aquélla referida a la modificación de las llamadas relaciones de género. En efecto, la construcción -inicialmente académica, y luego difundida hacia el espacio social y político- del concepto de "género", busca articular la situación de las mujeres con la desigual distribución del poder. Es así como el concepto de "género" pretende hacer comprender que la división binaria de identidades y roles existente en nuestra sociedad tiene un origen social, es decir, no forma parte de un orden "natural", y, por tanto, que es posible "desnaturalizar" los comportamientos de hombres y mujeres, tensionar la tradicional división sexual del trabajo y hacerla objeto de cambios y de políticas públicas.

No obstante, es necesario precisar que se trata de un ámbito de límites difusos: refiere al quehacer de diversos actores orientado a cambiar la relación discriminatoria que existe actualmente en nuestra sociedad entre hombres y mujeres, a acciones colectivas, a acciones de parlamentarias, a políticas gubernamentales (y, por supuesto a la relación entre unas y otras). Y, si bien ello afecta al conjunto del ordenamiento social, las acciones y las políticas están dirigidas, por ahora, exclusivamente a las mujeres y están protagonizadas también por mujeres.

Por otro lado, no se trata de un ámbito aislable en sí mismo. Encarnadas en la cultura, las relaciones entre los géneros se expresan en todos los ámbitos de la vida social, desde la esfera privada a la pública, dando origen a problemáticas sociales de alta complejidad, como la feminización de la pobreza o la violencia doméstica. Sin duda, uno de sus ámbitos estructurantes es la legislación, la que por siglos ha legitimado un orden de cosas muy discriminatorio para la mujer.

Dada esta transversalidad constitutiva, pues se trata de las condiciones generales de vida de las mujeres, su modificación requiere de un consenso sobre la situación de discriminación femenina en relación a los hombres. Asimismo, la necesidad de actuar en este ámbito y otorgarle prioridad para resolver importantes problemas de la vida nacional, como la pobreza, por ejemplo.

Para ello, y a pesar de la complejidad y generalidad del "ámbito de las relaciones de género", nos hemos referido a algunos actores principales, a las mujeres organizadas que, desde la sociedad civil buscan mejorar sus condiciones de vida, al SERNAM que, desde el Estado, pretende coordinar e impulsar políticas para alcanzar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y a las parlamentarias. Hicimos referencia también a los partidos políticos que han representado una suerte de barrera para el avance de las mujeres en los cargos de representación y en cargos públicos de confianza del Presidente de la República.

Si bien desde los inicios de la transición ha existido una suerte de alianza entre las mujeres organizadas, las parlamentarias progresistas y el SERNAM, estas relaciones han ido cambiando. Sin duda el SERNAM es visto por las mujeres organizadas como una gran conquista, en términos de contar con un organismo público que busca generar igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. No obstante, el proceso de rearticulación del movimiento de mujeres, que busca constituirse en un actor visible que ejerce control ciudadano de las políticas de género, cambia la alianza públicamente incondicional por una relación de interlocución. De hecho, las ONGs particularmente, comienzan a enviar al SERNAM señales de autonomía y de malestar frente a un papel excesivo de consulta técnica y de ejecutores de programas, y muestran su voluntad de recuperar su carácter crítico y propositivo.

El SERNAM, por su parte, también muestra voluntad de establecer espacios de participación, al convocar a encuentros como el del Programa Mujeres Jefas de Hogar, los Parlamentos Regionales, mesas de negociación y elaboración de Planes de Igualdad de Oportunidades a nivel sectorial o local (como la Mesa Rural o el Cabildo por la Igualdad de Oportunidades con mujeres de organizaciones de El Bosque, La Florida y Huechuraba), estableciendo de hecho una comisión de participación en su interior. No se trata aún de una estrategia clara y explícita, pero hay señas en ese sentido.

En términos generales podemos decir que existen avances respecto de la visibilidad y el interés por la situación de subordinación de las mujeres y por exhibir ciertos cambios en ella, como la mayor participación en el mercado de trabajo, acceso a ciertos cargos de decisión (la presidenta del Consejo de Defensa del Estado, una directora en el Banco Central, la Directora Ejecutiva de la CONAMA, por ejemplo). Los medios de comunicación han ampliado (en ninguna medida de forma espectacular, por cierto) sus espacios referidos a estas temáticas, o los participantes en sus programas las hacen presentes (el machismo, la violencia doméstica, las dificultades de redistribuir las tareas reproductivas, las carencias de educación sexual, la falta de una ley de divorcio, etc.); los programas de estudios de género en universidades, con actividades de docencia y extensión se han multiplicado; las publicaciones de escritoras y científicas mujeres aumentan. Pero, por sobre todo, la vida cotidiana de

muchas parejas, especialmente las más jóvenes, ha visto cambios con una mayor incorporación de los varones a las tareas de la crianza y el cuidado infantil.

Si bien el balance no es optimista respecto de cambios sustantivos en las relaciones de poder entre los géneros, investigaciones recientes revelan que, en los sectores medios y altos, se ha producido paulatinamente una redefinición de la práctica de la paternidad, la que incluye ahora una atención y cercanía afectiva mayor con los hijos. Dichas prácticas no afectarían la identidad masculina de muchos varones. Al mismo tiempo, entre estas mujeres son numerosas las que logran establecer relaciones más democráticas en la pareja, al tiempo que reivindican su derecho al placer en la sexualidad y una autonomía relativa en lo económico. No sucede igual en los sectores populares, donde las condiciones de vida y las exigencias de una precaria inserción laboral dificultan el cambio, más allá de que los hombres se hagan cargo ocasionalmente de los hijos más pequeños.

De este modo, 1996 expresa un movimiento (ni espectacular ni estancado) en el largo proceso de superación de las desigualdades de género: por una parte, se recorren algunos tupidos velos de nuestra convivencia social al darse una mayor visibilidad de estos temas en la opinión pública; pero, por otra, se mantienen fuertes cortinas en torno al carácter más conflictivo de las subordinaciones de las mujeres, que es la desigualdad en el acceso al poder.



# Acuerdos comerciales, empleo e igualdad de oportunidades. ¿Qué le conviene a Chile?

*Alicia Frohmann*

Profesora-Investigadora, FLACSO-Chile

Chile firmó a fines de 1996 el primer acuerdo comercial -el acuerdo suplementario laboral con Canadá- en el que está presente el tema del género.

¿Por qué interesa en Chile debatir y estudiar el encadenamiento entre los procesos de integración económica, el empleo y la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres?

Sólo recientemente, ha empezado a surgir el interés en el marco de algunos procesos de integración (NAFTA, Unión Europea y MERCOSUR) y de algunos organismos multilaterales (OIT y, últimamente el Banco Mundial), por conocer el efecto diferenciado por sexo de estos procesos, explorar sus potencialidades virtuosas y/o perversas, y desarrollar políticas que enfrenten adecuadamente estas tendencias.

La actual coyuntura que se presenta en Chile, donde se dan simultáneamente un proceso de internacionalización de la economía, la búsqueda de acuerdos de integración económica (sólo en 1996, se firmaron un acuerdo de asociación especial con la Unión Europea, y sendos acuerdos de libre comercio con el MERCOSUR y con Canadá) y la incorporación acelerada de las mujeres a la fuerza de trabajo, hace especialmente pertinente el análisis de cómo estos procesos se afectan y potencian mutuamente, y de los instrumentos regulatorios que se han ido desarrollando desde el Estado para influenciar estos procesos.

Las estimaciones que se han hecho sobre el efecto en el empleo de un acuerdo comercial o de incrementos significativos en los flujos comerciales con EE.UU. muestran un efecto escaso sobre el empleo en general, pero la preponderancia de las mujeres en varios de los sectores que serían afectados positivamente<sup>1</sup>. Sin embargo, más comercio no significa necesariamente más producción; ni más producción, más empleo, ni tampoco una mejor calidad del empleo<sup>2</sup>. Es por esta razón que nos interesa

---

<sup>1</sup> Ver A.Frohmann y P.Romaguera, "Implicancias del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte para las mujeres de Chile", informe para el SERNAM, mimeo, 1996.

<sup>2</sup> Ver Rosalba Todaro y Sonia Yáñez, "Globalización, reestructuración competitiva y empleo femenino en Chile", Documento de Trabajo, CEM, Santiago de Chile 1996.

estudiar los posibles instrumentos regulatorios, presentar algunos elementos del debate internacional que se está desarrollando al respecto y evaluar qué es lo que conviene a Chile.

## 1. ¿Qué dicen los acuerdos en relación a las mujeres?

En general, los textos mismos de los acuerdos firmados por Chile no hacen una referencia explícita a las mujeres. Por ahora, el único acuerdo que ha incorporado la temática es el acuerdo suplementario laboral, anexo al acuerdo de libre comercio con Canadá<sup>3</sup>, que sigue básicamente el modelo del NAFTA.

Al iniciarse la negociación del NAFTA en 1990, predominaba el punto de vista de que los acuerdos comerciales debían tratar sólo temas de comercio e inversión y que no correspondía la inclusión de temas sociales, laborales o medioambientales. Sin embargo, las presiones de sindicatos y organizaciones no gubernamentales, junto con el triunfo del candidato demócrata Bill Clinton en las elecciones presidenciales de 1992, llevaron a la confección de dos acuerdos suplementarios: uno, sobre asuntos medioambientales y el otro, sobre asuntos laborales.

Las mujeres sí están presentes, aunque sólo tangencialmente, en el Acuerdo Suplementario sobre Asuntos Laborales. Allí se menciona, entre los principios que deben inspirar las relaciones comerciales entre los países miembros del NAFTA, la eliminación de todas las formas de discriminación entre hombres y mujeres en el campo laboral. Sin embargo, este asunto está sólo planteado como principio general, y no figura entre los temas (como trabajo forzado, trabajo infantil y unos pocos más) que pueden ser objeto de una sanción comercial.

El Acuerdo Laboral Suplementario del NAFTA plantea temas de género en 2 de los 11 "principios guías que (los 3 países) se comprometen a promover, sujetos a la legislación nacional (de cada país), pero sin establecer estándares mínimos comunes"<sup>4</sup>. Estos dos principios son: la eliminación de la discriminación en el empleo (discriminación sobre la base de la raza, la religión, la edad, el sexo y otras razones); y la igualdad salarial para hombres y mujeres (siguiendo el principio de igual salario a igual trabajo en el mismo establecimiento). Estos conceptos son sólo principios generales y su falta de cumplimiento no implica una sanción comercial directa.

El acuerdo busca, sobre todo, el cumplimiento de las respectivas legislaciones nacionales; los mecanismos de apelación a la Comisión Laboral Trinacional y de creación de Comités de Expertos en Evaluación son sumamente engorrosos y difíciles de implementar.

---

<sup>3</sup> Llama la atención en el caso de Canadá la opinión mayormente adversa de las mujeres (44% de apoyo) al acuerdo de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos, en contraste con la de los hombres (60% de apoyo). Ver, Elisabeth Gidenhil, "Economic Man-Social Woman? The Case of the Gender Gap in Support for the Canada-United States Free Trade Agreement", *Comparative Political Studies*, Vol.28 N°.3, 1995.

<sup>4</sup> "North American Agreement on Labor Cooperation between the government of the United States of America, the government of Canada and the government of the United Mexican States", Final Draft, September 13, 1993.

Más que una normativa o estándares supranacionales basados en principios universalmente reconocidos, como lo son por ejemplo los convenios de la OIT, desde Estados Unidos se ha impulsado el concepto del cumplimiento de la legislación laboral de los respectivos países. Se parte del principio que es la propia legislación nacional la que mejor refleja el nivel de desarrollo de los derechos laborales y la idiosincrasia de cada país y que, por otra parte, debe buscarse la reducción de la brecha entre la normativa y la práctica laboral. En la medida que los acuerdos comerciales conllevan a que las prácticas laborales de cada país sean examinadas con mayor detenimiento, se promovería asimismo un mayor nivel de control y fiscalización, y la desaparición de esta brecha en el campo de los derechos laborales.

En el caso del acceso de Chile al NAFTA, parece poco probable que la normativa vigente en Chile en relación a las mujeres trabajadoras resulte contradictoria con los principios generales contenidos en la institucionalidad del NAFTA. Sin embargo, en caso de una disputa comercial o de un conflicto de índole política, la brecha existente en Chile entre legislación y práctica en el caso de los derechos laborales de las mujeres podría ser puesta en el tapete por los otros socios del NAFTA.

Adicionalmente, cabe considerar que la legislación protectora de la mujer existente en Chile -por ejemplo, la protección de la mujer madre- no existe de la misma manera en la legislación estadounidense, y que esta discriminación "positiva" es de todos modos considerada discriminación por algunos. Por otra parte, son inexistentes en Chile los mecanismos legales que se encuentran en América del Norte para demandar a un empleador en caso de discriminación.

En el caso de la Comunidad Europea, efectivamente se desarrollaron muchos instrumentos para la promoción y capacitación especial de las mujeres; la legislación para la igualdad de oportunidades es impresionante, pero los niveles de implementación dejan mucho que desear. En las otras experiencias integracionistas (MERCOSUR, Pacto Andino, CARICOM, Mercado Común Centroamericano), la dimensión de género está prácticamente ausente, aunque ha habido iniciativas de los actores sociales -especialmente aquellos vinculados al movimiento de mujeres- que han levantado el tema.

## **2. ¿Cómo diferenciar los efectos de la globalización, la integración, el ajuste, la liberalización y la recesión?**

En la última década se han superpuesto una variedad de procesos: la crisis, el ajuste, la recesión, la liberalización del comercio, la globalización de la economía y las nuevas modalidades de integración económica en bloques regionales y subregionales. Estos procesos se dieron y se siguen dando en casi todos los países del mundo, pero con características y temporalidades distintas.

Al calcular los efectos de uno u otro proceso, resulta difícil evaluar qué efectos resultaron de uno y cuáles de otro. Por ejemplo, en el caso del acuerdo de libre comercio

entre Estados Unidos y Canadá, al poco tiempo la economía canadiense sufrió una recesión. Los detractores del acuerdo, principalmente los sectores sindicales, culparon a la integración con Estados Unidos como factor desencadenante de la recesión. Las evaluaciones más técnicas, por su parte, indicaban que se venía una recesión de todas maneras y que fue precisamente el aumento de las exportaciones hacia Estados Unidos lo que evitó una recesión aún peor.

Otro caso interesante es el de los posibles efectos de la incorporación de Chile al NAFTA. Aunque, sin duda, ésta tendría efectos políticos y en materia de inversión extranjera, se calcula que su impacto sobre el conjunto de la economía y la fuerza de trabajo (con desigualdades sectoriales), no sería muy distinto al impacto que ya tiene, de todos modos, la aplicación de un modelo de desarrollo exportador, con niveles altos de apertura e internacionalización de la economía.

En el caso de la incorporación de México al NAFTA, se trataba ya de una economía altamente integrada a la de Estados Unidos: previo al NAFTA, más de un 70% del comercio exterior de México era con su vecino del norte. El NAFTA no hizo más que consagrar una relación preexistente y darle reglas de funcionamiento más permanentes. Por otra parte, la recesión mexicana se habría producido con o sin NAFTA, pero sin el NAFTA sus consecuencias habrían sido seguramente aún más duras de lo que son en la actualidad.

¿Cómo afectan estos cambios en la economía internacional a las mujeres? A los procesos señalados anteriormente se agregan otros que complejizan aún más el cuadro: los cambios demográficos que resultan del descenso abrupto de la tasa de fertilidad, el incremento en los niveles educativos de las mujeres, la incorporación acelerada de las mujeres a la fuerza de trabajo, y avances políticos importantes hacia el logro de una igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. ¿Existe potencialmente un encadenamiento virtuoso entre estos procesos? ¿Qué se puede hacer desde los gobiernos, los organismos internacionales y los movimientos de mujeres para que estos procesos se potencien positivamente?

En Europa y América del Norte, la institucionalidad y los niveles de conciencia pública respecto de la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres están más desarrollados que en América Latina. ¿Podrán servir los procesos de integración de correa transmisora de estos avances o se utilizará más bien en el Norte el argumento de la desigualdad como instrumento de neoproteccionismo? ¿Cómo aprovechar estos espacios desde los países en desarrollo para promover la igualdad de oportunidades?

### **3. El debate sobre el "dumping social"**

Uno de los temas que se viene planteando hace tiempo en relación al libre comercio entre Chile y los países industrializados es el de la externalización de los costos de producción, gracias a niveles de precios internacionales más bajos, debido a los menores costos de la mano de obra.

El tema de las diferencias en los niveles salariales, de previsión, protección y seguridad de los trabajadores entre socios comerciales con economías y condiciones socioeconómicas asimétricas, se viene discutiendo desde hace años. En la perspectiva de algunos autores y, sobre todo, de los trabajadores de los países más desarrollados, esto implicaría un "dumping social", una práctica comercial desleal, una especie de subsidio a los productores, ya que aumenta las ventajas competitivas del socio menos desarrollado debido al menor costo del factor trabajo y a la sobreexplotación de los trabajadores. Asimismo, el "dumping social" estimularía la fuga de capitales, al ofrecer menores costos de la mano de obra a los mismos productores de los países desarrollados.

El ejemplo clásico de este tipo de situación es el de las operaciones de "maquila" en la frontera norte de México, donde obreros (y, sobre todo, obreras) mexicanos, con escasas calificaciones laborales y con pésimos salarios y condiciones de trabajo, ensamblan piezas y dan un procesamiento simple a insumos provenientes de Estados Unidos, fabricando productos finales destinados a ese mismo mercado.

Esta línea argumental fue utilizada en innumerables ocasiones por los sindicatos<sup>5</sup> en Estados Unidos y también por el candidato Ross Perot en la campaña presidencial de 1992. De hecho, hay medidas contempladas en el Sistema Generalizado de Preferencias y en la ley de Comercio Internacional Super 301 de Estado Unidos, para protegerse unilateralmente ante este tipo de situaciones<sup>6</sup>. Si esta argumentación se planteaba en relación a socios comerciales corrientes (sobre todo, del Sudeste Asiático y América Latina), mucho más fuerza adquirió en el debate sobre el NAFTA, al negociarse un acuerdo de libre comercio con México.

También en la etapa de conformación de la Comunidad Económica Europea surgió el tema de los problemas ocasionados por la integración de economías asimétricas y, de hecho, al incorporarse España y Portugal -países de menor desarrollo relativo- se tomaron previsiones especiales para enfrentar este problema. Hubo una homologación de la normativa laboral y social, y apoyos financieros para constituir un mercado de trabajo común.

En las imágenes y asociaciones a menudo vinculadas al concepto de "dumping social" es frecuentemente una trabajadora mujer, de un país en desarrollo, con poca capacitación, bajo salario e inexistente seguridad social; la que reemplaza a un trabajador hombre, de un país desarrollado, con una buena formación, salario alto y buenos beneficios sociales. También aquí parecería haber una dimensión de género.

---

<sup>5</sup> Ver William C. Doherty, *El intercambio comercial en el continente americano. Análisis y reacción de los sindicatos*, Instituto Americano para el Desarrollo del Sindicalismo Libre, AFL-CIO, Washington D.C., Mayo 1992.

<sup>6</sup> Ver *Aggressive Unilateralism: America's 301 Trade Policy and the World Trading System*, editado por Bhagwati, J. y Patrick, H.T.; también "Labor Rights Provisions in US Trade Law: Aggressive Unilateralism?", en *Human Rights Quarterly*, Vol.15, Feb.1993.

Consideramos, sin embargo, que los argumentos de los detractores del concepto del "dumping social" tienen bastante fuerza<sup>7</sup>:

- frecuentemente, en los países desarrollados, los mayores costos de la mano de obra se ven compensados por niveles de productividad también mucho mayores, lo cual significa que la competitividad de los productores no se ve afectada;
- el mismo concepto del "dumping social" implica un error, ya que el "dumping" implica colocar un producto externamente "a un valor inferior al normal" (artículo VI del GATT). El valor normal generalmente se define en términos de su valor en el mercado interno y, por lo tanto, no habría "dumping" si el producto se exporta a un valor que corresponde al costo social interno;
- aunque en el corto plazo las disparidades en el costo de la mano de obra pueden ser muy grandes, en el mediano y en el largo plazo, en el caso de economías plenamente integradas, los niveles salariales del país de menor desarrollo relativo deberían tender a acercarse a los de mayor desarrollo;
- el costo de la fuerza de trabajo no parecería ser el factor determinante para decidir el destino de las inversiones (p.ej., la mayor parte de las inversiones de Estados Unidos están en Europa y viceversa);
- no siempre es el productor el que paga los mayores costos de la fuerza de trabajo. También puede ser el Estado el que esté financiando, a través de diversos programas sociales, los niveles de vida superiores de los trabajadores. En este caso, tampoco se puede hablar de pérdida de competitividad de los productores;
- la calidad de vida de los trabajadores afecta positivamente los niveles de productividad, existiendo un círculo virtuoso calidad de vida - productividad, que impacta favorablemente la competitividad internacional de la economía en cuestión;
- hay países en desarrollo donde el solo hecho de tener un empleo puede hacer que una persona posponga otras exigencias relativas a su nivel de vida. Aunque esto, por cierto, es cuestionable desde una perspectiva ética, contribuye a determinar el costo social de la mano de obra en un determinado país;
- los intereses de los trabajadores de países con un desarrollo social y económico desigual no son necesariamente coincidentes y frecuentemente el argumento del "dumping social" se esgrime como un instrumento de neoproteccionismo en los países desarrollados, que temen la competencia extranjera y la fuga de capitales;

---

<sup>7</sup> ILO, Working Party on the Social Dimensions of the Liberalization of International Trade, **The Social Dimensions of the Liberalization of World Trade**, Geneva, Nov.1994; Mario Albuquerque, "Implicancias del factor laboral en un eventual tratado de libre comercio con Estados Unidos", **Papeles de Trabajo** N° 43, Corporación Tiempo 2000, Santiago de Chile, Nov. 1994.

- los sectores que compiten entre sí internacionalmente suelen asemejarse en lo que es su posición relativa respecto del resto de la respectiva economía en la división por sexo, los salarios y la capacitación de sus trabajadores.

Es altamente improbable -dadas las actuales condiciones de la economía y la sociedad- que una mujer pobre de un país en desarrollo reemplace a un hombre con buen sueldo de un país desarrollado. En todo caso, sería más probable que desplazara a otra mujer, la cual -al igual que ella- gana sólo una parte de lo que ganan sus pares masculinos.

Incluyendo sus dimensiones de género, la validez del argumento del "dumping social" resulta así bastante dudosa y parecería necesario explorar otros caminos para analizar y, eventualmente, regular los efectos sobre los trabajadores de la liberalización del comercio internacional y de los procesos de integración económica.

#### **4. Instrumentos para regular el impacto laboral y social de la integración**

Chile está emprendiendo actualmente iniciativas para desarrollar mecanismos de libre comercio con el NAFTA, la Unión Europea y los países de APEC. Es altamente probable que el tema laboral se incluya de alguna manera en algunas de estas negociaciones. En esta perspectiva, ¿cuáles deberían ser los mecanismos para el establecimiento y la fiscalización de los estándares laborales que rijan los acuerdos?

La insistencia en estándares laborales supranacionales muchas veces obedece más a una lógica defensiva, que a una vocación de solidaridad internacional con los trabajadores de otras partes del mundo. Esta postura se ha fortalecido a medida que la liberalización y globalización del comercio han ido eliminando las otras barreras de protección más tradicionales como aranceles y mecanismos para arancelarios.

Desde los países en desarrollo, interesados en el ingreso de inversiones extranjeras y en la dinamización de su sector externo, este tema se percibe de una manera bastante ambigua. Por un lado, existe el interés de aprovechar la coyuntura que ofrece la negociación de acuerdos comerciales para elevar los estándares laborales nacionales y de establecer resguardos para evitar la formación de nichos de capitalismo salvaje y sobreexplotación. Por otra parte, también hay una conciencia de que el establecimiento de estándares supranacionales podría significar mecanismos neoproteccionistas, impulsados por los países industrializados, que actuarían en detrimento del desarrollo.

En este debate, el tema del género había estado bastante ausente hasta hace muy poco tiempo. Había alguna mención de las mujeres, en tanto grupo especialmente vulnerable y discriminado, y se planteaba la necesidad de una protección especial -sobre todo, a la mujer madre- y también algunos mecanismos especiales de capacitación y promoción. Es sólo recientemente que empezamos a ver una nueva conceptualización, a partir del concepto de género, en el cual la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres y la eliminación de las barreras sociales y culturales que la impiden, pasan a primer plano. Esta perspectiva no es fácil de incorporar en el

discurso reivindicativo sindical y laboralista tradicional. Algunos esfuerzos pioneros provienen de países donde se han implementado planes de igualdad de oportunidades y de la línea de trabajo de la OIT en este campo<sup>8</sup>.

Un punto de partida fundamental son los convenios de la OIT, organismo internacional creado específicamente para el tratamiento de estos temas y que está permanentemente repensando las asignaturas pendientes en el campo laboral y proponiendo nuevas iniciativas a los países. Por otra parte, la lógica tripartita de funcionamiento y búsqueda de acuerdos -en las asambleas están representados los trabajadores, los empresarios y los gobiernos- ofrece garantías que estarán representados los intereses de todos los sectores. Se podría pensar, por ejemplo, que para la realización de acuerdos de integración económica, fuera necesaria la suscripción y ratificación de una serie de convenios fundamentales de la OIT.

Hay algunos estándares internacionales básicos que se consideran como prerequisites para que el comercio pueda contribuir a una mejora de las condiciones de vida de los trabajadores y que están recogidos en los convenios de la OIT<sup>9</sup>:

- Convenio 87, de libertad de asociación; Convenio 98, sobre el derecho a la negociación colectiva; y Convenio 135, sobre el fuero sindical.
- Convenios 29 y 105, sobre la eliminación del trabajo forzado.
- Convenio 138, de prohibición del trabajo infantil.
- Convenio 111, sobre la prohibición de la discriminación en el empleo; y Convenio 100, sobre igual pago para hombres y mujeres por trabajos equivalente.

De hecho, estos convenios han sido ratificados por la mayoría de los países y sus principios, al menos, gozan de una legitimidad internacional considerable.

Sin embargo, el uso de estos convenios como reglas básicas para el comercio internacional no es tan simple como parece a primera vista. Los convenios y procedimientos de la OIT no tienen la misma aceptación y legitimidad política en todos los países. Hay países, algunos de ellos de mucho peso en el concierto internacional, que consideran la legislación laboral como un asunto interno, de soberanía nacional.

Estados Unidos, por ejemplo, había ratificado sólo 11 de los 174 convenios, en los sesenta años que transcurrieron entre 1934 y 1994. La mayoría de los convenios ratificados son de importancia menor y varios tratan de asuntos técnicos. Estados Unidos no ha ratificado convenios fundamentales como el 87 (libertad de asociación) y el 98 (derecho a la negociación colectiva), aun cuando su propia legislación

---

<sup>8</sup> Ver Petra Ulshoefer, *Igualdad de Oportunidades para las Mujeres en los años 90: Desafíos para la Legislación del Trabajo, la Seguridad Social y las Relaciones Laborales*, OIT, Santiago de Chile, 1994, así como otros trabajos de OIT allí citados.

<sup>9</sup> Ver Wilhelm Adamy, "International Trade and Social Standards", *INTERECONOMICS*, November/December 1994.

contempla estos derechos<sup>10</sup>. En algunos casos, los convenios no se suscriben o ratifican porque no se reconocen ciertos derechos (esto es muy notorio en Estados Unidos en el caso de la protección de la mujer madre trabajadora y las licencias por maternidad). Sin embargo, en general, se trata más bien de una filosofía distinta frente a la creación de normativas generales; de una renuencia propia de este país a incorporarse a la normativa laboral supranacional desarrollada en el marco de la OIT; y a una caracterización de estos mecanismos como demasiado burocráticos, engorrosos y poco ajustados a las realidades nacionales específicas.

Más que una normativa supranacional, basada en principios universalmente reconocidos, desde Estados Unidos se ha impulsado el concepto del cumplimiento de la legislación laboral de los respectivos países. Se parte del principio que es la propia legislación nacional la que mejor refleja el nivel de desarrollo de los derechos laborales y la idiosincrasia de cada país y que, por otra parte, subsisten brechas entre la normativa y la práctica laboral. En la medida que los acuerdos comerciales conllevan a que las prácticas laborales de cada país sean examinadas con mayor detenimiento, se promovería asimismo un mayor nivel de control y fiscalización, y la desaparición de esta brecha en el campo de los derechos laborales. Esta es la filosofía contenida en el Acuerdo Laboral Suplementario del NAFTA.

En el caso de la Comunidad Europea, las iniciativas como los Programas de Acción Social de 1974 y 1984, la creación del Fondo Social Europeo y el Tratado de Maastricht, tuvieron como objetivo nivelar y consolidar las políticas sociales de los países miembros, algunos de los cuales estaban bastante rezagados. Sin embargo, los balances que se están haciendo en los noventa, apuntan a que los avances sociales de la Comunidad no han ido al mismo ritmo que el progreso económico. El impulso a las políticas sociales en cada país tendría más que ver con las necesidades en este sentido que han surgido de la consolidación del gran mercado europeo, que con la promulgación de normas comunitarias vinculantes<sup>11</sup>.

En el caso de los instrumentos comunitarios, las mujeres forman parte de una larga lista de sectores vulnerables y discriminados de la sociedad respecto de los cuales es necesario desarrollar políticas especiales. Se han generado algunas herramientas para generar una mayor igualdad de oportunidades<sup>12</sup>, pero los escasos cambios en el empleo femenino y la mantención de la brecha salarial entre hombres y mujeres<sup>13</sup>, al menos en la década de los ochenta, parecerían indicar que aún no se ha logrado impulsar transformaciones significativas.

---

10 Ver J.Cowie y J.D.French, "NAFTA's Labor Side Accord: A Textual Analysis", *Latin American Labor News*, No.9, Florida International University, 1994.

11 Sergio Santillán, "Los mercados laborales: Pérdidas y ganancias en el proceso de integración", presentado en el Seminario La dimensión social de la integración regional, CEFIR, Grupo de Río, Unión Europea, Santiago de Chile, 1995.

12 P.D.Weinberg (comp.), *Integración y formación. Lecciones de la experiencia comunitaria europea y las perspectivas para el MERCOSUR*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, España; CINTERFOR-OIT, Montevideo, 1992.

13 EUROSTAT, *Les femmes dans la Communauté Européenne*, CECA-CEE-CEEA, Bruselas, 1992.

La Carta Social europea ha sido vista como un modelo de mecanismo regulador de los impactos laborales y sociales de la integración. Es importante tener en cuenta, sin embargo, que varios de los principales impulsores de estos mecanismos han sido los más sólidos y prósperos estados de bienestar. Aunque es importante aprender de la experiencia europea, parece muy difícil poder replicarla.

Pensamos que los temas de género no tienen por qué quedar atrapados en este debate. Se parte de un concepto distinto -la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres- lo cual implica que más que plantear una suma de reivindicaciones (aunque también se incluyen reivindicaciones concretas), lo que se busca es deshacer los mecanismos sociales y culturales que determinan y reproducen la discriminación. Por ejemplo, en el caso de los temas vinculados a la maternidad, no se trata sólo de conseguir más guarderías infantiles y mejores licencias maternas, sino de lograr un reconocimiento de la responsabilidad social por la crianza de los niños, lo cual -entre otras cosas- podría expresarse en licencias parentales. Para el logro de estos propósitos es válido tanto el concepto pragmatista anglosajón, como el más principista de los estándares laborales internacionales.

## 5. Ventajas competitivas y reconversión laboral

Si en Chile la liberalización del comercio internacional permitió una mayor movilidad de factores a nivel internacional y un mejor aprovechamiento de las ventajas competitivas<sup>14</sup> de los distintos productores, este proceso se acentúa y se potencia con la integración económica y los acuerdos de libre comercio.

El impacto sectorial de estos procesos suele ser diferenciado. Aunque el efecto neto pueda ser positivo para el conjunto de la economía, hay algunos sectores que ganan y otros que pierden. La **tendencia** es que en los países de menor desarrollo socioeconómico (y menores salarios), los sectores más beneficiados, con mayor creación de empleo, sean los de mano de obra intensiva, de baja calificación (procesadoras de alimentos, textiles, calzado, industria liviana), que emplean predominantemente a mujeres -siempre que logren un aumento de su productividad. Claro que el proceso inverso se da en los países desarrollados, donde frecuentemente son las mujeres las que pierden sus empleos en estos mismos sectores.

Deben señalarse distintos elementos que complejizan esta situación:

- las ventajas competitivas son dinámicas y pueden ser modificadas a lo largo del tiempo (por iniciativa privada, por iniciativa del Estado, por la colaboración de ambos);

---

<sup>14</sup> Queremos diferenciar el concepto rígido de **ventajas comparativas** (determinadas básicamente por la naturaleza y el nivel de desarrollo), del concepto más dinámico de **ventajas competitivas** (determinadas por el aprovechamiento de oportunidades y nichos del mercado, incorporación de tecnología, capacitación de mano de obra y -claro está- por la productividad).

- las pugnas por una mayor competitividad internacional (con los consiguientes efectos sobre los sectores y el empleo) son un resultado del proceso de globalización, que posiblemente se darían con o sin acuerdos comerciales preferenciales;
- frente a la competencia internacional, los productores frecuentemente se sienten presionados para invertir en innovación tecnológica y capacitación de la mano de obra;
- en relación a las crisis sectoriales, el Estado dispone de una batería de instrumentos para promover la reconversión industrial. Mientras que en Europa, estos instrumentos parecen haber sido utilizados con considerable éxito (existen también instrumentos comunitarios como el Fondo Social Europeo y programas orientados a sectores específicos, como jóvenes y mujeres); en América del Norte, a nivel discursivo, la reconversión industrial es importante, pero no se le asignan recursos significativos; y en América Latina, el concepto recién empieza a implantarse;
- además de las políticas más generales de reconversión, los países del NAFTA cuentan con programas especiales, algunos de larga data, para amortiguar los efectos sectoriales de la liberalización comercial. Tanto el seguro de desempleo de Canadá, como el programa de **Trade Adjustment Assistance** de Estados Unidos, incluyen instrumentos específicos para la capacitación y reubicación de trabajadores en sectores nuevos;
- está claro que, aunque los efectos netos sean positivos y existan programas de reconversión industrial adecuados, los procesos de reubicación, capacitación y adecuación son de mediano y de largo plazo. En el corto plazo, cientos de miles de trabajadores de los sectores afectados negativamente pueden verse desplazados;
- el tema de la pérdida de competitividad y la necesidad de reconversión es, sobre todo en los países desarrollados, más un problema interno de aumento de la productividad y de asignación de recursos, que de apertura externa. A los sectores afectados, como los sindicatos, les resulta más fácil culpar a la amenaza externa, que enfrentar los problemas de política interna que sería necesario abordar;
- dada la vulnerabilidad de las mujeres en la fuerza de trabajo -ellas suelen ser las últimas en ingresar en los momentos de expansión y las primeras en salir en tiempos de crisis- muy posiblemente ellas se vean especialmente afectadas por estos desplazamientos. Un factor adicional de dificultad para las mujeres en este sentido, es que su grado de movilidad geográfica es relativamente menor debido a sus vínculos y responsabilidades familiares.

## Conclusión

El debate sobre estos temas recién está empezando en Chile. El crecimiento de la economía y del empleo de la última década, así como también la creciente incorporación de mujeres a la fuerza de trabajo -ambos fenómenos que parecerían estar desacelerándose- han distraído la mirada de la mayoría de investigadores de los efectos específicos de la internacionalización de la economía sobre las mujeres trabajadoras.

En el caso de Chile, los procesos de integración económica, más que alterar mayormente los impactos que el desarrollo del modelo exportador ha tenido de todas maneras sobre las trabajadoras, posiblemente aceleren y destaquen fenómenos que ya se están dando. En este sentido, el conocimiento de otras experiencias de integración y un mayor conocimiento de sus implicancias, puede permitirnos poner mayor atención sobre algunos de estos efectos y desarrollar instrumentos de política para evitar los más perversos y para incorporar explícitamente mecanismos para lograr una mayor igualdad de oportunidades.

# Sobre la modernización de la gestión pública en Chile hoy

*Jorge Chateau*

Profesor-Investigador, FLACSO-Chile

## 1. Introducción

En el contexto de la amplia temática representada por la noción de “modernización del Estado”, esta presentación se centra en lo que se pretende realizar y de hecho se está haciendo en el país y en un capítulo específico: el de la modernización de la gestión pública.

La discusión se centrará en cuatro puntos, que, a nuestro entender, agrupan los elementos centrales de la discusión y de la agenda que el Gobierno se ha propuesto en el área:

La idea del servicio a la “gente”. Según algunos implica, para el usuario y el servidor, el paso del paradigma del “súbdito” que recibe beneficios por gracia, al del “ciudadano” que recibe servicios a los que tiene derecho y que otros grafican con el cambio de “beneficiario” a “usuario” o “cliente”. La discusión sobre la calidad del servicio que se ofrece y entrega es materia central de este punto.

La orientación del trabajo hacia el logro de resultados, más que el privilegio de procesos basados en procedimientos rígidos e inevitables. Ello implica orientar la evaluación del trabajo fundamentalmente en el logro de los resultados propuestos y no en el cumplimiento ritual de determinadas normas o procedimientos.

El énfasis en una gestión eficiente y eficaz se condice con la preocupación por el logro de los resultados. A su vez implica un estilo de trabajo en que los trabajadores adquieren un papel primordial, no basado en la realización de “partes” de un trabajo conjunto (al estilo de la producción en línea) sino con una perspectiva global de los resultados que se busca alcanzar y con la responsabilidad correspondiente. Este estilo de gestión requiere de gerentes públicos capacitados y con competencias adecuadas.

Las medidas de descentralización y desconcentración son necesarias para el logro de una gestión eficiente y eficaz. Se requerirá disminuir el nivel jerárquico de los puntos de toma de decisiones, ya que así se gana en agilidad. La concentración de

todas las decisiones en las más altas instancias del nivel jerárquico sólo atasca y demora el proceso.

## 2. La importancia de estos elementos y su relación

Es fundamental que estos elementos se relacionen entre sí formando un todo coherente, en el marco de una lógica del tipo “condiciones necesarias para” o prerequisites. La consecuencia es que en un proceso de modernización que busca ser exitoso, es preciso abordar conjunta y sistémicamente todos estos elementos.

Se considerará que el punto focal, ordenador de todo el esfuerzo modernizador, es el del **buen servicio al usuario**. Como ya se indicó, esto implica, por una parte, una reconceptualización de la relación servidor público-usuario y, por otra, la calidad de servicio.

Cabe destacar que la noción de servicio al usuario implica un cambio sustancial: el centro se desplaza desde el funcionario que atiende al “beneficiario”, hacia un usuario al que es preciso servir y al que se le reconocen derechos para la recepción de ese servicio. Entre otras cosas, y el punto dista de ser menor, ya no es sólo la “autoridad” la que define qué es un servicio y cuándo es “bueno”; se trata de consultar al usuario acerca de lo que entiende por buen servicio.

A su vez, un buen servicio implica calidad, tanto en el suministro (oportunidad, accesibilidad y simplicidad de obtención) como en el producto mismo, esto es, excelencia.

Simplificando, con el propósito de delinear las concatenaciones, resulta claro que la mera definición de procedimientos para la entrega de un servicio no es suficiente para asegurar tanto la consideración del usuario y sus necesidades como la calidad. Necesariamente la óptica debe orientarse hacia la **obtención de resultados**. Si esto prima, entonces se podrá pensar en diseñar procedimientos adecuados para optimizar los resultados y así la satisfacción de los usuarios.

El norte de la evaluación se traslada entonces desde el cumplimiento de las normas hacia el logro de productos y resultados. De este modo, la orientación hacia el logro de resultados se constituye en un prerequisite para una adecuada atención a usuario y la entrega de servicios de calidad.

La orientación hacia la obtención de resultados, por su parte, requiere de **modalidades de organización de trabajo** distintas a las que se acostumbran. De hecho es necesaria una perspectiva que supere la preocupación exclusiva por el quehacer parcial, característico de la excesiva división del trabajo, que corresponde al modelo de la “producción en línea” y se adquiera una visión de conjunto. Sólo eso hace posible la preocupación por la obtención de resultados y establece las condiciones mínimas para permitir el aporte creativo de los trabajadores al logro de la tarea común. Esta modalidad renovadora de concebir las relaciones y organización del trabajo implica un modelo de gestión nuevo y por tanto de un estilo nuevo de gerencia pública que,

entre otras cosas, logre redefinir las relaciones en el personal y entre éste y los directivos.

A este respecto es importante recordar lo que han señalado distintos autores, en términos de la funcionalidad del modelo de la línea de producción en un contexto de trabajadores de baja educación. Allí tenía pleno sentido, en la perspectiva del aumento de la productividad, la división de procesos complejos en acciones simples y repetitivas. En la situación actual de trabajadores que tienen un nivel de educación significativamente mayor y más capacitación, es posible reordenar los sistemas de trabajo en vistas de una perspectiva más integral que, entre otras cosas, permita asumir a los trabajadores la responsabilidad por los resultados que se busca alcanzar y no sólo por la parte del proceso que le corresponde.

Finalmente, y también vinculado al área de la gestión, está el tema de la **descentralización y desconcentración** en la toma de decisiones. Es característico que la forma organizativa asociada al modelo de la producción en línea corresponda a la imagen de una pirámide de base muy ancha. Ello simboliza los varios niveles de jerarquía intermedia, quizás necesaria para una labor de "capataces" que permitiera y facilitara el logro de un producto coherente en un proceso de extremo fraccionamiento en las actividades productivas. En el marco de esa pirámide y de la jerarquía que simboliza, la toma de decisiones siempre está situada en los lugares más altos, y habitualmente los niveles intermedios sólo comprueban el cumplimiento de condiciones específicas, eventualmente condicionantes de una decisión. Ello hace que las decisiones sean lentas, retardando todo el proceso.

Los mecanismos de descentralización y desconcentración son, en consecuencia, una condición de eficiencia y eficacia en la gestión que se hace posible y necesaria en el marco de una nueva organización del trabajo y con trabajadores que asumen mayores responsabilidades.

### **3. La propuesta de modernización en cada área y los avances**

#### **3.1 La orientación hacia el usuario**

Esta ha sido la tónica central que se ha buscado imprimir al trabajo de modernización de la gestión del sector público. En una primera etapa ello ha implicado colocar el tema en el discurso cotidiano de la administración pública, para lo cual se han realizado diversos avances. Entre ellos cabe destacar las siguientes:

Diversos seminarios y encuentros orientados tanto al análisis del tema como a la sensibilización de los trabajadores. Entre los primeros cabe destacar los seminarios, con invitados internacionales que ha organizado la DIPRES en 1995 y 1996. Entre los segundos, los innumerables encuentros y talleres organizados en distintas reparticiones públicas sobre el tema.

- I. Orientación explícita del diseño de instrumentos de gestión hacia la satisfacción del usuario, que se ha trabajado en diversos Servicios. Así, muchos de los “indicadores de gestión”, resultado de este trabajo, son explícitamente compromisos de reducción de los tiempos de atención al usuario, como por ejemplo en el Registro Civil, Servicio de Impuestos Internos y otros.

Se encargó un estudio, que está prácticamente concluido sobre la “percepción y Satisfacción de usuarios de los Servicios Públicos” cuyos resultados servirán para el diseño de reformas en los sistemas de atención al público.

- II. Se está trabajando en la confección de “cartas ciudadanas” para los distintos Servicios, en que se establecerán los derechos de los usuarios.

Se ha comenzado a plantear el tema en forma explícita en relación a negociaciones referidas a aumentos especiales de las remuneraciones para ciertos sectores. Claramente ha sido el caso de la difícil negociación con los trabajadores de la salud.

Ciertamente queda mucho por avanzar en el área, pero no cabe duda que la cuestión de la preocupación por el servicio al usuario ha comenzado a incorporarse, en el sentido común cotidiano, como uno de los elementos a tener en cuenta al precisar la tarea de un Servicio Público y la forma de realizarla.

Esto, además, se ve potenciado por el hecho que los ciudadanos han entendido el mensaje y lo han aceptado y, en consecuencia, cada vez son más frecuentes y sistemáticas las demandas de la ciudadanía por un mejor servicio por parte de los organismos del Estado y sus funcionarios.

### **3.2 La orientación hacia el logro de resultados**

Esta ha sido un campo de creciente preocupación en los mecanismos de programación y asignación de recursos en los diferentes organismos estatales.

Así, por ejemplo, cabe destacar, y sin pretender exhaustividad, los siguientes instrumentos actualmente en uso:

- Definición anual de las Metas Ministeriales, las que claramente apuntan a la descripción de los resultados que cada Ministerio y Servicios relacionados, pretenden lograr durante el año calendario. Estas son presentadas al Presidente de la República al principio de cada año y se entienden como los compromisos de cada Ministro con el Presidente respecto a la realización programática. Este instrumento está en uso desde 1990 y está en perfeccionamiento constante. Se examina periódicamente el avance de las metas y se buscan soluciones cuando se observan problemas para su logro.

- Desde el año 1995 se realiza un trabajo similar a nivel de las Regiones y sus gobiernos, elaborándose las Metas regionales. También se realiza un seguimiento periódico y permanente.
- Desde el año 1995, y en el contexto del proceso de elaboración del presupuesto de la Nación, los distintos Servicios y Ministerios, junto con presentar sus metas y objetivos para el año, deben comprometerse con determinados indicadores de gestión. Estos apuntan al logro de niveles crecientes de eficacia en el logro de sus metas. Dichos indicadores son parte de la Ley de presupuestos y su nivel de logro tiene efecto en la asignación presupuestaria de los años siguientes.
- También desde el año 1995, distintos Servicios Públicos se han entregado públicamente al Presidente de la República sus “compromisos de modernización de la gestión”, que en definitiva apuntan a la mayor eficiencia y eficacia en el logro de resultados.
- Se están buscando los mecanismos legales para incluir el factor “desempeño” como uno de los determinantes de las remuneraciones individuales, más allá de la mera antigüedad. Es el caso, antes citado, del proyecto recientemente enviado al Congreso para mejorar las remuneraciones de los trabajadores de la salud. Existen otras iniciativas presentadas y en estudio.

A partir de este año, y resultado de las negociaciones del Ejecutivo con el Parlamento a propósito de la ley de presupuestos, se iniciará la evaluación de los resultados de programas de gobierno.

No cabe duda que queda mucho que perfeccionar y realizar en esta materia. No obstante se ha iniciado y diseñado un camino a seguir y, sin duda se seguirá avanzando y perfeccionando los distintos instrumentos.

### **3.3. El tema de la gestión y reorganización de los esquemas de trabajo**

Si bien existe conciencia sobre la necesidad de abordar el tema, los avances en la materia son menores que en otras áreas. Esto se debe a que se trata de una tarea de largo aliento, tanto en relación a su diseño como en la producción de nuevos esquemas organizativos y sus consecuentes reformas de tipo legal.

Los principales avances son los siguientes:

- Se ha iniciado un trabajo tendiente a clarificar los requerimientos en materia de Gerencia Pública, de modo de establecer en el mediano plazo, tanto requisitos de formación como de reclutamiento. Para el corto plazo se está iniciando el diseño de diversos programas de formación en el tema.
- Se han aumentado los recursos para la capacitación de los funcionarios públicos, fundamentalmente orientados al entrenamiento de nuevas formas de trabajo y a la utilización de herramientas y sistemas de trabajo modernos.

- Se han desarrollado iniciativas tendientes a mejorar los sistemas de capacitación en el Sector Público. En este contexto se ha desarrollado una línea de apoyo técnico a los jefes de capacitación, un sistema de registro de información de capacitación y se elaboró una guía sobre el tema.
- Se han elaborado diversas guías de capacitación sobre temas vinculados al diseño y organización del trabajo.
- Se ha iniciado un estudio sobre el clima organizacional en la administración pública, cuya fase cualitativa está terminada y se está iniciando la cuantitativa. Sus resultados servirán para la propuesta de medidas al respecto.
- Diversos Servicios públicos han iniciado procesos de planificación estratégica en que, con frecuencia, aparece la necesidad de variar hábitos y organización del trabajo.

A partir de esta preocupación, se continuará estudiando el tema en diversos seminarios y talleres, buscando de definición de nuevas fórmulas y sistemas de organización y gestión.

### **3.4 Descentralización y desconcentración**

Son conocidos los esfuerzos realizados en los últimos años en materia de descentralización y desconcentración. No obstante es reconocido que el proceso ha sido insuficiente y que es necesario avanzar más profundamente en el tema.

La discusión sobre la materia se ha hecho pública en los últimos días y se está definiendo maneras de abordar un diseño más adecuado de la arquitectura de la descentralización y desconcentración, de modo de evitar duplicaciones y ambigüedades y lograr un máximo de eficiencia en los procesos decisionales.

El tema de la desconcentración también se está analizando al interior de los servicios, de modo de asumir también mecanismos de delegación intrainstitucionales, distintos de los que se puedan implementar en una perspectiva de desconcentración territorial.

Está en su tramitación final la ley sobre Administración Municipal, que entrega mayores facultades a los municipios.

Se ha avanzado en aumentar el porcentaje de la inversión pública que se decide al nivel regional.

## 4. Dificultades del proceso

Un proceso como el reseñado, ciertamente no es fácil de implementar. Hay obstáculos tanto desde el mismo sector público como desde la sociedad más en general. Se indicarán brevemente.

Desde la administración pública es posible visualizar al menos dos ámbitos de dificultades:

En lo institucional:

Existen problemas de tipo legal que dificultan una gestión más ágil en el funcionamiento de la Administración Pública, como por ejemplo rigideces en las leyes orgánicas que dificultan adecuación de procedimientos, plantas, etc.

El sistema de contratación que enfatiza la "seguridad del empleo" más que la efectividad, el rendimiento y el logro, a lo que se suma los bajos salarios con que se retribuye a los funcionarios públicos, especialmente en ciertos niveles directivos.

Un retraso tecnológico, no sólo en equipos, sino en procedimientos y modalidades de abordar el trabajo.

En lo cultural:

La existencia de una cultura institucional, funcionalmente adecuada a los elementos institucionales antes descritos, que en el caso de los funcionarios, inhibe la iniciativa, sobreenfatiza los procedimientos y tiende a no poner preocupación en el logro de resultados.

La fuerte ordenación jerárquica de la institucionalidad pública que concentra las decisiones que, por una parte deja poco espacio a las iniciativas de los niveles medios y funcionarios y que, por otra dificulta los procesos de descentralización y desconcentración.

Desde el lado de la sociedad, es significativo señalar al menos dos elementos:

El poco prestigio que se asigna al trabajo público, lo que inhibe a personas competentes dedicarse a esas funciones.

Cierta acostumbrada pasividad a esperar soluciones desde el Estado, las que tienden a entenderse como favores, que conspira contra la posibilidad de entenderse como ciudadanos con derechos frente al Estado y sus Servicios.



# El proceso de descentralización: una mirada sociopolítica

*Eduardo Morales M.*

Profesor-Investigador, FLACSO-Chile

Un balance de lo ocurrido con la discusión en torno al proceso de descentralización, durante 1996, arroja como resultado que los dos ejes principales que la articulan son: a) la capacidad de los gobiernos regionales para acercarse a la meta de duplicar en el año 2000 el porcentaje del gasto público de asignación regional (llegando a un 42%) y b) la discusión en torno a las modificaciones de la Ley Orgánica de Municipalidades y los efectos que éstas pueden provocar sobre sus niveles de autonomía, a lo que se agrega la realización de la segunda elección de autoridades locales, la que ratificó la gestión de la mayoría de los alcaldes consagrados en la elección anterior.

Sin embargo, es preciso anotar que, salvo la expectativa que se genera en torno a los eventos electorales, la discusión de carácter más sustantivo respecto al futuro del proceso de descentralización sólo queda reducida, las más de las veces, a parte del aparato político y aquellas instancias académicas interesadas en el tema. En este sentido, los municipios agrupados en una asociación nacional, son quienes han demandado una real transferencia de atribuciones y recursos acompañado de capacidad de decisión (descentralización) que supere la situación de "brazos operativos" de políticas y programas decididos y orientados centralmente (desconcentración).

## El papel del Estado

Una primera característica que es preciso subrayar es la estructura centralista que asume nuestro país, desde los comienzos de su institucionalidad. La constitución del Estado-nación no contó con actores sociales con capacidad para prescindir del Estado lo que fue consolidando su orientación centralizadora que, dicho sea de paso, fue uno de los rasgos **progresistas** de la evaluación socio política chilena en la medida que permitió la implementación de políticas "universalistas" (sociales, económicas, culturales) con fuerte capacidad de integración y movilidad social.

Los intentos de descentralización, si bien son identificables a lo largo de nuestra historia y más bien como experiencias desconcentradoras (salud, educación,

etc.) sólo tienden a afianzarse en el pasado reciente y la regionalización no cuenta sino con algunos antecedentes ocurridos en las últimas dos décadas.

En suma, uno de los rasgos que ha caracterizado al proceso de descentralización es que, desde mediados de la década del setenta, ha sido **impulsado desde el centro**. Esta característica se traduce en que el ritmo, intensidad y cobertura del proceso descansa centralmente en la voluntad política que está detrás del Estado.

Tal como se ha sostenido muchas veces, la descentralización no significa automáticamente mayor democracia y el ejemplo lo tenemos al examinar lo ocurrido durante la pasada experiencia autoritaria, en la que se implementó una serie de medidas orientadas a traspasar funciones y recursos a las unidades subnacionales, lo que fue acompañado de un férreo control desde la instancia ejecutiva. **El discurso descentralizador del autoritarismo fue acompañado de una máxima concentración del poder.**

Es sólo desde mediados de los ochenta que se intenta implementar, en las regiones, una arquitectura política en sentido estricto, a partir del impulso de una descentralización **pautada y gradual** cuyo protagonismo central lo tiene el gobierno nacional. El establecimiento de los Consejos Regionales de Desarrollo (CODERES) se transformó en el esfuerzo por dotar a la región de un marco jurídico para el ejercicio de la participación ciudadana; los CODERES derivaron en los actuales CORES, a partir de la dictación de un cuerpo legal complementario a la Ley N° 19.175, en 1993.

Dada la juventud del proceso, resulta un ejercicio prematuro y, por lo tanto, inútil intentar realizar una evaluación de la gestión de los gobiernos regionales y su incidencia en los niveles de desarrollo de sus respectivos entornos regionales, lo que no impide identificar algunos problemas que los propios actores regionales señalan como relevantes, en el momento actual.

Teniendo como referente las experiencias de investigación en que hemos estado involucrados en el último tiempo<sup>1</sup>, indicaremos algunas de las preocupaciones y problemas detectados en las diferentes regiones del país.

## **El proceso de descentralización y el centralismo regional**

A partir de la decisión del Gobierno central de implementar, de manera gradual, el traspaso de recursos y atribuciones a los regiones, en éstas existe la imagen que el proceso de descentralización es **insuficiente** y las razones varían desde aquellas que apuntan a la interferencia de las autoridades centrales (caso de la Región Metropolitana) hasta las que aluden a una débil consolidación de la propia institucionalidad regional.

---

<sup>1</sup> PNUD, **Desarrollo Humano en Chile. 1996**, PNUD, Santiago, 1996. "Gobiernos Regionales y actores sociales: experiencias y proyecciones de la gestión del Desarrollo Regional en Chile", documento inédito, FLACSO, 1996. Investigación apoyada por AID- CINDA.

Pero tal vez más preocupante es el fenómeno del **centralismo intrarregional**, que es señalado en todas las regiones del país como problema, en especial referido al sistema de asignación y distribución de los fondos de inversión al interior de la región y su impacto en los grados de armonía del desarrollo territorial.

Este tema remite al precario grado de legitimidad que tiene una institución como el Gobierno Regional, frente a la institucionalidad municipal que tiene una larga historia. El papel que cada escalón institucional de los niveles subnacionales cumple dentro del proceso de descentralización requiere ser evaluado permanentemente para asegurar que su extensión y cobertura no se interrumpa en algunos de ellos.

## **El ejercicio de la democracia en las regiones**

Otro de los temas que se discute es el de los mecanismos de generación de las autoridades regionales, aunque no se advierte un consenso respecto de una opinión mayoritaria en torno a su elección directa.

Sin embargo, lo que es posible advertir es que respecto al mecanismo de elección de los consejeros regionales (son electos de manera indirecta por los concejales municipales de la región, constituidos en colegio electoral por cada una de las provincias de la región) se están desarrollando fundadas críticas en la medida en que éste permite el desarrollo de dos tipos de tendencia corporativas: a) la tendencia a la "corporativización de intereses territoriales", esto es la defensa de los intereses provinciales-municipales por sobre los regionales y b) la tendencia a la "corporativización de intereses económicos", esto es la eventual búsqueda de representación de determinados intereses privados de las regiones en los Consejos Regionales.

Todo esto ha comenzado a preocupar, en especial al gobierno, en la medida en que éstas tendencias puedan lesionar la gestión de los Consejos Regionales los que deben decidir sobre montos de inversión crecientemente mayores (en la actualidad deciden el destino de alrededor de 500 millones de dólares). Así, la elección directa de los Consejeros Regionales emerge como una solución a la situación descrita pero que, para algunos, plantea otros problemas como una eventual disminución del grado de legitimidad del Intendente. El efecto en cadena se completa si, al elegir al Intendente, se cuestiona el sentido de la elección de senadores regionales.

Lo que se quiere enfatizar es el grado creciente de importancia de los Gobiernos Regionales y su papel de conducción del desarrollo, lo que determina la necesidad de definir los mecanismos institucionales más adecuados para tal efecto.

## **Actores regionales débiles**

Es frecuente constatar la carencia de actores sociales con capacidad de propuesta frente a los temas del desarrollo regional. La atomización, bajos niveles de participación y cierres de orden corporativo han tendido a sectorializar las

demandas o instancias de interlocución de los actores frente a los respectivos Gobiernos Regionales y a otorgarles un alto grado de contingencia.

Especialmente notable es el caso del **empresariado**, actor considerado, por el modelo neoliberal, como estratégico en el proceso de desarrollo nacional y regional, cuyo nivel de **centralización** es muy significativo.

Esto es muy claro en lo que respecta al sector empresarial medio y alto. Salvo en algunas regiones, esta situación dificulta los grados de interlocución de dicho empresariado con otros actores regionales y con los Gobiernos Regionales. Distinto es el caso de los pequeños y medianos empresarios, cuya relación con la región es diferente. De todas formas lo que parece evidente es que el gran empresariado no le otorga un grado de legitimidad muy alto a los Gobiernos Regionales y prefiere tomar sus decisiones en interlocución con los agentes del Gobierno central.

Con respecto a las organizaciones sociales tradicionales (sindicatos, organizaciones territoriales, etc.) todas ellas muestran signos de debilidad que se traducen en bajos niveles de influencia respecto del proceso descentralizador. Los movimientos sociales con alguna fortaleza tienden a actuar de manera "instrumental", en torno a demandas específicas cuya resolución va casi siempre acompañada de la disolución de la organización.

Otro actor que es percibido con un alto grado de centralización lo constituyen los **partidos políticos**, hecho que debilita su capacidad para enfrentar los temas del desarrollo regional, a excepción de sus planteos de nivel nacional. El no contar con partidos políticos con capacidad para incidir en el desarrollo regional, debilita la eventual constitución de "sociedades regionales", a pesar de que la mayoría de ellos evidencia una especial preocupación por la representación de intereses de nivel subnacional.

Un párrafo especial merecen las **universidades regionales**, las que pese a sus esfuerzos, aún mantienen características heredadas de una situación anterior: muchas de ellas eran "brazos regionales" de universidades tradicionales y no han logrado convertirse en interlocutores legítimos para acometer los desafíos del desarrollo. Esto tiene como efecto la presencia de una escasa **masa crítica intelectual** que, cuando existe, no logra articularse con el sector privado y el gobierno regional, lesionando los niveles de desarrollo cultural de las regiones.

El **sector público regional** es otro de los actores destacados en el proceso de descentralización. Dada la heterogeneidad del sistema regional su papel es diferencial según la región de que se trate. Es claro que en aquellas regiones apartadas y con baja densidad de población, la gestión pública se transforma en el gran impulsor del desarrollo, situación bastante diferente en aquellas regiones en las cuales los recursos humanos y materiales son más abundantes.

Sin embargo, es posible detectar debilidades, entre las que se destacan: a) inexistencia de una orientación unívoca respecto de lo que se entiende por modernización del Estado; b) percepción de ausencia de **liderazgos regionales**. En general éste se

orienta más a la búsqueda de su personificación, lo que sólo existe a nivel local. En el ámbito regional no parece fácil la constitución de liderazgos más "modernos", esto es, más ligados a condiciones de gestión, articulación y trabajo en equipo; c) asimismo, se evidencian precarios vínculos de articulación de las diferentes instancias de Gobierno. La excesiva sectorialización que muestra el nivel central se tiende a reproducir en la región, con un impacto mayor por un problema de escala.

El actor más visible, en la actualidad, es el **sistema municipal**. Unido a su presencia más que centenaria y con autoridades elegidas, posee una alta influencia en la calidad de vida de los ciudadanos. En la actualidad maneja el 2% del Producto Geográfico Bruto (1300 millones de dólares) y está presente en las más de 340 comunas del país. Sin embargo, muestra una gran heterogeneidad ya que, a modo de ejemplo, más de 250 municipios son de carácter rural, con problemas de pobreza y con débiles estructuras financieras y funcionarias. Ello plantea la necesidad de la flexibilización de sus estructuras internas y del asociativismo horizontal que fortalezca su capacidad de gestión.

## La participación social

Si asumimos la existencia de una estructura de participación social en regiones, esta se distingue en varios niveles:

- a) a nivel regional, los Consejos Regionales, generados por elección indirecta,
- b) a nivel provincial, los Consejos Económico Sociales Provinciales, cuyas atribuciones son escasas,
- c) a nivel comunal, los Concejales Comunales, elegidos en cada comuna por votación directa. El concejo comunal cumple el objetivo de hacer posible la participación efectiva de la comunidad y cuenta para ello con funciones normativas, resolutivas y fiscalizadoras. En segundo término, los Consejos Económico Sociales Comunales (CESCOS), que intentan estimular la participación de la comunidad local.

A pesar de su corta vida, han demostrado carencias graves, atribuidas, principalmente, a su falta de influencia en las decisiones municipales y al nulo reconocimiento social de su rol. En un estudio realizado en 1994 en 20 comunas representativas del nivel nacional se constataba:

"La evaluación acerca de la adecuación de los CESCOS como mecanismo para la participación social es negativa. La media de los estratos (tipos de agentes entrevistados) en cuanto a la opción "adecuado" es de un 27.6% mientras que las opciones "poco adecuado" y directamente "inadecuado" son de 36.6% y 30.9% respectivamente<sup>2</sup>.

Lo que podemos concluir es que el sistema institucional de participación tiene deficiencias cuya superación es objeto de discusión en el Parlamento. Pero más allá

---

<sup>2</sup> FLACSO/SUBDERE: "Estudio Prospectivo de opiniones en torno a los cambios en la modalidad de gestión y participación municipal", Mimeo. 1994.

del sistema institucional, los niveles de participación en el conjunto de las regiones es evaluado como deficiente o prácticamente inexistente y ello es asumido como una debilidad. Lo que emerge es un tipo de participación más "instrumental" que va más asociada a políticas y programas que a instancias genéricas.

## La identidad regional

Existe un generalizado acuerdo respecto de la importancia de la identidad regional como variable fundamental para el desarrollo de procesos de desarrollo integrales y sustentables. Ya no se trata, solamente, de la preservación de patrimonio e historia común, sino que la experiencia muestra que sólo regiones con fuertes lazos identitarios son capaces de competir en condiciones adecuadas en el mercado mundial.

Pero lo que encontramos, más que identidades regionales propiamente tales, son identidades asociadas a dimensiones territoriales subregionales, esto es localidades, sectores al interior de las ciudades, ciudades propiamente tales, comunas y provincias, lo que nos conduce a la pregunta acerca de si los espacios regionales poseen un correlato en términos de espacios socioculturales. Si la respuesta fuera negativa, la siguiente pregunta sería ¿es posible inducir un proceso de identidad regional?

## Un comentario final

El propósito de esta sintética revisión de algunos de los problemas que muestra el proceso de descentralización no es ubicarnos en la barricada de quienes son escépticos respecto de su viabilidad. Por el contrario, pensamos que en la medida en que el país fortalezca su sistema institucional regional y local, estará en mejores condiciones de enfrentar tanto las tareas del desarrollo como las de profundizar la práctica de su sistema democrático.

Algunos de los desafíos que es importante asumir han sido planteados en las páginas anteriores. Sin embargo hay un tema que es clave dilucidar y es aquél que tiene que ver con la función del Estado, a nivel regional.

Como ya dijimos, la descentralización la impulsa el centro hacia las regiones. Dado que en las regiones no existe una arquitectura política que pueda ser concebida como un sistema adecuado, desde el punto de vista político, para el desarrollo regional, éste deberá necesariamente pasar por el impulso que el Estado, en su versión regional, le otorgue a la constitución de una "sociedad regional", reproduciendo de algún modo el papel que históricamente el Estado central ha desempeñado respecto de la sociedad nacional.

Esto es especialmente importante en lo concerniente, por ejemplo, a la definición de una relación institucionalmente estable y fluida entre el nivel regional,

el provincial y el local, que permita fortalecer a las regiones como actores del desarrollo.

Esto significa asumir sin complejos la aparente "contradicción" que significa el fortalecimiento de formas estatales regionales en un país que busca "desestatizarse". No otra cosa la que está explícitamente planteada en las tareas a impulsar por los gobiernos regionales y locales: la planificación del desarrollo.



# Política exterior: ya nos reinsertamos. ¿Y ahora qué?

*Gabriel Gaspar*

Investigador Asociado, FLACSO-Chile

*Paz Verónica Milet*

Investigadora, FLACSO-Chile

## La recomposición de hegemonías

1996 fue el séptimo año de la pos guerra fría y el sexto desde que se inició del proceso de transición democrática en Chile. La cambiante realidad internacional fue el marco que contextualizó el quehacer exterior del país. En el pasado año, los ejes de la coyuntura internacional giraron principalmente en torno al desenvolvimiento de dos procesos que se retroalimentaron recíprocamente: la recomposición de hegemonías y el proceso de globalización.

Como se ha analizado ampliamente, la desaparición del orden bipolar dio paso a un reordenamiento de las hegemonías, proceso que está en pleno desarrollo, y que tiene como protagonistas a las principales potencias económicas y militares del mundo.

Al respecto, durante 1996 las dos principales potencias, Estados Unidos y Rusia, llevaron a cabo procesos de elección presidencial que -en ambos casos- culminaron en la reelección de los actuales mandatarios. Sin embargo, la quebrantada salud de Yeltsin puede replantear el tema de la conducción estatal en el caso ruso, donde emerge con fuerza el espectro del nacionalismo.

Por su parte, Europa prosiguió -no sin dificultades- con su proceso de unificación, mientras China mantuvo firme su paso en materia de crecimiento económico y estratégico.

1996 también se caracterizó por el inicio de procesos de pacificación en algunos de los conflictos más graves a nivel mundial, en especial aquellos que afectan a zonas aledañas a las potencias: la guerra en la ex-Yugoslavia, el conflicto del Medio Oriente y Chechenia. En todos estos casos, se han iniciado procesos de distensión, con una decidida mediación internacional en los dos primeros. Por el contrario, los dramáticos sucesos de Ruanda y Zaire demuestran el escaso interés estratégico de las potencias en Africa.

En este contexto, 1996 confirmó la tendencia de la región latinoamericana de ser una zona de creciente pacificación. A diferencia de lo que ocurre en otras regiones del mundo, la recomposición de hegemonías no ha dejado espacios amplios para el desarrollo de conflictos en nuestro continente. La firma de los Acuerdos de Paz en Guatemala y la renovación electoral en Nicaragua, indican el fin de la guerra centroamericana. A ello se pueden sumar las negociaciones de paz en Chiapas, lo que marca una tendencia de las fuerzas antisistémicas por buscar su reinserción en los nuevos sistemas políticos, más que una pretensión de lucha por el poder para impulsar un cambio global. Esto es válido tanto para la insurgencia zapatista, como para la guerrilla colombiana, e incluso, aparece en las pretensiones del Movimiento Revolucionario Túpac Amaru del Perú.

En síntesis, mientras el fin de la Guerra Fría genera conflictos en otras regiones del mundo, en América Latina no ha tenido ese efecto. Asimismo, la competencia entre las grandes potencias (económica y militar) no afecta directamente al continente.

## Rumbo sostenido del proceso de globalización

El proceso de globalización, con todas sus consecuencias económicas, sociales y culturales, prosiguió a lo largo de 1996. Uno de sus principales efectos continuó siendo el impulso al comercio mundial y la tendencia a la agrupación de países en diversos bloques subregionales.

América Latina no ha quedado al margen de estas dinámicas, y en el año que concluye destacó, por un lado, el enfriamiento del proceso de ampliación del NAFTA y, por otro, se hizo sentir la fuerza expansiva del MERCOSUR. En efecto, a su propio desarrollo, se sumó la adhesión de Chile y Bolivia mediante sendos acuerdos suscritos en la segunda mitad del año. Los restantes países sudamericanos y México, ya han iniciado negociaciones con el Mercado Común del Cono Sur.

Cabe también recordar que MERCOSUR inició el año con un importante acuerdo de complementación económica y de coordinación política con la Unión Europea, en un acuerdo muy similar al que posteriormente firmó Chile con la misma Unión.

No obstante, el proceso de liberalización comercial no ha estado exento de dificultades. Las dos primeras surgieron por razones de la política doméstica estadounidense: primero, la ya aludida postergación de la ampliación del NAFTA, y segundo, la aprobación de la denominada ley Helms Burton. En efecto, por la coyuntura electoral estadounidense, no se aprobó la "vía rápida" para las negociaciones comerciales. Por su parte, la ley Helms Burton, que fue concebida como mecanismo de presión de Estados Unidos hacia Cuba, en la práctica consagra el principio de extraterritorialidad para la legislación estadounidense, lo cual ha sido tajantemente rechazado en el ámbito internacional como violatorio de los principios de soberanía y, en especial, del derecho internacional que rige al libre comercio. Este diferendo ha provocado fuertes tensiones entre Estados Unidos y la Unión Europea y América Latina.

## Entorno regional complejo: integración y democracia

Este año se consolidaron en la región latinoamericana varios procesos. Como adelantáramos, en Centroamérica, con las elecciones nicaragüenses y la firma de los acuerdos de paz en Guatemala, se asiste a los capítulos finales de la denominada "crisis centroamericana", que hegemonizó la agenda regional en la década de los ochenta.

Mientras, en el Caribe se llevaron a cabo elecciones regulares en República Dominicana y se procedió al cambio de gobierno en Haití, estableciéndose así bases para respectivos procesos de institucionalización en ambos países. No obstante, aún el camino por recorrer es largo. En Cuba, y en particular en su relación bilateral con Estados Unidos, asistimos a uno de los últimos resabios de la guerra fría. El año se inició con los incidentes de las avionetas y prosiguió con la Ley Helms Burton. Ello generó un conflicto entre toda la región y Estados Unidos, como se evidenció en la Conferencia de la OEA realizada a mediados de año en Panamá.

En México durante 1996 siguieron desarrollándose tres procesos que se articulan en un conflictivo período por el que atraviesa ese país. Se mantuvieron las negociaciones de paz en Chiapas, persistió una fuerte tensión en el sistema político, y por último continuaron los intentos gubernamentales por revertir los efectos del "tequilazo" de diciembre de 1994, que hizo descender casi en un 8% el PIB mexicano en 1995. La simultaneidad de todos estos procesos ha estimulado un crecimiento de la oposición, una agudización de los conflictos al interior del partido oficial e, incluso, la irrupción de una nueva guerrilla: el denominado Ejército Popular Revolucionario, de inconstante accionar y nula vocación negociadora con el gobierno.

En Sudamérica destacaron los avances del proceso de integración, con la ya mencionada centralidad en el MERCOSUR. En el plano político se desarrolló sin problemas la elección presidencial en Ecuador, aunque la fragilidad del sistema asomó con todas sus fuerzas meses después. El tema de las drogas atravesó todo el continente, pero repercutió con particular fuerza en Colombia, especialmente por la política de Estados Unidos hacia el gobierno de Samper. Indudablemente, el tema del narcotráfico tiene una connotación continental y la severidad estadounidense ante Colombia contrasta con la "mano blanda" demostrada ante la evidente conexión de los carteles con funcionarios mexicanos o peruanos. En el caso de Perú, incluso, cargamentos de cocaína han sido hallados en el avión presidencial. El tema del narcotráfico, y en particular, de la certificación que otorga Estados Unidos a los países latinoamericanos se transforma en otro fuerte punto de tensión entre la Casa Blanca y el resto del continente.

En el quehacer político, el proceso democrático se afianza, aunque no sin problemas. Ello se demostró en la rebelión que protagonizó el general Lino Oviedo en Paraguay. Al respecto fue decisiva la movilización democrática en Asunción, así como la decidida actitud de los países del MERCOSUR que pusieron en marcha la denominada "cláusula democrática". En un ámbito más velado, a fines de este año se produjeron confusos incidentes en Lima, que incluyeron paseo de blindados por las calles, y que ponen de relieve fuertes pugnas al interior del círculo gobernante de dicho país y débiles mecanismos institucionales para garantizar la gobernabilidad. Estos conflictos quedaron sumergidos al instaurar una nueva coyuntura con el ataque del MRTA a la Embajada del Japón en Lima. Esta acción, además de demostrar que los principales grupos de insurgentes aún tienen capacidad de acción, genera una serie de inquietudes sobre la situación peruana.

Frente a eventuales signos de inestabilidad en algunos países de la región, en 1996 surgió de parte de algunos mandatarios una receta "reeleccionista" para ofrecer continuidad en el largo plazo de algunas políticas públicas. Este es el caso de los actuales presidentes Cardoso, Menem y Fujimori. Estos afanes han encontrado distintas reacciones de parte de sus respectivas sociedades.

Asimismo, durante 1996 América Latina mostró una persistencia en su proceso de democratización, lo que no significa que en toda la región imperen regímenes plenamente democráticos. Pero si es evidente que en el actual esquema queda poco espacio para intentos autoritarios.

Otro fenómeno evidenciable a nivel regional, es el fuerte impacto del proceso de globalización e interdependencia a escala mundial, que se expresa en la generación de un nuevo modelo económico. Este, que está basado en los principios de la desregulación y apertura, ha reorganizado progresivamente el aparato productivo de la mayoría de los países latinoamericanos. Uno de los capítulos más destacados de este fenómeno, es el proceso de integración, que a diferencia de experiencias anteriores, esta vez no se construye con diseños defensivos; sino más bien buscando construir mejores plataformas para la inserción a la economía mundial.

Así, temas como la democracia, la integración, la equidad y una relación de nuevo tipo -aunque para nada fácil- con Estados Unidos, caracterizaron a la agenda latinoamericana durante 1996.

## Chile y su reinserción internacional

Durante 1996 Chile continuó con su política de reinserción internacional. Si bien lo fundamental de este proceso se desarrolló durante la administración del Presidente Aylwin, esta tarea se consolidó en la primera mitad de la administración Frei y 1996 fue un año "excepcional en materia de política exterior", según palabras del Canciller José Miguel Insulza.

La estrategia de consolidar la inserción internacional de nuestra economía, por la vía de acuerdos comerciales con los principales megabloques, dio amplios frutos durante este año. Ya durante la gestión Aylwin, Chile había ingresado al foro del APEC. A ello se agregó a mediados de 1996, la asociación con MERCOSUR y la firma de un Acuerdo de Cooperación con la Unión Europea. En el plano bilateral a fines del año nuestro país concluyó con buenos resultados un Acuerdo Comercial y de Integración con Canadá. En la actualidad se gestionan acuerdos similares con los países centroamericanos y Perú. Con las restantes naciones latinoamericanas, Chile ya tiene instrumentos jurídicos que regulan y estimulan la cooperación y el comercio, siendo en la práctica uno de los países más integrados con la región.

En segundo término, la reinserción internacional del país ha asumido su realidad geográfica; es decir, ha retomado su prioridad latinoamericana, correspondiendo - y en algunos casos siguiendo- los pasos de nuestra economía. Dada la potencialidad de nuestro sector externo, los empresarios chilenos han desechado desde hace mucho tiempo las tesis aislacionistas. Al contrario, han incursionado de manera creciente en sus vínculos con los países latinoamericanos, en particular con los vecinos. Durante 1996 Chile incrementó su comercio con la región y también elevó sus inversiones. De hecho, nuestro país ha invertido en América Latina en la presente década más de lo que ha hecho la Unión Europea en la región. La afluencia de

capitales chilenos, contribuye a la reanimación económica de países necesitados de inversión, empleo y mejoramiento de la capacidad de gestión de sus empresas. No obstante, aunque son algo extremadamente positivo, y signo de los nuevos tiempos, las inversiones chilenas pueden dar paso a roces en la medida que los ejecutivos a cargo, muchas veces no toman en cuenta variables como la diferencia de tradiciones y métodos de trabajo.

Los incidentes de algunas empresas chilenas en Bolivia sirven de lección al respecto y plantean un tema emergente en toda América Latina y sobre el cual hay poco debate nacional: la arrogancia y prepotencia de algunos chilenos que incursionan en los mercados externos. Existe molestia -en distintos niveles- por la actitud de los nacionales que incursionan en los mercados externos.

En el plano multilateral, uno de los hechos más significativos -y poco advertidos en el acontecer cotidiano- fue la presencia de Chile en el Consejo de Seguridad de la ONU, como miembro no permanente. El desempeño de nuestro país en el mencionado organismo reflejó las expectativas de la enorme mayoría de países que respaldó nuestra posición (casi 170), y de paso desvirtuó las aprehensiones de sectores internos que consideraban que esta participación podría ser perjudicial para el país, al supuestamente involucrarnos en conflictos ajenos a nuestra realidad.

De esta manera, es posible observar que el proceso de reconstrucción de hegemonías a escala mundial no ha significado un obstáculo a la inserción internacional del país. Por el contrario, el desarrollo progresivo del proceso de democratización iniciado en 1990 se ha transformado, junto a la expansión y estabilidad de nuestra economía, en una excelente carta de presentación del país en la comunidad internacional. A diferencia de lo ocurrido durante los años del gobierno militar, en que el país fue sistemáticamente cuestionado en la arena multilateral, en estos años el país goza de una amplia aceptación.

Así, emerge en forma paulatina pero vigorosa una nueva agenda exterior chilena, caracterizada entre otros aspectos, por una diversificación de los actores y por una multiplicidad de materias, donde las relaciones económicas cobran un creciente protagonismo. Esta diversificación de actores y temas complejiza la agenda exterior del país y pone a prueba al principal instrumento de la diplomacia del país: la Cancillería. Esto ha sido reconocido por el propio Canciller, quién ha declarado que "el traje nos está quedando chico".

## Las relaciones vecinales

Las relaciones con los países vecinos han alcanzado una creciente interdependencia en el plano económico, sin embargo, persisten ciertas diferencias históricas. En el caso de Bolivia, nuevamente durante 1996 se abordó el tema de la mediterraneidad y de una salida al océano Pacífico. El gobierno chileno trató diversas formas de solución a este tema, que no implicaran concesión de territorio, pero aún no se plantea una solución definitiva. El Presidente Frei señaló que se darán a Bolivia todas las facilidades para acceder a través de carreteras y puertos chilenos al Pacífico.

En Bolivia, la reivindicación marítima cobró fuerza en el marco de la movilización social que a mediados de año protestó en contra de la política económica del gobierno y por la participación de chilenos en la privatización de empresas estatales. Sin embargo, el Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, quién ha

impulsado durante su mandato una política de acercamiento a Chile desperfiló la situación y aseguró a los inversionistas chilenos que no serán objeto de discriminación.

En el tema de la mediterraneidad boliviana, durante este año se evidenciaron diferentes concepciones entre los gobiernos chileno y peruano. Mientras Chile esgrimió que la concesión de un paso comercial a Bolivia debía abordarse considerando la posición peruana, Perú argumentó que este era un asunto bilateral entre Chile y Bolivia. Esta es una muestra más de los planteamientos competitivos entre ambos países en el otorgamiento de servicios y facilidades a Bolivia para salir al mar. En Perú diversos sectores han planteado el surgimiento de una nueva competencia con Chile, basada en la posibilidad de constituirse en puertas de entrada hacia el Pacífico, tanto para Bolivia, como para los países del MERCOSUR.

En la relación con Perú, también se hicieron presentes las disputas históricas. El año se inició con el incidente de la pavimentación de El Chinchorro. Este caso ahora está radicado en la justicia chilena y ha dejado de ser tema de índole bilateral.

Otro tema conflictivo fue el desahucio por parte del Perú de las Convenciones de Lima. Aunque el gobierno chileno preveía esta posibilidad y no fue una sorpresa, las razones que esgrimió el gobierno peruano -la acción unilateral de Chile en el caso Chinchorro-, evidencia la imposibilidad de Fujimori de obtener la aprobación parlamentaria de estas Convenciones y su necesidad de sacrificarlas en favor de mantener el respaldo interno.

En la relación con Argentina también es observable esta ambigüedad. A pesar de los avances de la integración vecinal, sigue plenamente vigente el tema de Campos de Hielo. La aprobación de este acuerdo se ha complicado en el Congreso argentino. A pesar del Protocolo Adicional suscrito recientemente por ambos países, existe en Argentina una visión generalizada de que el acuerdo es contrario a sus intereses y el gobierno del Presidente Menem se encuentra aislado en esta materia. La extrema politización de este debate ha desperfilado el análisis más severo y estatal del tema.

Sin embargo, pese a todo lo anterior, el desarrollo de las relaciones vecinales mantuvo constante su ritmo en materia económica, comercial y de cooperación en general. Los tres países, con diferentes magnitudes y en distintos estadios de desarrollo, comparten la necesidad de atraer inversión externa. Chile, producto de su expansión económica, ha pasado desde hace algunos años a exportar capitales y *know how* empresarial, coincidiendo de esa forma con las necesidades de nuestros vecinos. Este relacionamiento se ha profundizado en los años noventa, pese a la existencia de sensibilidades históricas. Como recién se señalara en el caso vecinal, se puede observar que la agenda se ha complejizado de una manera dinámica e incluye posibilidades, desafíos y también eventuales focos de tensión, si las partes involucradas no advierten el interés de largo plazo que está inserto en el proceso de integración.

Aunque el motor de este incremento de la interdependencia ha sido el sector privado de todos estos países, ello ha sido respaldado con fuerza por los gobiernos de la región. Así lo demuestra la defensa de la no discriminación en materia de inversión externa que realiza el Presidente Sánchez de Lozada y la posición del Presidente Menem -de privilegiar la perspectiva estatal- en el tema de Campos de Hielo.

De esta manera, es posible identificar que en el campo de las relaciones vecinales del país, coexisten dos ópticas muy diferenciadas: mientras emerge con creciente fuerza la agenda derivada de la interdependencia y la cooperación, subsiste en sectores tradicionales de los países involucrados una agenda de tipo "histórico" que hace hincapié en los temas de índole limítrofe-territorial y que se caracteriza por la desconfianza entre las naciones. Sin lugar a dudas que la existencia de esta sensibilidad histórica no ha sido obstáculo para el desarrollo de la agenda basada en la cooperación y la integración, pero es evidente que las relaciones vecinales estarán enmarcadas en el futuro cercano por la coexistencia de ambas sensibilidades y las agendas que de ella se desprendan.

## Principales acuerdos alcanzados durante 1996

Este año se concretaron algunas de las principales metas de Chile en su política de inserción internacional. Se suscribieron acuerdos con MERCOSUR, Unión Europea, Canadá y otros países. Estos tratados implican no sólo una inserción económica, sino que involucran además acercamientos políticos y sociales y posicionan a nuestro país en el contexto internacional. En este trabajo nos centraremos en tres de estos acuerdos: MERCOSUR, Unión Europea y Canadá.

### a. MERCOSUR

Durante los primeros meses de este año se habló de "avances y retrocesos" en las negociaciones y a fines de marzo se anunció que en junio se firmaría el esperado acuerdo entre Chile y el Mercado Común del Sur. No obstante, sólo días antes de la fecha fijada como límite- el 25 de junio- se anunció la suscripción del acuerdo de asociación. Efectivamente la falta de consenso en temas como las normas de origen y los períodos de desgravación, retrasaban el termino de las negociaciones.

El posicionamiento de la opinión pública frente a este tema se puede dividir claramente en dos períodos, especialmente en lo referente a los grupos disidentes. Cuando se anunció este acuerdo, la opinión pública nacional se mostró dividida. Algunos sectores, representados por la Sociedad Nacional de Agricultura y parlamentarios de las zonas agrícolas, asumieron una postura opositora. Sus quejas apuntaban en dos direcciones, a deficiencias en la negociación y en la política del gobierno frente al tema. Argumentaron que este acuerdo afectaría drásticamente a la agricultura nacional, que deberían haber quedado en listas de excepción los productos más sensibles y que no se había dado el suficiente espacio para que los distintos sectores opinaran sobre la asociación a este bloque comercial. Esta crítica se repite reiteradamente en el proceso de inserción económica de Chile. Frecuentemente se menciona la falta de una política comunicacional adecuada como una de sus principales falencias.

Otro elemento destacable en la postura de la opinión pública frente a este tema, es la existencia de una oposición que cruza transversalmente al espectro político nacional. Sin distingo de preferencias políticas, los sectores contrarios a esta asociación, se unen en torno a su afinidad con el sector agrícola.

En una segunda etapa, la oposición se desperfila. Ya no se critica la asociación Chile y MERCOSUR como tal, sino que la discusión se centra en la política de

reconversión que pondrá en práctica el gobierno para paliar los efectos negativos de este acuerdo.

### Posicionamiento de actores al firmarse el acuerdo

Gobierno	Esta asociación es clave para el desarrollo de nuestra economía y anunció la adopción de las medidas necesarias para amortiguar los efectos nocivos de la liberalización de aranceles en algunos sectores.
Partidos políticos	No se mostraron a favor ni en contra del MERCOSUR, como bloques. Se evidenció sí la emergencia de un transversalismo agrario, dado que parlamentarios representantes de las zonas agrícolas apoyaron la posición de los agricultores tradicionales. Renovación Nacional criticó "la falta de transparencia" con que el gobierno desarrolló las negociaciones.
Exportadores frutícolas	No mostraron oposición al acuerdo, ni a las condiciones de competencia que este impondrá.
Exportadores de manufacturas	Se mostraron muy favorables al acuerdo, incluso durante las negociaciones acusaron al gobierno de mantener una actitud "tibia y parsimoniosa" frente a esta materia.
Sociedad Nacional de Agricultura	Mostró sus reticencias frente a la asociación con el MERCOSUR. En una primera etapa, se opuso decididamente y más adelante, centró su preocupación en las medidas compensatorias y en la estrategia de reconversión que implementaría el gobierno.
Los campesinos y trabajadores asalariados	Se mostraron a favor del acuerdo, aunque exigieron que el proceso de reconversión fuera solidario.

El acuerdo alcanzado entre Chile y MERCOSUR considera, en la práctica, una asociación de tipo comercial, con amplias expectativas de integración física, cultural y social. Aunque no se considera una intervención política de Chile como miembro pleno, si se espera- y así lo han expresado los países miembros de este acuerdo- que participe activamente en las distintas instancias de reunión y organización del MERCOSUR, que se caracteriza por tener una estructura institucional muy básica.

Dentro de las razones para negociar con este bloque se esgrimieron:

- La necesidad de tener mejor acceso un mercado de 200 millones de personas, que es el principal destinatario de nuestros bienes con mayor valor agregado.
- La posibilidad de mejorar la competitividad de los productos nacionales y disminuir el precio relativo de los bienes de consumo masivo.
- La generación de más empleos.
- La oportunidad de posicionar a nuestro país, a través de la integración física, como puerta de entrada y salida de los productos que comercie este bloque comercial con Asia Pacífico.

Sin embargo, a pesar de que esta asociación de Chile-MERCOSUR constituye evidente logro, es necesario hacer prevalecer una visión pragmática del tema. En general en nuestro país se ha exagerado la importancia de este acuerdo, que en la práctica sólo constituye el 14.1% de nuestro intercambio comercial con el mundo.

Además, hay que tener presente que aún falta mucho por avanzar en esta asociación. Es necesario establecer definitivamente un mecanismo de solución de controversias y ampliar los temas considerados en la negociación, incluyendo por ejemplo el sector servicios.

## **b. Unión Europea**

A diferencia de las negociaciones con MERCOSUR, las conversaciones con la Unión se desarrollaron con mayor reserva y el anuncio de acuerdo no generó mayor oposición. Principalmente porque sólo se acordó un Acuerdo Marco de Cooperación, que da la base para negociaciones en ámbitos más específicos.

Los principales elementos de este acuerdo son:

- Incorpora a su esfera de acción los ámbitos político, comercial, económico y de cooperación.
- Institucionaliza un mecanismo de diálogo político sobre cuestiones bilaterales de interés común.
- En el ámbito comercial, contempla una progresiva y recíproca liberalización del intercambio.
- En la esfera económica y de cooperación se incorporan áreas tales como inversiones, servicios, propiedad intelectual, aduanas, y ciencia tecnología, entre otros.

Este acuerdo por su amplitud y la importancia de haber negociado con uno de los principales bloques mundiales, se consolida como uno de los principales logros del año, y a la vez como una de las tareas fundamentales a futuro. Aún queda mucho por resolver y negociar. No obstante, en algunos temas quizás se opte por negociar conjuntamente con MERCOSUR, aprovechando las ventajas del contacto bloque a bloque.

En la negociación de los temas específicos no deberían presentarse mayores problemas, pues no somos competidores directos. En los ámbitos donde ya han existido disputas -sector frutícola y whisky- si será necesario trabajar para ampliar los mercados, pues la política agraria común (PAC) limita el ingreso de ciertos productos nacionales a Europa.

## **c. Canadá**

La importancia de este acuerdo, más allá de sus consecuencias en la integración bilateral, reside en que es la primera vez que Chile negocia con uno de los miembros de las siete naciones más poderosas del mundo y es un paso más hacia el NAFTA. Nuestro país ha concretado así acuerdos con dos de los miembros del Tratado de Libre Comercio de América del Norte -México y Canadá- y además se ha comprometido con normas similares a las que se incluyen en el NAFTA. En efecto, por primera vez en un acuerdo suscrito por Chile se abordó el tema servicios y se consideraron normativas medioambientales. Esto además de facilitar negociaciones futuras, determina requisitos que debe cumplir la producción nacional y ayuda a hacerla más eficiente.

Aunque los acuerdos suscritos durante este año, requieren de precisiones y de desarrollar mecanismos de administración eficientes, sin duda constituyen un paso

significativo en la estrategia de inserción internacional. Posicionan a nuestro país en el ámbito internacional, permiten acceder a mayor opciones de integración y, a la vez, plantean nuevos desafíos a nivel nacional. La disminución de la burocracia estatal, el mejoramiento de la estructura aduanera, portuaria y carretera y la modernización de la industria exportadora son algunos de estos planteamientos.

## Conclusiones

En síntesis, 1996 fue un año de pleno desarrollo de la dinámica post guerra fría. La reconstrucción de hegemonías, simultáneamente con el proceso de globalización, abre una nueva fase histórica que aún no se ha asentado del todo. No existe claridad respecto del "Nuevo orden internacional" que se está configurando. Pero en las convulsas aguas de la transformación internacional, Chile se ha posicionado con audacia en los últimos años, atendiendo a sus dos principales cartas de presentación: su estabilidad política y una economía en fase de expansión. Tanto en los procesos de recomposición de las hegemonías, como en el de creciente globalización; nuestro país ha participado activamente. En el primero, a través de su permanente acercamiento con las principales potencias y su participación como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU; y en el segundo- fundamentalmente en el plano comercial- con la concreción de acuerdos multilaterales con los principales bloques mundiales y bilaterales, con un gran número de países.

Este nuevo escenario plantea nuevos desafíos. Uno de los más urgentes es el establecimiento de una nueva agenda de política exterior para Chile. Antes de terminar la primera mitad del actual período presidencial, ya se han cumplido gran parte de las metas propuestas. La denominada "inserción múltiple", el involucramiento selectivo en temas multilaterales junto a la prioridad de América Latina son hoy realidades concretas. Esto plantea una nueva y gran pregunta: ¿cuál es la agenda exterior de Chile para el nuevo siglo? Este debate, que muchos pensaban se daría en torno a las propuestas programáticas que acompañasen a la campaña presidencial de 1999, de hecho se adelanta dado la temprana consecución de los objetivos fijados en 1994.

En el plano social, Chile va configurando un nuevo perfil debido a su inserción internacional. Junto a una estandarización "modernista" en diversos rubros de consumo y de hábitos, subsisten cosmovisiones conservadoras en algunos sectores de la sociedad.

El vuelco de Chile hacia el exterior ha planteado interrogantes sobre la identidad cultural, la fragmentación en la recepción de los beneficios del proceso de globalización y el riesgo de que predomine una sensación de autocomplacencia en el presente, que a futuro pueda significar un estancamiento.

Es difícil apostar a una apertura externa y a una modernización del país preservando hábitos provincianos y, en algunos casos, hasta fundamentalistas. Por tanto, el debate de la diversidad cultural y el asumir que el mundo moderno es una compleja y variada gama de sensibilidades y experiencias, es uno de los temas pendientes y necesarios.

En este contexto, algunos temas emergentes, que debieran ocupar la agenda de la política exterior chilena durante 1997 son:

- En el plano comercial, la consolidación de los acuerdos comerciales que se han suscrito, el establecimiento de mecanismos para la anticipación y resolución de conflictos en ellos, el estudio de los estándares internacionales a aplicar en los distintos acuerdos, como cláusulas medioambientales y normas de origen y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA).
- Respecto a las relaciones con los países vecinos, hay temas que se posicionarían como fundamentales durante este período. Con Perú, la continuación de las negociaciones para alcanzar un acuerdo comercial y el establecimiento de una vía distinta para resolver los temas pendientes de la aplicación del Tratado de 1929 con Bolivia, el tema de las facilidades para que pueda acceder al Pacífico y la mantención del acercamiento bilateral que se ha desarrollado en esta última década y, por último con Argentina, la resolución del tema Campos de Hielo, ya sea a través de la aprobación parlamentaria o la decisión de optar por otras vías.
- En el plano interno, hay dos áreas de especial interés: Las reformas a la Cancillería, en aras a desarrollar una diplomacia para el siglo XXI y la preparación de la Cumbre Hemisférica que se realizará a inicios de 1998 en Chile.



# Las políticas sociales en Chile

*Clarisa Hardy*

Investigadora Invitada, FLACSO-Chile

## Presentación

Desde que en 1990 la búsqueda del crecimiento con equidad constituyera un eje programático de ambos gobiernos de la Concertación, las políticas sociales recuperan la importancia que perdieron durante las dos décadas precedentes.

Este relevamiento de las políticas sociales en Chile es parte de un nuevo escenario en el debate mundial, especialmente a partir de la Cumbre Social de Copenhage a comienzos de 1995, en que los fenómenos de la pobreza, desempleo y desintegración social adquieren mayor visibilidad e incidencia política, en particular en nuestro continente, caracterizado por alarmantes problemas sociales para vastos contingentes de la población.

El fortalecimiento de las políticas sociales en Chile en los últimos 6 años, se ha expresado en un considerable incremento del gasto social público, así como en cambios institucionales y en la creación de programas nuevos, todo esto con resultados contradictorios.

Por una parte, se reduce de manera sostenida la pobreza, disminuyendo asimismo la extrema pobreza. Sin embargo, a medida que se avanza en este proceso, se hace más lenta la disminución de la población pobre, especialmente la indigente y en las áreas rurales.

Por la otra, si bien aumenta la provisión de servicios y las coberturas de prestaciones sociales y, de igual forma, se produce un importante ritmo de generación de empleo, se advierte una brecha en los accesos a prestaciones y servicios de calidad, ciertos segmentos sociales (en especial de mujeres y juventud) tienen mayores dificultades de inserción en el mercado laboral, y persiste una desigual distribución del ingreso que mantiene grandes distancias económico-sociales en los hogares chilenos.

Por ser Chile un país con estables y sostenidas tasas de crecimiento, ahorro e inversión, con generación de empleo y bajos niveles de desocupación, así como con una persistente reducción de la inflación, los resultados e impactos en la sociedad requieren un examen más analítico de las políticas sociales, sobretodo si se asumen los desafíos pendientes de crecimiento con equidad que tal realidad social revela.

En este artículo analizaremos los rasgos de las políticas sociales en estos años, la realidad social chilena que resulta de la implementación de tales políticas

sociales, para, finalmente, concluir con un balance que permita problematizar propuestas alternativas.

## 1. Gasto social, institucionalidad y programas sociales

### 1.1 Crecimiento, composición y eficiencia del gasto social<sup>1</sup>

Desde 1990, el gasto social se ha incrementado en 10 puntos, pasando a representar del 60 al 70% del total del gasto público en el quinquenio. Con esto, Chile forma parte de los países de América Latina con una mayor proporción de su presupuesto público destinado a financiar las políticas sociales.

Una primera constatación que surge del análisis de las cifras recientes, es la tendencia que muestra el gasto social a crecer por encima del total del gasto público.

Así, en 1996, mientras el gasto público total creció en un 6.4% respecto de 1995, el gasto social tuvo un incremento del 8% respecto del año anterior. Esta situación se repite para 1997, en que el parlamento aprueba un incremento de 5.6% del gasto público, pero con un aumento del 7.5% en el gasto social.

Pero, no sólo crece más el gasto social que el resto de los gastos públicos, sino que, dentro del gasto social, tiende a aumentar proporcionalmente más la inversión social que el gasto social propiamente tal o gasto asistencial (subsidios y pensiones). Es decir, la composición del gasto social en Chile, apunta en la dirección de fortalecer políticas sociales de igualdad de oportunidades, por sobre las anteriores políticas asistenciales, de claro corte compensatorio.

Así, progresivamente a partir de 1990, en que ambas partidas de gasto tenían un peso equivalente, representando la inversión social y el gasto asistencial aproximadamente un 50% cada una, se ha avanzado en la dirección de fortalecer presupuestariamente el peso de la inversión social que sube levemente en 1996, representando el 53% del total del gasto social del año, con especial énfasis la educación que experimenta los mayores incrementos y que tiende a ser la inversión que, en términos absolutos, concentra una mayor proporción de los recursos públicos. En efecto, así como en 1996, el gasto público total crece en un 6.4% y el gasto social en un 8%, el presupuesto en educación experimenta el doble de aumento, es decir, crece un 16% respecto del año anterior.

El mayor aumento que experimenta, en general, el gasto social durante los noventa, revierte un proceso de deterioro que venía experimentado el gasto social en

---

<sup>1</sup> En esta sección del artículo hemos utilizado las siguientes fuentes:  
- "Exposición sobre el Estado de la Hacienda Pública" realizadas por el Ministro de Hacienda ante el Congreso (1994, 1995 y 1996).  
- Waiser, M. y J. Crispí "El Gasto Social en Chile: Mitos y Realidades". PEP, agosto 1993.  
- Secretaría Ejecutiva del Comité Interministerial Social "Presupuesto Social de la Pobreza". Informe de Trabajo, octubre 1995.  
- Secretaría Ejecutiva del Comité Interministerial Social "Superación de la Pobreza y Distribución de Oportunidades. Avances y Desafíos de las Políticas Sociales". Octubre, 1995.  
- Secretaría Ejecutiva del Comité Interministerial Social "Prioridad Social del Proyecto de Ley de Presupuesto de 1997". Informe de Trabajo, octubre 1996.

los años del gobierno militar, pero no logra adquirir la magnitud que llegó a tener en el período previo a la dictadura. En 1996 el gasto social representa aproximadamente un 15% del Producto Interno Bruto, algo más de un punto por encima de lo que fuera en los últimos años del régimen militar, pero considerablemente por debajo que en la década de los sesenta, en que el gasto social de entonces llegó a fluctuar entre un 20 y un 25% del Producto Interno Bruto.

Y esta restricción global de recursos disponibles para el gasto social, es la que explica que, a pesar del gran esfuerzo realizado en materia de incremento del financiamiento social y de la eficiencia en su administración y uso, los resultados sean insuficientes en cuanto a la magnitud y calidad de los beneficios sociales que obtiene el conjunto de la población. Y es posible hacer esta afirmación porque, a diferencia de lo que algunos argumentan sobre la necesidad de restringir el gasto social público porque el Estado es ineficiente, la realidad muestra lo contrario.

Los indicadores sociales chilenos, tal como lo señalan importantes estudios internacionales<sup>2</sup>, especialmente en áreas tan sensible como la educación y la salud (tasas de alfabetización, cobertura educacional, años de escolaridad, niveles nutricionales, tasas de mortalidad materno infantil, esperanza de vida) son equivalentes a las de países con ingresos per cápita, a lo menos, un 50% más elevados que el nuestro. Es decir, en Chile con menores recursos se obtienen indicadores sociales comparables a países de mayor nivel de desarrollo y disponibilidad de recursos.

Eso, ciertamente, indica eficiencia estatal, en la medida que, siguiendo con el ejemplo anterior, la inmensa mayoría de la población chilena se atiende en servicios públicos de salud y establecimientos municipalizados y subvencionados de educación.<sup>3</sup>

Por otra parte, si se analiza la destinación del gasto social, se advierte, asimismo, que éste llega a quienes más lo necesitan, logrando de esta manera corregir, aunque sea parcialmente, la inequidad distributiva que se aprecia en los hogares chilenos.

Las cifras son elocuentes. Si a los ingresos del trabajo de los hogares, se le suman los aportes que el Estado transfiere a las familias a través de subsidios, pensiones, educación y salud, vemos que la distancia que separa al 20% de los hogares más pobres del 20% de los hogares más ricos, se reduce de 14 a 8.5 veces.

Hecho que muestra, no sólo eficiencia en la administración del gasto, sino transparencia y probidad administrativa en su uso, cuestión que ha sido reconocida como un mérito de difícil ocurrencia en América Latina.

Finalmente, cabe destacar que la prioridad que adquiere el combate a la pobreza en las políticas sociales del presente período gubernamental, por la inexistencia de recursos adicionales, determina un tensionamiento por reasignar, dentro del total del gasto social disponible, mayores recursos orientados hacia

---

<sup>2</sup> Ver: CEPAL. **Panorama Social de América Latina**. 1995 y PNUD. **Informe sobre Desarrollo Humano**. 1996.

<sup>3</sup> Como dato adicional, el sistema municipalizado y subvencionado de educación, en el que se atiende un 90% de la población escolar, tiene un gasto per cápita 7 veces menor a lo que en promedio destinan las familias que acuden al sistema educacional privado. En el caso del sistema público de salud, en el que se atienden dos terceras partes de la población, el gasto per cápita es la mitad que en el sistema privado, que sólo atiende a un tercio de la población.

aquellos programas, acciones e inversiones identificados como de alto impacto social. Se establece, así, un gasto social focalizado que representa, en 1996, un tercio del total del gasto social, con un incremento respecto de 1995, del orden del 26%, en términos reales.

De modo que, así como entre 1995 y 1996 el gasto social total crece en un 8% y el de educación, que experimenta el mayor incremento, crece en un 16%, el gasto social focalizado en ese mismo período crece en un 26%, al tiempo que el gasto focalizado en programas educacionales recibe los mayores incrementos, creciendo en un 60%. Esfuerzos de inversión focalizados que se realizan, en cada uno de los Ministerios y Servicios involucrados, a expensas de otros gastos, programas e inversiones sectoriales.

## 1.2 Institucionalidad de las políticas sociales<sup>4</sup>

Acompañando la expansión del gasto social de los noventa, se producen modificaciones en la institucionalidad social pública, a niveles centrales y en las regiones. Creación de un Ministerio y de nuevos Servicios, instalación de los Gobiernos Regionales con ampliación de sus facultades y recursos, modificaciones en los roles sociales de los municipios, instancias de coordinaciones gubernamentales y nuevos espacios institucionalizados de participación, son parte de estos cambios que, si bien con lentitud y limitaciones, empiezan a operar en las políticas sociales.

De las primeras medidas de reformas institucionales tomadas a comienzos de la administración Aylwin, está la creación del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), en sustitución de la Oficina de Planificación, y la creación de un conjunto de nuevos Servicios sociales, dependientes de tal cartera: FOSIS (Fondo de Solidaridad e Inversión Social); SERNAM (Servicio Nacional de la Mujer); INJ (Instituto Nacional de la Juventud); CONADI (Comisión Nacional de Pueblos Indígenas) y FONADI (Fondo Nacional para la Discapacidad).

Estos Servicios especializados, destinados cada uno de ellos a un grupo social específico, deben canalizar esfuerzos y recursos propios, así como articular la intervención de otras instituciones tradicionales del sector público. Un rasgo común a todos ellos es, además, que no son ejecutores, sino que financian proyectos ejecutados por entidades no gubernamentales, privadas y organizaciones sociales.

Iniciativas institucionales que responden a la priorización programática que la Concertación le asigna a la resolución de la deuda social heredada del período de la dictadura, reconociendo, junto con la urgencia de enfrentar las situaciones más extremas de pobreza, la especificidad de las distintas formas de discriminación, marginalidad y vulnerabilidad de grupos sociales, cuyas exclusiones no tienen, necesariamente, causales económicas.

---

<sup>4</sup> En esta sección del artículo hemos usado, además de las fuentes señaladas en la sección anterior:

- Raczynski, Dagmar "Estrategias para Combatir la Pobreza en Chile. Programas, Instituciones y Recursos". Informe borrador, 1993.
- Comité Interministerial Social "Programa Nacional de Superación de la Pobreza. Avances 1994 y Proyecciones 1995. Documento. 1994.
- Secretaría Ejecutiva del Comité Interministerial Social "Programa Nacional de Superación de la Pobreza. Compromisos y Metas 1995 - 2000". Tomo I. octubre 1996.

Estos grupos prioritarios, pobres urbanos y rurales, mujeres, infancia, juventud y tercera edad, indígenas y discapacitados, constituyen un eje articulador de acciones institucionales y de programas sociales nuevos que se desarrollan a lo largo de ambos gobiernos de la Concertación.<sup>5</sup>

Con un mandato que incluye, entre sus múltiples funciones, la de ser una entidad responsable de la priorización y coordinación de las políticas sociales, MIDEPLAN es una institución híbrida que se asimila, en lo que respecta a estas funciones, a los Ministerios de Desarrollo Social existentes en otros países de América Latina, pero sin la fuerza política e institucional que muchos de éstos tienen, gracias a importantes presupuestos, programas nacionales e inversiones sociales asignados a tales carteras.

La evidencia de que las responsabilidades decisorias y de coordinación en materia de políticas sociales, tienen grandes dificultades para ser implementadas desde MIDEPLAN, por el peso histórico de los Ministerios sectoriales, sus autonomías presupuestarias y programáticas, así como por la incidencia real que, por la vía de la asignación presupuestaria, tiene el Ministerio de Hacienda en las decisiones de priorización social gubernamentales, sumada a la propia debilidad de esta cartera, lleva, a inicios de 1994, al asumir la administración Frei, a la creación de una entidad interministerial para estos propósitos.

Funciona así, entre 1994 y finales de 1996, el Comité Interministerial Social, que presidido por el Presidente de la República, coordinado por el ministro de MIDEPLAN e integrado por doce ministros del área social, tiene el mandato de priorizar y coordinar las políticas sociales y, en particular, el Programa Nacional de Superación de la Pobreza, eje de la prioridad social establecida en las bases programáticas del segundo gobierno de la Concertación y asumida por el presidente Frei al iniciar su mandato.

En cierta medida, no explicitada, se intenta dar forma a una suerte de autoridad social que, no siendo ejercida de manera unipersonal, como lo es la autoridad económica, pueda hacer de contrapeso en las decisiones. Sin embargo, este esfuerzo, aún con un Comité encabezado por el Presidente, no prospera, y se convierte en una instancia exclusivamente de coordinación de iniciativas y esfuerzos que siguen teniendo asiento en cada una de las instituciones integrantes. La expresión de este hecho se formaliza a fines de 1996, con la reformulación del Comité y de sus funciones, dejando de tener el peso y significación que acompañó su inicial creación.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> En el caso de la infancia, por existir diversas instituciones de menores (vinculadas al Ministerio de Educación y de Justicia), no se crea ningún Servicio especializado en la infancia, sino que se intenta coordinar el conjunto de las existentes, a través de MIDEPLAN, según el Plan Nacional de la Infancia comprometido con UNICEF, pero sin grandes alcances. En materia de tercera edad, se produce algo similar (con funciones repartidas básicamente en el Ministerio de Salud e Instituto de Normalización Previsional, INP), si bien en las bases programáticas del segundo gobierno de la Concertación se proponía hacer del INP la institución especializada en políticas integrales para los adultos mayores. Al inicio del gobierno de Frei se creó una Comisión de la Tercera Edad que terminó su mandato con la presentación de un conjunto de propuestas y medidas, algunas de las cuales han sido asumidas (en especial, el alza de las pensiones mínimas para ancianos de escasos recursos) y que dio origen a una pequeña unidad técnica que depende de la primera dama.

<sup>6</sup> Al igual que los restantes Comités de Ministros que empiezan a funcionar a fines de 1996, el Comité de Ministros Social, no cuenta con la presencia ni es encabezado por el Presidente de la República, es presidido por el Ministro MIDEPLAN, se reduce el número de ministros que lo integran y tiene funciones específicas de coordinación. En proceso de precisar sus tareas, el nuevo Comité está discutiendo la vigencia del Programa Nacional de Superación de la Pobreza, al menos en los términos que fuera establecido en las Bases Programáticas del Segundo Gobierno de la Concertación y que fuera asumido por el anterior Comité Interministerial Social.

El mayor esfuerzo de cambios institucionales en relación a las políticas sociales se ha realizado a nivel central, siendo todavía deficitarias las medidas descentralizadoras. El proceso general de descentralización del país, iniciado en el período de Aylwin y proseguido en la actual administración, ha sido lento, con escasos impactos todavía en la descentralización de los recursos, programas e inversiones. Los gobiernos regionales, de reciente constitución, siendo la base institucional en la que podrán prosperar iniciativas sociales más autónomas regionales, requieren, además de perfeccionar sus instituciones, competencias y capacidades técnicas, de la disponibilidad de recursos suficientes para abordar las tareas sociales prioritarias de cada región.

En su primer mensaje presidencial a la nación de 1994, el presidente Frei comprometió la meta de duplicar, al término de su mandato, la inversión de decisión regional, pasando del 21% de la inversión decidida regionalmente en 1994, al 42% en el año 2000, a través de diversos instrumentos que permiten trasladar las decisiones de inversión desde los organismos de nivel central, a los gobiernos regionales.<sup>7</sup> A la fecha, culminada la primera mitad del actual gobierno, la inversión de decisión regional ha ascendido al 28%, lo que hace presumir dificultades en el cumplimiento de la meta.

Finalmente, también se han tomado algunas iniciativas tendientes a institucionalizar procesos de participación, acompañando los esfuerzos de descentralización. Pero, al igual que éstos, con resultados lentos y todavía limitados.

La más visible de estas iniciativas ha sido la formación, en mayo de 1994, del Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza, entidad creada por decreto presidencial como representativa de la sociedad civil para complementar el esfuerzo gubernamental de superación de la pobreza.

Constituida por 18 personalidades expresivas de diversas entidades y actividades sociales del país, del mundo del trabajo, académico, de la empresa privada, de la cultura, universidades e iglesias, cuenta a su haber con algunas interesantes iniciativas, destacando la creación del Servicio País<sup>8</sup>, así como ha realizado algunas campañas comunicacionales de sensibilización frente a la problemática de la pobreza, y presentado Informes analíticos y propositivos en materia de políticas sociales.

Sin embargo, tras un inicio de gran visibilidad pública en 1994 y durante 1995, el Consejo no ha logrado generar una movilización de recursos, esfuerzos e idea de la magnitud que un organismo representativo de esta naturaleza podría, en la medida que esta instancia no está en condiciones de resolver un debate que hoy se libra en la arena política nacional, y que involucra concepciones en materia de políticas

---

<sup>7</sup> Estos son de dos tipos: a) los Convenios de Programación, suscritos bilateralmente entre cada gobierno regional interesado con el organismo público correspondiente, y b) las Inversiones Sectoriales de Asignación Regional (ISAR) en las que, por ley de presupuesto, una parte del presupuesto anual de ciertos ministerios y servicios, en general los sociales, tiene una destinación para ser asignada y decidida regionalmente. Recientemente, y en un esfuerzo por descentralizar aún más este instrumento, se adoptaron las Inversiones Regionales de Asignación Local (IRAL), en especial en el área de la infraestructura social básica, en que la destinación de recursos que decide la región es para financiar proyectos priorizados y seleccionados por las comunas.

<sup>8</sup> El Servicio País convoca a profesionales jóvenes para destinar un año de ejercicio de su profesión, con una modesta remuneración, en las comunas más pobres del país y en las regiones con mayores requerimientos de capacidades profesionales. Esta iniciativa, que ya está en su tercera promoción, ha tenido una sorprendente receptividad en los jóvenes profesionales del país.

tributarias, laborales y sociales, especialmente sobre las reformas de la educación y las pendientes en el área de la salud.

Del nivel de la anterior fue, en su momento, junto con la reforma a la legislación municipal que democratizó la generación de autoridades edilicias, la constitución de los organismos o instancias institucionalizadas de participación social en los gobiernos comunales, los Consejos Económico y Sociales, CESCOS, a través de la representación de organizaciones vecinales y sociales de las comunas, con especial ingerencia de las Juntas de Vecinos.

Sin embargo, la instalación de los CESCOS con posterioridad a las primeras elecciones democráticas de concejales y alcaldes de 1992, ha sido formal e inefectivas sus funciones, lo que ha llevado a plantear la necesidad de modificaciones legales que amplíen las atribuciones de estas instancias municipales de participación, para que, en efecto, lo sean. Dichas modificaciones no tienen vigencia aún, pues el proyecto de ley está en trámite parlamentario.

### 1.3 Los programas sociales<sup>9</sup>

Los cambios en la institucionalidad social y la creación de nuevos Servicios significó el diseño y ejecución de programas sociales nuevos a partir de 1990. Fruto del impulso en las innovaciones programáticas de los últimos años, en 1996 más de dos terceras partes del total de los programas sociales públicos en ejercicio son programas nuevos, es decir, programas que se gestan desde 1990.

Del análisis comparado de los programas sociales nuevos con los antiguos, surge la constatación de que los programas más recientes tienen un conjunto de rasgos característicos comunes que alteran la forma en que se ejecutaban las políticas sociales con anterioridad a 1990 y que permite establecer un contraste entre los programas sociales tradicionales y los nuevos, siendo estos últimos depositarios de una nueva orientación en las políticas sociales que recoge concepciones que empiezan a generalizarse en las prácticas gubernamentales de los países de la región.

Desde el punto de vista de su destinación, los programas sociales nuevos tienden a abandonar la universalidad, y acotan focalizadamente sus usuarios o beneficiarios a ciertos grupos sociales y, dentro de éstos, a ciertos sujetos, individuales u organizados, con determinadas características, las más de las veces (aunque no siempre exclusivamente) económicas. Así, el programa de mujeres jefas de hogar se orienta a mujeres de escasos recursos, pero que además tengan la responsabilidad de la jefatura económica de sus hogares; el programa de microempresa destinado a unidades de ciertos tamaño físico y volumen de operaciones; el programa de capacitación laboral de jóvenes que tiene dos vertientes, una, destinada a jóvenes de escasos recursos, desertores de la enseñanza media y cesantes, y otra que, además, incluye el criterio de riesgo social.

Examinando el conjunto de los programas sociales existentes en 1996, vemos que el 34% son de carácter universal, y el restante 66% se focalizan socialmente. Puesto que los programas sociales nuevos representan, ese mismo año, el 73%, podemos

---

<sup>9</sup> En esta sección hemos complementado las fuentes anteriores, con: Secretaría Ejecutiva del Comité Interministerial Social "Los Programas Prioritarios del Gobierno. Elementos Evaluativos". Informe de Trabajo, Tomo II, octubre 1996.

afirmar que la inmensa mayoría de los programas sociales nuevos tienen focalización social.

Desde 1994 en adelante se ha intentado avanzar, junto con la focalización social, en la focalización territorial de los programas, hacia las comunas de mayor pobreza relativa, pero todavía los resultados son limitados. En 1996 sólo un tercio de todos los programas sociales cuenta con criterios de focalización territorial al asignarse los recursos y al diseñar su ejecución. En la mayor parte de los programas sociales, por el contrario, la localización territorial de las acciones sociales es un resultado de las capacidades de los municipios para captar y gestionar programas sociales y proyectos, lo que significa que aquéllos que cuentan con mayores capacidades técnicas y dotación de profesionales tienen mayores posibilidades. Se está intentando revertir esta discriminación que afecta a las comunas más débiles con un programa especial de fortalecimiento municipal, pero es un proceso lento y que cuenta con recursos limitados.

Desde el punto de vista de sus contenidos, estos programas tienden a diferir de los programas tradicionales de tipo sectorial y a estimular acciones coordinadas, intersectoriales, en que se combinan y complementan esfuerzos sociales diversos, concertando a diversas instituciones. El más llamativo en estas materias es el programa de mujeres jefas de hogar, en que se incentivan prestaciones de salud, apoyos en materia de vivienda, atención preescolar y capacitación laboral.

Desde el punto de vista de su operación, estos programas sociales nuevos, en general, son de ejecución no gubernamental, sea que se responsabilicen los municipios (como es el caso del programa de mujeres jefas de hogar), organismos y entidades privadas (como es el caso del programa de microempresas y el de capacitación laboral de jóvenes), u organizaciones sociales (programas concursables del FOSIS).

También desde el punto de vista de su operatoria, estos programas han intentado introducir elementos participativos, incorporando a los usuarios o beneficiarios en alguna fase o aspecto de la ejecución programática, sea en el diseño, el financiamiento o la ejecución de los programas en cuestión.

De todas estas alternativas en materia de participación, lo dominante es la contribución en el financiamiento, bajo la modalidad de cofinanciamiento o copago, en que el programa se ejecuta con aportes públicos y privados aportados estos últimos por los beneficiarios, individuales o grupales, o a través de aportes de terceros. Los programas sociales que destacan en este sentido, son: el programa de pavimentación participativa, el de microempresas y, en general, todos los concursables puesto que la elegibilidad de proyectos premia la contribución de los aportes propios de quienes concursan al financiamiento de sus proyectos.

No obstante estos cambios en los últimos 6 años y el dominio cuantitativo de estas nuevas orientaciones programáticas de las políticas sociales, el peso e influencia real de éstas, tiene un significado e impacto limitado. En efecto, si bien más de dos terceras partes de los programas sociales tienen características innovadoras en cuanto a la especialización de sus destinatarios, la búsqueda de integralidad de la acción social, de la máxima descentralización a niveles comunales y de participación social activa, estos programas sólo representan un tercio del gasto social de 1996. Ese mismo año, los programas más tradicionales, por el carácter universal de las prestaciones y su mayor cobertura, concentran dos terceras partes del presupuesto social ejecutado.

Puesto que los recursos actualmente disponibles deben satisfacer las demandas sociales mayoritarias de la población y no sólo focalizadas hacia los más pobres o vulnerables, más que plantearse mayores énfasis en los esfuerzos de reasignaciones presupuestarias que le den mayor peso financiero a los programas sociales nuevos, cabría buscar cambios en las orientaciones y criterios programáticos de los programas antiguos y tradicionales del sector público, incorporando elementos innovativos en su diseño, financiamiento y ejecución.

Parte de este esfuerzo de innovar en los programas sociales tradicionales masivos o universales, ya ha sido iniciado en algunos de los programas educacionales, de vivienda y laborales, como ha sido la incorporación en el sistema escolar tradicional de las experiencias programáticas de lo que fue el Programa de las 900 escuelas y de Mejoramiento de la Calidad de la Educación en la enseñanza básica y su reciente extensión a la enseñanza media (MECE Básica y Media), la masificación del programa de pavimentación participativa y el traspaso al SENCE y consolidación de los programas de formación y capacitación laboral ampliados.

## 2. Dinámicas sociales de pobreza y equidad.<sup>10</sup>

### 2.1 Las complejidades de la pobreza en la actualidad

La pobreza se ha ido reduciendo sistemáticamente, bajando de más de 5.5 millones de personas en condiciones de pobreza en 1987, a algo más de 4 millones en 1994.<sup>11</sup> Sin embargo, este proceso adquiere mayor velocidad y significación a partir de 1990,

Entre 1990 y 1994 la pobreza se reduce del 40.1 al 28.5% y la indigencia decrece del 14 al 8% de la población. En cuatro años, un millón trescientas mil personas ha salido de la pobreza y setecientas mil dejan atrás la indigencia. Ahora bien, el ritmo de disminución de la pobreza varía en los dos bienios que transcurren entre 1990 y 1994. En el primer bienio, 1990-1992, la velocidad es mayor y la pobreza se reduce en más de 7 puntos, mientras que este ritmo baja en el bienio 1992-1994, en que la pobreza se reduce en menos de 4 puntos.

Asimismo, también varía la composición de la pobreza que logra reducirse en ambos bienios. En el bienio 1990-1992, la mayor disminución de la pobreza se concentra en la reducción de la indigencia. En cambio, en el período 1992-1994

<sup>10</sup> Para las dos secciones de este capítulo se han utilizado las siguientes fuentes:

- MIDEPLAN "La Pobreza en Chile. Perfiles y Trayectoria Reciente". Documento borrador, julio 1996.
- UNICEF-MIDEPLAN. **Realidad Económico Social de los Hogares en Chile**. 1996.
- SERNAM-MIDEPLAN "Caracterización de la Pobreza Femenina en Chile". Documento borrador, agosto 1996.
- MIDEPLAN "Pobreza Rural.Segregación por Segmentos Agroecológicos". Documento borrador, agosto 1996.
- Secretaría Ejecutiva del Comité Interministerial Social "Evolución y Caracterización de la Pobreza (1978-1994). Elementos para el Diseño de Políticas". Informe de Trabajo, Tomo II, octubre 1996.
- Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza. **Pobreza en Chile. Un Desafío de Equidad e Integración Social**. 1996.

<sup>11</sup> La última información disponible a través de la encuesta de Caracterización Socio Económica, CASEN, es de 1994. La encuesta fue actualizada en noviembre de 1996, pero al momento de redactarse este artículo los datos obtenidos aún están en procesamiento. El Consejo Nacional de Superación de la Pobreza, actualizó los datos de pobreza en los hogares del gran Santiago para 1996, mostrando igual tendencia que la que se tiene hasta 1994.

disminuye más la población pobre no indigente. Junto a este fenómeno, se constata que desciende más la pobreza urbana que la rural, en donde existe, proporcionalmente, una mayor concentración de indigencia.

Un primer balance muestra que, a medida que se avanza en el proceso de reducción de la pobreza, es cada vez más lento el proceso de disminuir la población pobre y cada vez es más difícil superar las situaciones de extrema pobreza. O, expresado de otra forma, la velocidad que tuvo la reducción de la pobreza entre 1990 y 1992 se explica en el impacto de medidas que cambiaron drásticamente la situación precedente (fijación del salario mínimo, aumento significativo del gasto social, mejorías salariales, primera reforma laboral y tributaria, etc.) y que, al consolidarse y alcanzados sus resultados iniciales, tornan menos espectaculares sus efectos posteriores, pues precisamente son los sujetos y grupos sociales más refractarios a tales medidas los que permanecen en condiciones desventajosas.

Desde el punto de vista de la caracterización territorial, la pobreza tiende a ser más irreductible en las zonas rurales que en las urbanas, creciendo incluso la indigencia rural en 8 regiones del país en 1994 respecto al período previo.<sup>12</sup> Por otra parte, la pobreza tiende a concentrarse en los pueblos y ciudades intermedias, superando los fenómenos de pobreza e indigencia que se registran en las grandes ciudades.<sup>13</sup>

Desde el punto de vista de la caracterización social, tanto la pobreza, como la indigencia tienden a ser mayores en los hogares jóvenes que en los antiguos, aquéllos que están constituidos por parejas que tienen hijos menores a su cargo. Esta situación se agrava cuando la jefatura del hogar joven está a cargo de una mujer sola.<sup>14</sup>

La mayor pobreza que experimentan los hogares jóvenes se expresa, entre otras características, en el mayor tamaño familiar de estos hogares pobres, con un mayor número de hijos: mientras los hogares pobres tienen un promedio de 4.6 miembros, los hogares no pobres bajan a un promedio de 3.8 personas.

Consecuencia de este fenómeno es que el grupo poblacional mayormente afectado por condiciones de pobreza, es la infancia. Más del 40% de los menores de 15 años vive en la pobreza, un millón y medio de niños y niñas de país. Mirado desde otro ángulo, del total de la población pobre del país, el 38% la constituye la población hasta los 18 años y, del total de la indigencia, el 44% pertenece al grupo de edad entre 0 y 18 años.

Todas estas consideraciones aluden a los términos absolutos de la pobreza, es decir, hacen referencia a aquellos hogares y a aquella población cuyos ingresos familiares los coloca por debajo de la línea de la pobreza.<sup>15</sup> Sin embargo, existe una importante parte de la población que está en los límites de la línea de pobreza, con

---

<sup>12</sup> Estas son la I, II, III, IV, VI, VII, IX y XII.

<sup>13</sup> La indigencia en pueblos y ciudades intermedias supera en 7.7 puntos porcentuales la registrada en las grandes ciudades, y la pobreza no indigente es 11 veces mayor en tales pueblos y ciudades intermedias que en las grandes ciudades.

<sup>14</sup> Los hogares jóvenes son aquellos en que el jefe/a del hogar es menor de 30 años. La alta presencia relativa de hogares jóvenes en aquellos que caen bajo la línea de pobreza e indigencia, indica la relación entre pobreza y hogares de reciente constitución. Por el contrario, los hogares antiguos no pobres son tres veces más importantes que los hogares antiguos indigentes y dos veces más que los hogares antiguos pobres.

<sup>15</sup> Entendiendo que dicha línea está establecida a partir de ingresos familiares equivalentes hasta dos canastas básicas.

ingresos familiares muy bajos (equivalentes a entre dos y tres canastas básicas) y cuyas condiciones se asemejan a las de la población pobre. En 1994, ese grupo representa a un 18% de la población, dos y medio millones de personas con situaciones de empobrecimiento relativo.

La orientación de las políticas sociales debe tener en consideración las características que han asumido las actuales dinámicas de la pobreza, en un contexto de crecimiento del país. Vemos que la pobreza tiende a concentrarse mayormente en las ciudades intermedias, a ser más irreductible en las zonas rurales, a afectar especialmente a los hogares jóvenes, golpeando con particular dureza a aquéllos que tienen jefatura femenina, a tener masividad en la población infantil, pero sobretodo a adquirir una dinámica tal que, a medida que el país crece y genera empleo, hay un sector de la población que tiene mayores dificultades que el resto para beneficiarse de estos logros económicos, lentificándose el proceso de reducción de la pobreza.

Asimismo, es necesario asumir que, fruto de los propios avances logrados en el período, se generan nuevas expectativas que hacen tanto o más visibles que los problemas de la pobreza absoluta, los que provienen de la pobreza relativa, adquiriendo relevancia política la problemática de las desigualdades sociales.

## 2.2 Inequidad laboral, de ingresos y en las oportunidades

La inequidad laboral se manifiesta en tres fenómenos: el primero de ellos, es que existen desiguales posibilidades de acceder al trabajo; el segundo, es que existen accesos diferenciados a los empleos de calidad; y el tercero, consecuencia del anterior, es que existen desiguales oportunidades para acceder a remuneraciones suficientes, fenómeno que está detrás del patrón regresivo de distribución del ingreso que caracteriza al país.

Si examinamos la problemática del acceso al trabajo, las mujeres pobres y los jóvenes en general, son los grupos sociales con más bajas tasas de participación laboral. Aún cuando en el caso de las mujeres, su incorporación al mercado de trabajo ha tendido a crecer más que la de los varones en los últimos años, su tasa de participación sigue siendo baja, pero mucho más baja aún en las mujeres de hogares pobres. En el caso de los jóvenes, su participación en el mercado de trabajo se ha mantenido por debajo de los otros grupos etáreos de manera sistemática, afectando a todos los jóvenes, aún si ello es particularmente grave en los jóvenes de hogares indigentes.<sup>16</sup>

Este fenómeno es el que está detrás de la pobreza de los hogares, pues en dichas unidades familiares, que como vimos tienen un mayor número de miembros, trabajan menos personas<sup>17</sup>, lo que determina tasas de dependencia más altas que en el resto de

---

<sup>16</sup> Mientras las mujeres no pobres tienen una tasa de participación del 38.6%, las mujeres pobres muestran una tasa de participación del 18%. Por contraste los hombres, no pobres y pobres, tienen tasas de participación del 75.5 y 72.4%, respectivamente. En lo que se refiere a la juventud, las tasas de desocupación en los últimos años más que duplican las que experimenta la población activa en general. Si bien esto afecta generalizadamente a toda la juventud, quienes viven con mayor gravedad esta situación son los jóvenes indigentes, cuyas cifras de desocupación para 1994 quintuplican las de los jóvenes no pobres.

<sup>17</sup> Mientras en los hogares no pobres trabajan en promedio 2 personas, en los hogares pobres lo hace, en promedio, un miembro del hogar y, salvo el caso de los hogares con jefatura femenina, habitualmente quedan excluidas las mujeres y los jóvenes.

los hogares del país. En los hogares indigentes cada ocupado debe mantener a un promedio de 5.6 personas, en los hogares pobres no indigentes se reduce a 3.7 personas, y en los hogares no pobres cada ocupado mantiene a 2.4 personas.

Si, por otra parte, examinamos las oportunidades y distribución de empleos calificados veremos que, aún si se resuelve el problema básico de acceso al trabajo, lo que diferencia a la población es la calidad de los trabajos a los que se accede y, consecuentemente, los niveles de ingresos. En la actualidad, este fenómeno asocia la pobreza, tanto o más que con el desempleo, con el tipo de trabajo que se realiza.

Alrededor de un cuarto de los trabajadores ocupados del país tienen, en 1994, un trabajo no permanente, casi un millón trescientas mil personas, siendo más acentuada esta situación en los trabajadores rurales, que en un 35% realizan ocupaciones temporales. A nivel nacional, es en los hogares indigentes donde esta cifra se eleva notoriamente, involucrando al 40% de sus ocupados en actividades no permanentes.<sup>18</sup>

Según un reciente informe<sup>19</sup> que actualiza para 1996 las cifras proporcionadas por la CASEN en 1994, en la misma muestra de hogares, pero sólo de Santiago, se revela que más de un tercio de los ocupados no pobres carece de contratos de trabajo, situación que se extiende al 44.7% de los ocupados pobres. De manera similar, un tercio de los ocupados no pobres está al margen de la seguridad social (previsión y salud), mientras que entre los trabajadores pobres ello se da en casi la mitad de los ocupados.

En materia de ingresos, ciertamente asociado a lo anterior, pero además al hecho de que sólo alrededor de un 15% de los trabajadores negocia colectivamente, la situación de inequidad se expresa, para 1994, en que el 80% de los hogares tiene un ingreso promedio del trabajo inferior al ingreso promedio nacional. Fenómeno que se produce con una concentración tal del ingreso, en que el 10% de los hogares más pobres tiene un ingreso per cápita familiar 45 veces inferior que el 10% más rico y 9 veces inferior que el ingreso per cápita nacional, acentuándose levemente el diferencial que tales hogares ya tenían en 1992.<sup>20</sup>

En otras palabras, los hogares del decil más pobre participaban, en 1992, del 1.7% del total de los ingresos monetarios, proporción que en 1994 baja al 1.5% del total de los ingresos. Por contraposición, los hogares del decil más rico participaban, en 1992, del 41.6% del total de los ingresos, ascendiendo en 1994 al 41.9%.<sup>21</sup>

No obstante, como se señaló en el capítulo anterior, que las políticas sociales implementadas en este período logran compensar en parte la inequidad distributiva de los hogares, y que se amplían los accesos de la población a oportunidades y

---

18 Cualquiera sea el factor que se considere (pertenencia urbano-rural, rama, categoría ocupacional) la práctica del trabajo no permanente genera ingresos promedio del trabajo inferiores, en montos significativos, de los que perciben los trabajadores permanentes.

19 Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza "Resultados Preliminares. Encuesta sobre Oportunidades y Disponibilidades de los Pobres", diciembre, 1996.

20 Información de la CASEN 1992 y 1994. Las cifras actualizadas del Consejo Nacional de Superación de la Pobreza para Santiago en 1996, revelan la persistencia de esta tendencia, en que el ingreso de la ocupación principal de los hogares pobres es menos de la mitad del de los hogares estimados como de capas medias, y el ingreso familiar total de estos hogares no pobres de capas medias, en promedio triplica el que obtienen los hogares pobres.

21 La disminución de los ingresos promedio del 10% de los hogares más pobres es mayor en las zonas rurales que en las urbanas. El aumento de los ingresos promedio del 10% de los hogares más ricos es relativamente mayor en las zonas urbanas que en las rurales. Lo anterior revela que se acentúan las diferencias urbano-rurales, cristalizando la tendencia a radicar las mayores desigualdades en la población rural.

calidad de vida, lo cierto es que el esfuerzo realizado hasta la fecha, no ha logrado generar cambios significativos en el acceso equitativo a oportunidades sociales de calidad comparable, manteniéndose una brecha social que va más allá del ámbito laboral y que, por supuesto, es parte de las causales de inequidad en el campo laboral.

Si examinamos las áreas sociales más relevantes, de manera genérica es posible afirmar que el 60% de la población muestra resultados en sus indicadores de salud y educación por debajo de los respectivos indicadores de salud y educación nacionales.<sup>22</sup>

En materia educacional, hay un conjunto de indicadores que muestran que, junto con mejorías a niveles nacionales, los resultados son desiguales en la población, con importantes distancias que segregan a distintos grupos sociales. Así, en 1994, el nivel de escolaridad para el país alcanza a poco más 9 años. Sin embargo, este promedio baja a 7 años entre los pobres e indigentes y a 6 años en la población rural.

En igual medida, la tasa de analfabetismo, históricamente baja en el país, sigue descendiendo del 5 al 4.4% de la población entre 1992 y 1994, pero es cuatro veces mayor en las zonas rurales que en las urbanas y levemente mayor en la población femenina que en la masculina.

Con una cobertura casi universal de la educación básica, sin discriminaciones para la población pobre respecto de la no pobre, ni por pertenencia urbano-rural, la deserción en cambio se produce a nivel de enseñanza media, en que cerca de un 20% de la población escolar entre 15 y 18 años está fuera del sistema educacional, situación que se acentúa en los hogares pobres y en las zonas rurales: mientras el 56.8% de los jóvenes rurales están insertos en la enseñanza media, en las zonas urbanas esta cifra crece al 88.3% de los jóvenes. En general, los aumentos de cobertura en la enseñanza media entre 1992 y 1994 se producen, mayoritariamente, en la población no pobre, descendiendo en la población pobre no indigente, en tanto que en los indigentes la cobertura de 1994 decrece en relación a 1992.<sup>23</sup>

Otro tanto acontece con el acceso a la salud. En 1994, el 63.4% de las personas declara atenderse en el sistema público de salud, superando el 80% en el caso de personas en condiciones de pobreza, siendo más alta la proporción de población rural que urbana. Aún así, la población no pobre aumenta su demanda de prestaciones en el sistema público de salud entre 1992 y 1994, pasando del 54 al 56%.

De modo que es factible concluir que, con independencia del nivel de ingresos, el sistema público de salud atiende a una proporción mayoritaria de la población, pero lo hace, como se señalara anteriormente, con una considerablemente menor disponibilidad de gasto que el sistema privado, lo que produce desiguales resultados en la salud de la población. A modo de ejemplo, y usando indicadores tradicionales, de cada 100 niños que tienen riesgo biomédico y desnutrición, 68 menores son pobres y 32 son no pobres, dominando entre los primeros los menores de zonas rurales. Igual cosa

---

22 Sobre la base de utilizar los mismos indicadores con que trabaja el PNUD para elaborar su índice de desarrollo humano, se usaron preliminarmente los datos de educación y salud de la CASEN y se aplicaron diferencialmente por quintiles, obteniendo como resultado que los 3 primeros quintiles tienen un comportamiento de sus indicadores con resultados inferiores a los indicadores nacionales promedio (informe borrador trabajado por Schkolnik, M. a solicitud del Comité Interministerial Social en el segundo semestre de 1996).

23 El aumento de cobertura en la enseñanza media sube en 2.2% en la población no pobre y en 0.3% en la población pobre, disminuyendo la cobertura de la población indigente escolarizada en la enseñanza media en 0.6%, entre 1992 y 1994.

ocurre con el acceso al examen del Papanicolau, que perjudica especialmente a las mujeres pobres rurales.

En la perspectiva del diseño de políticas sociales el debate no puede desconocer que las desigualdades sociales en el país ya no están asociadas exclusivamente, como lo fueran a inicios de los noventa, a los satisfactores de necesidades básicas, en que bastaba un empleo, cualquiera éste fuera, un nuevo ingreso en el hogar, para mejorar las condiciones familiares. La pobreza de mediados de los noventa se asocia al trabajo y a los bajos ingresos.

Pero también, otras formas de desigualdad están surgiendo, ya no sólo por falta de accesos a las oportunidades, sino que a la calidad de estas oportunidades. Los buenos indicadores sociales que el país muestra y que lo colocan en una situación privilegiada en el continente, tienen una cara oculta, las grandes brechas que separan a la sociedad por el desigual reparto de buenos empleos, de ingresos, de educación y salud de calidad, de hábitat y calidad de vida.

## Algunas conclusiones

Provenientes del espacio académico y político, ámbitos muchas veces entremezclados, se escuchan críticas contradictorias a las políticas sociales según quien las formule provenga de la oposición de centro derecha, de la oposición de izquierda extraparlamentaria, o de las propias filas oficialistas.

Entre las críticas de la centro derecha priman dos juicios complementarios: el primero, que el Estado es por naturaleza más ineficiente que el mercado, cuestión que se agrava por la tentación de la corrupción; y el segundo, que la gran tarea social es la superación de la pobreza, cuestión que se logra asegurando los equilibrios macroeconómicos y un crecimiento estable y sostenido capaz de generar los empleos que las familias necesitan, de modo que cualquier tentación igualitarista (redistributiva) amenaza lo anterior y, por tanto, atenta finalmente contra los más pobres.

A partir de estas afirmaciones, esta línea de pensamiento sostiene que el Estado chileno debe restringir el gasto público, focalizar sus recursos en los más pobres, y permitir que las familias, a través de su trabajo, puedan satisfacer sus necesidades sociales, provistas eficientemente por el mercado.

En las críticas de la izquierda no concertacionista y en ciertas visiones académicas y políticas de sectores dentro de todos los partidos de la propia Concertación, no es infrecuente escuchar que las dinámicas sociales del país son consecuencia de los límites que imponen las políticas neoliberales mantenidas por ambos gobiernos de la Concertación. Y que si bien la superación de la pobreza ha seguido un camino adecuado, en que el crecimiento del país y los empleos generados han ayudado, el problema pendiente es la equidad.

De estas afirmaciones surgen propuestas variadas que, en general, apuntan a fortalecer el rol social del Estado, y a sugerir que hay que trasladar el foco de las prioridades sociales desde la pobreza hacia la equidad, privilegiando, según quienes formulan las propuestas, la equidad distributiva (reforma tributaria y reformas laborales) o la igualdad de oportunidades (reforma educacional y, eventualmente, de la salud).

Los antecedentes proporcionados en este artículo permiten a lo menos desechar, sin mayores comentarios, por un lado, las afirmaciones que aluden a la ineficiencia del Estado y, por otra, las que se refieren al imperio y vigencia de políticas neoliberales.

Baste decir, respecto del primer tipo de crítica, cuánto mayor serían los éxitos sociales en Chile, medidos por los indicadores de desarrollo humano, si el gasto público per cápita en salud y educación se duplicaran, alcanzando niveles más cercanos al gasto privado, en tanto que con las disponibilidades actuales nuestro país tiene logros sociales que le otorgan el lugar 38 en el ranking de países, no obstante estar en el lugar 66 del ranking según ingresos per cápita.

Y respecto del segundo tipo de juicio, aquél que ligeramente atribuye la mantención de las desigualdades sociales a la vigencia de políticas neoliberales impulsadas por los gobiernos de la Concertación, la respuesta que cabe, tras analizar el conjunto de medidas y políticas emprendidas durante estos 6 años, es cuál sería la magnitud actual de la pobreza y de las desigualdades, de no haber mediado todas las iniciativas que, en el campo económico, laboral y social han sido emprendidas, entre las que destacan la reforma tributaria y el aumento que ello permitió en el gasto e inversión social,<sup>24</sup> las primeras reformas laborales y nuevos proyectos de reformas laborales en trámite parlamentario, fijación del salario mínimo, nuevas iniciativas en el campo de la capacitación laboral y del fomento productivo a pequeños y microempresarios urbanos y rurales, conjunto de medidas e iniciativas que difícilmente pueden ser calificadas de neoliberales.

Respecto de los propósitos y objetivos últimos de las políticas sociales, el debate polarizado que radica en la superación de la pobreza o en la reducción de las desigualdades la opción prioritaria, parece un ejercicio estéril.

Para quienes sólo atribuyen responsabilidad al Estado frente a la pobreza, pues las desigualdades sólo se corrigen espontáneamente y dependen de las disposiciones personales para hacer uso de las oportunidades ofrecidas, cabe señalar que no es ni teórica, ni empíricamente, correcta tal formulación, con severas consecuencias políticas si ello no se entiende, y cuyas señales han empezado a sentirse en las demandas sociales que están detrás de recientes movilizaciones.

Si una década de crecimiento sostenido con bajas tasas de desocupación no han resuelto las desigualdades, es señal de que no es factible depositar expectativas en las virtudes espontáneas de las políticas económicas, del crecimiento y del mercado, así como en la disposición de las personas para hacer uso de las oportunidades. Está visto que tales oportunidades todavía hoy se distribuyen de manera muy desigual, y que una cosa es pasar los límites de la pobreza absoluta y otra, muy diferente, acceder a los beneficios del crecimiento, a lo menos de una manera equivalente a los esfuerzos empeñados para que éste se produzca. Es más, a medida que se avanza en un proceso de superación de los niveles absolutos de pobreza surgen nuevas y mayores expectativas que plantean nuevas demandas y expresan masivas aspiraciones sociales. Máxime cuando el contraste entre los diferentes grupos de la sociedad pasa a ser una demostración visible de marcadas desigualdades en la satisfacción de expectativas.

---

<sup>24</sup> Adicionalmente a las menciones realizadas en la sección sobre Gasto Social de este artículo, es necesario consignar el otorgamiento de la reajustabilidad de las pensiones y la devolución del 10% adeudado por el régimen anterior, los reajustes a las pensiones mínimas y el bono de invierno para los pensionados de escasos recursos, el aumento en los Subsidios Unicos Familiares y su extensión hasta los 18 años, las alzas por sobre la inflación de las remuneraciones del magisterio y del personal de la salud, entre otras.

Para quienes, contrariamente, sostienen que el camino de superación de la pobreza está bien encaminado y que no hay que preocuparse más de ello, sino que concentrar los esfuerzos en las desigualdades, también toman una opción excluyente equivocada, aun si los más pobres son los que menos voz y ejercicio ciudadano tienen, de modo que con escasas capacidades de influencia política. No es tan claro que el camino de superación de la pobreza ya está pavimentado. Más bien, las tendencias señalan que cada vez es más difícil que salgan de esa situación quienes, a lo largo de estos años, se mantienen en los límites de sus necesidades. Y eso compromete a toda una generación: los adultos pobres, los activos de hoy, serán los ancianos sin protección social suficiente del mañana, y los niños empobrecidos de hoy, de no mediar un esfuerzo sistemático e ininterrumpido, serán los adultos pobres de mañana. Por lo demás, en períodos de ajuste, en momentos de reducción de los empleos, hay segmentos vulnerables que están más expuestos a ser afectados por estas coyunturas y a recaer en condiciones de pobreza. No hay, pues, un camino consolidado en la superación de la pobreza y no hay forma de disociar políticas que apunten a las desigualdades de aquéllas que, con igual fuerza y rigurosidad, puedan enfrentar los problemas de la pobreza actual, la pobreza moderna, esa pobreza que acompaña nuestro patrón de crecimiento.

Si se analizan de manera rigurosa las actuales políticas sociales tendremos que convenir que ellas son todo lo que pueden ser en el contexto de ciertas orientaciones y límites que han sido aceptados como marco de desenvolvimiento de las políticas públicas. No es, por tanto, un problema que se resuelva técnicamente, perfeccionando los diseños programáticos, mejorando la focalización del gasto y de los programas, montando sistemas de evaluación de las políticas, programas e inversiones sociales, perfeccionando la gestión social de las instituciones responsables, diseñando y monitoreando más y mejores indicadores de desempeño, todos éstos requisitos para una más eficiente labor pública, pero cuyos resultados, si no se acompañan de medidas que apunten a una reforma social, tendrán efectos marginales en la problemática social nacional.

El límite que enfrentan las actuales políticas sociales es el que corresponde a los actuales límites del Estado y sus relaciones con el mercado, un Estado, más que pequeño, débil, con escasas y en ocasiones ausentes facultades normativas, fiscalizadoras y regulatorias, con recursos profesionales insuficientemente pagados en contraste con la magnitud de sus responsabilidades, con recursos financieros insuficientes para la magnitud de acciones sociales que el Estado debe proveer a toda la población, en tanto no renuncia a su responsabilidad social y no se centra solamente en los grupos más pobres del país.

El límite que enfrentan las actuales políticas sociales también resulta, paradójicamente, de la debilidad de la sociedad civil, de la incapacidad de ésta de apropiarse adecuadamente de las capacidades, competencias y recursos para ser un actor en el desempeño de programas, acciones e inversiones sociales. La lentitud del proceso de descentralización, la inexistencia de una legislación que promueva la asociatividad, la ausencia de instrumentos y prácticas que incentiven la cooperación y la solidaridad a través de aportes en recursos y conocimientos, son parte de las tareas pendientes en una redefinición de las políticas sociales y parte importante de la reforma social del Estado.

Por otra parte, así como se han emprendido y se están emprendiendo algunas reformas institucionales que reflejan ciertas opciones de políticas públicas (como son las ocurridas en el plano de la descentralización y las que se están propiciando en el

---

ámbito del fomento productivo en un Estado que abandona el rol directamente empresarial), no existe todavía una propuesta equivalente que recoja, en una nueva institucionalidad social pública, la prioridad social del Estado. Está pendiente, pues, una reforma social del Estado que permita identificar modalidades de toma de decisiones que permitan contrapesar, con solvencia técnica, pero con fuerza política, los efectos sociales y laborales de las políticas económicas y construir la institucionalidad más adecuada para ello.



# Nuevas formas de integración y conflicto en el campo chileno

*Sergio Gómez*

Profesor-Investigador, FLACSO-Chile

Estas notas dan cuenta de un fenómeno novedoso en la sociedad chilena. Este se refiere a que, por un lado, se atenúan los conflictos entre los diferentes actores sociales en el sector rural de acuerdo a la posición que tienen en el proceso productivo, mientras, por otra parte, se manifiestan conflictos y alianzas de bloques, particularmente entre el sector rural, como un todo, y la sociedad chilena, expresada a través del Estado.

En la base de este fenómeno, se encuentran, al menos dos factores estructurales.

El primero, se refiere a los cambios que se observan en las empresas y que se refiere, entre otros, a las dramáticas modificaciones en las relaciones laborales, como consecuencia de los efectos de los cambios tecnológicos en las formas de organización de la producción y en la organización del trabajo. Ello termina por redefinir el papel de los principales actores en las empresas, entre ellos, sus trabajadores, sus organizaciones y las formas de integración en ellas.

La literatura que se trata este tema, se ubica en la perspectiva de la transición desde la forma de producción fordista y taylorista a una posfordista y postaylorista. Se llega a esta condición a partir de la década del 70 cuando colapsa la lógica taylorista - fordista. Mientras Taylor introduce la estandarización de los procesos de trabajo, Ford introduce la cadena de montaje, donde la cadena transportadora moviliza las piezas sobre la cual intervienen los obreros. Este esquema lleva a la disociación entre la concepción y la ejecución de los trabajos. Además, las economías nacionales pierden relevancia y autonomía frente al proceso de globalización.

El núcleo central de la nueva empresa no solo es el capital y la tecnología, sino la dimensión social de la producción. Cada etapa de la producción se debe orientar a satisfacer al consumidor al mínimo costo posible. Además, la principal preocupación de los empresarios es la empresa como sistema. En otras palabras, no será posible llegar a ser una empresa competitiva en el largo plazo, manteniendo viejos esquemas organizacionales.

Por lo tanto, desde una situación donde predominaban los enfrentamientos colectivos, a través de la acción sindical, la empresa pasa a establecer relaciones individuales con cada empleado tratando temas tales como calificación, escalafón, premios, descansos, capacitación y pagos por un conjunto de elementos subjetivos como la creatividad, la participación y la comunicación.

El segundo fenómeno, dice relación con la creciente articulación entre las pequeñas y medias empresas y los complejos agroindustriales, situación que genera condiciones de integración relativamente favorables para las primeras o de dependencia de las últimas con respecto a las pequeñas y medianas empresas. En los dos casos se atenúan las posibilidades para que se expresen los conflictos entre ellas.

## Antecedentes

Durante 1995 y 1996, o sea, a más de treinta años del inicio de las grandes movilizaciones encabezadas por los trabajadores agrícolas, a mediados de la década de los años 60, se ha asistido a importantes movilizaciones encabezadas por empresarios agrícolas en las cuales se ha involucrado al conjunto del sector rural.

Diferentes actores y escenarios. También enarbolan distintas banderas de lucha, en una y otra ocasión.

Estos nuevos insurgentes tienen una larga historia de participación en conflictos. Para no ir más lejos, en 1969 se tomaron la principal carretera en varios puntos para protestar por la fijación del precio del trigo; luego en 1982 el máximo dirigente de los empresarios trigueros fue expulsado del país en pleno gobierno militar, acusado de desestabilizarlo con las movilizaciones que realizaban en la zona de Temuco.

El caso chileno, por cierto no es único. Los agricultores franceses tienen una larga tradición de participación en conflictos. Los agricultores Argentinos, han pasado en los últimos años en Paros Agrarios. Los agricultores brasileros a mediados de los años 80 realizaron importantes movilizaciones encabezadas por la Unión Democrática Ruralista, UDR. El Movimiento El Barzón que se desarrolla en México ha generado numerosos conflictos que trascienden el sector agropecuario. Los motivos son similares: presionar a las autoridades para mantener la competitividad de la actividad agrícola.

Para desentrañar los problemas que afligen a la agricultura chilena en la actualidad, hay que ubicar la perspectiva en que estos se van gestando. En términos históricos, se plantea que desde la década del 40, la industrialización del país se realizó sacrificando la agricultura mediante la fijación de precios bajos para los principales productos alimenticios. Luego en la década del 60, se realizó la reforma agraria donde se expropió una parte significativa de la mejor tierra agrícola.

Después con el gobierno militar, se devolvió una parte importante de la tierra, pero no se logró definir una política agropecuaria situación que llevó a la crisis agrícola que culminó en 1983, luego de la cuál el sector agropecuario mostró una notable recuperación, llegando a tasas de crecimiento anual cercana al 9% en 1986, para comenzar un proceso de ajuste que se manifiesta desde 1989 hasta la actualidad.

En esta recuperación se pueden señalar tres factores que resultaron claves. Uno, fue una intervención del Estado en políticas macroeconómicas (precios, comercialización, etc.); dos y muy importante fue la recuperación del precio del dólar, luego de su larga fijación en \$ 39.-; y tercero, la existencia de una demanda interna insatisfecha.

Cuando, al menos, los últimos dos factores pierden vigencia, los problemas se vuelven a manifestar. El valor del dólar resulta clave en el problema actual y su reciente caída, lo ha magnificado.

Sin embargo, hay que insistir en el hecho de que el sector silvoagropecuario es extremadamente complejo, no sólo por su heterogeneidad, sino también por la diferente situación que enfrentan las diversas actividades. Por ejemplo, el sector forestal y sus derivados -de paso, desarrollado con fuertes subsidios- ha mostrado una fuerte recuperación luego de enfrentar momentos difíciles. Asimismo, los sectores pecuario y parte de la vitivinicultura pasan por un buen momento. La agroindustria no frutícola se desarrolla con normalidad y aquella vinculada a la fruta (jugos, deshidratados, congelados) ha tenido un importante crecimiento.

En el sector exportador de fruta fresca tampoco se encuentra una situación homogénea. Es cierto que en el pasado se dieron un conjunto de condiciones que permitieron su rápido desarrollo como un todo. Entre ellas, hay que resaltar la situación que prevalecía en los mercados de destino de la fruta chilena, de los costos de producción y del tipo de cambio. En efecto, hace dos décadas existía en los mercados de fruta fresca de los Estados Unidos y de Europa una creciente demanda; los costos de producción eran relativamente bajos en Chile, especialmente debido a la abundancia de fuerza de trabajo y a las condiciones políticas de la época; y existía un dólar con un alto valor.

Cuando estas condiciones desaparecen, como producto del éxito del propio modelo, el sector enfrenta crecientes problemas y se entra en un período de ajuste que tiene consecuencias diferenciadas en los diferentes tipos de agentes que componen la cadena agroexportadora. El ajuste pasa por crecientes procesos de transnacionalización y de concentración de las grandes empresas exportadoras que aprovechando la integración del proceso productivo, las economías a escala y el acceso a capitales frescos, tienen condiciones de crecimiento. Afecta muy negativamente a los pequeños y medianos productores con bajos niveles de eficiencia y fuertemente endeudados. En el medio quedan los medianos productores, que su mayoría, requiere de un apoyo para enfrentar este ajuste. Este apoyo implica, en la mayoría de los casos, un cambio en las variedades, mayor calificación de la fuerza de trabajo y empresarial y vincular los aumentos de productividad al ingreso de los trabajadores.

Por lo tanto, en el sector exportador de fruta, que en un momento fue señalado como la verdadera estrella del modelo, no resulta riguroso plantear que la actividad se encuentra en crisis, sino en proceso de ajuste, que lleva a determinado sector de productores salgan de la actividad y ocurra -como de hecho lo está - un proceso de concentración donde las grandes empresas transnacionales, que ya dominan en este sector, amplíen su proceso de expansión y de concentración. También, hay que considerar que en la actualidad existen especies como los paltos que se encuentran en pleno "boom", tanto por la expansión en la superficie plantada como por los altos precios que han logrado.

También una parte de los productores de los cultivos tradicionales entra en serios problemas con la baja del precio del dólar, en la medida que la importación de dichos productos resulta más barata. Por ejemplo, en los casos del trigo y del maíz, estas medidas no deberían afectar a los productores de punta de la IX y VI Regiones, respectivamente, que tienen altísimos rendimientos. Afecta, en cambio a los productores con rendimientos medios y bajos. Tampoco, afecta a los productores

avícolas o a los molineros quienes deciden comprar granos en el país o importar de acuerdo a su conveniencia.

Frente a los problemas que enfrentaba la agricultura, en marzo de 1995, el Gobierno dio a conocer un conjunto de 48 medidas para reactivar el sector.

Sin embargo, la Sociedad Nacional de Agricultura, SNA, se manifestó disconforme con el paquete de medidas porque a pesar de las buenas intenciones, según sus dirigentes, no se abordan dos temas centrales como lo son la rentabilidad de la actividad agrícola y el problema del endeudamiento. Además, acepta participar en un Consejo Nacional para el Desarrollo de la Agricultura, una instancia propuesta por el Gobierno, "en el entendido que este representará una instancia de trabajo en que en forma mancomunada, el sector público y los privados emprenderemos la trascendente tarea de sacar adelante la agricultura nacional". Termina la declaración de la SNA manifestando que "La agricultura atraviesa por una crisis profunda que algunos rubros y zonas está comprometiendo, cuando no lo hecho ya, su viabilidad, y respecto de cuya urgente terapia la declaración gubernamental omite pronunciarse. El Gobierno en el declarado objetivo de sacar al sector de tal preocupante situación ha dado a conocer un conjunto de medidas de variada índole, el que si bien exhibe indudables fortalezas, adolece también de ostensibles debilidades. En este contexto, la SNA proclama una vez más su irrenunciable compromiso con la agricultura nacional y en tal virtud manifiesta su decidido propósito de procurar el perfeccionamiento y complementación de la propuesta gubernamental, de suerte que ella contribuya efectivamente y con prontitud, a la reactivación del agro nacional".

En consecuencia, las movilizaciones continuaron y llegaron a su clímax con la Asamblea de Agricultores que se realizó el 5 de julio de 1995 en la ciudad de San Carlos, en la VIII Región.

## **1. La movilización de San Carlos, 1995**

Esta Asamblea, convocada por la SNA, requiere de un análisis acucioso, ya que al margen de los resultados inmediatos que pueda haber logrado, constituye un hecho de la mayor importancia para el futuro de la agricultura.

El acto se desarrolló en una región neutral dentro de las ancestrales divisiones que ha caracterizado la agricultura de este país y, que en pasado, se expresó en viejas rivalidades entre la Sociedad Nacional de Agricultura y el Consorcio de Sociedades Agrícolas del Sur, CAS. San Carlos, en la provincia de Ñuble, es una tierra de todos.

En segundo lugar, por tratarse de un evento de representación de los intereses generales de la agricultura, el lugar más adecuado es una medialuna, donde se realiza el rodeo, actividad con la que se identifica al hombre de campo. Los teatros y coliseos son espacios para demostraciones de los urbanos así como las calles y las carreteras lo son para los políticos. La medialuna de San Carlos fue el lugar adecuado para una manifestación del mundo rural.

A esta reunión asistieron entre 20.000 y 25.000 agricultores, en pleno invierno, no es una tarea fácil. De partida, no tiene precedentes en la historia de este país. Varias décadas dedicadas al estudio de la agricultura y los gremios campesinos y empresariales permiten asegurar que una asamblea de estas dimensiones no tiene precedentes. Ni en la época de la reforma agraria, ni en la crisis de inicios de los 80.

Para reunir esa masa de gente que acudió a San Carlos y que mantuvo la disciplina que mostró, se requerían varias condiciones. La primera, es contar con una organización que fuera capaz de convocarla y de controlarla. La directiva de la SNA presidida por Ernesto Correa tiene el mérito de haber ordenado la casa. La SNA incorporó a todos los gremios agrícolas y de todas las regiones incorporados en su estructura y dirección, luego de las reformas que se introdujeron en 1994. También, se necesitó contar con una eficiente organización. Pero, ello no bastaba. El llamado de la SNA logró establecer una fina sintonía con lo que en este momento sentían vastos sectores del campo: la necesidad de superar las causas que llevan a que un amplio sector de productores se encuentre en problemas y sin perspectivas hacia el futuro cuestión que estallará con el ingreso de Chile al acuerdo del MERCOSUR, como se verá más adelante.

Los asistentes no eran solo socios de la SNA. Había agricultores de los más diferentes sectores: grandes, medianos y chicos. Es obvio que los más vociferantes pertenecían a las primeras categorías. Pero, había parceleros y pequeños agricultores. Tampoco eran todos de derecha, aunque estos pueden haber sido los más locuaces. Quienes participaron en la Asamblea, fueron básicamente hombres de campo.

La Asamblea comenzó con la transmisión de la grabación del discurso que pronunció el Papa Juan Pablo II en su visita a Chile, cuando en Temuco dirigió un mensaje cuyo contenido es subrayar la nobleza que significa la agricultura como actividad y a destacar el papel que juegan los hombres de campo. Ello provocó silencio y marcó el ambiente general en que se desarrollaría el resto del acto. Luego, siguieron discursos del dirigente de los agricultores de Ñuble, como anfitrión, y de los vicepresidentes de la SNA que representan las diferentes regiones. Fueron discursos con quejas muy precisas y al mismo tiempo extraordinariamente duras con los poderes públicos responsables de las políticas hacia el sector. El presidente de la SNA ofreció una visión de conjunto y señaló medidas precisas que se deberían adoptar. Si bien el tono de los discursos fue duro y golpeado, siempre respetuoso. El acto terminó con la Canción Nacional la que, al contrario de los que algunos pedían, que se cantara con todas las estrofas, como se hacía en el pasado reciente, se realizó en la forma como se acostumbró históricamente y como se hace en la actualidad.

El acto, de corta duración, concluyó sin incidentes, contra las previsiones que se podían estimar. Incluso algunos pensaban que no faltaría un grupo de exaltados que, al calor del entusiasmo, pudieran haber cortado transitoriamente el camino. Todo se desarrolló en orden.

El eje central de la demanda que se planteó fue que los agricultores exigen al país condiciones para que ellos puedan continuar siendo agricultores. Esta es la demanda medular. En esta acepción de agricultor, se dio cabida de una manera muy explícita a los pequeños agricultores y a los parceleros. Se planteó, en definitiva, que el campo debe seguir existiendo. Que la ruralidad es un componente importante para el desarrollo armónico del país como nación y que para lograrlo se debería definir una Política de Estado.

Las demandas basadas en la afirmación propia, son más fuertes que las que tienen su razón de ser en el contrario. En un estudio clásico sobre los orígenes de la revolución mexicana, Arturo Warman, plantea que los campesinos de Morelos se involucraron en ella, básicamente porque luchaban para seguir siendo campesinos. No se trata de establecer situaciones paralelas, sino llamar la atención en el sentido que

la demanda de San Carlos no se basa en un ataque al Gobierno y que su eje hay que buscarlo en los propios agricultores.

En la Asamblea de San Carlos, no se planteó, entonces, la defensa de prácticas tradicionales y formas de producción ineficientes. Se exigió definir reglas del juego para que la incorporación de Chile a los tratados de comercio internacional no terminen con gran parte de la agricultura y que en la modernización del sector tengan la oportunidad de participar amplios sectores. Llamó la atención la posición nacionalista y antiextranjera de algunos de los oradores: anti productos extranjeros, transnacionales en el agro, inversionista extranjero en proyecto agroecológico; y contra los acuerdos comerciales internacionales NAFTA y MERCOSUR.

En cuanto a las perspectivas de este acto, la SNA logró un activo que no disponía antes de esta movilización. Elevó el volumen de la voz con que puede formular sus planteamientos. El comentario editorial de El Mercurio lo reconoce: "El reciente encuentro agrícola realizado en San Carlos persigue el propósito de generar un grupo de presión similar a los que se han concertado tanto en Europa como en otras latitudes para exigir cambios en ciertas políticas estatales que se estiman injustas" (8 de julio de 1995).

Luego de la movilización de San Carlos la directiva de la SNA intensificó un fuerte trabajo de lobby junto a la totalidad de los partidos políticos y a las propias organizaciones campesinas.

Como resultado de este trabajo se constituyó una Comisión integrada por los presidentes de las Comisiones de Agricultura del Senado y de la Cámara de Diputados y por representantes de todos los partidos políticos con representación parlamentaria y con representantes de la SNA y del MUCECH. Ellos elaboraron un documento titulado "Agenda para el Desarrollo de la Agricultura y la Ruralidad Chilenas" donde se plantea que:

"Con el objeto de proyectar el futuro de la agricultura y el medio rural de Chile y, a su vez, para enfrentar las dificultades por las cuales atraviesan la agricultura, los campesinos, los trabajadores permanentes y temporales del campo y la sociedad en su conjunto, las Comisiones de Agricultura de ambas Cámaras del Congreso Nacional convocaron en el mes de agosto a una Comisión Técnica Especial Agrícola, conformada por representantes de los partidos políticos con presencia parlamentaria y del MUCECH y de la SNA.

A partir de un trabajo realizado sobre la base de reuniones semanales, quince en total, con la presencia de especialistas y diversos sectores productivos, gremiales e institucionales, se constituyó una plataforma de consenso.

Es necesario destacar que estas propuestas han sido el fruto de un diagnóstico compartido, en que han quedado de manifiesto los impedimentos estructurales para que nuestra agricultura, empresarial y campesina, se desarrolle como uno de los sectores productivos dentro de la economía.

La agricultura requiere un tratamiento especial, no solo por los rasgos estratégicos que conlleva, tales como la alimentación de la población, el poblamiento del territorio nacional y la salvaguardia del ambiente, sino porque todavía, a las puertas del Siglo XXI, no existe un país que pueda

prescindir de ella sin enfrentarnos a costos irreparables de la más variada índole".

Es necesario dejar registrado el hecho de que a partir de esta situación, básicamente creada por la SNA, el MUCECH alcanzó una presencia y protagonismo en los medios de comunicación social, como nunca lo había logrado en su historia como organización.

Este documento fue ampliamente difundido durante los últimos meses de 1995.

Luego, en el mes de enero de 1996 la SNA junto con los encargados de las Comisiones de Agricultura del Congreso Nacional realizaron 11 asambleas con empresarios agrícolas y pequeños agricultores en ciudades capitales entre las Regiones V y X. También participaron los parlamentarios de las regiones y representantes de las actividades políticas, económicas, religiosas y culturales de cada provincia.

El objetivo de estas reuniones fue dar a conocer las conclusiones de la Comisión y materializar el compromiso de las comunidades provinciales con el futuro de la agricultura chilena. En estas asambleas se firmó un "Acta de Compromiso con la Agricultura Chilena". Ahí se plantea sin ambages, la necesidad de lograr un tratamiento especial para la agricultura "no solo por los rasgos estratégicos que conlleva, tales como la alimentación de la población, el poblamiento del territorio nacional y la salvaguardia del medio ambiente, sino porque todavía, a las puertas del siglo XXI, no existe un país que pueda prescindir de ella sin enfrentarse a costos irreparables de la más distinta índole."

## **2. Movilizaciones de protesta por las negociaciones para la incorporación al MERCOSUR, 1996**

El otro conflicto importante de carácter sectorial, se inició formalmente en el mes de marzo de 1996, a raíz de las negociaciones del Gobierno de Chile para lograr la incorporación al tratado del MERCOSUR y concluyó en septiembre de el mismo año.

### **2.1 Antecedentes y primeras reacciones**

La posición de las organizaciones empresariales planteaba ubicar los productos agrícolas tradicionales (trigo, maíz, arroz, remolacha y oleaginosas) y carne de ganado vacuno, dentro de una lista de excepciones permanentes, de modo de proteger la producción nacional con el arancel regular de importación (11 %). Se ha sostenido también que esta posición se encuentra avalada por el documento ya analizado y contaba con el apoyo de Ministro de Agricultura.

En otras palabras, de acuerdo a los dirigentes empresariales, altos personeros de Gobierno, habían dado garantías que esta posición serían defendidas en las negociaciones. Sin embargo, una que se iniciaron las últimas rondas de las negociaciones, los países del MERCOSUR plantearon como condición para continuar con las conversaciones, sacar la lista de los productos agrícolas tradicionales y, en cambio,

negociar un plazo razonable 15 - 18 años para llegar al arancel 0. Para el caso del maíz, arroz, remolacha, oleaginosas y carne de ganado vacuno la tasa arancelaria comienza a bajar el año 10 y termina el año 15; para el caso del trigo se decidirá el año 8 y el arancel terminará de bajar el año 18. Parece importante recordar que México en el marco del NAFTA negoció el maíz con un plazo de 10 años .

Esta negociación fue autorizada por el propio Presidente de la República, cuya Administración requería avanzar en la firma de acuerdos comerciales, una vez que el NAFTA, por razones de política interna de los Estados Unidos se había postergado. En definitiva, los negociadores del Gobierno intentaron mantener las listas de excepción permanentes, pero de mantenerse en dicha posición, no habría acuerdo.

El problema que enfrenta la agricultura tiene una doble dimensión. Por un lado, para el sector de la agricultura tradicional los países integrantes del MERCOSUR tienen ventajas comparativas naturales para producir cereales, oleaginosas, arroz, leche y carne. A su vez, la zona centro sur y sur no tiene condiciones para producciones exportables y las pequeñas propiedades no tienen condiciones de aprovechar economías a escala. Esta medida afectará a los pequeños productores situados en las Regiones VII y X que producen pequeñas cantidades de estos productos para el mercado en condiciones tecnológicas y financieras precarias. Por el otro, también verá agudizada la situación de los productores medianos y grandes que arrastran una situación financiera delicada desde la década del 80. Pero, su situación se encuentra comprometida con o sin MERCOSUR. Sin embargo pueden aprovechar la presencia de la SNA para pedir un apoyo especial.

La forma como se llevó esta negociación, llevó a que el Ministro de Agricultura presentara la renuncia al cargo, la que no fue aceptada.

Las declaraciones no se dejaron esperar. Para el Presidente de la SNA se está frente a un "cataclismo", ya que se le ha puesto fecha a la muerte de la agricultura. Presentó su renuncia al cargo, la que fue rechazada por el Consejo Directivo de la SNA.

En cambio, el Gobierno acordó establecer medidas compensatorias para paliar eventuales perjuicios y para reforzar la modernización del agro.

La decisión del Gobierno marca un nuevo precedente con respecto a negociaciones bilaterales anteriores (México, Venezuela, etc.) y para las que vienen con el NAFTA y con la Unión Europea.

Si se analiza la posición de los principales actores frente a la situación, se tiene el siguiente cuadro:

a) El Gobierno, quién toma la iniciativa, encabezada por el propio Presidente de la República y es ampliamente respaldada por el Equipo Económico y por el sector de Relaciones Exteriores. El Ministro de Agricultura tuvo una actitud vacilante por cuanto en un comienzo apoyó la posición de las organizaciones empresariales para luego sumarse a la del Gobierno.

b) Los partidos políticos, fueron cruzados por tener diferentes posiciones frente a la firma del tratado. Las directivas de los partidos tendieron a apoyar la iniciativa del Gobierno mientras los parlamentarios, especialmente aquellos de

zonas rurales, solidarizan con los agricultores. También hubo Consejos Municipales que apoyaron a los agricultores.

c) Los gremios no agrícolas apoyaron la iniciativa del Gobierno. Algunas como la Confederación de la Producción y del Comercio, de la cual hace parte la SNA, tuvieron una actitud comprensiva y sugirió un conjunto de políticas para coadyuvar al proceso de reconversión.

d) Las organizaciones campesinas, especialmente el MUCECH, plantearon un distanciamiento de su posición con respecto a la SNA, señalando que ellos son los verdaderos representantes del mundo rural y solidarizaron con el Ministro de Agricultura por su preocupación por la pequeña agricultura.

e) Las organizaciones agrícolas, rechazaron de plano el acuerdo y llamaron a movilizaciones regionales. De todas maneras, para el Vice Presidente de la Zona Sur de la SNA la única salida es sembrar en grandes extensiones para abaratar los costos, mecanizar al máximo y con el mínimo de trabajadores. Se trata, según ellos, de una nueva reforma agraria al revés, pues los chicos deberán desaparecer.

## 2.2 La movilización de los agricultores

A fines de marzo de 1996 se realizaron asambleas de agricultores en las principales ciudades desde Talca hasta Puerto Montt con el objeto de planificar una "toma" de carreteras en 20 puntos entre el cruce de Bobadilla (sur de Talca) y Puerto Montt para el día 28 de Marzo. La idea fue perturbar el tráfico en la principal carretera del país (Ruta N° 5), mediante una caravana de vehículos que asistía a un "funeral ficticio". El deudo sería la agricultura del sur. Para ello pidieron el apoyo del comercio (abriendo el comercio con crespones negros) y de los transportistas. Estas actividades encabezadas por organizaciones regionales de la SNA contó con el respaldo de la directiva nacional de la Sociedad.

En un contexto de un despliegue policial ostensible en las carreteras para asegurar el normal flujo vehicular, se realizó el movimiento que consistió en cortar por algunas horas la carretera, en forma pacífica, en 26 puntos.

La SNA consideró la movilización como un éxito mientras el Gobierno consideró que había sido una manifestación minoritaria.

El día de la movilización la SNA publicó un desplegado de una página completa en los principales diarios nacionales, bajo el título: La consumación de un engaño. Este texto presenta un buen resumen de los motivos de la movilización y las reivindicaciones.

El movimiento se explica por dos razones. En primer lugar, la falta de cumplimiento de un acuerdo que la autoridad sectorial había llegado con los dirigentes empresariales, en el sentido de mantener listas de excepción. Esto es lo que el presidente de la Confederación de la Producción y del Comercio denominó como "señales equívocas" que recibieron los dirigentes agrícolas. En segundo lugar, por la forma como se llevaron a cabo las negociaciones caracterizadas por la falta de información, de participación y de transparencia. No solo no fueron consultados sino que además se han enterado de algunos aspectos de los acuerdos a través de los negociadores de otros países.

La reivindicación central es la defensa de la ruralidad por el menoscabo de la seguridad nacional y la soberanía territorial, la agudización del proceso migratorio, retroceso de vastas regiones del país que viven de actividades vinculadas al agro y la irrecuperable degradación del acervo cultural que se anida en el medio rural.

En cuanto a los partidos políticos, hay que señalar que promovieron verdaderos programas de apoyo integral para la reconversión agrícola. De cualquier manera hay que dejar establecido que antes que los partidos reaccionaran, la Confederación de la Producción y del Comercio global que, con matices, fue posteriormente recogido por los partidos. Entre ellos, Renovación Nacional, RN, da a conocer un Plan Pro Agro, mientras la UDI, el Instituto Libertad y Desarrollo, el Partido Demócrata Cristiano, PDC, y el Partido Socialista, PS, elaboran sendas declaraciones y documentos.

En general, todos se refieren a incrementar recursos para generar condiciones de competitividad en el sector (infraestructura, exenciones tributarias y arancelarias, educación y capacitación, jubilaciones y medidas asistenciales cuando corresponda, etc.). Algunos plantean una drástica modificación a la política de INDAP que tendería a perpetuar la mediocridad en el campo y a definir políticas para fomentar la concentración de tierras y de capitales, mientras otros señalan la necesidad de apoyar a la pequeña agricultura, establecer fondos de tierras y de aguas.

### 2.3 La negociación final

Finalmente, la SNA al sentirse respaldada por parlamentarios de todo el espectro político intenta cambiar de escenario y llevar la discusión del acuerdo al Congreso Nacional. Para el Gobierno ello no es necesario la ratificación por parte del Parlamento por cuanto considera que esta negociación es una extensión del Tratado de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) suscrito por Chile en 1980. Entonces, solo bastaría la firma del Presidente de la República. Frente a una solicitud formal a las autoridades de ambas ramas del Congreso Nacional, el Presidente del Senado estimó que la consulta resultaba pertinente. El Presidente de la Cámara de Diputados, quedo de emitir un juicio cuando conociera el contenido del acuerdo.

Para los dirigentes de la SNA, la ratificación del Acuerdo por parte del Parlamento y ser recibidos por el parte del Presidente de la República, luego de cuatro meses de solicitar entrevistas, son las dos condiciones para evitar nuevas movilizaciones.

Antes de producirse un acercamiento de las partes, el Obispo de Talca ofreció el apoyo de la Iglesia para permitir un dialogo entre los agricultores y el Gobierno.

En cuanto a la reunión con el Presidente de la República, esta se produce con todo el ritualismo de rigor. La directiva de la SNA es recibida por el Ministro de Agricultura y concuerdan preparar la reunión con el Presidente la semana siguiente. El mismo día de esta entrevista, El Ministro de Agricultura recibe a los dirigentes del MUCECH y minutos después son recibidos por el Presidente. En la ocasión los dirigentes manifiestan su conformidad con el Acuerdo del Tratado, rechazan los medios de presión utilizados por la SNA y solicitan compensaciones.

Una semana más tarde, el Presidente de la República recibió a la Mesa Directiva de la SNA y se plantea la activación del Consejo Nacional de la Agricultura, estructura integrada por autoridades del Gobierno y del sector privado.

Esta entidad debe entregar un plan al Presidente que considere el MERCOSUR, pero que lo trascienda, con una perspectiva de largo plazo y que abarque el desarrollo de todos los sectores de la agricultura.

Por último la SNA logró con sus movilizaciones una mejor posición para conseguir compensaciones para sus afiliados y que se expresan en:

- 1) Que todos los partidos políticos con representación parlamentaria en el ámbito nacional apoyaran programas de reconversión de la agricultura,
- 2) Que el empresariado de otras ramas de la actividad económica no los dejaran solos y aislados,
- 3) Aumentar su capacidad de presión en el Congreso Nacional.

Sobre este último aspecto hay que señalar que el día 10 de Septiembre de 1996 el Parlamento chileno aprobó la asociación del país con el MERCOSUR, como era previsible. Uno de los principales puntos que fue negociado por el Gobierno con los parlamentarios de **todo** el espectro político fue el tratamiento especial que el Gobierno otorgaría al sector agrícola. Como una condición para la aprobación, se estableció que el Gobierno implementará un plan de ayuda especial a los pequeños y medianos agricultores, que en un plazo de 5 años otorgue US\$ 500 millones para bonificar la reconversión de los agricultores que serán afectados por la adhesión de Chile al MERCOSUR.

Como ya se ha señalado, este acuerdo fue logrado entre representantes del Gobierno y parlamentarios representantes de **zonas agrícolas, al margen de consideraciones sobre su militancia partidista.**

Finalmente, la salida del Ministro de Agricultura en Septiembre de 1996 y su reemplazo por Carlos Mladinic, el principal negociador del ingreso de Chile al Acuerdo del Tratado del MERCOSUR, marca solo un retroceso aparente de las posiciones de la defensa por preservar una ruralidad expresiva en el país. Más bien en un indicador de la mala negociación que llevó adelante el Ministro renunciado.

Prueba de ello es la primera intervención pública del nuevo Ministro fue asegurar que el Gobierno respetaría la entrega de 500 millones de US\$ adicionales para el sector, como una manera de paliar los perjuicio de un sector de la agricultura como efecto del ingreso al MERCOSUR. Más aún, planteó que el compromiso adquirido no es solo un objetivo del Gobierno, sino que forma parte de una política de Estado.

### **3. La demanda central: defensa de la ruralidad**

Si bien los planteamientos en que más se insiste es el de recuperar un nivel de rentabilidad razonable para la actividad, lo que está en juego, es la permanencia de un sector rural expresivo en el país.

En el caso de Chile, ha sido tradicional que la agricultura haya sido un sector políticamente sobrerrepresentado. Su peso político no se condice con el peso relativo que tiene en términos demográficos y/o económicos. En efecto, las movilizaciones

campesinas que tuvieron lugar en la década de los años 60 y las de los empresarios agrícolas de los años 90 sobrepasan su importancia relativa. Lo que sucede es que mientras las primeras enfatizaban temas como la "dignidad del campesino" los segundos lo hacen en nombre de la "reserva cultural y símbolo de la identidad nacional.

Se trata, en definitiva, de argumentos con una fuerte carga moral y ética.

Partamos, entonces, por la definición más elemental sobre lo rural. Normalmente se le define como oposición a otro: lo contrario de lo rural es lo urbano: centro poblado con elementos urbanos: luz eléctrica, agua potable, presencia de servicios y trazado regular de calles. Sus habitantes desarrollan actividades diversificadas y predominan las actividades económicas secundarias y terciarias.

Se considera que el campesinado: reserva cultural, símbolo de identificación nacional (huaso, gaucho, caipira, etc.). Lo rural adquiere identidad en la medida que se fortalece por la existencia de un conflicto campo ciudad. Este es un viejo tema en la sociología rural. También lo rural es considerado como un componente de la integridad territorial de la nación.

Se estima que el campo se encuentra en una situación de extrema desigualdad en el acceso a bienes modernos y a los servicios públicos. Ello explica que la demanda central sean los caminos.

Lo rural no es sólo lo agrario, también considera lo minero, la pesca, el transporte y comercio, la pequeña manufactura, la artesanía, etc.

La cultura agraria chilena tiene su origen en Europa y más precisamente en el mediterráneo español, italiano y griego, que se desarrolla en torno a la predominancia de la agricultura campesina. Entonces, lo que se plantea como medio rural son pequeñas comunidades ligadas entre sí y que comparten un territorio, relaciones interpersonales y una cultura.

La ruralidad es una forma de vida, se vive en pequeñas localidades donde todos conocen a los vecinos.

Se critica la situación que enfrentan las grandes metrópolis: violencia, miseria, contaminación, mala calidad de vida. Todo ello, conduce a una revalorización de lo rural.

Un obispo, de reconocido prestigio de una zona con alta ruralidad denuncia "Hay una especie de dogma sobre que este modelo es seguro y que nada puede ser alterado" y continúa "En este esquema se está jugando la agricultura en nuestro país. La tentación de sacrificar la agricultura y a quienes viven del agro para obtener mejores negocios internacionales es muy fuerte y todo el país atraviesa, tarde o temprano, por esta tentación: ha habido países que han optado por alimentarse con productos importados para transformarse en naciones industriales, pero en la mayoría se han establecido sistemas de defensa del mundo rural por apoyar a sus productos y exportaciones. Chile está en esta alternativa y la tendencia va hacia el sacrificio del mundo rural por una sociedad urbana en lo cual lo agrícola es secundario." A su vez una autoridad de la Conferencia Episcopal de Chile ha declarado: "No se puede deshacer el campo porque ahí se encuentra el alma misma de la nación y una gran reserva moral para el país".

De cualquier manera la visión de antaño, de un campo plácido de rulo, con animales pastando y con un arroyuelo con aguas cristalinas, surcado por florecillas silvestres, se encuentra superada en la actualidad.

Hoy el agricultor se vuelve empresario, que debe manejar una empresa moderna: empresa integrada, relaciones laborales modernas, sistemas de formación profesional; sistemas de remuneración con incentivos y donde debe producir lo que le demande el mercado mundial.

La demanda por mantener una ruralidad importante sigue teniendo eco y fuerza en amplios sectores de la sociedad moderna. Prueba de ello es la proliferación de las parcelas de agrado donde sectores de ingresos medios y altos, construyen su hábitat, aunque sea para los fines de semana, sobre la base de los valores de la ruralidad.

#### **4. Nuevos fenómenos y marcos teóricos**

El marco teórico que en forma corriente se utilizó para tratar el tema de la ruralidad fue considerar los rasgos de la sociedad tradicional en el sentido de la "comunidad", mientras la realidad urbana se asimilaba a los rasgos de una sociedad moderna, en la versión de "sociedad" de los fundadores de la sociología.

Las desigualdades entre los habitantes en este nuevo escenario globalizado y posfordista van a depender, en un grado importante, de las diferentes oportunidades que cada una de las empresas/regiones tengan para insertarse con éxito en determinados nichos de mercado que le sean favorables. En la medida que estos mercados son esencialmente dinámicos, las posibilidades que tengan las empresas estará en función de la capacidad que tengan de aprovechar oportunidades que se les presenten. En esta nueva realidad, todos los integrantes de las empresas deberían encontrarse comprometidos.

Entonces, la forma tradicional en que la sociología ha tratado el tema conflicto versus consenso / desintegración versus integración debería considerar estas nuevas realidades donde no aparece claro que las relaciones que predominen al interior de las empresas exitosas y que tengan sustentabilidad en este nuevo modelo aperturista sean las que mantengan relaciones de conflicto entre los obreros, empleados, administradores y los propietarios. El tema predominante de estas empresas será crear las condiciones para alcanzar grados crecientes de integración y amplios niveles de consensos.

Por el contrario, los conflictos tienden a trasladarse a las organizaciones representativas, corporativas y especializadas y tienden a desarrollar movilizaciones conflictivas con el Estado a quien reivindican políticas públicas específicas que aseguren condiciones para que las empresas tengan un entorno favorable para su desarrollo. Estas tiene que ver con la rentabilidad del negocio y este se expresa en políticas de financiamiento, el funcionamiento de los mercados, protección frente a la competencia externa, política cambiaria, etc.

En fin, el conflicto se refiere a crear las condiciones para que la sociedad chilena tenga una dimensión de ruralidad adecuada para su desarrollo y estabili-

dad. Ello requiere de políticas públicas específicas y no puede quedar al vaivén del funcionamiento de los mercados.

Los planteamientos anteriores no pretenden negar la existencia de conflictos al interior de las empresas. Por el contrario, desgraciadamente la mayoría de las empresas que componen la agricultura chilena se encuentra plagada de ellas. Por ello se puede afirmar que una de las principales debilidades que tiene el modelo agroexportador chileno es la escasa sustentabilidad debido a la falta de modernización en el ámbito de las relaciones laborales. La modernización de la agricultura en Chile lleva a la implantación de complejos agroindustriales, sobre la base de la pulverización de las antiguas haciendas, sin contar con mecanismos para atender los problemas relacionados con la fuerza de trabajo. En la época de la hacienda esta función era ejercida mediante las relaciones sociales paternalistas, las que otorgaban un grado de seguridad -con todas las connotaciones que ellas tenían- pero cumplía ese papel.

En los Complejos Agro Industriales no existen mecanismos que atiendan los problemas relacionados con la fuerza de trabajo. Ni siquiera existe un remedo de lo que son los "departamentos del personal" o de "relaciones industriales" que se encuentran en las grandes empresas del sector industrial y de servicios.

Más aún, en la actualidad la tendencia hacia la externalización de tareas vía las "empresas de contratistas". Entonces, los grandes Complejos Agro Industriales ni siquiera tienen relaciones contractuales con la fuerza de trabajo.

Entonces, quizás, los tradicionales conceptos de comunidad - sociedad vuelvan a cobrar valor. En cierto sentido estaríamos en presencia de una involución histórica donde la empresa moderna se asimila a las características de la comunidad y a los procesos más amplios que ocurren a las características definidas para la sociedad en el esquema tradicional.

En resumen, el fenómeno novedoso que se ha analizado, requiere de una reflexión teórica que ayude a su mejor comprensión.

# Educación: sinopsis de las iniciativas gubernamentales 1990-1996

*Cristián Cox*

Coordinador Nacional del Programa MECE,  
Ministerio de Educación de Chile  
Investigador Asociado, FLACSO-Chile

## Introducción

Desde el inicio del gobierno de la transición democrática hasta el presente, las políticas gubernamentales en educación configuran una acción consistente y de envergadura sin precedentes en el último cuarto de siglo, que intenta el mejoramiento y transformación del sistema escolar, en el marco de consensos amplios sobre el carácter estratégico del sector para el proyecto de desarrollo económico y democrático del país.

El propósito de este capítulo es presentar el contexto y los contenidos fundamentales de las políticas propugnadas por el gobierno de Chile en el sector educacional desde el inicio de la presente década. En función de ello se identifican los principales elementos que configuran los contextos externos e internos que enmarcan los cambios en la educación en curso desde el inicio de la presente década, y luego se describen concisamente y en orden cronológico, los contenidos de las principales políticas y programas que impactan el funcionamiento del sistema escolar entre 1990 y 1996. El abordaje es netamente descriptivo y sin mayor ambición que ofrecer una visión sinóptica de los procesos de cambio en curso en el sector definido por el actual Gobierno como la primera prioridad del sexenio 1994-2000.

## Contexto

*Contexto externo: urgencia, oportunidad, consensos*

Dos factores de contexto definieron en Chile el inicio de la década final del siglo como un período marcadamente diferente a los veinte años previos de las relaciones entre sociedad, estado y educación. El primero de ellos fue por cierto el fin del régimen de las Fuerzas Armadas, y con ello el cierre del largo ciclo del conflicto entre proyectos irreconciliables de nación, dominante desde inicios de los años Setenta. El proceso de la transición ha sido, desde esta perspectiva, sinónimo de la existencia de consensos en la sociedad y en el estado respecto de las orientaciones

fundantes de un proyecto de país en los ámbitos de la economía y la política. El segundo factor fue la alta prioridad concedida, en el sistema político como en la sociedad, con independencia de ideologías y alineamientos partidarios, a la mejora sustantiva de la calidad y equidad de la educación, para el crecimiento en un contexto de economía abierta como para la obtención de una sociedad moral y políticamente integrada. Este segundo factor se vincula directamente con la interpretación por los grupos dirigentes de tendencias del proceso global de cambios que caracteriza el final del siglo, que sitúan el saber y las habilidades de las personas como única base sólida de la competitividad, y a la principal institución formadora de recursos humanos en el centro de la agenda de políticas.

Por razones propias entonces a la historia política del país y el contexto de transición a la democracia, como por razones más universales relacionadas con el proceso de modernización y el papel estratégico en éste del conocimiento y de recursos humanos mejor preparados, al inicio de la década existe un sentido que es a la vez político, cultural, y ampliamente compartido, de la urgencia de efectuar un esfuerzo integral de mejoramiento del sistema educacional del país. El clima de acuerdos imperantes al inicio de la transición sobre el proyecto de país que se quiere y el papel de la educación en su logro, posibilitan por primera vez en dos décadas una relación del sistema político con la educación en términos nacionales.

A lo señalado en términos de sentido social amplio de la urgencia de actuar en educación deben agregarse tres factores coadyuvantes decisivos del *momentum* que tienen las políticas educacionales desde el primer año de la década. El primero por cierto es la alta prioridad gubernamental que tiene el sector en los dos períodos presidenciales en cuestión: la educación es una de las primeras prioridades del gobierno de la transición (1990-1994),<sup>1</sup> y es la primera prioridad del gobierno del Presidente Frei (1994-2000). El segundo es la estabilidad macro-económica del país en un contexto de crecimiento, que asegura recursos financieros, por supuesto limitados, pero sin precedentes en su envergadura, para sostener la inversión y los cambios en el sistema escolar. El tercer factor es la aceptación pública de las políticas propuestas.

Los cambios que la agenda gubernamental plantea en educación a inicios de los 90 no son controversiales. Se centran en acciones orientadas a mejorar sustantivamente el conocimiento y las competencias a ser impartidas, y no en estructuras institucionales ni relaciones de control. A diferencia de la década de los 80 y los procesos de privatización y descentralización implantados por el gobierno militar, que concitaron la oposición cerrada de los profesores y la oposición política de la época, el centro de la agenda de cambio de los 90 en educación, han sido los medios y procesos de la enseñanza y el aprendizaje. Respecto a este núcleo no hay grandes intereses en pugna, y sí, en cambio, una universal percepción de la necesidad de 'modernizarlos'. Es un dato importante para el análisis de los programas de mejoramiento implementados en estos años, el que no hayan tenido oposición articulada públicamente significativa.

### ***Contexto interno: buena cobertura y pobreza de medios y resultados***

Al iniciarse la década, cuatro rasgos fundamentales caracterizaban al sistema escolar subvencionado a los ojos del gobierno entrante. En primer lugar, éste tenía una cobertura prácticamente universal en el nivel primario (de 8 años), y

---

<sup>1</sup> Su primera prioridad fue el logro de la reconciliación nacional.

cercana al 80% del grupo de edad en el nivel secundario (4 años), lo que planteaba que la agenda nacional respecto a educación había dejado de ser definida por los temas del acceso a la educación. En segundo lugar, el sistema se encontraba al final de una década - la de los años 80- de caída del gasto público en educación (véase el Cuadro N° 1), lo que junto a la expansión en la matrícula del nivel medio, hacía que sus escuelas y liceos funcionaran en condiciones materiales mínimas. En tercer lugar, una de las herencias de las políticas de los 80, el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE), permitía saber que la calidad promedio del sistema en términos de aprendizaje, era inaceptablemente baja, con rendimientos que oscilaban entre el 45 y el 50% de los objetivos mínimos, y que no variaban entre los años iniciales y terminales de la década. Por último, el sistema funcionaba sobre una profesión docente que había visto caer sus remuneraciones en aproximadamente un tercio en términos reales, que había sido objeto de persecución política, se había opuesto al modelo de administración y financiamiento instalado a comienzos de los 80, y que interpretaba la vuelta a la democracia como una oportunidad de mejoramiento material y profesional, así como de re-centralización del sistema.

### ***Descentralización y financiamiento mediante subvención por alumno: la herencia de los cambios organizacionales de los 80.***

En términos organizacionales, el sistema escolar es heredero de un modelo altamente centralizado de provisión estatal de educación, que se remonta a mediados del siglo XIX, interrumpido por una reforma descentralizadora y privatizadora profunda aplicada por el régimen militar a lo largo de la década de 1980 y no cuestionada luego por el Gobierno democrático que asume en 1990.

La reforma de los años ochenta consistió en dos medidas principales:

- transfirió la administración del conjunto de los establecimientos escolares, hasta entonces dependientes del Ministerio de Educación, a los 325 Municipios del país (hoy 334), los que pasaron a manejar su personal, con poder de contratar y despedir profesores, su infraestructura y los sistemas de soporte (bibliotecas, materiales didácticos), mientras el Ministerio de Educación mantenía funciones normativas, de definición del currículum y de los libros de texto, de supervisión y de evaluación;
- en segundo lugar, cambió la forma de asignación de los recursos, de una modalidad basada en los presupuestos históricos de gasto de los establecimientos a una modalidad basada en el pago de una subvención por alumno atendido; adicionalmente, el pago por alumno fue calculado de modo de operar como incentivo económico para el ingreso de gestores privados dispuestos a establecer nuevos establecimientos de educación básica y media.

Los propósitos gubernamentales explícitos e implícitos tras las políticas descentralizadoras y privatizadoras de los ochenta fueron el logro de una mayor eficiencia en el uso de los recursos, a través de la competencia entre establecimientos por matrícula; el traspaso de competencias desde el Ministerio de Educación y su burocracia central a los poderes locales representados en el Municipio, así como la disminución del poder de negociación del gremio docente; una mayor participación del sector privado en la provisión de la educación, lo que establecería bases para una mayor competencia entre establecimientos y, de acuerdo a los planteamientos oficiales, mayores opciones para los consumidores.

En términos de sus fronteras institucionales y de la organización de su gestión, el sistema escolar exhibe rasgos mixtos. Las escuelas primarias y establecimientos secundarios municipalizados están sujetos a una doble dependencia: de los municipios en aspectos administrativos y del Ministerio de Educación respecto a currículum, pedagogía y evaluación. Similarmente, los establecimientos privados -tanto aquellos con financiamiento público como los pagados- están sujetos a los ordenamientos curriculares y de evaluación fijados nacionalmente por el Ministerio del ramo. Esta organización mixta, fruto de la acción reformadora del régimen militar sobre la matriz históricamente centralizada de la educación chilena, fue aceptada por los gobiernos de la Concertación, aunque con contrapesos importantes en términos del rol del Ministerio de Educación y sus políticas de intervención directa a través de programas de mejoramiento de la calidad, y de discriminación positiva como principio orientador respecto a las inequidades en la distribución social de los resultados del sistema.

### *Nuevo paradigma de políticas*

Las políticas educacionales de la década presente se conciben e implementan en un cuadro de pensamiento que se distancia tanto del pasado distante de los sistemas centralizados y políticas cuyo problema crítico a resolver fue el de la cobertura, como de la combinación de privatización y descentralización que caracterizó a las políticas de los años 80. Las políticas de la presente década son inseparables de un nuevo marco de ideas sobre las formas institucionales, de financiamiento y de manejo de los sistemas educativos. Tal marco combina criterios de descentralización y competencia por recursos, con criterios de discriminación positiva y de acción proactiva del estado a través de programas de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación, la introducción de nuevos instrumentos de información y evaluación pública de programas y de instituciones, y la apertura de escuelas y liceos a 'redes de apoyo' externo, especialmente de universidades y empresas. Influida por la importante 'Conferencia Mundial sobre Educación para Todos' desarrollada en Jomtien, Tailandia, en marzo de 1990, como por las ideas de CEPAL y UNESCO de inicios de la década sobre el rol del conocimiento en el desarrollo productivo con equidad, entre 1990 y 1992 la política educacional chilena plasma gradualmente un conjunto de principios orientadores (Recuadro N°1), que ha ordenado su desarrollo a lo largo de la década. <sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Sobre Jomtien, véase, Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, **Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje: una visión para el decenio de 1990**, UNICEF, Nueva York, 1990. El nuevo paradigma está articulado en su forma más completa en el libro de CEPAL y UNESCO, **Educación y Conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad**, Santiago de Chile, 1992.

Recuadro N° 1  
**Nuevo paradigma de políticas educacionales**

1. Políticas centradas en la calidad implican el paso de foco en insumos de la educación a foco en los procesos y resultados de aprendizaje.
2. De equidad como provisión de una educación homogénea en términos nacionales, a equidad como provisión de una educación sensible a las diferencias y que discrimina en favor de los grupos más vulnerables.
3. De regulaciones exclusivamente burocrático-administrativas del sistema, a énfasis en regulaciones por incentivos, información, evaluación.
4. De instituciones relativamente cerradas respecto a los requerimientos de su sociedad, referidas prioritariamente a su autosustentación y controladas por sus practicantes y su burocracia, a instituciones abiertas a las demandas de su sociedad, e interconectadas entre ellas y con otros ámbitos o campos institucionales.
5. De políticas de cambio vía reformas integrales, y un concepto de planeamiento lineal, a estrategias diferenciadas y un concepto de cambio incremental basado en el despliegue de la capacidad de iniciativa de las escuelas y no una receta metodológica o curricular determinada.
6. De ausencia de políticas estratégicas (de Estado), o su subordinación a presiones particularistas externas e internas, a políticas estratégicas definidas nacionalmente, con consenso de actores y diferenciación y combinación de medios.

## **Políticas y programas**

La intervención del estado en el sector educacional desde 1990 hasta el presente tiene como propósito global responder al problema principal del sistema educativo en la presente década: su baja calidad y la inequidad de la distribución social de sus resultados. A diferencia de las políticas a lo largo del siglo, la agenda no está dominada por temas de cobertura sino por los de la naturaleza de la experiencia formativa ofrecida a las mayorías. En este marco, la acción pública en el sector puede ordenarse en términos de tres ámbitos fundamentales de políticas: el financiamiento del sector; la regulación de la profesión docente; y la naturaleza de los contextos y procesos educativos. En cada uno de ellos hay iniciativas de cambio, las que se ordenan en el tiempo en forma incremental. Hay una cronología de la reforma en la que es visible como se va especificando la agenda de problemas y agregando componentes y medidas, al interior de un paradigma de cambio que es estable y da unidad al conjunto.

En términos simplemente cronológicos, contra un trasfondo de aumento sostenido del gasto en subvenciones -es decir, del gasto público por alumno atendido-, (ver

Cuadro N° 1), el orden de las iniciativas mayores ilustra sobre el carácter incremental aludido, así como sobre el proceso de implementación de los cambios.

Recuadro N° 2  
**Sistema escolar : estructura , tamaño  
 y categorías de administración**

- El país tiene un sistema escolar organizado en un **nivel primario** de ocho años de educación obligatoria que atiende al grupo de edad entre 6 y 13 años y un **nivel secundario**, no obligatorio, de cuatro años de duración, que atiende al grupo de edad entre 14 y 17 años en dos modalidades: una definida por el carácter académico y general de su curriculum (humanístico-científico), que prepara para la continuación de estudios en el nivel terciario y otra de tipo vocacional (técnico-profesional), que prepara para la inserción en el trabajo. El sistema de educación preescolar atiende a la niñez de 0 a 5 años a través de una diversidad de instituciones tanto públicas como privadas, no tiene carácter obligatorio y su matrícula se concentra en el grupo etéreo de 4 a 5 años, donde la cobertura en 1995 alcanzó al 24%.
- La matrícula total del sistema escolar -niveles básico y medio- alcanzó a 2.93 millones de estudiantes en 1996: 2.18 millones en básica y 0.7 millones de estudiantes en educación media. La cobertura neta en el grupo 6 a 13 años fue de un 95% (en 1995) ; en el caso del grupo de edad 14 a 17 años, correspondiente a la educación media, la cobertura neta fue de un 79.2% (en 1995). El sistema es atendido por 129.000 profesores, en aproximadamente 9.400 establecimientos de educación primaria y 1.600 de secundaria.
- En términos de dependencia administrativa, las distintas categorías creadas por la reforma de 1981 tienen los tamaños siguientes en términos de matrícula de 1996:
 

• municipal	: 57.1%
•particular subvencionada	: 32.7%
•particular pagada	: 8.3%
•Corporaciones <sup>3</sup>	: 1.8%

<sup>3</sup> Administración de liceos técnico-profesionales de responsabilidad de gremios empresariales, con financiamiento público vía convenio.

Cuadro N° 1  
**Gasto Ministerio de Educación 1982-1996**  
 (en millones de pesos promedio 1996)

Año	Gasto-MINEDUC	Matrícula subvencionada	Subvención por alumno mensual En pesos	Indice Subv. por alumno Base 1982=100
1982	612.836	2.331.434	10.978	100
1985	552.747	2.497.528	8.326	76
1990	445.202	2.692.125	8.411	77
1991	484.474	2.683.137	8.681	79
1992	548.651	2.728.180	9.493	86
1993	613.148	2.750.714	10.336	94
1994	665.492	2.808.823	11.512	105
1995	768.064	2.891.167	13.815	126
1996	854.320	2.989.141	14.214 (*)	129

Fuente: División de Planificación y Presu-puesto, MINEDUC.

(\*) Si a la subvención se agregan los programas de mejoramiento de la calidad, y los programas asistenciales y de infraestructura escolar, el gasto público por alumno en 1996 sube a \$ 20.000 mensuales. (Aproximadamente US\$ 600 al año).

## 1. Programa de mejoramiento de la calidad de las escuelas de sectores de pobreza (P.900). 1990

El gobierno de la transición inició su gestión en educación con un programa de atención focalizada en el 10% de las escuelas básicas con peores resultados de aprendizaje, consistente en acciones de apoyo material -infraestructura, textos, material didáctico, bibliotecas de aula- y técnico, centrado en el mejoramiento de las capacidades de lecto-escritura y cálculo de los alumnos, y de apoyos especiales (a través de monitores de la comunidad) a aquellos con dificultades de aprendizaje .

El Programa es extraordinariamente rápido en llegar a las escuelas, es acogido por profesores y comunidades, y muestra resultados desde el final del primer año de su ejecución. Las escuelas que mejoran sus resultados *egresan* del programa; el P.900 es la 'unidad de tratamiento intensivo' del Ministerio de Educación.

## 2. Estatuto Docente 1 (Ley 19.070). 1991

En 1991 el gobierno redefine el régimen laboral de los profesores, traspasándolos desde el Código del Trabajo, que rige las actividades privadas, a un Estatuto

Docente, que establece una regulación nacional de sus condiciones de empleo (jornadas de trabajo, horarios máximos, régimen de vacaciones), una estructura común y mejorada de remuneraciones, bonificaciones al perfeccionamiento, la experiencia profesional y el desempeño en condiciones difíciles, y condiciones de alta estabilidad en el cargo.

El Estatuto es la más controversial de las medidas de política de todo el período. Dividió en su momento al gabinete presidencial y fue aprobado dentro del Ejecutivo sólo gracias al apoyo del Presidente de la República; en el Congreso, los artículos referidos a inamovilidad en los cargos fueron extremados, algunos, como los referidos a la inamovilidad de los directores, por la propia oposición. Esta, sin embargo, interpreta el Estatuto como una reversión de las medidas desreguladoras del mercado laboral docente de los años 80 y el establecimiento de una contradicción profunda con el sistema de financiamiento vía subvención por alumno. En efecto, el Estatuto hace prácticamente imposible a los sostenedores efectuar movimientos en su planta docente, ajustándolos a la matrícula y por tanto al monto de los recursos percibidos.

En términos simplificados pero válidos, puede afirmarse que el Estatuto dificultó la administración eficiente del sistema, al rigidizar un factor clave de la gestión, pero aseguró una condición política de base del resto del proceso de cambio: la satisfacción, en medida importante, de una expectativa mayor del profesorado con la vuelta a la democracia. Entre 1990 y julio de 1996 hubo dos días de paro docente en el sistema y ninguna oposición al conjunto de programas destinados a cambiar la calidad de los contextos y procesos de enseñanza y aprendizaje, corazón de la agenda de políticas educacionales de los años 90.<sup>4</sup>

### **3. Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Preescolar y Básica (MECE-Básica). 1992**

El programa MECE-Básica es una intervención sistémica sobre el conjunto de la matrícula pre-escolar y básica del país, que busca afectar en forma significativa la calidad de las condiciones, procesos y resultados de jardines escolares y escuelas, mediante una combinación de inversiones en insumos materiales dirigidos directamente a los contextos de aprendizaje de todo el sistema subvencionado, con innovaciones en el proceso educativo, moduladas de acuerdo a tipos de escuelas. Iniciado en 1992 con apoyo financiero y técnico del Banco Mundial, suma recursos por US.\$ 243 millones,<sup>5</sup> y en 1997 estará en su sexto y final año de ejecución.

En términos de inversiones en medios e insumos, el programa dota de libros de texto a toda la matrícula subvencionada (unos 6 millones de textos al año);<sup>6</sup> de bibliotecas a todas las aulas del sistema entre 1° y 6° grado; y de material didáctico a todas las aulas entre pre-kinder y 4° año básico. Inversiones adicionales en

---

<sup>4</sup> En septiembre de 1996 tuvo lugar la primera huelga docente significativa del período: 10 días de interrupción de clases y el logro por el gremio de mejoras salariales significativas.

<sup>5</sup> El gasto MECE-Básica anual -en promedio, US.\$ 40 millones anuales- representa, en promedio para el período 92-96, aproximadamente un 5% del gasto total anual en subvenciones del nivel básico.

<sup>6</sup> El acceso a textos es uno de los factores -junto con el tiempo- más claramente asociados a mejoramientos en los resultados de aprendizaje. Entre 1988 y 1990, el Estado invirtió en libros de texto de básica un promedio de US.\$ 1.6 millones al año; entre 1991 y 1996, el promedio del gasto anual en textos (tres libros por alumno de 1° a 4° básico, y cinco libros por alumno, de 5° a 8°), ha sido de US.\$ 4.7 millones (en dólares de diciembre de 1995).

reparaciones de infraestructura y asistencialidad en salud procuran asegurar las mejores condiciones para el aprendizaje.

En términos de intervenciones apuntadas al enriquecimiento del trabajo escolar de estudiantes y profesores, el programa instala con éxito tres innovaciones mayores:

- En primer término, un *programa rural* focalizado en las más de tres mil escuelas rurales del país atendidas por uno y hasta tres profesores, con apoyos en textos, bibliotecas y material didáctico, y una propuesta pedagógica específica para las condiciones culturales de la ruralidad y pedagógicas de la escuela multigrado (donde alumnos de varios niveles son atendidos en la misma aula) . El programa avanzó gradualmente a partir de 1992 (aproximadamente un quinto del universo por año, comenzando por las regiones con mayor población rural y escuelas más vulnerables) y alcanzó su cobertura total en 1996: 3.338 escuelas, 5.121 profesores y 96.540 estudiante.
- En segundo lugar un mecanismo inédito de tensionamiento de las capacidades profesionales de respuesta en equipo de los profesores a desafíos de mejoramiento de los aprendizajes , consistente en el financiamiento público de un conjunto de *Proyectos de Mejoramiento Educativo (o PME)* generados por las escuelas, que compiten anualmente por dicho financiamiento, en un marco institucional que evalúa la calidad de los proyectos en términos de su impacto sobre el aprendizaje de competencias fundamentales. La escuela que se adjudica un PME se hace acreedora a un monto de recursos que es función de la matrícula , de un valor promedio de US.\$ 6.000, y a un Paquete de Apoyo Didáctico (que comprende televisor, videograbador, microscopios, etc). En cuatro concursos anuales (1992-1995), se han presentado 6.539 proyectos, de los cuales el MINEDUC ha seleccionado y financiado 3.111 (los que implican 55.541 profesores y 1.1 millón de alumnos beneficiados).
- En tercer lugar, un programa piloto de informática educativa, consistente en el establecimiento de una red computacional de comunicaciones de alumnos y profesores de escuelas básicas, con una universidad que hace de nodo central y tutora del proceso de apropiación de la nueva tecnología en las escuelas. La *Red Enlaces*, se inicia en 1992 con la meta, considerada audaz en ese momento del trabajo pionero en redes, de tener cien escuelas comunicadas en 1997. El rápido éxito del programa y la velocidad de las transformaciones de su base tecnológica, hacen abandonar el carácter de piloto del mismo en 1994, y el gobierno decide nuevas metas en este campo: 50% de las escuelas subvencionadas en red para el año 2.000, y todos los establecimientos secundarios en 1998.

#### 4. Financiamiento compartido. 1993

En el marco de una reforma tributaria, de fines de 1993, se permitió a las escuelas básicas privadas subvencionadas (no así a las municipales), como a los liceos tanto municipales como privados subvencionados, exigir un pago a las familias, que se agrega a la subvención fiscal, como formula de copago. Pasado cierto límite en el

cobro a la familia, disminuye la subvención proporcionalmente.<sup>7</sup> El financiamiento compartido significó recaudar US.\$ 35 millones en 1994; US.\$ 55 millones en 1995; y aproximadamente US.\$ 80 millones (equivalentes a un 5.6% del total del gasto en subvenciones) en 1996. En este último año, 1.137 establecimientos estaban adscritos al sistema, (con una cobertura correspondiente a un 27.7% de la matrícula) de los cuales menos de cien correspondían a municipales (liceos) y el resto, a privados subvencionados.

El éxito de la fórmula de copago en allegar recursos privados a la educación, se ve acompañado por dinámicas de segmentación de la educación pública (al diferenciarse por los niveles de recursos que la sostienen) y de segregación social -al excluirse las familias que no pueden pagar- que atentan contra criterios de equidad y que plantean la necesidad de mecanismos que neutralicen tal segregación. Estos no han sido instalados y es un tema no resuelto el de su naturaleza e implicancias.

## 5. Comisión Nacional de Modernización de la Educación. 1994

El actual gobierno inaugura su gestión en educación con una iniciativa de articulación política y técnica de nivel nacional, destinada a explicitar los consensos sobre política educacional, y relevar públicamente las implicancias estratégicas del sector para el proyecto de desarrollo global. Con estos propósitos el Presidente de la República convoca una Comité Técnico sobre la Modernización de la Educación de alto nivel y con importante representación de la oposición, la que elabora un diagnóstico y una acabada propuesta de políticas en educación. Esta es recogida por una segunda instancia también convocada por el Presidente, la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación, que a fines del año 1994 concluye con un planteamiento efectivamente nacional de política de reforma educativa.

Los planteamientos de la Comisión Nacional referida contribuyen en forma importante a sistematizar y enriquecer el discurso de la dirigencia política, empresarial y cultural del país, sobre las tareas nacionales en educación, al acordar un diagnóstico sofisticado y sistemático, y un conjunto de prioridades de cambio. Pero es el 'Informe Técnico', conocido como 'Informe Brunner', el que tiene políticamente un impacto mayor, al cuestionar directamente el marco regulador del campo laboral docente establecido por el Estatuto de 1991, así como el nivel de financiamiento del sector, que se propone mejorar a través del establecimiento de un Fondo Nacional para la Educación.<sup>8</sup>

Los esfuerzos gubernamentales por acordar una agenda nacional respecto a la reforma educativa, que tienen lugar a lo largo de 1994, culminan en enero de 1995, con la suscripción por el Gobierno y todos los partidos con representación parlamentaria, de un "Acuerdo Marco para Modernización de la Educación Chilena", que es

---

<sup>7</sup> Si el cobro es equivalente a menos de 1/2 subvención, no hay descuento de la misma; si éste es entre 1/2 y 1 subvención, se descuenta el 10%; entre 1 y 2 subvenciones, se descuenta el 20%, etc. Los descuentos se aplican en forma progresiva sobre las proporciones que excedan el límite de los tramos.

<sup>8</sup> El Informe Técnico referido, o *Informe Brunner*, (por su coordinador y redactor principal, José J. Brunner, Ministro Secretario General de Gobierno, 1994 - ) propone la constitución de un fondo de recursos fiscales especiales para el financiamiento de los cambios en educación, los que debían provenir, a juicio de la oposición, de la privatización de Codelco (la primera empresa productora de cobre del mundo) y otras empresas estatales. Desde entonces, una de las críticas a la gestión gubernamental en educación, es la no privatización de la gran minería del cobre y otras empresas estatales.

gruesamente consistente con los planteamientos de los Comisión Nacional de Modernización, y que plantea reformas en la gestión y el financiamiento de la educación subvencionada que en parte serían asumidas por la nueva ley de Estatuto Docente del mismo año 95.

Desde la existencia del 'Informe Brunner', el debate de políticas en educación planteado por la Oposición se funda en lo que desde su perspectiva constituye el no cumplimiento por el Gobierno de las propuestas del Informe respecto a gestión y financiamiento de la educación subvencionada.

## **6. Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Media (MECE-Media). 1995**

Asegurado de la efectividad de la intervención a través de programas integrales de mejoramiento de la calidad por tres años de ejecución del MECE-1 y cinco del P.900, y tras dos años de preparación técnica y política de sus componentes y estrategias, en 1995 el Ministerio de Educación inicia una intervención integral sobre la educación secundaria.

Con US.\$ 207 millones (equivalentes a más del doble de la inversión per cápita del MECE-Básica en el nivel primario)<sup>9</sup> y 6 años de duración, el programa se inicia integrando 440 establecimientos el año 95, a lo que se suman 770 en 1996; la cobertura del total de liceos (1.350) se logrará en 1997, tercero de la ejecución del MECE-EM. El programa presenta una combinación de factores de inversión e innovación en procesos, similar a la del primer programa MECE, aunque con adiciones y especificaciones importantes.

En insumos o sistemas de soporte, la intervención en Educación Media incluye reparaciones de infraestructura, e inversiones en textos, bibliotecas de establecimientos (no de aula como en básica), material didáctico y equipos computacionales para establecer la Red Enlaces. Salvo Infraestructura, todas inversiones de cobertura universal. Asimismo, en el caso de bibliotecas y de materiales didácticos, el proceso de adquisiciones contempla la elección de los ítemes del caso por los profesores, dentro de listas de materiales evaluados por el programa. ('procesos de adquisición informados por la demanda').

El programa incluye una intervención directa sobre el currículum, -Componente Currículum-, la metodología de trabajo de los profesores -componente Gestión Pedagógica-, y sobre las actividades de los alumnos -Componente Jóvenes-. El primer componente consiste en el diseño de un nuevo marco curricular para el nivel secundario; el segundo tiene por propósito establecer un espacio de discusión y diseño profesional en cada liceo, que opera como la instancia docente permanente reguladora del proceso de cambio en el establecimiento; el tercero apunta a redefinir la relación de alienación de muchos jóvenes con el liceo -en especial en contextos de pobreza-, estableciendo un conjunto de talleres ('actividades curriculares de libre elección') que funcionan los sábados y en tiempo de vacaciones, en temas de intrínseco interés para los jóvenes, como arte, comunicaciones, deporte y medio ambiente.

---

<sup>9</sup> En promedio, el MECE-Ed.Media invertirá aproximadamente US.\$ 34.5 millones al año, entre 1995 y el año 2.000, en los liceos subvencionados. La cifra promedio señalada equivale a un 13% del gasto en subvenciones del nivel secundario del año 1996.

Por último, el programa incluye también los Proyectos de Mejoramiento Educativo referidos en relación al MECE- Básica, y un mecanismo nuevo de apoyo a los establecimientos, consistente en una red de asistencia técnica de carácter nacional, plasmada en un Directorio de Asistencia Técnica que contiene la información básica sobre la oferta de la misma, y recursos a cada establecimiento para poder contratar autónomamente los apoyos técnicos externos funcionales a su proyecto educativo.<sup>10</sup> La red la integran fundamentalmente equipos de las universidades, y en menor medida equipos profesionales de consultoría y empresas.

## **7. Estatuto Docente 2. (Ley 19.410). 1995**

El funcionamiento de las nuevas administraciones municipales en contexto democrático en los años 91 a 93, llevó a desequilibrios financieros estructurales en la educación municipalizada, que permitió que sus plantas docentes crecieran en ese período en aproximadamente un 10%, sin aumentos concordantes en la matrícula, y por tanto sus ingresos.

La necesidad de hacer más flexibles las normas del Estatuto sobre movilidad de la planta docente, así como el empeño de la política gubernamental de introducir innovaciones al respecto que liguen remuneraciones con desempeños, llevan a una ley de reforma del Estatuto, que introduce innovaciones en las direcciones referidas. En primer término, contra la existencia de un Plan Anual de Desarrollo de la Educación Municipal (PADEM), se hace posible, a partir de 1997, reducir plantas docentes; adicionalmente, la ley establece un Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño (SNED) de las escuelas, que permite evaluarlas considerando el tipo de alumnos con las que trabajan y establecer incentivos y premios a los equipos docentes que mejoren sus resultados de aprendizaje. Tanto el PADEM como el SNED están en su fase inicial de implementación.

La reforma al estatuto docente de 1995, estableció además un nuevo aumento en las remuneraciones docentes. Consideradas éstas junto a los demás aumentos de remuneraciones del período 1990-1996 (sin considerar las acordadas en septiembre de 1996 y a aplicarse en el primer trimestre del presente año), las remuneraciones de los profesores han crecido en un 80% en términos reales, alcanzando su media en 1996 a \$257.000 mensuales (aproximadamente US.\$ 640), por una jornada de 30 horas.

## **8. Nuevo marco curricular en educación básica. 1996**

En enero de 1996 el Gobierno publica el nuevo marco curricular de la educación básica, que por primera vez en la historia del sistema educacional, otorga márgenes importantes de libertad a los establecimientos para definir sus propios planes y programas de estudio. Cumpliendo con el ordenamiento establecido por la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) de 1990, los nuevos contenidos de la educación básica están planteados en términos de Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos, los cuáles definen el marco dentro del cual las escuelas pueden definir contenidos complementarios propios. Esta innovación en términos de *organización curricular*, tiene importantes implicancias en términos de descentralización y fortalecimiento de la profesión docente: cada establecimiento y cada equipo

---

<sup>10</sup> Recursos equivalentes a aproximadamente US.\$ 2,780 por establecimiento en la vida del Programa.

docente del país debe decidir, desde 1996 en adelante, si innova curricularmente en función de su proyecto educativo, o si sigue los programas de estudio definidos por el Ministerio de Educación. Adicionalmente, el nuevo marco curricular redefine el *qué* de cada ámbito disciplinario en forma significativa, siguiendo criterios de actualización disciplinaria y pedagógica. Respecto a lo primero, *por ejemplo*, se elimina teoría de conjuntos en matemáticas, y se agrega la dimensión de excursionismo y vida en la naturaleza en educación física. Respecto a lo segundo, las teorías de aprendizaje a la base del nuevo marco de contenidos de la enseñanza, tienen como centro el concepto de aprendizaje significativo, y por tanto, otorgan central importancia a la experiencia y conocimiento previos de los alumnos, como a los contextos significativos en que cada nuevo concepto o habilidad es introducido.

## 9. Extensión de Jornada Escolar, Fortalecimiento de la Profesión Docente y Programa Montegrande. 1996

En mayo de 1996, luego de un proceso de evaluación de lo que restaba por abordar para asegurar el objetivo de proveer una educación de alta calidad para todos antes del fin de siglo, el Presidente de la República anuncia la decisión gubernamental de invertir aproximadamente US.\$ 1.500 millones de dólares adicionales en educación. Las inversiones son para asegurar: un cambio en el régimen de jornada escolar, extendiendo sustancialmente el tiempo de trabajo de los alumnos; el fortalecimiento de la profesión docente<sup>11</sup>; y la conformación de una red de establecimientos secundarios con características especiales en términos de calidad, capacidad de innovar y atención a jóvenes de grupos de menores ingresos (anunciada esta iniciativa en mayo de 1996 como *Liceos de Anticipación*, fue luego especificada y transformada por el Ministerio de Educación en un nuevo programa: *el Proyecto Montegrande*)<sup>12</sup>.

De las tres iniciativas, la mayor en términos de recursos involucrados e impacto inmediato sobre el sistema, es el cambio planteado en el régimen horario de funcionamiento del sistema escolar: aquí el cambio es el paso de una atención organizada en dos turnos de seis horas pedagógicas, a una jornada completa -8 horas pedagógicas-. Esto implica una mejora absoluta en los tiempos de trabajo de los alumnos en las asignaturas del currículum, así como recreos más largos y sólo un grupo de alumnos por establecimiento, lo que ofrece un aprovechamiento educativo extra-jornada de clases de las instalaciones por alumnos y profesores, de importantes implicancias formativas e impactos sobre equidad (al ofrecerse un espacio pedagógico a alumnado que tiene dificultades para trabajar en sus casas). La extensión del tiempo de trabajo escolar dejará al sistema funcionando con una jornada semanal de 38 horas en básica y 42 horas en el nivel medio. Dependiendo de los cursos, el sistema trabajará entre 5 y hasta 10 semanas más que en la actualidad. Respecto a este

11 No hay espacio para destacar un esfuerzo que incluye: un esfuerzo sistemático inédito de modernización de los centros de formación de profesores; envío a estadías de estudio al extranjero de 5.000 docentes; esfuerzo de capacitación en los contenidos de las asignaturas, equivalente a un mes tiempo completo, de 25.000 docentes.

12 Al interior del esfuerzo de levantamiento de la calidad del conjunto de los liceos subvencionados del país que realiza el Programa MECE-Educación Media, el Proyecto Montegrande apoyará en forma especial a un número de liceos equivalente a una matrícula de 40.000 estudiantes -es decir, entre 35 a 60 instituciones, aproximadamente-, que tengan proyectos de innovación, calidad y equidad especialmente promisorios y que cuenten con apoyos externos (comunidad local, empresas, instituciones de educación superior) también destacados. Los liceos seleccionados serán de todas las regiones del país; el Ministerio busca establecer una 'columna vertebral' de instituciones que contribuyan a dinamizar el resto en términos de "mejores prácticas", tanto educativas como de gestión.

cambio, ya han presentado propuestas para aplicarlo en 1997 poco más de 3.000 establecimientos, correspondientes a un 15% de la matrícula<sup>13</sup>, que no necesitan de inversiones en obras de infraestructura para ponerlo en práctica.

El financiamiento de esta crucial dimensión de la agenda de cambio requiere de la aprobación de una ley que al momento de escribir estas líneas ha sido acordada en el Congreso, respecto a los establecimientos que iniciarán el funcionamiento en jornada completa en 1997, más no así para el resto del sistema. La discusión de la ley de extensión de la jornada escolar ha puesto en la agenda temas seculares sobre las relaciones entre estado y sociedad respecto a educación -como lo adecuado o no de asignar recursos públicos para la construcción de infraestructura de establecimientos privados; o definir como obligatorio el cambio de jornada, que ha hecho revivir discusiones sobre la libertad de enseñanza-. Al mismo tiempo, la mantención o no del IVA en su nivel actual de 18%, propugnada por el Ejecutivo como base del financiamiento de la reforma de la jornada, será un buen test acerca de la extensión de los consensos respecto a las políticas de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación que empuja el Gobierno al finalizar la primera mitad de su mandato.

---

<sup>13</sup> La mayoría correspondiente a escuelas rurales, pero también a poco más de 180 liceos, que equivalen a más del 13% del universo.

# Militares en Chile: ni completa autonomía ni total subordinación

*Claudio Fuentes* <sup>1</sup>

Profesor-Investigador, FLACSO-Chile

Una de las cuestiones que más ha llamado la atención de la transición democrática en Chile ha sido la permanencia del general Augusto Pinochet al mando del Ejército. Desde una perspectiva analítica, aquel hecho refleja lo que se ha denominado un modelo de democracia incompleta, que mantiene una estructura institucional impuesta por el gobierno militar (los enclaves autoritarios) y que, dada la correlación de fuerzas políticas y los condicionamientos heredados, no ha sido posible cambiar.

En el caso de las fuerzas armadas el marco institucional les garantiza una alta autonomía legal y funcional, traduciéndose en aspectos que dicen relación con la remoción de jefes militares y oficiales, fijación presupuestaria, definiciones de doctrina, autonomía para la definición de sus estrategias de desarrollo y legislación militar, entre otros.

De esta forma, a comienzos de los '90 la discusión sobre las relaciones civiles-militares en Chile pasaba por dos conceptos centrales: subordinación v/s autonomía. Mientras los sectores políticos de centro-izquierda planteaban la necesidad de reforzar la subordinación de los militares a las autoridades políticas (formal, legal y simbólica), las fuerzas armadas y sectores políticos de derecha defendían la preservación de dicha autonomía pues garantizaba su no politización y las colocaba como "garantes" de la institucionalidad.

El argumento que pretendo desarrollar en este artículo es que los acontecimientos han demostrado una situación compleja en la que entran en juego precisamente estos dos conceptos (autonomía y subordinación), pero donde se suman otros (supremacía civil y liderazgo militar) generando un cuadro que no es de total autonomía de las fuerzas armadas respecto del poder político, pero que tampoco responde a una completa subordinación. Este trabajo centra su análisis a partir de los hechos producidos en 1996, aunque no se limita a aquel espacio temporal. En la primera parte expondré lo que a mi juicio constituyen las características centrales de las relaciones

---

<sup>1</sup> El autor agradece los valiosos comentarios recibidos, y en especial a Augusto Varas.

civiles-militares en el caso chileno. Posteriormente abordaré los principales hitos de 1996, y en la parte final esbozaré algunas conclusiones sobre las relaciones civiles-militares en Chile.

## I. Caracterización preliminar

Una primera afirmación obvia, pero importante de señalar, es que las fuerzas armadas que dejaron el poder en marzo de 1990 ya no eran las mismas que fueron hasta 1973. Primero, porque habían ganado una experiencia de gobierno de 17 años; segundo, porque constitucionalmente cumplían roles distintos a los que se les había asignado; tercero, porque su discurso frente a su propia inserción en el Estado y la sociedad había cambiado<sup>2</sup>; y cuarto, porque habían conducido una transición de la que no salieron ni totalmente derrotadas ni totalmente victoriosas.

La nueva posición en que estaban los militares fue caracterizada a fines de la década de los '80 como de autonomización profesionalizada<sup>3</sup>, esto es, una situación con un alto nivel de corporativización<sup>4</sup> junto con un débil o inexistente control de las instituciones armadas. Si bien aquella conceptualización respondía adecuadamente a la realidad pre-democrática chilena, resulta de interés preguntarse si esa situación varió y qué características nuevas han surgido en lo que podríamos denominar el ajuste de los militares al esquema democrático.

Sabemos que todo ajuste implica complejas negociaciones entre aquellos que dejan y los que acceden al poder, más cuando se trata de posturas contradictorias. La idea-fuerza de los militares fue garantizar amplios espacios de autonomía reduciendo la capacidad de los civiles de interferir en temas institucionales. En palabras del general Pinochet, lo que la Constitución de 1980 había hecho fue que "estructuró una modalidad organizativa funcional a la materialización de tales principios (los vigentes en dicha Constitución), basada en el reconocimiento de un alto grado de independencia relativa"<sup>5</sup>. En la otra cara de la moneda, las nuevas autoridades rechazaban esta conceptualización y postulaban la necesaria subordinación de las fuerzas armadas a las autoridades legítimamente elegidas por la ciudadanía.

El diario vivir de las relaciones civiles-militares con sus avances, tensiones y retrocesos fue estableciendo una situación que, a seis años de la recuperación democrática, podríamos caracterizarla bajo cinco conceptos centrales:

---

2 Al respecto ver Claudio Fuentes, *El discurso militar en la transición chilena*, Nueva Serie FLACSO, 1996

3 Augusto Varas, "Autonomización Castrense y democracia en América Latina", En: Augusto Varas (coordinador), *La autonomía militar en América Latina*, Editorial Nueva Sociedad, 1988.

4 Corporativización entendida como modernización junto con segregación institucional del resto de la sociedad. Ver Varas, *idib*, p.23.

5 General Augusto Pinochet "Exposición sobre el proyecto de reformas a la Ley Orgánica Constitucional de las fuerzas armadas ante la comisión de Defensa de la Cámara de Diputados". Enero, 1993. (el subrayado es nuestro).

### *Autonomía política condicionada*

Las fuerzas armadas chilenas mantienen un alto nivel de autonomía de las autoridades políticas. Ello se expresa en:

- . Inamovilidad de los comandantes en jefe<sup>6</sup>.
- . Los nombramientos, ascensos y retiros de los oficiales se hacen a proposición del comandante en jefe y no del Presidente de la República como fue la tradición.
- . Se estableció un piso presupuestario mínimo del presupuesto ordinario para las fuerzas armadas equivalente a lo asignado en 1989, reajutable de acuerdo a la inflación anual (IPC). Aquello se aplicó también a los gastos reservados de los comandantes en jefe.
- . Otra ley determinaba que el 10% de las ventas al exterior de la Corporación Chilena del Cobre (Codelco) se les asignaría a las fuerzas armadas para adquisiciones de equipamiento militar, también con un piso mínimo.
- . A partir de 1973 se realizaron reformas a la legislación sobre justicia militar, ampliando su radio de acción a causas que tradicionalmente habían sido materia de tribunales ordinarios.
- . Le corresponde a los comandantes en jefe autorizar reparaciones, transformaciones y modificaciones del material, así como aprobar la adquisición, retiro y enajenación del armamento.
- . El régimen previsional y de seguridad social (pensiones y retiros) del personal de planta de las fuerzas armadas es autónomo.

Pese a que las fuerzas armadas chilenas alcanzaron uno de los más altos grados de autonomía en América Latina, en la práctica ella se ha visto limitada por una serie de circunstancias, y de ahí el carácter condicionado que le hemos otorgado. En primer término, pese a que el Presidente no puede nombrar, remover o ascender oficiales sin el consentimiento del comandante en jefe, lo que sí puede hacer es no aceptar (vetar) una determinada solicitud. Esto ocurrió con el Presidente Aylwin que no aceptó el ascenso de oficiales del Ejército por su supuesto involucramiento en violaciones a los derechos humanos.

En materia de gasto militar lo que las fuerzas armadas consideraron un recurso para protegerse de eventuales reducciones se ha convertido en un problema para ellas. Las autoridades civiles convirtieron aquel piso en un techo máximo de asignación presupuestaria anual. Mientras el Producto Interno Bruto ha crecido más que el índice de inflación, se ha producido una reducción en términos reales del gasto militar.

Una tercera dimensión es la relativa fragmentación institucional. Se ha hecho evidente una relación diferenciada de las tres instituciones armadas con las autoridades políticas. Ello ha implicado una relación más "profesional" con la

---

<sup>6</sup> Aquellos que iniciaban con el período democrático durarían ocho años en el cargo. Los futuros comandantes en jefes tienen una duración en sus cargos de hasta 4 años también en forma inamovible. Sólo podrán ser removidos con acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, integrado por 8 miembros: el Presidente de la República, el Presidente del Senado, el Contralor General de la República, El Presidente de la Corte Suprema, 3 comandantes en jefe y el Director general de Carabineros.

Armada y la Fuerza Aérea y una vinculación más "política" con el Ejército, con el que periódicamente aparecen problemas no estrictamente militares como derechos humanos, declaraciones políticas del general Pinochet, casos de inteligencia o denuncias por corrupción.

De esta forma, manteniendo una autonomía profesional alta, ella está condicionada a una constante negociación con las autoridades civiles en determinados asuntos claves. Durante la administración Aylwin fue más explícita la presión de los militares -y en particular del Ejército- en torno a temas como los mencionados. En la administración Frei ha existido un mejor nivel de relaciones por lo que las tensiones han tendido a reducirse, aunque lo que ha sucedido es un cambio en la forma de resolución de conflictos más que la superación de éstos. El ajuste de las fuerzas armadas a la democracia implicó convertirse en una parte del aparato estatal y desde aquella posición intentar mantener su autonomía e influir para que sus intereses se expresaran en el Estado. Podríamos señalar que la capacidad de influencia de los militares es mayor de lo que fue antes de 1973, pero lo que se mantiene es su necesidad por contar con un apoyo civil (expresado en el Congreso o del mismo gobierno) a fin de satisfacer sus intereses en la definición de ciertas políticas estatales. Un ejemplo de esta situación fue el rechazo de los auditores de las Fuerzas Armadas y de Carabineros a la ley de prensa que se tramita en el Congreso y en la que se propone la eliminación de la competencia de los tribunales militares de procesar a periodistas. No obstante, su rechazo debe tener una expresión concreta en un apoyo político a su punto de vista en el Congreso<sup>7</sup>.

### *Autonomía doctrinaria*

Un aspecto importante es la autonomía doctrinaria alcanzada por las fuerzas armadas. Se trata de la capacidad de las fuerzas armadas de definir sus propios programas de desarrollo y aspectos vinculados al ámbito formativo de oficiales y suboficiales<sup>8</sup>.

### *Autonomía profesional*

Otra dimensión es la definición de programas de desarrollo institucional. A partir de 1990 las tres instituciones armadas han venido desarrollando sus planes de modernización. En 1990 la Armada planteó el concepto del "Mar presencial", en 1991 la Fuerza Aérea propuso una política de desarrollo aeroespacial y en 1992 y 1993 el Ejército con sus anuncios sobre el "Plan Alcázar" y "El desarrollo de fronteras interiores". Es importante mencionar esto porque aparecen como planes individuales (sin una coordinación central) y que tienen implicancias significativas en el tipo de equipamiento utilizado, su despliegue, hasta llegar a la doctrina de combate y el tipo de soldado que se requiere en un nuevo escenario<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> El Mercurio, 17 de octubre, 1996.

<sup>8</sup> La Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas establece que la formación y perfeccionamiento es impartida por las instituciones de acuerdo a "sus propios planes y programas de estudio".

<sup>9</sup> Un análisis detallado sobre estos planes en Augusto Varas y Claudio Fuentes. **Defensa Nacional, Chile 1990-1994**. Serie Libros FLACSO, Santiago, 1994.

### *Involucramiento político-institucional condicionado*

Otra dimensión es la participación de las fuerzas armadas en el esquema institucional y que se deriva principalmente de los principios de la Constitución de 1980. Lo anterior se traduce en que:

- . Las fuerzas armadas constitucionalmente poseen las funciones de defensa de la patria, esenciales para la seguridad nacional y son garantes del orden institucional.
- . Las fuerzas armadas y Carabineros participan a través de sus jefes máximos en el Consejo de Seguridad Nacional. A dicho Consejo le corresponde, entre otros, asesorar al Presidente en temas que atenten contra la institucionalidad, y designar 4 de los 9 senadores para el Congreso Nacional. Dicha designación debe hacerse entre ex comandantes en jefe de las tres ramas y un ex director de carabineros, garantizándose con esto una participación uniformada en el Congreso.

Esta participación también ha estado condicionada a determinadas circunstancias. En primer término, el gobierno de la Concertación ha rechazado aceptar a las fuerzas armadas como "garantes de la institucionalidad" en sentido restrictivo. Se ha planteado, por ejemplo, que todas las instituciones (Justicia, Congreso, el Estado, etc.) son garantes del orden institucional democrático pues todos debieran estar comprometidos con el funcionamiento de dicho orden. Al mismo tiempo se señala que precisamente aquella cláusula politiza a las fuerzas armadas ya que las obliga a determinar en un momento coyuntural si el orden institucional se ha quebrantado. Hasta el momento se ha tratado de una discusión jurídica y con pocos efectos prácticos, pero sobre lo cual existe conciencia de una discrepancia fundamental tanto entre los actores políticos como también con las fuerzas armadas, que han planteado una abierta oposición a un cambio constitucional.

Un segundo hecho ha sido el rol del Consejo de Seguridad Nacional. Si constitucionalmente dicha instancia fue concebida como una instancia para la resolución de conflictos, en la práctica su eficacia ha sido casi nula. Muy por el contrario, al existir desavenencias sobre su propósito, muchas veces la sola convocatoria ha sido materia de conflicto y a veces presión entre las autoridades civiles y militares adquiriendo circunstancias drámaticas<sup>10</sup>. La participación de las fuerzas armadas en el esquema institucional sigue siendo un tema pendiente de la democratización del país.

---

<sup>10</sup> La totalidad de las crisis gobierno-Ejército producidas en el gobierno de Aylwin no fueron resueltas por esta vía. En 1995 a propósito de la solicitud de renuncia del general Stange, tampoco el Consejo de Seguridad Nacional fue un instrumento de acercamiento de posiciones. Por el contrario, su eventual convocatoria sin la anuencia del Presidente de la República fue vista como una amenaza a la autoridad presidencial.

### *Supremacía civil<sup>11</sup> subjetiva*

Un elemento adicional que ha surgido en los dos últimos años ha sido la voluntad de las autoridades civiles de generar grandes orientaciones en el sector y conducir el tema. Las características que asume esta iniciativa son:

- . Centralización de los temas de la defensa a través del ministerio. A diferencia del primer gobierno de la Concertación, en el actual se intentó una centralización de decisiones en el ministerio, eliminando opciones de negociación fuera de éste.
- . Generación de políticas generales en temas del sector.
- . Acercamiento civil al ámbito de la defensa.

Como advertiremos en un análisis posterior, esta supremacía civil también se ve limitada o condicionada. Por una parte se carece de la estructura organizacional en el ministerio y, por otra parte, la propia legislación coarta en determinadas materias la acción de los civiles en temas político-estratégicos. Por lo mismo, esta supremacía ministerial podríamos caracterizarla como subjetiva, en la concepción de Huntington, al depender de factores coyunturales que no han alterado de forma estructural la relación entre las partes.

## **II. 1996: ¿Supremacía civil en defensa?**

En 1996 se impulsó una política destinada a explicitar una política de defensa, disminuyeron las tensiones Ejército-Gobierno derivadas de casos por derechos humanos, el general Pinochet redujo su protagonismo político y las fuerzas armadas continuaron sus procesos de modernización institucional.

### **1. El Gobierno: Las grandes directrices de la defensa**

El gobierno de Eduardo Frei anunció en 1994 su decisión de hacer "explícita una política de defensa", es decir determinar los criterios básicos de la defensa a través de un proceso público e informado a fin de garantizar compromisos permanentes con políticas estatales de largo plazo. Se plantearon los objetivos de consolidar la idea de la defensa nacional como un compromiso de toda la ciudadanía; estructurar, coordinar y darle coherencia, racionalidad y conducción a la función estatal de la defensa; promover medidas y acciones que garanticen la paz y estabilidad en la región; y armonizar la política de defensa con una política militar acorde a la dinámica de los intereses nacionales y del nuevo contexto mundial emergente. Dentro de ello, primordialmente les correspondería a las fuerzas armadas cautelar la integridad territorial y la independencia de la nación<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Definimos supremacía civil como la capacidad de un gobierno civil democrático para establecer una política general sin intromisión por parte de los militares, definir las metas y organización general de la defensa nacional, formular y llevar a cabo una política de defensa y supervisar la aplicación de una política militar sin llegar a eliminar o afectar la esfera de acción autónoma de los militares. Definición tomada de Felipe Agüero, **Militares, civiles y democracia**. Alianza Editorial, 1996, p.47.

<sup>12</sup> Ministro de Defensa Edmundo Pérez Yoma. "Clase Magistral en ANEPE". En: **Fuerzas Armadas y Sociedad**, FLACSO-Chile, N° 2, 1994.

Se definió la política de defensa como la suma de instituciones e instrumentos destinados a "enfrentar con éxito, amenazas y/o agresiones que pueden afectar su seguridad, integridad, la paz, la calidad de vida, el bien común de los habitantes de la nación y, en general, los valores fundamentales consagrados en la Constitución"<sup>13</sup>.

Señalados estos objetivos, fue durante 1996 cuando se han materializado con mayor notoriedad determinadas políticas específicas hacia el sector. Esto pudo deberse a una reducción en la agenda pública de temas como los derechos humanos, que durante 1995 estuvieron en el centro de la atención.

La acción de gobierno ha intentado colocar un acento en los temas específicos de la defensa, centralizando además la vocería y las decisiones en el ministerio respectivo. La experiencia del primer gobierno de la Concertación llevó a las nuevas autoridades a reforzar el rol ministerial en la relación con las fuerzas armadas, evitando generar otros canales de comunicación. Otra característica es que se ha buscado un entendimiento civil-militar, involucrando a los militares en las decisiones o haciéndolos partícipes del proceso de toma de decisiones. Finalmente, se trata de una estrategia que intenta ocupar los espacios institucionales ya creados y no generar nuevos. Por ejemplo, se reactivó la Junta de Comandantes en Jefe y el Presidente de la República aprobó este año el documento denominado "Apreciación Global Político-Estratégica" elaborado por el Estado Mayor de la Defensa Nacional.

#### a. El "Libro de la Defensa"

El concepto del "Libro de la Defensa" surgió originalmente en Europa después de la II Guerra Mundial con el propósito de demostrar las intenciones no agresivas de los países que los confeccionaban. Se trata de un documento público editado por los estados en la que se da cuenta de las grandes orientaciones estratégicas nacionales. En el caso chileno el gobierno estableció como política en 1994 la elaboración de un libro de la defensa cumpliendo tres objetivos: explicar los objetivos e instrumentos de la defensa nacional; informar y hacer comprensible a la ciudadanía los aspectos vinculados con el sector; y dar mayor transparencia a nivel internacional sobre el tema<sup>14</sup>.

Consta de tres etapas, dos de las cuales se cumplieron en 1996. La primera fue la elaboración de documentos que servirían de base para una discusión posterior. En la segunda etapa, se estableció un ciclo de talleres de tres meses (julio a septiembre) en las que participaron representantes del poder Ejecutivo, Congreso Nacional, Fuerzas Armadas, Universidades y centros de investigación de carácter privado. A estos talleres asistieron más de cincuenta personas en forma constante y se debatieron temas de carácter global y aspectos específicos de la defensa. Una etapa final constituye la elaboración misma del libro, para lo cual se constituyó una comisión redactora que recogerá el debate y conclusiones de los talleres previos.

---

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Mensaje Presidencial al Congreso Nacional. 21 de Mayo, 1994. Secretaría General de Gobierno, 1994.

Se trata de la primera iniciativa de civiles que buscan colocar el tema de la defensa como política de Estado, intentando producir un acercamiento concreto entre civiles y militares. Debe entenderse esta idea dentro de un contexto subregional de paz y en la que los gobiernos de Argentina y Brasil están avocados a la concreción de documentos similares<sup>15</sup>. Se entiende que a través de estos esfuerzos de transparencia, fiabilidad y previsibilidad se está contribuyendo a la estabilidad y la paz regional<sup>16</sup>.

#### **b. Modernización del servicio militar**

Una segunda línea de acción gubernamental fue lo vinculado al Servicio Militar obligatorio. En el mes de marzo el gobierno lanzó un spot publicitario en la que se intentaba cambiar la imagen del servicio militar, destacándose los aspectos positivos del mismo. Esta situación abrió un debate político y juvenil respecto de cambios y flexibilizaciones en el servicio. El debate se superpuso con dos iniciativas paralelas que se estaban llevando a cabo en el Congreso Nacional y en el Ejecutivo. En el primero se había constituido una comisión especial en 1994 encargada de estudiar y proponer flexibilizaciones al servicio militar las que se dieron a conocer a mediados de 1996. Por su parte, el Gobierno también estudiaba introducir cambios, para lo cual sostuvo entrevistas con distintos sectores de la comunidad y recogió algunas de las principales propuestas emanadas en el Congreso.

Los aspectos centrales de las modificaciones<sup>17</sup> fueron: se estableció doble citación siendo el primer llamado de carácter voluntario; se readecuaron los períodos de conscripción; se incrementó el número de cursos especiales; se generará una política de incentivos y compensaciones (reinserción laboral, becas, pasajes); y se incrementó el número de cursos de capacitación laboral.

Convendría interrogarse por qué el Ejecutivo impulsó estos cambios cuando no existía una marcada -ni menos organizada- presión juvenil sobre la materia. En la percepción del gobierno se ha producido un incremento del desinterés juvenil sobre la realización del SMO (aumentando los remisos por ejemplo). La estrategia gubernamental intentaba entonces responder a esa apatía juvenil frente al servicio. Es interesante observar que se trata de una política de cambios introducida desde el nivel central, con una relativa ausencia de presión juvenil, que previó la consulta a sectores interesados (INJ, juventudes políticas, organismos de derechos humanos) pero que no llegó a estructurar un proceso más participativo de construcción de políticas. Las conversaciones se canalizaron en un diálogo particular entre cada organización y las autoridades.

La relativa fragmentación de las organizaciones juveniles en cuanto actores en torno al tema, genera la paradoja que mientras el cumplimiento del servicio militar

---

<sup>15</sup> En octubre de 1996 el gobierno brasileño dio a conocer sus directrices de defensa nacional. En el caso de Argentina se promulgó la Directiva para la realización del planeamiento militar conjunto (2/10/96), además se había producido un extenso debate en el Congreso en las Audiencias Públicas sobre la reestructuración del sistema de defensa nacional (1995).

<sup>16</sup> Al respecto ver Discurso del ministro de Defensa en la inauguración del ciclo de talleres del "Libro de la Defensa Nacional", 10 de junio de 1996.

<sup>17</sup> Dadas a conocer el 5 de septiembre de 1996. El *Mercurio*, 6 de septiembre 1996.

es de alta sensibilidad para la juventud, las organizaciones políticas y de defensa de los derechos humanos no han sido capaces de articular una propuesta alternativa a la de las autoridades. En esta perspectiva, la política gubernamental aparece recogiendo aquellas demandas juveniles que sólo tienen una expresión cierta en la mencionada apatía juvenil.

Paradojal también resultó que pese a los importantes avances en términos de modernización, fue en 1996 cuando se produjo un auge significativo de las denuncias por maltrato al interior del servicio militar.

Cuadro N° 1  
Denuncias de maltrato a través de la prensa

Año	Maltratos	Suicidios	Muertes accidentales	Total
1991	-	1	-	1
1992	-	-	1	1
1993	-	1	1	2
1994	1	1	1	3
1995	1	-	4	5
1996	5	7	1	13
Total	7	10	8	25

Fuente: Revisión de prensa nacional enero-diciembre 1996.  
Centro de Documentación, FLACSO-Chile.

El incremento de denuncias a través de la prensa de situaciones de agresión (maltrato) o de muertes por suicidio, refleja una situación compleja frente a la cual podrían establecerse algunas hipótesis explicativas no excluyentes: la autopercepción juvenil como sujetos de derechos por lo que una situación que antes era "normal", ahora es denunciada como un atropello a sus derechos; el aumento de la confianza para denunciar estos hechos; el incremento objetivo de la agresividad del personal a cargo; y la mayor sensibilidad de los medios de comunicación frente a estas situaciones. Por el momento no es posible aventurar respuestas para explicar este fenómeno. Sin embargo, se plantea la necesidad de colocar en la agenda pública el tema del respeto de los derechos de los conscriptos y la forma en que ellos se cautelan.

### c. Proyección internacional de la defensa

Otro aspecto destacable de la labor ministerial fue la agenda internacional de defensa, que este año se centró en potenciar acuerdos entre ministerios de defensa a fin de profundizar la cooperación internacional en este campo. La agenda contempló acuerdos de entendimiento y cooperación ministerial y militar con Alemania, Bélgica, Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña. Además, con Argentina se mantuvieron en un alto nivel los contactos bilaterales y sesionó en forma regular el mecanismo de entendimiento en temas de seguridad (diciembre).

La Cumbre de ministros de Defensa realizada en San Carlos de Bariloche constituyó otro hecho relevante de este año. En la oportunidad se abordaron las nuevas dimensiones de la seguridad internacional, nuevos roles para las fuerzas armadas y la relación entre los sistemas de defensa<sup>18</sup>. Uno de los principales cuestionamientos a lo que se ha denominado "diplomacia de cumbres" ha sido el carácter no institucional de ellas, lo que posibilita que un país como Estados Unidos pueda imponer temas de su interés, debilitando el carácter multilateral de las iniciativas.<sup>19</sup>

Un último aspecto importante fue la decisión ministerial de generar una política sobre misiones de paz. Una de las dificultades que se observaban es que se estaban incrementando las solicitudes de Naciones Unidas sobre misiones de paz y Chile no había diseñado una política sobre el tema. Más urgente resultaba si además Chile estaba participando como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. En la práctica se producía una política que analizaba caso a caso y en la que se requería la opinión del Ministerio de Relaciones Exteriores, Defensa y de las armas involucradas. El documento estableció que: se enviará a personal civil o militar preferentemente voluntario, se excluirá de las misiones a conscriptos; se aceptará aquellas que obedezcan a un mandato de Naciones Unidas con objetivos precisos y de duración definida; y las fuerzas actuarán sólo bajo el mando y control de Naciones Unidas.

El beneficio de un marco regulatorio para la aceptación de misiones de paz podría actuar en contra de una participación en situaciones que no necesariamente encuadran dentro de una misión tradicional. Aunque se trata de un instructivo poco innovador ya que consagra muchas de las políticas que implícitamente se estaban aplicando, es importante destacar el esfuerzo por explicitar una orientación convirtiéndola en política de Estado.

#### **d. Gasto militar y renovación de equipamiento**

Este fue el primer año en que prácticamente no se dio una polémica pública en torno al gasto militar. Recordemos que en 1995 el Congreso debatió y aprobó un aumento de sueldos escalonado para el personal de las fuerzas armadas. Los parlamentarios este año estuvieron ausentes de cualquier debate, aprobándose lo propuesto en la partida del ministerio de Defensa.

Si a nivel interno existió consenso sobre la aprobación del mismo, lo que sí se observó fue un aumento de la polémica a nivel internacional sobre el gasto militar chileno y el eventual desbalance que produciría esta situación, en particular respecto de Argentina. La situación se tornó más polémica cuando el International Institute of Strategic Studies (IISS) dio a conocer un informe que señalaba que el gasto militar chileno alcanzaba al 3,4% en relación al PIB. Un estudio nacional indicaba que la

---

<sup>18</sup> Una versión completa de la declaración en *Fuerzas Armadas y Sociedad*, FLACSO-Chile, N°3, julio-septiembre, 1996.

<sup>19</sup> Francisco Rojas, "Diplomacia de cumbres. Una forma de expresión de la cooperación política", En *Claves*, Dossier N° 11, 1996.

cifra era de un 2,6%<sup>20</sup>. De acuerdo al gobierno el gasto militar para este año no superaría el 1,9%. La diferencia fundamental de las cifras radica en la metodología aplicada. De hecho en las dos primeras cifras se suma como parte del gasto el fondo de retiro para el personal uniformado.

Relacionado indirectamente con el gasto militar está la política de aprovisionamiento y modernización de las fuerzas armadas. Acá también cobra relevancia el marco internacional y subregional ya que la adquisición y modernización de la fuerza depende de varios factores, entre otros: la oferta existente en el mercado (que actualmente es amplia), las condicionantes que impongan ciertos proveedores (que en el caso de Estados Unidos se anunció el cese de la enmienda que prohibía su traspaso), el nivel tecnológico que los países desean alcanzar (por ejemplo se descarta en la subregión el acceso a tecnología nuclear con la excepción de Brasil); el ciclo de reposición previsto por las fuerzas y el contexto subregional. Este último punto en el caso chileno presenta distintos matices. Mientras Argentina ha sufrido una baja en los niveles de mantenimiento de su fuerza y optó por renovar material bélico vía convenios de cooperación con Estados Unidos, en el caso peruano se produjo una importante adquisición de aviones Mig-29.

#### e. Desarrollo institucional

Otro ámbito de interés lo constituyeron los asuntos institucionales. El gobierno envió al Congreso un proyecto de ley de Salud. Además, el ministro se comprometió a realizar un proyecto a fin de mejorar la gestión del personal e incentivar su reclutamiento, capacitación y permanencia a través de una política para favorecer vía incentivos salariales al personal militar especializado y que efectúan labores críticas en el sector <sup>21</sup>. Asimismo el ministerio ha continuado incentivado las investigaciones en temas de defensa promoviendo una beca para tesis que aborden el tema de la Defensa e incentivando actividades a través de la Academia Nacional de Estudios Políticos Estratégicos (ANEPE). En un ámbito más específico, la subsecretaría de Marina coordina la generación de una política sobre uso del borde costero a través de la Comisión nacional de Uso del Borde Costero del litoral, regularizándose durante este año su funcionamiento<sup>22</sup>.

## 2. Fuerzas armadas: tres ritmos para una modernización

Las diferencias en los ritmos y énfasis de las fuerzas armadas se han hecho notar tanto en la política de adquisiciones como en los acentos colocados en sus respectivas modernizaciones, al margen de la especificidad de las mismas. Es probable que siga ocurriendo así en la medida en que no se desarrolle una política más vigorosa a nivel ministerial en relación a las modernizaciones particulares de cada institución.

---

<sup>20</sup> Eduardo Santos "La formulación de presupuestos de defensa y destino del gasto en Chile", En: **Fuerzas Armadas y Sociedad**, FLACSO-Chile, enero-marzo, 1996.

<sup>21</sup> *El Mercurio*, 16 de octubre, 1996.

<sup>22</sup> Discurso del subsecretario de marina, Pablo Cabrera en el 109º aniversario de esa repartición. Texto completo en "Chile y su borde costero: una nueva frontera del desarrollo". **Fuerzas Armadas y Sociedad**, N° 2, FLACSO-Chile, abril-junio, 1996.

En el caso del Ejército no puede desvincularse el proyecto de modernización en curso (plan Alcázar) con la figura del general Pinochet. Como ya es tradicional en el Ejército, con ocasión de la inauguración del mes institucional a mediados de agosto, el comandante en jefe da cuenta de los avances y tareas pendientes de su institución. A diferencia de años anteriores, en esta oportunidad el perfil del discurso se centró en el valor de la defensa, las características de la sociedad contemporánea y los deberes y responsabilidades del Estado en esta materia. Se trató de una crítica valórica sin una propuesta específica y que se apartó de la línea de demostrar las modernizaciones derivadas del plan Alcázar<sup>23</sup>. La explicación para esta relativa ausencia de política innovadora es que el general Pinochet no será quien asuma una reestructuración significativa del Ejército. Parece probable que un cambio en la composición, estructura e incluso el despliegue responderá al futuro comandante en jefe y no al general Pinochet.

Las únicas informaciones que se dieron a conocer este año sobre la materia fueron las referidas a la creación de un Estado Mayor con más funciones (cuestión que ya se había anunciado en 1992), y la actualización de los planes de estudio y cursos de preparación militar. En el ámbito de las adquisiciones, se anunció que se estudiaba la renovación de los tanques M-50 y M-51 Sherman de procedencia estadounidense.

El plan de la Armada fue denominado por su comandante en jefe "Marina siglo XXI". Consta de tres partes referidas al mejoramiento de la preparación del personal; la capacidad de renovar material y adquirir tecnología moderna; y el obtener una relativa autonomía en materia tecnológica. Al respecto, se diseñó un programa para la renovación de los buques que van quedando obsoletos<sup>24</sup>.

Este plan se inserta dentro de una política de mayor envergadura y que fue planteada en 1990 por el almirante Martínez Busch a través de lo que se denominó la proyección chilena en el mar presencial. El análisis de la Armada implica una revisión que aborda distintos ámbitos de la vida nacional y que apuntan a responder a la interrogante de cómo aumentar la eficiencia del mar como sistema y contribuir al mejoramiento de la calidad de la vida humana. De ahí que por ejemplo la Armada como parte de su política de desarrollo propuso al gobierno un proyecto sobre la construcción de un puerto militar, y uno para crear un fondo de investigación científica marina<sup>25</sup>.

La Fuerza Aérea es la que quizás presenta un nivel mayor de aproximación tecnológica a su propio desarrollo. Su énfasis apunta a optimizar su acceso a tecnologías y fomentar el campo del espacio a través de la colocación de un satélite en órbita, optando por un programa conjunto con algún otro país. Este año quedó demostrado que la opción tecnológica aérea ha sido y seguirá siendo el elevar los estándares tecnológicos nacionales a través de un asociacionismo selectivo con países

---

<sup>23</sup> Un análisis de este plan en Augusto Varas y Claudio Fuentes, op cit.

<sup>24</sup> Se incorporaron 2 lanchas patrulleras construidas por ASMAR, se adquirió el buque sueco Alvsborg como buque madre de la fuerza de submarinos y se contempla la adquisición de nuevos submarinos que reemplazarían los existentes.

<sup>25</sup> Jorge Martínez Busch "El mar como sistema: Los vectores para la oceanopolítica". En: *Revista de Marina*, N° 4, 1996.

que permitan aquellos desarrollos. La rama del aire ha continuado con su proceso de renovación de material bélico<sup>26</sup>.

### 3. El Ejército y la política

Veíamos con anterioridad tres ritmos diferenciados en la modernización. La fuerza Aérea muy centrada en su desarrollo, la Armada con un proyecto de mayores alcances y el Ejército en medio de una transición por la salida del general Pinochet. La presencia de este último general ciertamente que ha contribuido a generar un status especial a la relación Ejército-Gobierno. A partir de 1994 las relaciones tendieron a normalizarse dado fundamentalmente por la personalidad del nuevo ministro y los objetivos de su política, que ya hemos analizado. No obstante la buena relación establecida, ello no fue obstáculo para que en 1995 se produjeran serias tensiones por el encarcelamiento del general (r) Contreras y brigadier (r) Espinoza. Hacia fines de aquel año dos hechos marcarían un giro en la relación con el Ejército: en primer término, el Presidente de la República aludiendo una "razón de Estado" solicitó al Consejo de Defensa del Estado que se desistiese de reactivar el caso "cheques" en la que estaría involucrado el hijo del general Pinochet. Adicionalmente, el gobierno envió un proyecto de ley sobre derechos humanos que a comienzos de 1996 no generó consenso en el Congreso quedando postergado el debate.

En este sentido una de las mayores interrogantes ha sido cuándo se producirá la salida de Pinochet. Los hechos han demostrado que su retirada no será antes del plazo pre-fijado (marzo de 1998), por lo que la decisión de su partida, el sucesor en el Ejército y las opciones futuras de Pinochet deberían comenzar a materializarse a partir de 1997. Si analizamos la presencia informativa del general Pinochet entre 1992 y 1996, advertimos que en 1996 se produjo una considerable baja de su presencia noticiosa<sup>27</sup>. Se desdibujó la posibilidad de que sea considerado como candidato presidencial en 1999 y comenzaron las primeras actividades de la Fundación que llevará su nombre y que se dedicará a mantener el "ideario" del régimen militar, de acuerdo a las declaraciones de sus representantes.

El aspecto que sigue estando pendiente se refiere a los derechos humanos. Su presencia noticiosa tendió a disminuir respecto del año anterior, en parte debido a que es difícil que vuelva a repetirse el climax provocado por el caso Letelier. Si observamos el comportamiento de los tribunales de justicia (cuadro N° 2) se desprende que uno de los efectos de ese caso fue una tendencia a amnistiar casos una vez que se concretó el traslado de los reos a Punta Peuco (octubre).

---

<sup>26</sup> Se informó que ENAER entregó un avión tanquero y un avión Mirage M50 reacondicionado. Además se recibieron 2 aviones de transporte adquiridos en Estados Unidos. Se anunció que se llamaría a licitación (antes de 1998) para el reemplazo de sus aviones A-37, se informó que se ampliaría la flota de aviones tanqueros y el interés por la adquisición de cuatro nuevas aeronaves respecto de los cuales no se tenía una decisión final. En septiembre el comandante en jefe de la FACH, Fernando Rojas Vender sostuvo que había interés en la adquisición de alguno de los siguientes aviones: "GRIPEN", Mirage 2000Y, F-16 o F-18.

<sup>27</sup> Al considerar las declaraciones efectuadas por el general Pinochet a la prensa escrita obtenemos que en 1992 realizó 35 declaraciones, en 1993 48, en 1994 39, en 1995 49 y en 1996 sólo 25. **Banco de Datos de Defensa Nacional, FLACSO-Chile.**

Cuadro N° 2  
**La justicia y los derechos humanos**  
**Casos cubiertos por la amnistía**

Casos	Ene-sept. 1995	Oct. 1995 -oct. 1996	Mar-oct. 1996	Total
Amnistía	3	11	6	20
Traspaso a J. Militar	3	-	1	4
Sobreseimiento	-	3	-	3
Cierre temporal sumario	1	-	-	1
Orden de tramitación	2	-	-	2
Reapertura de casos	2	1	-	2
Revoca ley amnistía	1	-	-	1
Ratifica condena	1	-	-	1

Fuente: Informaciones de la prensa nacional. Centro de Documentación FLACSO-Chile

En el mes de octubre el tema volvió a ser noticia cuando la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación, que terminaba su mandato en diciembre, colocó en manos de la justicia 898 nuevos casos de detenidos-desaparecidos. La reacción del Ejército fue una solicitud ante la Corte Suprema para que instruyera a los juzgados menores de aplicar la ley de amnistía, prescripción o excepción de cosa juzgada en los procesos reabiertos en 1996. A juicio de los militares en este año se han abierto 80 nuevos casos que implicarían una 300 citaciones a funcionarios de las fuerzas armadas y Carabineros. La Corte Suprema rechazó tal solicitud.

Dado que la Corporación cesará en su mandato en diciembre de 1996, lo más probable es que en el futuro se mantenga la tendencia actual en la Corte Suprema de ir aplicando la ley de amnistía poco a poco, caso a caso. Esta fórmula ha sido la única posible ante su no-resolución política. Recordemos los intentos de Aylwin en 1993 y Frei en 1995 que fracasaron al ser discutidos en el Congreso. La pregunta es si la vía judicial es una "forma de resolución" o se trata de una "forma de postergación" de un tema más general que alude a las visiones sobre el pasado reciente en Chile.

### **III. Conclusiones ¿Es posible supremacía civil con autonomía militar condicionada?**

Partimos la argumentación de este artículo sosteniendo que en democracia se desarrollaron determinadas características en las relaciones civiles-militares en Chile. Las nombramos como autonomía política condicionada, autonomía profesional, autonomía doctrinaria, involucramiento político-institucional condicionado y un

modelo de supremacía civil subjetiva. La interrogante que surge es si es posible alcanzar una supremacía civil objetiva dadas las condiciones de autonomía militar descritas.

Esta pregunta ratifica un supuesto respecto a que las relaciones civiles-militares en períodos de transición son esencialmente cuestiones de poder. Consolidar la supremacía civil supone vencer la resistencia militar al cambio respecto de su posición pre-existente. Lo anterior "no equivale a decir que la supremacía civil se obtiene exclusivamente a consecuencia de una imposición (...) estos cambios institucionales se producen a consecuencia de una negociación respaldada por considerables recursos de poder que afectan de modo diferente a los constreñimientos de los actores que persiguen o que se oponen al mismo"<sup>28</sup>. Este diagnóstico coincide con lo que ha sucedido en Chile con las relaciones civiles-militares y el tipo de acomodamiento de las fuerzas armadas en el marco institucional. La nueva situación impuso a los militares la necesidad de reforzar sus proyectos propios, interesar al Estado en dichos proyectos y defender aquellos aspectos que consideran centrales del antiguo régimen. La situación chilena también indica que las autoridades civiles tienen bajos recursos de poder para establecer una conducción civil de la defensa.

Como se observó, el segundo gobierno de la Concertación ha intentado centrar su acción en los aspectos profesionales de la defensa bajo el supuesto que los problemas de tipo político tenderían a reducirse o se excluirían de la agenda pública. El realismo político llevó a preguntarse a las autoridades sobre cómo generar un liderazgo con un marco institucional que frena su acción. La alternativa no fue la imposición -pues tendría más costos que beneficios- sino la inclusión, es decir, el incorporar a los militares a una dinámica en la que se sientan comprometidos con las decisiones tomadas por las autoridades civiles. Ello implica ceder en algunos temas sacándolos de la agenda de discusión o bien postergando su discusión para el futuro, pero avanzar en otros de mayor consenso.

El supuesto gubernamental debió modificarse a poco andar pues además de la perspectiva profesional, existía (y sigue existiendo) una perspectiva política de la relación civil-militar que se reflejó dramáticamente con la resolución del caso Letelier y en la que aparecieron (nuevamente) los nudos centrales que tensionan esta relación: resolución del tema de los derechos humanos; reformas constitucionales y escándalos de corrupción.

De esta forma y retomando nuestro primer argumento, la relación civil-militar en Chile se sustenta en dos ejes: la tensión entre autonomía versus subordinación desde el punto de vista profesional e institucional y la oposición entre supremacía civil y liderazgo militar que emerge desde una perspectiva estrictamente política.

Por una parte, nuestro análisis corrobora que las fuerzas armadas mantienen un alto grado de autonomía doctrinaria y profesional. Durante 1996 se observa que el tema de la modernización de las fuerzas armadas pasa por las instituciones particulares y no por el ministerio de Defensa. Se trata de una autonomía profesional

---

<sup>28</sup> Felipe Agüero, op cit, p.31.

y doctrinaria segmentada por rama, sin una coordinación superior y que refleja matices competitivos entre las instituciones.

El segundo eje se refiere al intento gubernamental por querer impulsar una política para el sector. Este intento de supremacía civil tiene la virtud de ser la primera vez que un gobierno democrático asume el desafío de la defensa como política suprapartidaria, lo que implica una seria revisión de los planteamientos hasta ahora vigentes sobre las órbitas de acción civil y militar. Se intenta ejercer la potestad de conducción política, secundada por un ámbito de decisión conjunta civil-militar y otro nivel eminentemente militar.

Sin embargo, como se demuestra a través del análisis, este intento presenta varias limitaciones. La primera y quizás la más relevante es que el intento de supremacía civil se topa con el liderazgo militar de los respectivos comandantes en jefe y particularmente del general Pinochet en el Ejército, del almirante Martínez Busch en la Armada y en un menor grado con la presencia del general Rojas Vender en la Fuerza Aérea. En el primer caso, ciertamente su liderazgo trasciende a las fuerzas armadas y lo coloca en un sitio especial, simbolizando al régimen militar. No se trata sólo de un jefe de fuerza, sino que de un personaje que sintetiza un proyecto histórico determinado. En el segundo caso, el almirante Martínez Busch asume un proyecto de Armada específico que también implica aspectos valóricos que rebasan lo estrictamente militar.

El liderazgo militar entonces, se hace cargo de un proyecto determinado que tiene alcances en la propia modernización de las fuerzas armadas, pero que también afecta cuestiones políticas, de desarrollo nacional e incluso de tipo valóricas. Finalmente, la Fuerza Aérea es la que en menor medida demuestra un liderazgo que frene la acción gubernamental.

El liderazgo militar también se expresa en el nivel de compromiso de las fuerzas armadas con el modelo político-institucional por ellos creado. Esta situación las coloca no como instituciones neutras, que dejan la función gobierno y vuelven a ser parte del Estado, sino como actores que también intentarán influir en la escena política si ven que determinados "principios" o temas centrales para ellas son modificados en el tiempo (roles constitucionales, derechos humanos, gasto militar, entre otros). En este sentido, el general Pinochet es quien más comprometido se ha visto en la defensa del régimen militar. Un indicio positivo y que da esperanzas de cambio se refiere a que en ellas también está presente la contradicción entre el modelo creado y su resultado. Por una parte las fuerzas armadas se sienten constructoras del modelo económico/político y social imperante. Al mismo tiempo, recientemente ellas han criticado la desintegración valórica y la pérdida de identidad que se ha generado, en parte, producto de este mismo modelo. Aquella contradicción es un buen punto de partida para restablecer un diálogo crítico sobre el pasado reciente.

La segunda limitación se sustenta en la función histórica cumplida por el ministerio de Defensa. Se constata una débil consolidación de este ministerio como conductor político-estratégico. Esta carencia se ha intentado subsanar a través de las instituciones que tiene a su cargo (Estado Mayor de la Defensa Nacional). Sin

embargo, si se persigue dotar de mayor contenido a la acción ministerial, se requerirán cambios a las funciones cumplidas hasta ahora por las subsecretarías del ramo. Definir al ministerio de Defensa como conductor implica revisar también el funcionamiento actual de Estado Mayor de la Defensa Nacional dotándolo de mayores herramientas y capacidades para la asesoría ministerial.

La tercera dificultad proviene de la propia autonomía profesional y doctrinaria castrense que limita el intento gubernamental de conducir el sector. Vimos que las tres instituciones han desarrollado proyectos de desarrollo en forma individual queriéndolos proyectar al Estado y la sociedad en su conjunto. Tal como lo indicáramos más arriba, es probable que aquello siga ocurriendo ya que no depende de las respectivas armas (que por naturaleza seguirán defendiendo sus proyectos). Depende más bien del desarrollo de una política más vigorosa a nivel central que regule y de curso a las modernizaciones particulares permitiendo el funcionamiento autónomo de las ramas en sus campos específicos, pero al mismo tiempo generando las definiciones superiores que enmarquen el accionar de cada institución.

A estas alturas del análisis todavía no hemos respondido a la pregunta original sobre si es posible establecer un modelo de supremacía civil dado el actual esquema de relación civil-militar. Los hechos demuestran que hasta el momento las autoridades civiles han podido intervenir en esferas que no son centrales a la definición de políticas en el sector. Si bien se advierten avances significativos en relación al pasado, ellos aún son menores respecto de lo que efectivamente han desarrollado las fuerzas armadas en forma autónoma. La mayor fortaleza de la actual coyuntura, es que en un esquema de acción limitado, los civiles han intentado hacerse cargo de su deuda histórica con el tema de la defensa. Sin embargo se plantea la interrogante respecto de la permanencia en el tiempo de dicha política. Pareciera que para consolidar la supremacía civil en el sector es imprescindible mantener una voluntad política de conducción y generar los instrumentos y recursos humanos que hagan viable aquella posibilidad.

Otro cuestionamiento es el nivel de influencia del liderazgo militar en las relaciones civiles-militares. La transición democrática ha demostrado un alto perfil político de los que fueron conductores del régimen militar en defensa de ese proyecto. De esta forma, también es necesario preguntarse sobre el grado de lealtad a dicho proyecto político y los cambios que se sucederán en 1998. ¿Qué efectos tendrá la salida de Pinochet en la relación gobierno-Ejército? ¿Se advertirá una tendencia a centrar las relaciones civiles-militares en temas no políticos o se harán evidentes divisiones internas entre la oficialidad del Ejército? ¿Cambiará el discurso de los nuevos comandantes en jefe en relación a sus propuestas de desarrollo?

Finalmente, se requiere abordar un tema mayor referido a que la consolidación democrática pasa por una redefinición de la posición que están jugando los militares en democracia, sus espacios de autonomía y los de subordinación. Aquella es una tarea pendiente que hasta el momento ha sido abordada sólo coyunturalmente, quedando en un área relativamente difusa o almacenada en algún proyecto de ley en el Congreso de la Nación.

Se terminó de imprimir  
en Santiago de Chile  
el 9 de abril  
de 1997