

CHILE

97

Flacso - Biblioteca

ANÁLISIS Y OPINIONES

Nueva Serie Flacso

Chile 97. Análisis y opiniones

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

300
FSA 26
10 22

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

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

322(83) FLACSO-Chile
F572 Chile 97. Análisis y opiniones. Santiago, Chile:
FLACSO-Chile, 1998
420p. Nueva Serie FLACSO
ISBN: 956-205-117-X

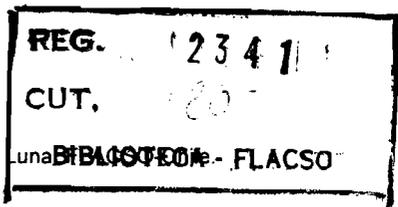
1. POLITICA SOCIAL 2. POLITICAS PUBLICAS
3. POLITICA EXTERIOR 4. DESCENTRALIZACION
5. INTEGRACION ECONOMICA 6. PARTICIPACION
CIUDADANA 7. RELACIONES CIVICO MILITARES
8. MUJERES 9. JUVENTUD 10. POLITICA CULTURAL
11. CHILE

© 1998, FLACSO-Chile. Inscripción N°105.006. Prohibida su reproducción.
Editado por FLACSO-Chile, Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa
Teléfonos: (562) 225 7357 - 225 9938 - 225 9655 Fax: (562) 225 4687

Casilla electrónica: flacso@flacso.cl

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

Producción editorial: Marisa Weinstein
Diagramación interior: Claudia Gutiérrez y Antonieta
Diseño portada: Osvaldo Aguiló
Impresión: AGD Impresores



INDICE

Presentación	
<i>Francisco Rojas Aravena</i>	5

AMERICA LATINA

Condiciones de gobernabilidad democrática en América Latina	
<i>Norbert Lechner</i>	9
América Latina en 1997	
<i>Gabriel Gaspar</i>	25
Visiones latinoamericanas sobre economía y democracia	
<i>Marta Lagos</i>	41

POLITICA

Tendencias de participación electoral en Chile en 1997	
<i>Patricio Navia</i>	61
Aproximaciones a la participación ciudadana	
<i>Marcela Noé, Patricia Correa, Soledad Jaña, Luis Vial</i>	87
Las mujeres en 1997: ciudadanía e invisibilidad	
<i>Teresa Valdés</i>	103
Relaciones civil-militares en 1997: otro hito en el complejo proceso de normalización	
<i>José Luis Díaz</i>	127

ECONOMIA

La economía chilena en 1997	
<i>Oscar Muñoz</i>	139

RELACIONES EXTERIORES

La política exterior chilena en el 97: los desafíos en la reinsertión	
<i>Paz Milet</i>	161
Reunión PECC en Chile	
<i>Andrés Angulo</i>	169

PROCESOS DE INTEGRACION

Integración hemisférica, EE.UU. y MERCOSUR: el escenario actual visto desde Chile	
<i>Alicia Frohmann</i>	179
Chile y Argentina: hacia una política de complementación binacional y subregional	
<i>Francisco Rojas Aravena</i>	189
Construyendo confianza: las relaciones chileno- argentino durante 1997	
<i>Carlos Martin y Beatriz Calderón</i>	213

POLITICAS SOCIALES

FOSIS: políticas sociales y sus perspectivas	
<i>Sergio Gómez</i>	241
El proceso de cambio curricular en la educación media	
<i>Cristián Cox</i>	259

JOVENES

Los jóvenes de sectores populares: nuevas preguntas de investigación	
<i>José Olavarría, Cristina Benavente y Patricio Mellado</i>	287
Crisis, conflictos y soluciones parciales en las universidades chilenas	
<i>Manuel Antonio Garretón</i>	325
Jóvenes universitarios en los noventa: la visión de los dirigentes estudiantiles	
<i>Marcela Pérez de Arce</i>	339

CULTURA Y COMUNICACIONES

La industria de las comunicaciones y el mercado de mensajes durante 1997	
<i>José Joaquín Brunner</i>	361
Los evangélicos en Chile hacia el año 2000	
<i>José Miguel Sandoval, Juan Allende y Hugo Castillo</i>	391
Información televisiva y opinión pública en 1997	
<i>Giselle Munizaga</i>	413
Autores	420

Presentación

Chile continúa su acelerado proceso de cambios. 1997 fue particularmente significativo en términos de las manifestaciones y las señales de estos profundos cambios de la sociedad chilena. Los resultados electorales mostraron un comportamiento no esperado y que sorprendieron a la élite política y social. En 1997 la economía chilena continuó creciendo y se profundizó la inserción internacional del país. El “malestar” de los jóvenes se expresó con fuerza. En este período se estableció el cambio en la Comandancia en Jefe del Ejército, luego de casi dos décadas y media.

FLACSO, por medio de *Chile 97. Análisis y opiniones*, efectúa un aporte a la reflexión sobre el país en el marco latinoamericano. A través de las distintas secciones y capítulos se dan a conocer estudios, análisis y perspectivas sobre los principales temas de la agenda nacional y de sus vinculaciones externas. Estos trabajos posibilitan aprehender los hechos de 1997, en una perspectiva que recoge el legado de la historia reciente y se proyecta hacia el futuro.

Chile 97. Análisis y opiniones, está organizado en torno a ocho secciones: América Latina; política; economía; relaciones exteriores; procesos de integración; políticas sociales; jóvenes; y, cultura y comunicaciones. En este Anuario han contribuido 29 autores que han aportado sus análisis y opiniones desde una perspectiva plural y buscan contribuir al desarrollo del país y su profundización democrática por medio de la sistematización de conocimientos y la formalización de opiniones.

Agradezco a todos los autores su apoyo a esta tarea de FLACSO-Chile, en especial a los académicos que sin formar parte de nuestra institución, han contribuido en este importante esfuerzo académico. Quiero agradecer de manera especial el trabajo

efectuado por Marisa Weinstein, quien le dio el impulso esencial para que *Chile 97. Análisis y opiniones* se transformara en realidad, en esta oportunidad. Igualmente agradezco a Antonieta Luna y Claudia Gutiérrez por su paciencia para producir una y otra vez los originales que conforman esta obra.

La publicación de este libro, al igual que las actividades de investigación, extensión académica y docencia, ha sido posible por la contribución de distintas instituciones de cooperación internacional que brindan su apoyo a FLACSO-Chile. En los últimos años la Facultad ha contado con contribuciones muy significativas de algunas de ellas, especial mención debemos hacer de la Fundación Ford, la Fundación MacArthur y la Fundación Hewlett. FLACSO-Chile, en el desarrollo de sus actividades, ha colaborado con diversas instituciones privadas y gubernamentales del país teniendo como objetivo el desarrollo de las ciencias sociales, el mejoramiento de los conocimientos sobre nuestra sociedad y sobre su inserción externa, así como del posicionamiento latinoamericano, todo ello como una forma de contribuir al proceso de integración y consolidación democrática nacional y regional.

Francisco Rojas Aravena
Director

AMÉRICA LATINA

Condiciones de gobernabilidad democrática en América Latina

Norbert Lechner

En las últimas dos décadas han tenido lugar profundas transformaciones sociales tanto al nivel mundial como en cada una de las sociedades latinoamericanas. De hecho, en todos los países de la región observamos una reestructuración social más o menos drástica. Una reorganización de la sociedad de tal envergadura no puede sino afectar también a la política. A la par con un cambio del entorno societal, ocurre un cambio de la propia política. Síntoma de ello son expresiones como la denominada “crisis de la política” o la insatisfacción acerca de la “calidad de la democracia”.

Esta premisa da pie al argumento central de mi exposición: a mi entender, los problemas de gobernabilidad democrática en América Latina resultan de la falta de adecuación de la política y del Estado a los cambios estructurales de nuestras sociedades. Ellos son, en el fondo, la expresión de un “retraso” de la política en relación a las dinámicas de las transformaciones sociales. La brecha es palpable en dos fenómenos. Por una parte, los procesos de modernización desencadenan por doquier tendencias centrífugas que los sistemas políticos, en su forma actual, no logran manejar satisfactoriamente. Vale decir, la modernización socioeconómica socava la efectividad de las instancias políticas de regulación y conducción. Ello significa, por otra parte, que la política pierde crecientemente su capacidad de control sobre los procesos de modernización. La “lógica del sistema” se vuelve autónoma y deviene un fin en si mismo.

Existe no sólo un retraso en las formas de hacer política; igualmente notorio es el retraso en las formas de pensar la política. Prevalecen concepciones tradicionales e imágenes estáticas acerca de lo que es y puede hacer la política. Especial preocupación merece, por supuesto, tal "inmovilismo" por parte de las élites políticas (independientemente de su signo ideológico). En la medida en que la "clase política" no logra hacerse una idea adecuada del nuevo papel de la política, de sus límites y de sus posibilidades, tampoco está en condiciones de respetar las nuevas restricciones, de discernir los objetivos factibles y de procesar las oportunidades que abre la modernización. En suma, predomina cierto retraso del pensamiento político que conduce a esa aparente ausencia de alternativas que caracteriza a nuestra época. Igual atención merece, por otro lado, una inercia similar en la ciudadanía. Los ciudadanos suelen hacerse ideas y expectativas acerca de la política que no corresponden a la nueva realidad social. Estamos ante un desajuste poco percibido, pero problemático por cuanto conduce a graves distorsiones a la hora de evaluar determinado desempeño político. Los electores tienden a imputar a la política (a los políticos) resultados que están fuera de su alcance. Más grave aún es otro peligro; una democracia que no cumple lo que (ilusoriamente) se espera de ella, genera un clima de frustración que termina por minar la credibilidad de las instituciones. Resulta, pues, importante tanto para las élites políticas y los ciudadanos como para las relaciones de confianza entre ellos elaborar concepciones actualizadas de la política.

De lo anterior se desprende la siguiente hipótesis: una vez analizados los desajustes producidos en la relación entre política y sociedad, ¿por qué no enfocar los problemas de gobernabilidad democrática al modo de un **ajuste político**? Si el proceso de modernización de América Latina pasó por una fase de ajuste estructural de la economía, hoy en día está pendiente un ajuste estructural del campo político. Ello involucra muy diversos aspectos. Por un lado, las expectativas que nos hacemos acerca de lo que es la democracia y de lo que puede hacer la política. En este contexto es inevitable revisar la autoimagen que se hace el ciudadano de sí mismo y, en general, la propia noción de ciudadanía en las condiciones actuales. Por el otro, el ajuste se refiere principalmente a los estilos de hacer política y, en definitiva, a verdaderas "invenciones institucionales" que actualicen los

procedimientos democráticos. Se trata pues de una “reforma de la política” en doble sentido: una adecuación **de la política** al nuevo contexto a la vez que una modernización llevada a cabo **por la política**.

Una advertencia: mi argumentación se limita a destacar algunas tendencias generales, sin abordar los rasgos específicos de cada país. Sin duda, las particularidades históricas de un país representan factores cruciales a la hora de enfocar sus problemas de gobernabilidad. No obstante, cabe advertir que tales especificidades nacionales se encuentran más y más relativizadas por el alcance global que tienen ciertas megatendencias. Además, es menester recordar que dichas tendencias implican riesgos y oportunidades. A la vez que plantean amenazas para las jóvenes democracias de la región, también abren nuevas opciones de desarrollo. Por cierto, descifrar las oportunidades que se ofrecen exige una nueva mirada. Desafío mayor porque es bien sabido que resulta más fácil apreciar con angustia o nostalgia lo que perdemos (el pasado) que explorar los espacios abiertos del futuro.

La modernización en curso

Revisemos brevemente cinco rasgos sobresalientes de las transformaciones en curso y algunas de sus consecuencias para la gobernabilidad democrática.

1. La modernización se caracteriza primordialmente por los **procesos de diferenciación**. En América Latina, particularmente en los países de modernización temprana, se observa hace muchas décadas un proceso de **diferenciación social** que complejiza la estructura social. Las clases sociales fundamentales que en el pasado aglutinaban y estructuraban a la población en grandes identidades colectivas se diferencian en múltiples grupos sociales con subculturas específicas. Tiene lugar una fragmentación de las bases materiales y de las representaciones simbólicas que servían de anclaje a las identidades colectivas. Impulsada por los procesos de urbanización e industrialización, la diferenciación social diluye el mundo señorial de antaño, impulsa la diversidad social y prepara así el terreno para la pluralidad política. El sujeto de la teoría democrática -el pueblo- se despliega en una pluralidad

de actores individuales y colectivos. Descubrimos, pues, en la diferenciación social el proceso subyacente al pluralismo de opciones que caracteriza al "juego democrático". Pero se descubre también uno de los procesos subyacentes a los problemas de gobernabilidad democrática. La multiplicación de actores provoca un "sobrepoblamiento" de la arena política, incrementando enormemente las demandas de negociación y coordinación. Aún más: a la vez que los actores se multiplican también se debilitan. Ello afecta la representatividad política que presupone actores representables; más se debilitan los actores sociales, más grande es la distancia con sus representantes políticos. Como si fuera poco, la diferenciación social conlleva otra tendencia: ella desdibuja los grandes clivajes que dividían a la vez que unían al debate ciudadano en torno a ciertos temas fundamentales. La disgregación de intereses y opiniones o, dicho de otra manera, el aumento de la complejidad hace más difícil reducir las múltiples posiciones a un panorama inteligible.

2. La nueva complejidad social proviene sobre todo de otro proceso característico de la modernización: **La diferenciación funcional**. En años recientes se ha vuelto más notorio como los diversos campos de la sociedad van desarrollando racionalidades específicas acorde a sus funciones hasta constituir "subsistemas funcionales" relativamente cerrados y autónomos. La economía, el derecho, la ciencia y la misma política operan como campos autoreferidos acorde a sus códigos funcionales. Al hablar de sistema económico o político, de sistema educativo o de salud hacemos referencia a tales "lógicas funcionales". Esta diferenciación funcional de nuestras sociedades tiene una consecuencia todavía poco ponderada; significa en los hechos que el desarrollo social ya no se rige por una racionalidad única, sino por una constelación de distintas lógicas funcionales.

La diferenciación avanza a un punto tal que la sociedad pierde la noción de sí misma en tanto sociedad. Se desvanecen las representaciones colectivas acerca del "orden" y, por lo tanto, los sentimientos de arraigo social y de pertenencia a una comunidad. De hecho, las grandes ciudades de la región anticipan la nueva característica de nuestras sociedades: un espacio sin centro. Digamos más cautelosamente: a raíz de los procesos de diferenciación la sociedad latinoamericana deja de tener un centro único. Estamos camino a una sociedad policéntrica. Tal descentra-

miento permite comprender una de las principales razones que subyacen a los problemas de gobernabilidad. Durante años las crecientes dificultades de la acción político-estatal para regular a los procesos sociales eran atribuidas a deficiencias institucionales y a un instrumentalario político insuficiente. En consecuencia, se trataba de perfeccionar el control jerárquico que ejercía la política (por ejemplo a través de la planificación). Ahora visualizamos que la jerarquía se ha debilitado, no por alguna subversión de los valores de autoridad como denuncian los conservadores, sino porque la vida social ya no tiene esa "unidad" que presupone el mando jerárquico. Descubrimos que la diferenciación funcional y, por ende, el descentramiento de la sociedad también modifica el lugar de la política: la política pierde su centralidad. Es decir, la política deja de ser aquel núcleo central y exclusivo a partir del cual se ordena al conjunto de la sociedad.

3. Otro rasgo característico de la fase actual de modernización son los **procesos de globalización**. Formidables procesos de racionalización social desbordan las fronteras de cada país, tejiendo una malla de infinitas redes transnacionales, y generan dinámicas temporales completamente nuevas. Sin apreciar plenamente el alcance de esta tendencia, se vislumbra desde ya una transformación de la dimensión espacio-temporal de la política. Observamos, por una parte, un **redimensionamiento del espacio**. Basta recordar algunos fenómenos ilustrativos. Así, es notorio el cambio de las escalas. La política ya no opera exclusivamente a escala nacional; cada día adquieren mayor peso los problemas a escala global-regional y los problemas a escala local. También es evidente la redefinición de los límites. Si las fronteras nacionales se hacen más porosas, por otra parte, los límites entre los grupos sociales se vuelven más rígidos. Dicho en otros términos: cambian las distancias. Mientras que las distancias internacionales se acortan para algunos sectores insertos en los flujos globales, las distancias sociales al interior de cada país aumentan considerablemente. En resumen, la globalización pone en entredicho el espacio habitual de la política: el marco nacional.

Por otra parte, observamos un **redimensionamiento del tiempo**. En años recientes ha tenido lugar una aceleración vertiginosa del tiempo. El ritmo de vida se hace más y más rápido, acelerando la obsolescencia del pasado inmediato. Aun las experiencias recientes pronto dejan de ser útiles y ese recorte del

tiempo útil afecta también a la política; ella ya no puede recurrir al trasfondo histórico de experiencias acumuladas para enfrentar los retos del presente. A la par con la obsolescencia del pasado advertimos un desvanecimiento del futuro. En épocas anteriores la aceleración del tiempo era domesticada por una noción de futuro progresivo. Las ideas de progreso técnico o de emancipación humana representaban un horizonte que acotaba el devenir; un horizonte de futuro que representaba simultáneamente un horizonte de sentido en nombre del cual se interpretaba y justificaba el presente. En cambio, hoy en día, la noción misma de futuro se diluye. Existen proyecciones del presente (planes de inversión, cálculo de riesgos, etc.), pero no una imagen del futuro. Ello toca directamente a la concepción moderna de la política, entendida como construcción deliberada del futuro. Actualmente, la política ya no remite a un horizonte de futuro que permita poner al presente en perspectiva. Con la pérdida de perspectiva el presente se hace omnipresente. Este presente omnipresente trastoca la dimensión temporal de la política. Encerrada en lo inmediato, la política disminuye su capacidad de anticipación; le cuesta diferir costos y gratificaciones al futuro.

Por consiguiente, todas las demandas y expectativas se vuelcan al presente y buscan satisfacción aquí y ahora. Prevalece la simultaneidad; miles de cosas ocurren al mismo tiempo aquí y en el mundo ("síndrome CNN"). Ello dificulta la selección de qué materias decidir; distorsiona la relación entre decisión y resultado y, por lo tanto, la responsabilidad por una decisión tomada; además, incrementa la arritmia entre la toma de decisiones gubernamental y la toma de conciencia ciudadana; en fin, provoca una sobrecarga de la política. Todo ello repercute en la gobernabilidad democrática que ahora depende, entre otros aspectos, de la capacidad de la política de reconstruir horizontes de futuro. Sólo entonces nuestros países podrán encauzar los cambios sociales en una visión estratégica de la modernización.

4. Como es sabido (pero conviene recordar), existen distintas estrategias de modernización. A diferencia de la "estrategia desarrollista", que hacía del Estado el motor del proceso, la "estrategia neoliberal" predominante en los últimos tres lustros toma al mercado por el principio constitutivo de la reorganización social. El resultado ha sido no sólo una vigorosa expansión de la economía capitalista de mercado, sino también y por sobre todo la

instauración de una verdadera **sociedad de mercado**. Es decir, una sociedad donde los criterios propios de la racionalidad de mercado -competitividad, productividad, rentabilidad, flexibilidad, eficiencia- permean todas las esferas. La sociedad de mercado genera un dinamismo social inédito en la región. La iniciativa privada, liberada de restricciones sociopolíticas, despliega impresionantes dinámicas de cambio e innovación. La punta del "iceberg" es aquel fascinante mundo del consumo que parece encarnar de modo visible ese mundo mejor que todos sueñan. El mercado deviene la gran fuerza integradora, pero con limitaciones evidentes. El anverso de la moneda es una no menos impactante "precarización" de la vida social, particularmente del trabajo. Todo se mueve y nada/nadie puede sustraerse a esa dinámica so peligro de sufrir una exclusión radical. La competitividad del mercado moldea una nueva mentalidad, por lo menos en las grandes urbes. Aquí se extiende una mentalidad de intercambio, donde todo es transable. El cálculo utilitarista de costos-beneficios, propio de la sociedad de mercado, da lugar a una nueva sociabilidad. La competencia sin tregua fomenta un individualismo negativo, sumamente creativo y ágil en desarrollar estrategias individualistas de éxito a la vez que muy reacio a todo compromiso colectivo. Entonces las relaciones tradicionales de reciprocidad se debilitan. Esta des-solidarización tiene su precio: las ventajas obtenidas individualmente se pagan con una inseguridad generalizada de todos. En la medida en que la cohesión social disminuye, aumenta la incertidumbre.

Se hace patente la conclusión: el mercado por si solo no genera ni sustenta un orden social. El mercado depende de un conjunto de condiciones que él mismo no crea. Depende, por un lado, de la creación política de un marco institucional adecuado. Por consiguiente, el mercado no puede suplantar (más allá de las actividades productivas) al Estado; por el contrario, presupone la función reguladora y coordinadora del Estado. Por otro lado, ya Adam Smith sabía que el buen funcionamiento del mercado exige sentimientos morales: confianza, honestidad, lealtad y, en resumidas cuentas, una disposición a cooperar. O sea, exige ciertos "bienes públicos" que él mismo no genera. Ello nos remite a la tensión entre los principios propios a la sociedad de mercado y los principios de la democracia: las orientaciones básicas de la vida social (principio de maximización de beneficios privados)

presionan sobre las bases normativas de la vida democrática (orientaciones de bien común). Vale decir, el mismo avance de la modernización económica vuelve a replantear la necesidad de la política al mismo tiempo que debilita el "animus societatis" sobre el cual descansaba.

5. Finalmente, no podemos dejar de mencionar el **nuevo papel del Estado**. En los años ochenta gran parte de los países latinoamericanos han iniciado una reforma del Estado, generalmente de inspiración neoliberal, con el propósito de despolitizar a la economía. En los hechos, dichas reformas neoliberales sacan la conclusión práctica de la diferenciación funcional de la sociedad y la consiguiente autonomía relativa de los distintos subsistemas. Dichos cambios han puesto fin al "primado de la política", sin que ello signifique que podamos prescindir de la política. Basta recordar la llamada "paradoja neoliberal": una estrategia que apunta precisamente a dismantelar al Estado sólo tiene éxito en aquellos casos en los que es impulsada por una fuerte intervención política. El protagonismo del Poder Ejecutivo en Chile bajo Pinochet, pero también los ejemplos de México bajo Salinas, de Argentina bajo Menem o de Perú bajo Fujimori indican que -incluso en una estrategia neoliberal- los procesos de modernización exigen una fuerte conducción política. No sorprende pues que la cuestión del Estado haya regresado a la primera plana.

Las nuevas reformas del Estado han de tener en cuenta al menos tres elementos. En primer lugar, cabe constatar que la inserción en los mercados mundiales -meta principal de la reestructuración económica- se rige por el "paradigma de la competitividad sistémica". Es decir, la inserción no depende tanto de la competitividad de una u otra empresa como de las capacidades organizacionales y gerenciales de un país para combinar un vasto conjunto de factores (económicos y no-económicos) y para articular una diversidad de actores. De la reorganización ya no sólo de la economía nacional, sino del conjunto de la sociedad depende la libertad de acción (o sea, el poder) que tenga un país en el sistema mundial. La competitividad sistémica de un país supone pues una "actualización" del Estado nacional como una de las instancias fundamentales en la coordinación de los diversos procesos sociales. De la competitividad sistémica se desprende, en segundo lugar, la relevancia de la integración social. Precisamente la gravitación del mercado (y de sus tendencias disgregadoras)

otorga un papel primordial al Estado como instancia responsable de asegurar la cohesión social. El mercado no brinda un equivalente funcional para una función específica del Estado, la de fortalecer unas relaciones sociales equitativas; trama sobre la cual descansa el funcionamiento del mercado y, por supuesto, toda la convivencia en sociedad. En efecto, las políticas sociales son más que una compensación por las disfuncionalidades del mercado; expresan el vínculo social que une a todos los individuos en una vida en común. La actualidad del Estado Social nos recuerda, en tercer lugar, la dimensión simbólica del Estado. Cierta economicismo tiende a ignorar que es por intermedio del Estado que la sociedad se reconoce a sí misma en tanto orden colectivo. Cuando el Estado entrega servicios de salud, previsión, educación, entrega no sólo servicios materiales. Es también (y quizás sobre todo) un reconocimiento social del aporte que hace toda persona a la constitución de la sociedad. Es también (y muy especialmente) un servicio de protección que debe la sociedad a cada uno de sus miembros. Es finalmente también la forma en que los ciudadanos -por intermedio del Estado- se sienten partícipes de una misma comunidad de semejantes. Esta labor de reconocimiento y protección no la realiza el mercado por muy eficiente que sean los servicios que brinde al individuo. Solamente el Estado simboliza el vínculo social e intergeneracional que cohesiona a la pluralidad de individuos. Toda política pública es, en el fondo, una medida de auto-organización que toma la sociedad para reproducirse como una comunidad de ciudadanos. En resumen, estimo que las reformas del Estado "de segunda generación" han de contemplar -junto al Estado Nacional y al Estado Social- su carácter de Estado Democrático.

Una dimensión olvidada: la subjetividad

Las transformaciones mencionadas modifican no sólo el ordenamiento estructural de nuestros países, afectan también las formas culturales en que las sociedades se ven a sí mismas, en que ellas se proyectan a futuro. En otras palabras, los cambios en curso alteran tanto el papel de la política y del Estado como las ideas que nos hacemos de ellos. Señalaré a continuación algunos

de los rasgos novedosos que me parece necesario considerar en la cultura política.

1. Como punto de partida puede servirnos una paradoja muy notoria en Chile, pero posiblemente también presente en otros países de la región. Llama la atención, en efecto, cómo el avance del proceso de modernización, creando nuevas y mayores oportunidades, se encuentra acompañado de un profundo malestar. A pesar -o precisamente a raíz- del éxito que tienen las diversas modernizaciones, se extiende un amplio descontento. A veces cristaliza en una reivindicación concreta (la pobreza, la corrupción, la delincuencia), pero generalmente no es más que un malestar difuso, pero persistente. El caso de Chile, cuyas reformas son alabadas internacionalmente, es particularmente ilustrativo; la sociedad chilena se ha vuelto una sociedad desconfiada. La gente desconfía del vecino, del otro (visualizado como potencial agresor, delincuente); desconfía de los sistemas de salud, previsión, educación; desconfía del futuro del país; desconfía incluso de un "nosotros". Sin embargo, los indicadores macroeconómicos son buenos y sólidos, la cobertura y calidad de educación y salud aumentan, las tasas de criminalidad se mantienen estables; en fin, a toda vista el país progresa. ¿Qué pasa con esta estrategia de modernización que con todos sus logros, no logra generar adhesión? Precisamente eso: no es más que modernización. Una modernización que se ha vuelto un fin en si misma.

Modernización no es igual a modernidad. Por supuesto, la modernidad implica modernización, ese proceso de racionalización de los procesos sociales en sistemas funcionales diferenciados. Pero el malestar y la desconfianza nos señalizan otro momento igualmente relevante: la subjetividad. Me refiero a ese mundo de la individuación, de la sociabilidad, de las identidades colectivas, de las motivaciones y certezas cotidianas. Bien visto, modernidad es la tensión entre modernización y subjetivación, entre sujetos y sistemas. Pues bien, corremos peligro de una modernización sin modernidad. Una modernización que o no tiene en cuenta a la subjetividad o bien la instrumentaliza en función de sus fines. El malestar parece ser la expresión de esa subjetividad abusada y huérfana, subordinada o ignorada; la crítica de una modernización que avanza atropellando y descartando a los sujetos.

2. A lo largo del siglo XX la política y el Estado fueron la mediación entre los dos momentos de la modernidad: moderniza-

ción y subjetividad. Cuando esa relación de complementariedad queda suspendida, reina la incertidumbre. Un rasgo sobresaliente de nuestra época es, sin duda, el **nuevo clima de incertidumbre**. Siempre hubo y habrá incertidumbre acerca de cuestiones básicas de la vida, más ella adquiere una gravitación especial cuando se debilitan las (reales o imaginarias) redes de seguridad: desde la protección que brinda el Estado hasta las religiones, pasando por las grandes ideologías. Uno de los efectos de las aceleradas transformaciones en marcha reside en la erosión de los códigos interpretativos con los cuales estructurábamos la realidad social. De cara a la súbita desaparición de los paisajes familiares, la gente se siente huérfana de claves de interpretación que permitan ordenar los múltiples fenómenos en un panorama inteligible. A falta de **mapas cognitivos**, la realidad deviene avasalladora y provoca impotencia. Por cierto, la incertidumbre es muy diferente para un grupo social que para otro. Están más expuestos al desamparo (y, por ende, a reacciones "irracionales") los grupos con menos recursos, menor autoconfianza, menor inserción en lazos comunitarios. De allí que sectores desclasados y, en especial, las clases medias empobrecidas sean particularmente propensas a "soluciones" autoritarias. La incertidumbre no es pues un tema ajeno a la política. Por el contrario, nos invita a reflexionar los problemas de gobernabilidad en tanto manejo institucional de la incertidumbre.

3. La crisis de los mapas cognitivos tiene que ver con la descolocación de las coordenadas espacio-temporales. Volvamos una vez más sobre el **desvanecimiento del futuro**. Por supuesto, existen proyectos individuales de futuro (por ej. de un empresario), pero se desvanece como horizonte compartido por la sociedad entera. Se debilita el marco temporal que permitía sincronizar las temporalidades muy distintas que viven un empresario y un desocupado, un político o una mujer jefa de hogar. Este debilitamiento del "tiempo social" hace más evidente la precariedad de lo existente. La celeridad de los cambios sociales socava lo establecido; todo lo duradero se evapora. Entonces también se evapora la capacidad de previsión. Junto con la calculabilidad social también se diluye un horizonte de sentido más o menos compartido en miras del cual se articulaban los diversos proyectos (individuales y colectivos). A la diferenciación de las temporalidades sociales, se agrega la diferenciación de las "dinámicas

funcionales". Sabemos cómo la política conlleva ritmos y plazos diferentes y difícilmente conmesurables a los ciclos de la economía. En suma, vivimos en "sociedades a múltiples velocidades", donde la acción política ya no marca la hora para todos.

Paralelamente, según vimos anteriormente, tiene lugar un **redimensionamiento del espacio**. Fenómenos como el "tequila-zo" hacen evidente el desfase entre el alcance transnacional de ciertos procesos y el alcance nacional de la política. Los impactos de proyección global como el nuevo protagonismo de lo local obligan a los actores políticos a entrelazar múltiples escalas y a jugar simultáneamente en múltiples escenarios. Aumenta entonces el riesgo de acciones erráticas. La diferenciación espacial unida a la temporal genera una complejidad que hace cada vez más difícil diseñar una "agenda política" compartida por todos los actores.

En fin, a pesar de los grandes flujos de información, la vida social se vuelve más opaca y, por lo mismo, más impenetrable a un ordenamiento deliberado. No asombra pues, que la gente desconfíe de la causa pública y de la acción política y prefiera dedicarse a su entorno inmediato, más inteligible.

4. Otro cambio significativo es la **nueva relación entre lo público y lo privado**. La modernización actual se apoya en un vasto proceso de privatización. Privatización de las empresas productivas, por supuesto, y también de los servicios públicos; privatización de escuelas y hospitales públicos, instancias típicas de integración social. Esa contracción drástica del espacio público en tanto espacio compartido provoca otros procesos de privatización. Expulsada del espacio público, la gente se vuelca a lo privado y lo íntimo. El auge de tal "cultura del yo" expresa una privatización de actitudes y conductas, propia a una sociabilidad de mercado. El elemento decisivo empero, me parece ser la privatización de riesgos y responsabilidades. La reorganización de la sociedad en torno al mercado no reconoce más que individuos. Cada individuo es libre de elegir sus opciones, asumir los riesgos y, por supuesto, de hacerse responsable de sus actos. Es decir, el individuo es responsable de su salud, de su previsión, de su consumo, del colegio de sus hijos. Sin embargo, para cumplir con esas responsabilidades el individuo depende de factores fuera de su control (seguro médico, administradora de fondos de pensiones, etc.). O sea, ha de asumir la responsabilidad, sin disponer de los medios adecuados. Ello provoca una sobrecarga del individuo.

La exaltación de la individualidad desemboca en un individualismo asfixiante.

La privatización no elimina el espacio público, por cierto, lo transforma. Hoy en día, el ámbito público se confunde con el espacio del mercado; el centro comercial reemplaza -práctica y simbólicamente- la plaza pública. En efecto, el mercado ha ido adquiriendo un carácter público. El control de calidad y la atención al cliente, la defensa del consumidor y la dignidad del usuario representan los nuevos derechos del ciudadano-consumidor. Es decir, lo privado deja de ser el ámbito reservado del individuo -en contraposición al poder político- para transformarse en el campo de las experiencias vitales a partir del cual los individuos evalúan a la política.

5. Hablar de subjetividad es hablar de la vida cotidiana. Pues bien, la experiencia diaria de nuestros países enseña un aspecto habitualmente descuidado: **la erosión de las normas de civilidad**. En la vida cotidiana las diferencias entre los individuos son “equilibradas” mediante las reglas básicas de convivencia. La decencia, el respeto, la tolerancia, en fin, el “buen tono” permiten establecer un acomodo recíproco aun en las relaciones fugaces del tránsito callejero o en la oficina pública. En la medida en que la modernización impulsa las diferencias sociales a la vez que debilita la noción de orden colectivo, esas normas sociales se desgastan. Cuando la violencia urbana, la corrupción impune, la inestabilidad del empleo y una competitividad despiadada son la “barbarie cotidiana” para la gente, entonces los efectos centrifugos de la modernización ya no logran ser contrarrestados por las reglas de trato civilizado. Cada cual se afana como puede y reina la “ley de la selva”. Parafraseando a Sarmiento: quizás civilización y barbarie no son tendencias contrapuestas, quizás la modernización conlleva tendencias intrínsecas de barbarie.

Ahora bien, sin tales normas básicas de reciprocidad tal vez subsista el régimen democrático, pero no una forma democrática de vida. La experiencia cotidiana desdice la gobernabilidad democrática; la democracia aparece como mera retórica, alejada de la vida real. Así como las “reglas de juego” democráticas se desvalorizan cuando no están abrigadas por la decencia y una disposición general a la cooperación, así a la inversa, las normas de convivencia social se debilitan cuando la democracia pierde la

densidad simbólica de una "comunidad". En resumidas cuentas, no hay gobernabilidad democrática sin cultura cívica.

Conclusión

Termino este texto con un breve resumen de la argumentación. Un primer paso consistió en presentar algunas megatendencias que en mayor o menor medida impulsan una enorme transformación de las sociedades latinoamericanas. La diferenciación social y funcional de la sociedad, la globalización, el auge de una sociedad de mercado y el nuevo papel del Estado son algunas características cruciales del nuevo contexto.

De este contexto nacional y mundial se desprende, como segundo paso, la conclusión de que la política y el Estado pierden su centralidad como instancia de coordinación y conducción de los procesos sociales. En la medida en que se configuran "sistemas funcionales" relativamente autónomos, la acción política puede influir sobre ellos solamente si respeta sus lógicas internas. Enfrentamos pues límites estructurales para la intervención política, que tiene ahora un campo de acción mucho más reducido que lo que proyecta la imagen tradicional de la política. A su vez, también la política se orienta por una "lógica funcional" más y más autoreferida, que tiende a aislarse de su entorno social. En este sentido, la percepción ciudadana acerca del distanciamiento de los políticos es correcta. La razón empero, no radica tanto en los vicios (reales o supuestos) de la clase pública como en las restricciones estructurales que sufre la política en una sociedad diferenciada.

Una sociedad diferenciada y, por lo tanto, policéntrica ya no está a disposición de la voluntad política y, no obstante, exige política. Este es, a mi juicio, el tema de fondo. Aquí me parece radicar, en definitiva, el problema de la gobernabilidad democrática. De ser así, ¿cuál sería entonces el papel del Estado y de la política? Un referente es, según vimos, el proceso de modernización. El Estado y la política siguen cumpliendo una importante función de coordinación entre los distintos subsistemas sectoriales y una función de conducción respecto al rumbo y al ritmo de la modernización. El proceso social no se agota empero en la modernización; su otro momento constitutivo radica en la subjetivi-

dad. El análisis requiere pues, como tercer paso, una recuperación de la subjetividad. Tarea difícil porque -según nos dicen la desconfianza y el malestar reinante- la subjetividad parece haberse quedado sin palabras. Un aspecto crucial de la gobernabilidad democrática podría consistir en reintroducir a la política lo que ella expulsó como "irracional": las pasiones y emociones, los afectos y, por cierto, las virtudes. O sea, ayudar a codificar la subjetividad como un momento consustancial a la modernidad.

Me despido con una hipótesis final. Si entendemos por modernidad la tensión entre subjetividad y modernización, entonces tal vez el principal papel de la política sea articular ambos procesos: vincular las demandas de protección, reconocimiento e integración social de los sujetos con las exigencias funcionales de los sistemas. No sería una tarea novedosa; finalmente, la política moderna siempre se propuso la construcción deliberada del orden social. Sin embargo, la exposición puede haber entregado algunos argumentos acerca de las grandes innovaciones que exige esa tarea en las nuevas circunstancias. Hacer política, pensar la política seguirán siendo -qué duda cabe- un desafío atractivo.

América Latina en 1997

Gabriel Gaspar

Introducción

Una aspiración histórica del conservadurismo local, refrendada con entusiasmo cada cierto tiempo, es separar a Chile de América Latina. Esto no es una originalidad, harto se ha escrito sobre el insularismo -con inocultables visos europeístas- de sectores elitistas de las sociedades latinoamericanas. Pero las ciencias sociales asumen procesos concretos, y la ciencia política en especial trabaja con realidades, por ello no es posible, es más, es metodológicamente peligroso, no asumir los datos concretos de la totalidad social. Y si hay un dato concreto, éste es el geográfico, así que pese a los afanes idealistas de los que quisieran que Chile le dijera bye bye a América Latina, este es nuestro entorno físico, histórico y político, y cada vez más, nuestro entorno económico. Por ello al analizar lo sucedido en nuestro país, siempre es necesario asumir la realidad regional y ese es el motivo de estas notas para examinar el año 1997.

1997 fue el octavo año de la pos guerra fría, y el antepenúltimo del siglo XX. En América Latina el año que concluyó persistió en la confluencia de dos procesos que la han surcado a lo largo de la década de los noventa: la democratización de sus sistemas políticos, y la integración regional, como estrategia generalizada para enfrentar los nuevos tiempos de la globalización.

La progresión de ambos procesos no fue lineal en el año. Avances y dificultades se conocieron, como trataremos de analizarlo en este artículo. Asimismo, se instalaron nuevos temas

de tipo hemisférico y se reiteraron otros: el tratamiento al caso Cuba, las diferentes ópticas para enfrentar el narcotráfico, los vaivenes del libre comercio.

La región a su vez, vivió en 1997 un nuevo capítulo del lado oscuro de la globalización. El primero lo había experimentado en 1994 con ocasión del "tequilazo". Esta vez la onda desequilibrante se originó en el Asia, y repercutió con particular fuerza -paradojas de la globalización financiera- en la costa Atlántica del continente: Brasil debió ajustar su política económica en el último trimestre, en busca de una estabilización que está por verse a lo largo de 1998.

En otro ámbito de la estabilidad, la política, América Latina fue generosa en 1997 en materia de insurgencias: las guerrillas latinoamericanas se hicieron sentir, desde las antiguas FARC colombianas hasta los más recientes encapuchados chiapanecos. El año se inició con la toma de la embajada japonesa en Lima y cerró con el asesinato de decenas de campesinos en los altos de Chiapas. En relación a los conflictos interestatales, el fuerte siguió siendo el diferendo ecuatoriano peruano, pero en 1997 se reactivó el tema de los equilibrios estratégicos, con ocasión de la declaración de Argentina como aliado principal extra Otan, y la renovación de equipos que impulsan varias FFAA de la región.

En un primer apartado abordaremos el examen de los procesos políticos de la región en el año que acaba de concluir, para seguir con el examen de los aspectos económicos y finalizar con los de carácter hemisférico y de seguridad.

Nuevos y viejos problemas de la democracia latinoamericana

Una visión recurrente y autocomplaciente de la realidad política latinoamericana suele hacer hincapié en la comparación de lo que hoy ocurre -generalización de regimenes democráticos- con el pasado reciente -generalización de dictaduras militares-. Miradas así las cosas es claro que hay un gran avance. Pero desgraciadamente la realidad es más compleja.

En primer lugar, porque la democracia latinoamericana tiene diferentes ritmos e intensidades en los diversos países. En estricto sentido, en América Latina se han generalizado gobiernos

civiles surgidos de consultas electorales, pero de ahí a conceder un certificado generalizado de democracia a la totalidad de los sistemas políticos de la región hay una cierta distancia. Desde hace mucho que la ciencia política no coloca como sinónimos a elecciones con democracia, las primeras son un elemento indispensable para la segunda, pero no suficiente. También es un abuso conceptual dar por sentado que la democracia "llegó para quedarse" en nuestro continente.

Veamos. Los problemas de la democracia latinoamericana son de vieja data, debilidades de organización de la sociedad civil, profundas diferencias sociales, estados inacabados, sistemas más carismáticos que institucionales según la tipología weberiana. Durante 1997, varios de estos rasgos se volvieron a hacer presentes: en Perú continuó a lo largo del año una creciente concentración de poderes a favor del Ejecutivo, se cerraron canales de televisión independientes, se destituyeron magistrados, los servicios de seguridad y las fuerzas armadas no ocultaron su ingerencia en el poder político. No es nuevo en el Perú, pero esta vez todo se hace con una fachada democrática, que parece no preocupar mucho al resto de la región, inclusive la propia OEA realizó en Lima su conferencia anual y sobre el tema de defensa de la democracia no dijo nada en un país donde la mayoría de la población reclama por una restitución plena del estado de derecho. En Paraguay el proceso político ha escenificado una situación digna de examen: la división de la cúpula del partido colorado y del gobierno ha terminado con el candidato oficial preso, a instancias del presidente. Todos camaradas de partido. Entre medio, las fuerzas armadas paraguayas han resentido en su interior el desorden de la cúpula civil oficialista. En Colombia desde hace años se asiste a un proceso de generalización de la violencia política que a estas alturas abarca a múltiples organizaciones armadas que ponen en entredicho la capacidad del Estado para asegurar el control del país y del territorio.

En definitiva, los poderes fácticos siguen presentes en la nueva democracia latinoamericana, en algunos países más fuertes que en otros, pero ahí están. Durante 1997 se volvieron a hacer presentes. Desde el punto de vista analítico es necesario considerar entonces que el proceso democrático en la región es eso, un proceso en desarrollo y no un proceso acabado. Y sobre esa base, más que comparar exclusivamente con el pasado, se

impone examinar con rigurosidad teórica el desenvolvimiento del presente.

Pero la generalización de regímenes democráticos ha provocado un nuevo dato. Un aluvión de elecciones de diferente tipo y que en algunos casos, ya implican alternancias, secuencias y hasta podríamos decir, inauguración de nuevas etapas. En 1997 tuvimos varias elecciones. Presidenciales en Bolivia, Honduras y en cierta forma, en Ecuador. También municipales y parlamentarias, de estas últimas las más importantes por sus consecuencias fueron las edilicias salvadoreñas (marzo 97), las parlamentarias mexicanas (julio), y las argentinas (octubre). En todas ganó la oposición y además, ganó en las capitales políticas. Este año también tenemos una buena cuota de elecciones, en Costa Rica acaban de realizarse, tenemos en mayo a Colombia y Paraguay, en octubre en Brasil y en diciembre en Venezuela.

Aquí se empieza a configurar un problema de nuevo tipo, consecuencia del proceso democrático mismo. Es altamente saludable que se realicen elecciones, que sean transparentes y que no haya drama porque gana la oposición. Sin ir muy lejos, consideremos el caso salvadoreño, donde el FMLN triunfó en marzo de 1997 (elecciones municipales), en las principales ciudades y todo ello no afecta para nada la estabilidad. Recordemos que años atrás estaban en guerra y que en décadas no lejanas, el triunfo de opciones de centro, como la democracia cristiana, provocaban golpes de estado, fraudes y violencia. Ello habla muy bien de la nueva democracia salvadoreña.

El problema se presenta por un dato nuevo. Al no coincidir en todos los casos los mandatos de los parlamentarios con los del ejecutivo, lo que ocurre es que un gobierno, que puede partir con mayoría en el congreso, a mediano plazo enfrenta una elección parlamentaria que de hecho se transforma en una suerte de evaluación de su gestión y si la ciudadanía no está conforme, se traduce en un congreso adverso. La cosa se complica dado el carácter presidencialista de todos los regímenes de la región (con la excepción de Haití). Entonces se plantea un difícil cuadro de equilibrio de poderes para lo cual, muchas veces la cultura política predominante no provee de elementos. Hay que construirlos y además, impone repensar la naturaleza de los regímenes políticos. Es el caso de México, donde luego del proceso electoral de julio se constituye un novedoso sistema de partidos, pero en

medio de un sistema diseñado para la hegemonía de uno solo. En la práctica, en estos países, el proceso político ingresa a una fase pre electoral que condiciona fuertemente el accionar del Gobierno respectivo y de las principales fuerzas políticas, adelantando con mucho el debate electoral presidencial.

Haití muestra el otro lado de la medalla. Allí existe un régimen parlamentario, pero lo que está por construirse es un régimen de partidos, y una cultura no confrontacional. La división del movimiento Lavalás en dos grandes corrientes (la Organización Política Lavalás, y el partido "Familia Lavalás") ha llevado a un cuadro de crisis institucional que a la fecha tiene a ese país sin gobierno, luego de la renuncia del ex primer ministro Rony Smarth y la incapacidad de los partidos mayoritarios de consensuar un nuevo gobierno.

Por otra parte, la crisis política ecuatoriana, que desembocó en la destitución del presidente recientemente electo, Abdala Bucaram mostró las precariedades de un novel proceso democrático. La constitución de un gobierno "de administración" y la realización de un referéndum y la elección de una asamblea constituyente completaron el cuadro, en un país donde en algún momento hubieron tres jefes de gobierno (Bucaram, la Vicepresidente y el presidente del Congreso).

Pero esto no es todo. En algunos países ya han transcurrido varios años de democratización, lo cual es muy loable, pero sus resultados no son percibidos por buena parte de la población como satisfactorios. Esto provoca dos procesos que tienden a repetirse en varios países. Por un lado un creciente desfase entre "el discurso oficial" y la realidad cotidiana; por otro, un inocultable "desencanto democrático" que empieza a traducirse en apatía electoral y en alejamiento de importantes sectores de la ciudadanía respecto a la cosa pública. Tomemos el caso de las elecciones parlamentarias chilenas de diciembre de 1997 y las recientes presidenciales de Costa Rica, donde el abstencionismo real se elevó a cerca del 30%, en los dos países quizás de mayor participación ciudadana del continente.

En el desfase tiene mucha incidencia la situación económico social que afecta a millones de latinoamericanos, que ven discursos triunfalistas frente a realidades cotidianas de estrechez y endeudamiento cuando no de desempleo y marginación. En suma, el retorno democrático no ha significado para muchas

familias latinoamericanas una mejora sustantiva de su situación material, o ésta ha sido inferior a sus expectativas. Argentina demuestra con fuerza esa realidad, la economía creció más de un 8% en 1997 pero el desempleo fue uno de los más altos de su historia. Es un tema económico pero de indudables repercusiones políticas: el modelo predominante si bien logra estabilidad macro económica lo hace a costa de fuertes desequilibrios sociales y profundizando la desigualdad.

Este desencanto democrático a mediano plazo, y sobre todo en un horizonte donde el ritmo de crecimiento económico puede detenerse, o enfriarse, se abre un peligroso campo para la emergencia de populismos de variado signo.

Globalización, integración y profundización del dualismo

El fin de la guerra fría coincidió y estimuló el proceso de globalización. Este proceso a escala planetaria ha sido enfrentado por parte de los países de nuestra región con una estrategia que combina la adopción de un nuevo modelo de acumulación, caracterizado por la apertura comercial, la desregulación y la privatización. Este proceso de liberalización económica se inició de manera descompasada, pero a mediados de los años ochenta, la mayoría de los países de nuestra región navegaban por sus aguas, aunque a ritmos y con resultados diversos. Pero la filosofía económica liberal reemplazó al paradigma estatista y proteccionista que imperaba en los principales países latinoamericanos desde la década de los cuarenta.

Paralelo a este proceso, y como consecuencia del mismo, se inició una nueva etapa del proceso de integración regional. Al transformarse el sector externo en uno de los motores privilegiados del nuevo modelo, la apertura comercial dio pie para retomar, bajo nuevas modalidades, el proceso de liberación comercial e integración. Desde inicios de los noventa, América Latina ha vivido un aluvión de acuerdos bilaterales, y multilaterales. 1997 fue un año más en que este proceso continuó su despliegue, donde destacaron tres rasgos:

El primero fue el fracaso de la oferta estadounidense en materia de un área de libre comercio hemisférico. La promesa de un "gran mercado desde Alaska a la Patagonia" naufragó ante la

oposición del congreso americano a la solicitud de fast track que realizara la Casa Blanca, que sufrió así una derrota política de proporciones. Por cierto, este rechazo no tiene mucho que ver con América Latina, ni menos con Chile como sugieren algunos auto referentes análisis. Pero lo concreto es que el gobierno de Bill Clinton no ha podido avanzar en esta materia y se ve difícil que pueda hacerlo en el corto plazo. En suma, en 1997 se cerró la esperanza de un acuerdo pronto que ampliase el Nafta.

En segundo término, el debilitamiento de la oferta estadounidense permitió que durante 1997 se desplegara sin mayores interferencias, el proceso de integración regional y sub regional. Aquí hay varios capítulos, pero el de mayor importancia es MERCOSUR. Durante 1997 la onda expansiva del Mercado Común del Sur se mantuvo, y además se fortaleció con la asociación de Chile y Bolivia, la incorporación de estos dos países a los mecanismos de concertación política del megabloque robusteció el entendimiento y así, MERCOSUR se transforma en una poderosa fuerza centrípeta sudamericana, inclusive con resonancias más allá de las exclusivamente económicas o comerciales. A esto debemos agregar los intentos de los países centroamericanos de constituir no sólo un mercado común sino avanzar hacia una unidad política, como acordara la última cumbre centroamericana. El Pacto Andino por su parte logró superar fuertes embates (el conato de retiro del Perú, las consecuencias de la crisis ecuatoriana, las inestabilidades de Colombia, entre otras)

La apertura a otras regiones es otro rasgo del proceso de integración, es lo que algunos denominan como "regionalismo abierto". Durante 1997 Perú logró su incorporación al APEC, donde ya participan Chile y México. La Unión Europea reiteró su ofrecimiento de realizar una cumbre Europa-América Latina que ha quedado programada para 1999. Por primera vez desde terminada la Guerra Fría, tanto el Primer Ministro como el Canciller ruso realizaron sendas visitas a varios países de la región. Por su parte, varios mandatarios latinoamericanos durante 1997 visitaron tanto Tokio como Pekín.

América Latina está más integrada a la economía y al quehacer internacional en general. Se busca abrir nuevos mercados, atraer inversión, captar tecnología, en fin, todo eso. Pero la globalización también tiene su lado oscuro y el flujo

incesante de los capitales financieros tiene dos rutas, de venida pero también de ida. En 1997 la región sufrió los embates de otra crisis financiera, esta vez las aguas intranquilas no se originaron en la región como fue el caso del Tequila, sino que vinieron del Asia.

Estos fenómenos se entrelazan con algunas de las consecuencias del reordenamiento económico operado en años anteriores. El combate anti inflacionario, que ha dado buenos frutos a la fecha, ha generado en algunos países (Brasil y Argentina) una sobre valoración de sus monedas, y por ahí se generan déficits comerciales crecientes (al disponerse de "dólares" baratos, las importaciones crecen y las exportaciones se dificultan), que a su vez alimentan déficits en cuenta corriente. Eso ya pasó en México a inicios de los años noventa y terminó en el desastre de diciembre de 1994 (aunque no faltan los tecnócratas que le echan la culpa de la devaluación a los empobrecidos campesinos chiapanecos). Los déficits pueden soportarse cuando hay buenas reservas y sobre todo, cuando existe un constante flujo de inversiones externas, pero el problema es cuando este flujo se retrae. La región ha gozado en la década de los noventa de un generoso caudal de inversión externa tanto la directa como la de portafolio, pero está por verse si los volúmenes se mantendrán. En 1997 estos temas se reactualizaron con ocasión de la resonancia de la crisis asiática sobre todo en la economía brasileña y argentina de rebote.

América Latina puede seguir atrayendo capitales, y uno de esos recursos es la privatización, pero se trata de un recurso no renovable y que además provoca fuertes resistencias sociales. Durante 1997 prosiguió el proceso de privatización en la región, y sobre todo se anunció el plato fuerte del programa brasileño para 1998.

Si disminuye el flujo de capitales, ya sea porque llegan menos, o porque se van. Si las expectativas de una segunda fase de privatizaciones no dan todos los resultados esperados, entonces el panorama para el real brasileño, y de rebote para el peso argentino se complica. Argentina coloca cerca de un treinta por ciento de sus exportaciones en Brasil, una disminución del ritmo de crecimiento brasileño, unido a un encarecimiento de las importaciones resultaría catastrófico para la economía argentina. MERCOSUR en su conjunto se vería conmovido, Chile incluido.

Esta amenaza se vislumbró a finales de 1997 y no está del todo descartada.

Hay otra forma de obtener capitales, y es por la vía del endeudamiento, pero en el marco de economías a la baja, y en medio de desórdenes financieros planetarios, las fuentes de financiamiento se tornan escasas. Hay otra forma de obtener recursos para la necesaria inversión, y es formar el capital en casa. Este es un mal endémico en la región, porque en definitiva las tasas de ahorro son bajísimas y así, es muy difícil financiar la inversión con recursos locales. Bajo nivel de actividad redundante en desempleo, lo cual se agrava cuando la inversión que llega, normalmente prioriza sectores competitivos y de alta productividad, con lo cual se profundiza el dualismo de las sociedades latinoamericanas, es decir, la existencia de sectores dinámicos y modernizantes frente a sectores de baja productividad y desplazados por la lógica competitiva del mercado. En suma, en América Latina subsisten muchos *Lotus* y es difícil pero indispensable eslabonarlos con los sectores más competitivos, lo cual requiere de una fuerte acción estatal.

Integración sub regional, amenazas derivadas de la globalización financiera, persistencia o profundización de las desigualdades sociales, dificultades endémicas para elevar el ahorro y la inversión locales, junto a tenaces esfuerzos por insertarse de mejor manera en el convulso mar de la economía mundial, caracterizaron a la región en 1997.

La relación interamericana

El fin de la guerra fría creó un escenario nuevo para la relación entre EE.UU. y América Latina. Por primera vez en mucho tiempo, este vínculo no estaba contaminado por temas de seguridad. En el pasado reciente, inevitablemente los EE.UU. colocaban a su relación con América Latina al trasluz de su óptica de guerra fría. Y por allí surgieron muchas diferencias: la actitud frente a la crisis centroamericana, las insurgencias, la generalización de las dictaduras militares en los setenta, en fin. Pero terminada la confrontación bipolar pareciera que la región estaba en condiciones de construir una nueva agenda con la potencia del norte. Y gran parte de ello se expresó en la Cumbre de Miami: en

definitiva, tanto a los países latinoamericanos como a los EE.UU. le interesaban dos objetivos centrales: la defensa y promoción de la democracia, junto a la expansión del libre comercio.

La historia es conocida, en lo que se refiere al libre comercio, aunque está pendiente el acuerdo de liberarlo para el 2005. Pero en 1997 ya explicábamos que este esfuerzo sufrió un revés. Y la defensa de la democracia tiene sus bemoles, porque los EE.UU. son muy categóricos en fundamentar con ella su política hacia Cuba, pero no guardan la misma rigurosidad con otras situaciones, como la peruana. Con todo, la posibilidad de avanzar en una nueva agenda interamericana está abierta.

Este nuevo escenario no implica que desaparezcan los problemas, y durante 1997 se volvieron a reiterar y es muy probable que persistan durante 1998. A grandes pinceladas estos desencuentros tienen que ver con el tratamiento del narcotráfico, la pretensión de extraterritorialidad de algunas agencias americanas y el caso Cuba. En otro orden de cosas, los temas de seguridad hemisférica también dividen a buena parte de América Latina respecto a EE.UU. pero eso lo veremos en el apartado siguiente.

En lo que respecta al tema del narcotráfico, siendo una preocupación compartida entre América Latina y los EE.UU. tiene sin embargo un tratamiento unilateral de parte de la administración americana. Esto se refleja en especial en el odioso mecanismo de las llamadas "certificaciones" que otorga el gobierno americano a los países de la región y que le sirven de fundamento para premiar o castigar según la nota que ellos pongan. Además de ser un mecanismo que interfiere en los asuntos internos de otro Estado, implica un unilateralismo que no se condice con las características internacionales del fenómeno delictivo. Por otra parte, tampoco es muy pareja la vara porque mientras se atosiga a Colombia, se hace la vista gorda con otros, donde autoridades locales (sean policiales, militares o judiciales) están corroídas por la corrupción del narco, como ocurre en sectores de la administración mexicana. Todo esto pasó en 1997 y es más que probable se reedite en 1998.

Por otra parte, mediante la llamada Ley Helms Burton el gobierno americano en los hechos extiende mas allá de sus fronteras decisiones de organismos suyos. Esto lo explica como una presión hacia Cuba a fin de favorecer una apertura democrá-

tica, pero en la práctica supone un intento por aplicar a ciudadanos de terceros países la jurisdicción americana. Aquí el conflicto no se remite sólo a América Latina, sino que ha colocado fuertes problemas a la relación de EE.UU. con Canadá y con la Unión Europea.

El tratamiento del caso Cuba es otra piedra en el zapato interamericano. Mientras EE.UU. insiste en su política histórica de aislamiento y bloqueo, América Latina asume crecientemente el propósito de reincorporar a Cuba al sistema latinoamericano como mecanismo idóneo para favorecer una apertura. Todos estos temas: certificaciones, Cuba, ley Helms Burton y bloqueo se trataron en 1997 entre febrero y marzo, son las fechas en que el Departamento de Estado "certifica" y que la Comisión de Derechos Humanos de la ONU sesiona, así ocurrió en 1997 y de nuevo, es mas que probable que vuelva a ocurrir en 1998. De otro lado, el hermetismo del gobierno cubano a cualquier llamado a la apertura política, refuerza esta actitud de Washington. Así, el caso Cuba se convierte en el remanente de la Guerra Fría que quedó en el continente.

Los países de la cuenca del Caribe (México, Centro América y el Caribe) tienen otro tema fuerte con EE.UU.. Es el de la inmigración. Las crecientes restricciones no solo ya respecto a los latinos ilegales sino respecto a quienes tenían residencia, genera tensiones entre esos países y los EE.UU. Paradojalmente el único país con el cual existe un tratado al respecto y que a la fecha ha funcionado relativamente bien, es Cuba.

Así, 1997 transcurrió sin mayores novedades en la relación interamericana, quizás lo mas destacado fue el fracaso de la Casa Blanca en materia de libre comercio, lo cual no interrumpe el proceso de integración latinoamericana, porque este sigue su despliegue (Mercosur, Pacto andino, Centro América), mas bien lo que provoca es un retraso en la participación de los EE.UU. en él. De paso, incrementa la desconfianza y el escepticismo latinoamericano respecto a las promesas de Washington.

Los nuevos desafíos: la seguridad regional

El tema de la seguridad regional y los equilibrios estratégicos reflotó en 1997. En materia de seguridad regional lo más destacado fue la predominancia de los conflictos de carácter intraestatal por sobre los interestatales.

En efecto, las principales tensiones provinieron por el accionar de diversas fuerzas anti sistémicas. Las positivas primero: en 1997 se cerró la crisis centroamericana con el último capítulo que quedaba pendiente: la pacificación de Guatemala firmada en realidad el último día de 1996 pero obviamente, puesta en marcha a lo largo de 1997. Ahora, una cosa es la firma de los acuerdos de paz y otra cosa es su cumplimiento, pero a la fecha este último proceso avanza, aunque comprensiblemente, no deja de tener problemas: la reinserción de los ex combatientes, de uno u otro bando; la proliferación de bandas armadas y el escaso control policial, las huelgas policiales, en fin. Pero la guerra se acabó. Y eso es un gane.

Otros insurgentes que están negociando son los zapatistas chiapanecos pero aquí no solo el diálogo se estancó sino que se agravó con las matanzas de campesinos cometidas a fin de año por bandas paramilitares organizadas por los caciques locales. El gobierno central ha sido incapaz a la fecha de enrielar de nuevo el dialogo, y por cierto, Marcos y su gente no tienen fuerza para inclinar la balanza. El proceso se articula con la transición política que se opera del sistema de partido de estado al de un sistema de partidos competitivos, pero como ya lo señalábamos, nadie encuentra todavía el manual de instrucciones de este proceso.

El terrorismo y su combate se volvieron a hacer presentes en 1997 en el Perú, todos conocimos los resultados de la toma y la retoma de la embajada japonesa. Pero pocos conocen que a lo largo de 1997 Sendero Luminoso mantuvo un accionar que significó más de cien muertes. En suma, el triunfo definitivo contra las organizaciones armadas proclamado por Fujimori no es tan categórico como sonaba tiempo atrás. A ello se agrega que en el accionar represivo las fuerzas de la seguridad del estado no han salido bien paradas: denuncias de ex agentes de inteligencia respecto a asesinatos de civiles indefensos, inclusive de torturas conferidas dentro de las propias filas de los servicios de inteligencia ponen más en cuestión la vigencia del estado de derecho en

dicho país. Las críticas internas van desde el liberalismo de Vargas Llosa pasando por el reposado Pérez de Cuéllar y llegan por cierto hasta los partidos de oposición. Fujimori a la fecha se muestra inmutable y continúa apoyándose en el dueto que conforman el general Hermoza y el "Asesor" Montesinos, jefe real de los servicios de inteligencia.

Pero en materia de violencia interior, el caso más destacado lo representa Colombia. Allí conviven la guerrilla (conformada en lo fundamental por las FARC y el ELN), las bandas paramilitares, los narcos y el Ejército regular y la policía colombiana. El resultado concreto es que en amplias zonas del país el gobierno no detenta un control efectivo. La guerrilla mas organizada, las FARC, han propinado fuertes golpes al Ejército, inclusive regularmente han capturado prisioneros de guerra que luego canjean mediante la Cruz Roja. Las FARC, a diferencia del ELN, quiere por esta vía obtener de facto el reconocimiento de fuerza beligerante. El Ejército se niega a ello pero no puede asestar golpes estratégicos a la guerrilla. Las disonancias con el gobierno de Samper llevaron a la destitución del comandante en Jefe. La violencia no es nueva en Colombia, pero en 1997 se agudizó, y es más que probable que la próxima elección presidencial (mayo 1998) acentúe el fenómeno.

Que las fuerzas armadas todavía detentan cuotas de autonomía lo demostró en 1997 el caso paraguayo. El comandante en jefe, general Lino Oviedo protagonizó un desacato al presidente Wasmosy, el round lo ganó el presidente, pero a los pocos días nombró a Oviedo ministro de defensa, lo cual tuvo que modificar por la indignación ciudadana que provoco. Meses después, el ex general ganó las elecciones internas del partido oficial para ser el candidato presidencial, y allí empezó otro episodio de crisis que aún no concluye y que a la fecha tiene a Oviedo en prisión, por orden de Wasmosy y a los colorados sin candidato real. En otro orden de cosas, las fuerzas armadas uruguayas protestaron por el reconocimiento moral (con fines previsionales) que el gobierno realizó respecto a los oficiales expulsados de las filas durante los años de la dictadura por "discrepancias ideológicas".

El tema de los equilibrios estratégicos también se hizo presente en la región en el año que acaba de culminar. Aquí se dan procesos diversos. Mientras que en Centro América, al calor

de los diversos procesos de pacificación las fuerzas armadas recuperan sus dimensiones propias de tiempos de paz, en América del Sur se dan procesos diversos. En la costa atlántica se opera una distensión creciente entre Brasil y Argentina, todo ello retroalimenta el proceso de integración en que ambos países están empeñados. En cambio en la costa del Pacífico, la tensión entre Perú y Ecuador mantiene la hipótesis de guerra territorial. Ello ha llevado a un reequipamiento sostenido de parte de las fuerzas armadas de ambos países aunque es indudable que el Perú ha realizado las mayores inversiones. Por otro tipo de razones, el Ejército mexicano ha mantenido un constante incremento de medios, presupuesto y personal en los últimos años, a ello se agrega que desde hace algún tiempo oficiales de sus filas dirigen los principales cuerpos policiales, no sin problemas, como se han presentado en la capital.

El tema de los mecanismos de seguridad regional también se reactivó en 1997. El sillón latinoamericano en el Consejo de Seguridad provocó una disonancia en el acercamiento argentino-brasileño ya que ambos países aspiran a ocupar dicha plaza. La declaración de Argentina como aliado Extra OTAN por parte del gobierno norteamericano también provocó ruidos en la diplomacia y en los círculos de defensa de la región. Por su parte, durante 1997 se reiteró algo que ya viene de lejos: el agotamiento de los mecanismos de seguridad y diplomáticos vigentes: el TIAR hace años que duerme y la OEA se debate entre la grandilocuencia de sus declaraciones y sus acciones prácticas. Baste al respecto un botón: su sesión anual se desarrolló en Lima, en los precisos momentos en que el gobierno se daba maña para destituir a los magistrados que se oponían a una nueva reelección del presidente Fujimori y se llevaban adelante procesos judiciales para quitarle el canal de TV, Frecuencia Latina, a su dueño, el empresario Baruch Ichver, que se había destacado por su línea independiente del gobierno. En términos positivos, durante 1997 prosiguió la consolidación del Grupo de Río como el más eficaz mecanismo de concertación político de la región, manteniendo su carácter ágil y desburocratizado. El tratamiento del tema de la representación regional en el Consejo de Seguridad de la ONU, el diálogo con Europa preparatorio de la cumbre de 1999, entre otros hechos ocurridos en 1997 así lo demuestran.

A modo de conclusión

El recordado latinoamericanista René Zavaleta Mercado acostumbraba a decir que en América Latina la eternidad era muy breve. 1997 fue un año que le da la razón.

En efecto, si quisiéramos hacer un resumen, tendríamos que decir que el año que culminó muestra una región en plena transformación, donde lo que se proclama como definitivo es constantemente desafiado por una realidad cambiante, al mismo tiempo prometedora como desafiante.

El proceso democratizador continuó desplegándose, no sin problemas, pero continuó. A la fecha no hay ningún caso de involución. Algunos países han ingresado de hecho en una fase democrática ya consolidada y podría decirse sin problemas que la transición ya terminó (Bolivia por ejemplo celebró su quinta sucesión presidencial consecutiva con total normalidad, es el período de mayor estabilidad en la historia boliviana). Otros, viven los primeros capítulos de su transición y no sin problemas: Haití, Paraguay. En Cuba la transición es aún una expectativa. Por eso es mejor hablar, como región, de que la democratización es un proceso, que tiene diferentes ritmos.

De esta forma, América Latina se aproxima a un fin de siglo y de milenio. En 1997 la inmensa mayoría de los ciudadanos latinoamericanos dispusieron de derechos cívicos, aunque una buena parte de ellos siente resentidos sus derechos económico sociales. Los países de la región comercian más entre sí y buscan agregarse para enfrentar los desafíos y oportunidades que acarrea la globalización. La violencia política se sigue haciendo presente en la región, aunque con intensidades menores a las del pasado reciente. La Guerra Fría terminó, concluyó la crisis centroamericana -el principal conflicto bélico de la historia contemporánea de la región- pero todavía quedan guerrillas, aunque de signo diverso entre sí. La región en su conjunto busca una nueva inserción internacional y consolidar sus reformas económicas, se muestra insuficiente su actual institucionalidad multilateral, pero está emergiendo otra. Desde el punto de vista del análisis social, esta constante mudanza y desenvolvimiento constituye uno de los principales atractivos de los estudios latinoamericanos: es muy difícil que la rutina se instale en ellos.

Visiones latinoamericanas sobre economía y democracia

Marta Lagos

América Latina con sus 480 millones de habitantes y 19 países es señalado por el mundo entero como poseedor de una imagen, la imagen "latina". Este instrumento de opinión pública latinoamericana es el primer estudio continuo que tiene la región para conocer la opinión que tienen los pueblos sobre la economía, la política, la democracia, los acuerdos internacionales, y se realiza desde 1995. Es en definitiva lo que opinan los latinos.

Se entregan aquí los principales resultados del **LATINOBAROMETRO 1997**, una encuesta aplicada en 17 países de América Latina en Diciembre pasado. La encuesta consiste en la aplicación de un mismo cuestionario a muestras urbanas de las poblaciones de cada país con un total de 17.767 entrevistas que representan la población de la región.

Los resultados totales del estudio serán entregados en un informe a los Presidentes que asistan a la II Cumbre Americana a celebrarse en Santiago de Chile en abril de 1998.

Esta es la tercera medición anual que realiza el **LATINOBAROMETRO**, que comenzó en 1995 con el propósito de disponer de una serie de tiempo para conocer las opiniones y actitudes de los pueblos de la región hacia la política, la economía y la integración regional. El objetivo del **LATINOBAROMETRO** es disponer de una información que sea de interés para la opinión pública para el mejor conocimiento de sus pueblos y que se constituya en un instrumento de utilidad para los decisores

públicos y privados en el análisis necesario para la toma de decisiones.

El trabajo de campo en cada país fue realizado por institutos y empresas muy prestigiosas y que tienen una larga experiencia en este campo (Ver ficha técnica). Se entrevistaron en total 17.676 personas en los 17 países, con muestras nacionales urbanas de un promedio de 1200 casos por país. La metodología empleada está respaldada por los mayores expertos internacionales en el tema y ha recibido apoyo técnico del **EUROBAROMETRO**, que realiza de manera regular la Unión Europea para conocer las opiniones de sus pueblos desde comienzos de los años 70.

El **LATINOBAROMETRO** es un proyecto regional que se inició con el apoyo de la Unión Europea y que para esta medición ha contado con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), así como de gobiernos de la región e instituciones privadas.

La responsabilidad por el diseño de la encuesta, su ejecución, la interpretación de los resultados y el contenido de este Informe de Prensa corresponde a la **Corporación Latinobarómetro**, una corporación privada sin fines de lucro con sede en Santiago de Chile cuyo directora ejecutiva es Marta Lagos. Cuenta con un consejo académico que reúne a los especialistas latinoamericanos que participan en la ejecución del estudio y un consejo asesor internacional integrado por destacados expertos internacionales en estudios de opinión pública de Europa y los EE.UU.

Este informe contiene algunos de los resultados principales referidos a tres temas: las opiniones de los latinoamericanos sobre la integración económica y los acuerdos de cooperación e integración regional; el desarrollo político e institucional y el estado de la democracia; y la evolución económica general de América Latina.

La democracia y su desempeño

Apoyo a la democracia

En la región la democracia es el sistema político común en todos los países, con las excepciones conocidas. Muchos países tienen por primera vez un orden de libertades y tienen que construir las instituciones de la democracia sin una tradición de

estado de derecho, participación y de cultura cívica, que han tenido algunos. Asimismo, las nuevas democracias tienen que hacer frente al cambio económico para satisfacer las necesidades y expectativas frustradas de sus pueblos durante mucho tiempo. La democracia se encuentra así ante una explosión de expectativas políticas y económicas que muchos observan con interés y preocupación, que ha dado origen al desarrollo de los conceptos y estudios sobre la gobernabilidad de la democracia en América Latina. Este estudio entrega algunos antecedentes que ayudan a comprender el comportamiento de los pueblos respecto de éste problema.

Las nuevas democracias en América Latina tienen todavía un largo camino por recorrer hasta lograr un apoyo claramente mayoritario de sus habitantes a la democracia, como lo han logrado las democracias europeas. El buen desempeño de las democracias permite que esos apoyos aumenten con el paso de los años. Es así como vemos una tendencia al aumento respecto a 1996 a nivel regional en la preferencia por los regímenes democráticos de 61% en 1996 a 64% en 1997. En Sudamérica y México un 62% apoya la democracia, siendo mayor el apoyo en Uruguay -86%- y Argentina -75%- y menor en Ecuador -41%-, Paraguay -44%- y Brasil -50%-. Este apoyo más bajo a la democracia en diversos países va aparejado con que en algunos de ellos un porcentaje mayor a la media de la región apoya al autoritarismo, como es el caso de Paraguay donde en un año aumenta el apoyo al autoritarismo de un 26% a un 42% y México, donde aumentó en 8 puntos el apoyo al autoritarismo, llegando a un 31% entre su población.

En América Central el apoyo a la democracia llega a un 70%, 9 puntos más que en 1996. El mayor apoyo se presenta en Costa Rica -83%- y en Panamá -71%-, y el más bajo en Honduras -63%-, aunque su apoyo es mayor al promedio de Sudamérica y México.

Por su parte, los regímenes autoritarios tienen un apoyo muy bajo con un promedio de 17% en la región, de un 19% en América del Sur y México, mientras que un 14% en América Central.

Junto con ello se manifiesta una indiferencia por la forma de gobierno, que es una forma de manifestar el descontento con la democracia. Estos son los casos que declaran que "les da lo mismo" la forma de gobierno, que alcanza un 14% en Latinoaméri-

ca, un 12% en Centroamérica y un 15% en Sudamérica y México, encontrando su mayor apoyo en Ecuador -28%-.

En síntesis podemos concluir que el apoyo al sistema democrático es alto, pues supera el 60% en la región, pero no tan alto como las democracias establecidas en España, y con diferencias entre los países. Hoy día, a diferencia de 1996, compite con la democracia más la "indiferencia hacia el tipo de régimen" que el apoyo a un gobierno autoritario. *Con todo, la democracia es el único sistema de gobierno que tiene legitimidad en los pueblos de América Latina, aunque todavía hay un importante espacio para avanzar hacia una mayor adhesión a ella.*

La satisfacción con la democracia

Hay que diferenciar entre el apoyo al sistema democrático que constituye su legitimidad y la satisfacción con la manera cómo ésta funciona que es su eficacia.

En primer lugar hay que considerar que los niveles de satisfacción con la democracia son considerablemente inferiores a los apoyos que recibe el sistema democrático como tal, lo que significa que la gente apoya el sistema pero no está tan satisfecha con la manera como ésta funciona.

Ante la pregunta cuán satisfecho se encuentran los ciudadanos con el funcionamiento de la democracia observamos importantes cambios respecto 1996: en Sudamérica y México aumentan de 27% a 36 % en 1997 quienes están satisfechos con ella (en Centroamérica pasan de 27% a 49%), estando el 45% "no muy satisfecho" y 20% "nada" satisfecho. Es decir, que un 65% de la población de la región están poco o nada satisfechos con el desempeño de la democracia en la región. Hay que destacar que los únicos países de la región que tiene un nivel de satisfacción con el funcionamiento de la democracia superior al 60% son Costa Rica -68%- y Uruguay -64%-.

La insatisfacción con la manera como funciona la democracia se explica en parte porque otros indicadores muestran que la gente está convencida que quedan cosas por hacer para que haya democracia. Efectivamente, aunque hay una disminución respecto 1996, encontramos que en América del Sur y México un 79%, 4 puntos menos, y en América Central un 72%, 6 puntos menos, de

los encuestados afirman que “quedan cosas por hacer para que haya una plena democracia”, habiendo a nivel regional una disminución de 4 puntos de los que dicen que quedan cosas por hacer, quedando en 77%. Esto es particularmente alto en Brasil y Paraguay, en que el 90% comparte esta idea. Ello confirma la tesis de que lo que la gente espera de la democracia no son sólo un perfeccionamiento de sus instituciones, sino también una solución a los problemas sociales y económicos.

En consecuencia, existe una legitimidad de la democracia como sistema y a la vez una insatisfacción con su eficacia en el funcionamiento. Esto no quiere decir que la gente sea indiferente a los peligros que puedan presentarse. La gente es partidaria de mantener el orden pluralista, aún cuando considere que tiene muchos defectos. Hay un muy alto grado de adhesión al orden pluralista, aún cuando ello no se exprese en la satisfacción y en las altas expectativas económicas que ejercen una alta presión sobre el sistema.

Se presenta a continuación un índice que combina los niveles de apoyo con los niveles de satisfacción y que permite ordenar a los países en su actitud hacia la democracia. Los países que más apoyan y que más satisfechos están con ella son Costa Rica y Uruguay. Chile se sitúa entre los últimos lugares en el ranking.

En el caso chileno es la baja satisfacción que aunque aumentó de 27% en 1996 a 37% en 1997 sigue siendo minoritaria, así como el relativo bajo apoyo a la democracia por el alto grado de indiferencia (20%) respecto del tipo de régimen preferido, los factores que lo sitúan en un lugar tan bajo en sus actitudes hacia la democracia.

TABLA DE PERCEPCION DE LA DEMOCRACIA

Pais	Apoyo a la democracia ¹		Satisfacción con la democracia ²		Indice de percepción democrática ³	
	1996	1997	1996	1997	1996	1997
Costa Rica	80	83	51	68	66	76
Uruguay	80	86	52	64	66	75
Argentina	71	75	34	42	53	59
Panamá	75	71	28	39	52	59
Bolivia	64	66	25	34	45	50
Ecuador	52	41	34	31	43	36
Perú	63	60	28	21	46	41
Venezuela	62	64	30	35	46	50
Nicaragua	59	68	23	50	41	60
Colombia	60	69	16	40	38	55
El Salvador	56	66	26	48	41	57
Honduras	42	63	20	50	31	57
Paraguay	59	44	22	16	41	30
Guatemala	51	48	16	40	34	44
Brasil	50	50	20	23	35	37
Chile	54	61	27	37	41	49
México	53	52	11	45	32	49

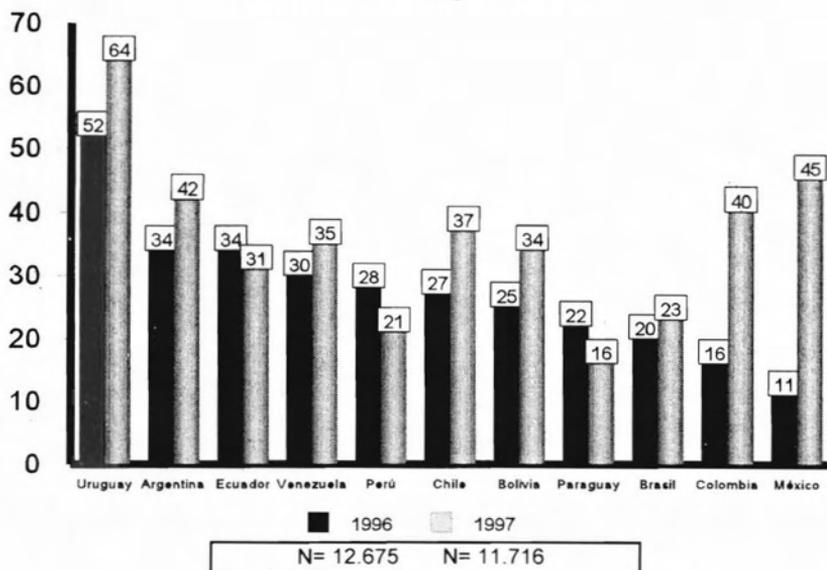
¹ Porcentaje de respuestas que corresponden a quines estuvieron de acuerdo con la frase, "Democracia es preferible a otra forma de gobierno".

² Porcentaje de respuestas corresponden a la suma de las alternativas "muy satisfecho" y "más bien satisfecho", a la pregunta, "En general, ¿Ud. diría que está muy satisfecho, más bien satisfecho, no muy satisfecho, o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en [país]?"

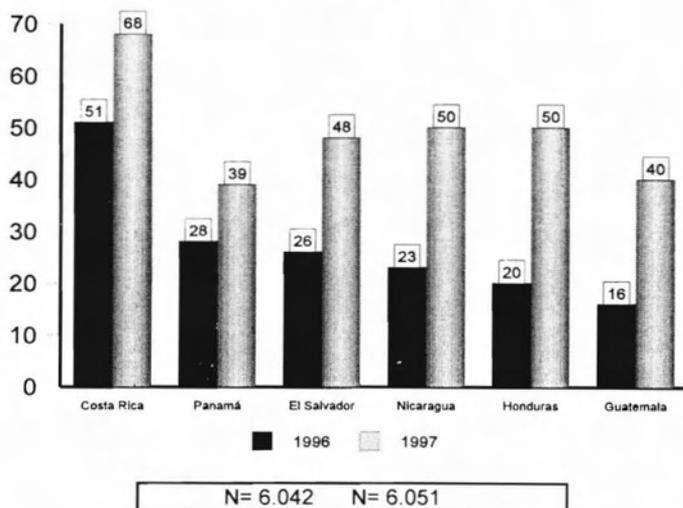
³ Promedio de porcentajes de las dos columnas anteriores.

Satisfacción con la Democracia

Sudamérica y México



Centroamérica

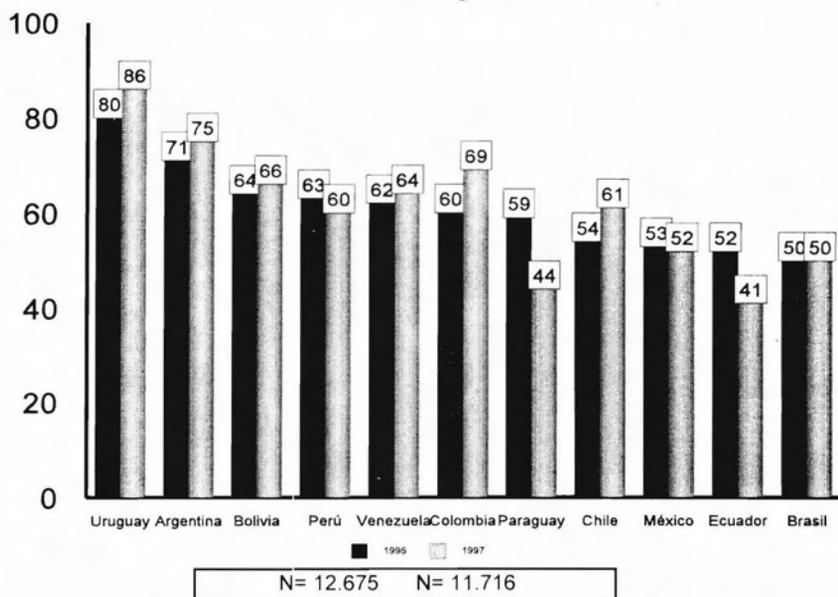


P. En general ¿Diría Ud. que está muy satisfecho, más bien satisfecho, no muy satisfecho o nada de satisfecho con el funcionamiento de la democracia en (país)?
 Aquí están sumados "Muy satisfecho" y "Más bien satisfecho".

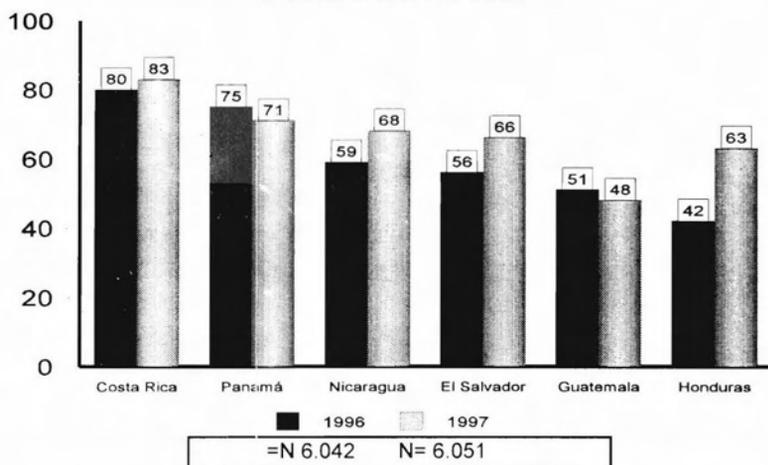
Fuente: Latinobarómetro 1996-1997

Democracia es preferible

Sudamérica y México



Centroamérica

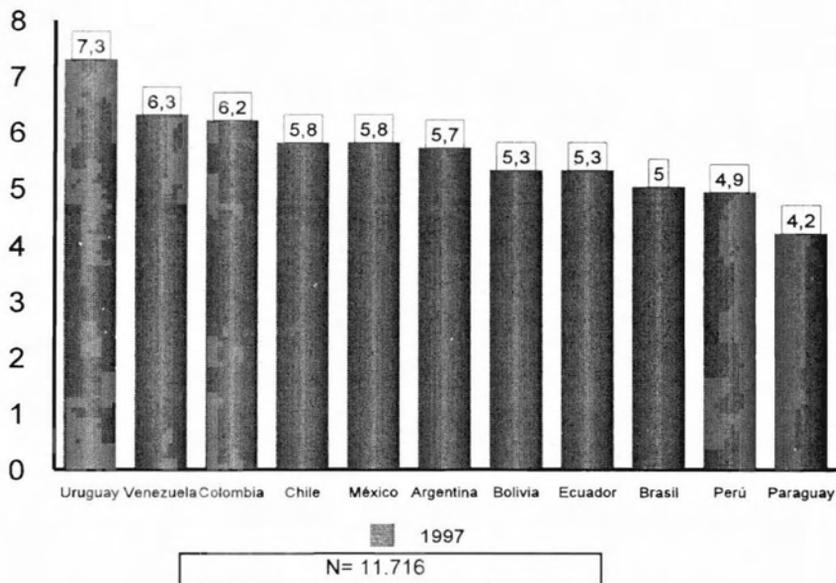


P. ¿Con cuál de las siguientes frases está Ud. más de acuerdo? La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno. En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático. A la gente como uno, nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático.

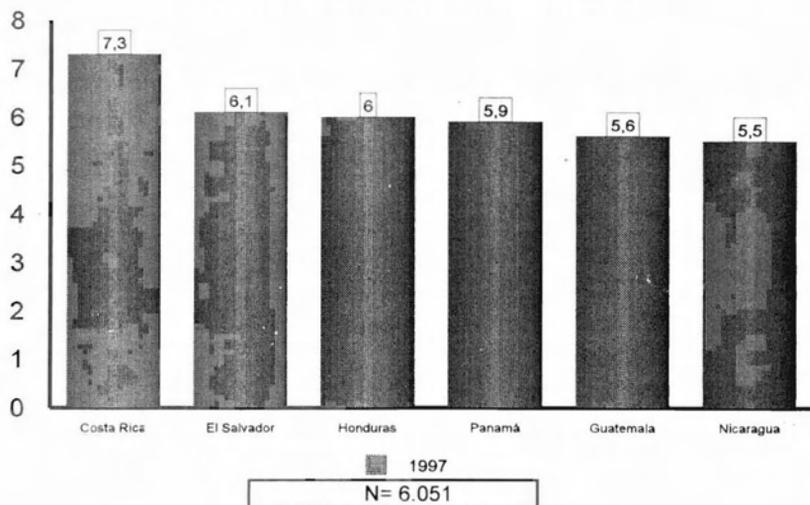
Fuente: Latinobarómetro 1996-1997

Escala de la democracia

Promedio Sudamérica y México



Promedio Centroamérica



P. Con la misma escala de 1 a 10, le pedimos evaluar cuán democrático es (país). El "1" quiere decir que (país) no es democrático y el "10" quiere decir que (país) es totalmente democrático ¿Dónde pondría Ud. a país?

Fuente: Latinobarómetro 1997.

La economía y sus expectativas

Expectativa futura del país y personal

En comparación a 1996 mejora la evaluación que los entrevistados hacen de la economía de sus países y mejora aún más la imagen de la situación económica personal y familiar. Las encuestas muestran que los ciudadanos evalúan mejor su propia situación económica que la del país.

Respecto a la situación económica futura de los países, que refleja la expectativa futura sobre la economía, aumenta el porcentaje de quienes creen que dicha situación mejorará, de 21% a 23% en Sud América y México y de 12% a 20% en Centro América.

Se producen fuertes caídas en el optimismo en Perú (10 puntos) y sobre todo en Ecuador (15 puntos) quedando en 20% y 12% respectivamente los que esperan mejoras en situación económica del país. El aumento más importante del optimismo se verifica en México (14 puntos) donde llega a 28% el porcentaje que espera mejoras. Otros aumentos se dan en Bolivia y Venezuela (8 puntos), Argentina y Colombia (6 puntos), Uruguay (4 puntos) y Paraguay (1 punto).

La evaluación económica personal es mucho más positiva que la evaluación que los propios ciudadanos hacen de la economía del país. Es decir que su expectativa es ir más rápido y mejor que el promedio del país, lo que crea una presión de resultados sobre los desempeños de los gobiernos y de los sistemas.

Se produce además un aumento del optimismo económico personal entre 1996 y 1997, pues saltan del 30% al 36% los que opinan que en los próximos 12 meses la situación económica personal y de su familia será mejor que la que tiene ahora.

También hay discrepancias en el optimismo sobre el futuro de la economía del país y la personal en favor de esta última en todos los países de América del Sur, especialmente en Brasil y Colombia, en que la diferencia es de 20 y 28 puntos respectivamente en favor del optimismo personal, que es compartido por el 54% de los ciudadanos. También es alta la diferencia en Ecuador y Venezuela. Incluso en el Perú la diferencia es 11 puntos en favor del optimismo personal, que llega al 34%. En América del Sur, la discrepancia es de 13 puntos, pues llega al 36% los que piensan

que la situación económica personal y de su familia será mejor en los próximos doce meses. También hay una diferencia a favor del optimismo económico personal en América Central, especialmente en Guatemala (19 puntos) y Costa Rica y Panamá (11 puntos respectivamente).

En resumen las expectativas económicas en América Latina han aumentado tanto para lo que los ciudadanos esperan del conjunto del país como lo que los ciudadanos esperan que les suceda a ellos.

La expectativa personal ha crecido sin embargo más que la expectativa del país, lo que crea presiones sobre los sistemas.

Percepción de progreso o estancamiento

Más allá de las expectativas personales y del país en el futuro inmediato del año que viene, existe la visión a mas largo plazo respecto de si el país en su conjunto progresa o no.

Ante la pregunta si el país está progresando, está estancado o en decadencia, se verifica un pequeño empeoramiento en la imagen de los países de Sudamérica y México, pues hay un descenso de 6 puntos de los que dicen que está progresando, quedando en un 23%, en tanto que para América Central disminuyen de 45% a 34% los que creen que hay progreso.

Haciendo el análisis con el saldo neto (que se produce al restar "está progresando" y "está en decadencia") vemos que es muy alto en Chile -34- y Perú -25-, con una media positiva de 2 puntos en la sensación de progreso en general para la región. Las percepciones negativas de progreso son altas en Paraguay y Ecuador (-27 y -23 respectivamente).

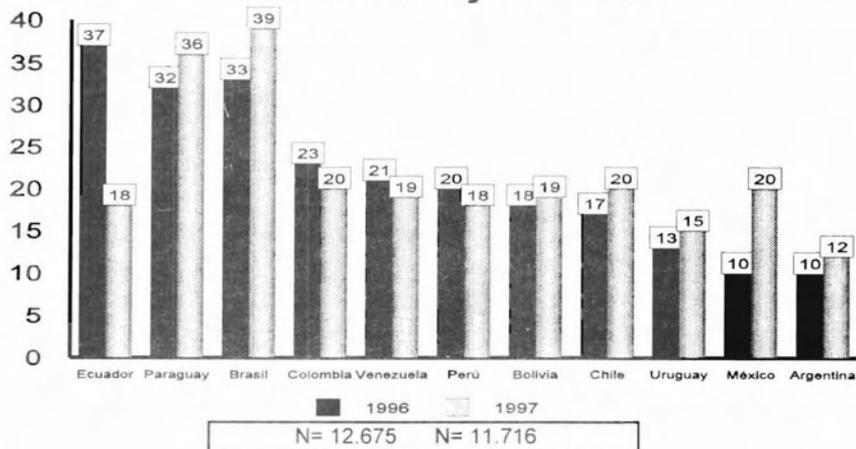
En Centro América hay un cambio de la percepción de la situación, pues ésta es positiva, contrariamente a lo observado en 1996, alcanzando un saldo de 17 puntos. Hay percepción de progreso positiva en mayor medida en Panamá, El Salvador y Nicaragua (29, 25 y 24 puntos respectivamente), que en Costa Rica (1).

En total hay 6 países sudamericanos y ninguno centroamericano que tienen percepciones negativas de progreso, los otros 10 países tienen percepciones positivas de progreso. *Es decir, que se puede concluir que América Latina tiene una percepción positiva*

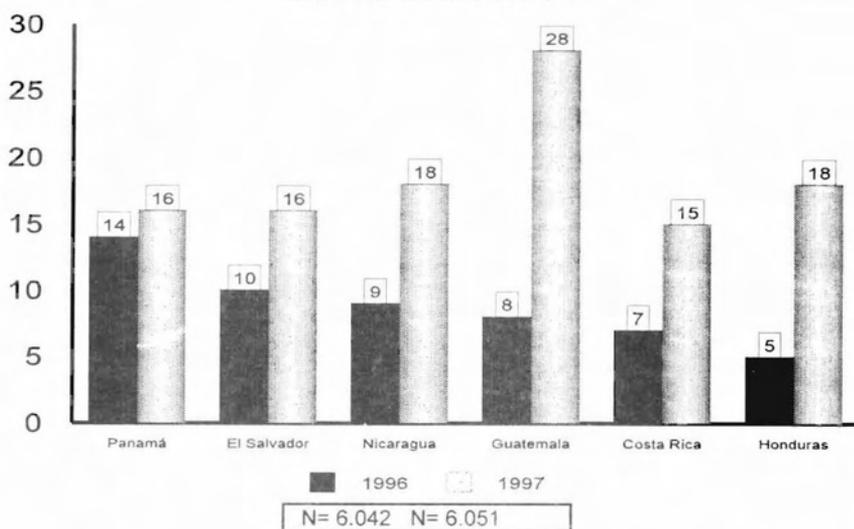
y moderada de progreso, aunque hay importantes diferencias entre los países.

Situación económica familiar comparada con el año pasado

Sudamérica y México



Centroamérica



P. ¿Considera Ud. que su situación económica familiar y la de su familia es mejor, igual o peor que hace doce meses? Aquí sólo "Mejor".
Fuente: Latinobarómetro 1996-1997.

Percepción sobre el comercio y los pactos internacionales Apoyo a la integración

En general, hay una amplia mayoría de ciudadanos en favor de la integración económica del subcontinente. A nivel regional se observa que, en comparación con el año pasado hay además un gran aumento de los que están a favor de la integración, los que suben 20 puntos, llegando a 78%, en tanto que disminuyen 10 puntos los que están en contra, llegando al 11%.

En comparación con 1996 se han observado en América del Sur y México un aumento de 15 puntos de los ciudadanos que están a favor de la integración, llegando al 78%, y una disminución de 7 puntos de los que están en su contra (12%), habiendo un 10% que no sabe o no responde. Este apoyo es diverso en los países. Los mayores apoyos se encuentran en Colombia -91%-, Bolivia, Chile, Argentina -83%-, Ecuador y Perú

-82% y 81% respectivamente-, en tanto que los apoyos más débiles se encuentran en Paraguay -58% (el único país en donde disminuyó el apoyo a la integración)- México -62%- y Brasil -71%-

En América Central, las expresiones de apoyo a la integración tuvieron una subida abrupta de 32 puntos. En efecto, mientras el año pasado apenas el 48% estaba a favor de una integración, en 1997 lo está el 80%. El mayor apoyo a la integración se encuentra en Nicaragua y Honduras -89% y 87% respectivamente- y el menor apoyo se da en Panamá -72%- y El Salvador -78%-.

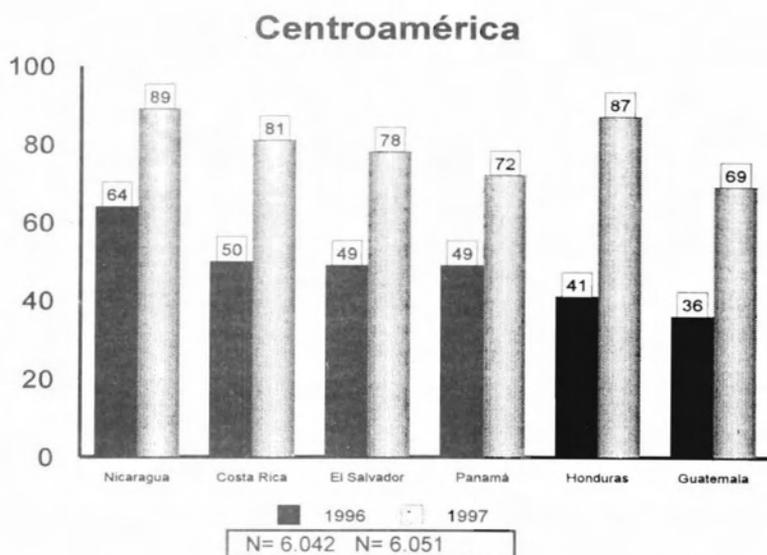
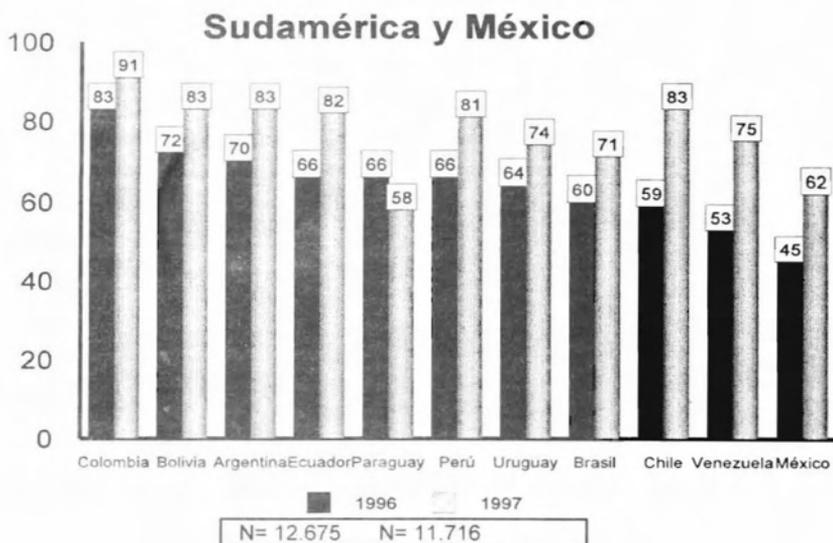
En síntesis, la integración regional está en 1997 en mejor pie que en el año anterior en cuanto a su respaldo por la opinión pública.

Conocimiento de los acuerdos regionales

Los acuerdos comerciales mantiene un grado de conocimiento entre la población de Sudamérica y México similar al que tenían el año pasado: 55% de la población de dicha región dice conocer el Nafta (igual el año pasado) y 49% dice conocer el Pacto Andino (47% el año pasado) y en el caso del Mercosur se produce un aumento de 6 puntos entre quienes dicen conocerlo o haber oído hablar de él, pasando dicho porcentaje del 51% al 57% e instalándose así como el pacto de integración comercial más conocido por los habitantes de Sudamérica y México.

En Centroamérica se producen aumentos de quienes dicen conocer el Nafta, el Mercosur y el Pacto Andino. Este aumento es de 8 puntos para el caso del Mercosur, 7 puntos para el caso del Nafta y 4 puntos en el caso del Pacto Andino. De esta forma sigue siendo el Nafta el pacto más conocido entre los habitantes de Centroamérica (52%, contra el 30% del Mercosur y 24% del Pacto Andino).

Opinión sobre la integración económica de América Latina



P. En general, ¿Está Ud. a favor, o en contra de la integración económica de los países de América Latina? Diría Ud. que está muy a favor, algo a favor, algo en contra, muy en contra. Aquí sólo "A favor". En 1997 se sumaron las alternativas "Muy a favor" y "Algo a favor".

Fuente: Latinobarómetro 1996-1997.

FICHA TÉCNICA 1997

País: **Argentina**
 Empresa: MORI Argentina
 Metodología: Muestra probabilística de hogares, con cuotas de edad y sexo en la selección del entrevistado
 Muestra: 1196 caso Error Muestral: +/-3%
 Representatividad: 48% del total de la población

País: **Bolivia**
 Empresa: Equipos Consultores
 Metodología: Muestra probabilística de hogares, con cuotas de sexo y edad en la selección del entrevistado
 Muestra: 796 casos Error Muestral: 3.5%
 Representatividad: 32% de la población total del país (53% de la población urbana)

País: **Brasil**
 Empresa: Vox Populi
 Metodología: Muestra por cuotas
 Muestra: 1000 casos Error Muestral: 4% para un nivel de confianza del 95%
 Representatividad: 31.8% de la población total del país

País: **Chile**
 Empresa: MORI Chile
 Metodología: Selección aleatoria del hogar, selección del entrevistado por cuota (edad y sexo)
 Muestra: 1200 casos Error Muestral: 2.8% para un nivel de confianza del 95%
 Representatividad: 67% del total de la población (77.5% de la población urbana)

País: **Colombia**
 Empresa: Yankelovich Partners International
 Metodología: Muestra Mixta (selección aleatoria de barrios, manzanas e individuos)
 Muestra: 1200 casos Error Muestral: 2.8% para un nivel de confianza del 95%
 Representatividad: 70% de la población urbana

País: **Costa Rica**
 Empresa: Borge y Asociados
 Metodología: Muestra probabilística, con cuotas para la selección del entrevistado
 Muestra: 1000 casos Error Muestral: 3%
 Representatividad: 100% del total de la población

País: **Ecuador**
 Empresa: Informe Confidencial
 Metodología: Muestra probabilística
 Muestra: 1200 casos Error Muestral: 5%
 Representatividad: 96% del total de la población

País: El Salvador
Empresa: Borge y Asociados
Metodología : Muestra probabilística
Muestra: 1000 casos **Error Muestral:** 3%
Representatividad : 99.4% del total de la población

País: Guatemala
Empresa: Borge Y Asociados
Metodología : Muestra probabilística
Muestra: 1000 casos **Error Muestral:** 3%
Representatividad: 70% del total de la población

País: Honduras
Empresa: Borge Y Asociados
Metodología: Muestra probabilística
Muestra: ~~1000~~ casos **Error Muestral:** 3%
Representatividad: 98.67% del total de la población

País: México
Empresa: MORI México
Metodología : Muestra por cuotas (aleatorio por conglomerado, controlando sexo y edad)
Muestra: 1105 casos **Error Muestral:** +/- 3%
Representatividad: 76% del total de la población (85% de la población urbana)

País: Nicaragua
Empresa: Borge y Asociados
Metodología: Muestra probabilística
Muestra: 1000 casos **Error Muestral:** 3%
Representatividad: 89.8% del total de la población

País: Panamá
Empresa: Borge y Asociados
Metodología: Muestra probabilística
Muestra: 1000 casos **Error Muestral:** 3%
Representatividad: 98.19% del total de la población

País: Paraguay
Empresa: Equipos Consultores
Metodología: Muestra probabilística de hogares, con cuotas de sexo y edad para seleccionar al entrevistado
Muestra: 575 casos **Error Muestral:** +/- 4 %
Representatividad: 47% del total de la población (94% de la población urbana)

País: Perú
Empresa: Apoyo, Opinión y Mercado
Metodología: Muestreo polietápico, probabilístico en las dos primeras etapas y por cuotas en la última etapa.
Muestra: 1054 casos **Error Muestral:** 3.1%
Representatividad: 52% del total de la población (72% de la población urbana)

País: Uruguay
Empresa: Equipos Consultores
Metodología: Muestra probabilística de hogares, con cuotas de sexo y edad para seleccionar al entrevistado
Muestra: 1189 casos **Error Muestral:** +/- 2,8
Representatividad: 80% del total de la población (90% población urbana y 10% población rural)

País: Venezuela
Empresa: DOXA
Metodología: Selección aleatoria, sistemática, polietápica, con cuotas de edad y sexo.
Muestra: 1200 casos **Error Muestral:** +/- 3% para un nivel de confianza de 95%
Representatividad: 57% del total de la población (85% de la población urbana y 15% de la población rural)

País: España
Empresa: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS)
Metodología: Polietápico, estratificado por conglomerados, con selección de las unidades primarias de muestreo (municipios), y de las unidades secundarias (secciones) de forma aleatoria proporcional y de las unidades últimas (individuos) por rutas aleatorias y cuotas de sexo y edad.
Muestra: 2500 casos **Error Muestral:** +/- 2% para un nivel de confianza del 95.5%
Representatividad: 100% del total de la población

POLITICA

Tendencias de participación electoral en Chile en 1997

*Patricio Navia*¹

Las elecciones parlamentarias de 1997 presentaron el nivel de participación más bajo desde 1988. Si bien es cierto en 1989 y 1993 las elecciones parlamentarias se realizaron conjuntamente con elecciones presidenciales y por lo tanto es lógico esperar un nivel de participación mayor que en aquellas donde sólo se renueva el Congreso, la baja tasa de participación electoral en 1997 fue el fenómeno más notorio de las elecciones recientes. Aquí pretendo analizar el fenómeno de la caída en la participación comparando los diferentes niveles de participación en las 19 circunscripciones senatoriales y en los 60 distritos del país. Comparo también los niveles de participación de 1997 con los de 1993. En el proceso identifiqué ciertas tendencias y patrones que nos pueden ayudar a entender las causas de los bajos niveles de participación electoral. Finalmente, identifiqué circunscripciones senatoriales y distritos electorales del país donde los niveles de participación se mantuvieron altos en relación a 1993 y donde

1 Agradezco el apoyo brindado por Eduardo Mercader, Sergio Miranda y Eduardo Rodríguez, todos afiliados con el Departamento de Ciencias de la Computación de la Universidad de Chile en distintas áreas, y a Enrique Evans, del Ministerio del Interior, por ayudarme a obtener los datos electorales de 1997 y de elecciones anteriores. También agradezco a José Miguel Sandoval por facilitarme datos censales. Estas ideas se han beneficiado y desarrollado gracias al aporte de Fernando Ayala, Ovid Harasich, José Miguel Sandoval, Patricio Mason, Mario Navarro, Bernardo Navia Olmedo y Ariana Linger.

bajaron, para así comenzar a entender las razones que explican la notoria baja en la participación electoral.

Por cierto, existe un desinterés generalizado entre los jóvenes para inscribirse en el registro electoral. En 1993, con un universo electoral de 8.925.000 millones de chilenos mayores de edad, 8.044.163 estaban registrados para votar. En 1997, aunque el universo de chilenos mayores de 18 años se situaba alrededor de las 9.425.000 personas, sólo 8.069.163 estaban registradas para votar. Esto significa que el número de electores aumentó en apenas 25.000 durante los 4 años, mientras que el número de personas con derecho a voto aumentó en casi medio millón. Hoy por hoy existen aproximadamente 1.400.000 chilenos que no están inscritos en los registros electorales.

Cabe señalar que para el plebiscito de 1988, de 8.075.000 chilenos en mayoría de edad, 7.435.913 estaban inscritos en los registros electorales. Esto quiere decir que mientras en 1988 el 92% de los chilenos en edad de votar estaban registrados, en 1997 esa cantidad se había reducido a sólo el 85,6%. Debido a que es imposible borrar de los registros electorales, tenemos la certeza de que son los jóvenes menores de 28 años donde se encuentra el más alto número de personas no inscritas en el padrón electoral. Pero aún dejando de lado el tema de los no inscritos, si nos concentramos sólo en el universo de votantes inscritos, notamos que el número de personas que votaron por un candidato a diputado de algún partido en las elecciones de 1997 fue de sólo 5.733.714 personas. Esta cifra es inferior a la registrada en 1993, cuando 6.738.889 personas emitieron votos válidos.

Para poner las cosas en perspectiva, recordemos que en 1988, 7.086.689 personas optaron ya sea por la opción Sí o por el No. Esto es un 95,3% de los inscritos para votar eligió entre las dos opciones ofrecidas. En 1993, en cambio, el 83,8% de los inscritos votó por algún candidato en particular. El grupo restante, equivalente al 16,2% de los inscritos decidió votar en blanco, nulo o no concurrir a las urnas. En 1997, sólo el 71,1% de los inscritos votó por algún candidato a diputado. El 28,9% restante anuló su voto, votó en blanco o no concurrió a las urnas. Cabe aquí señalar que para las elecciones de 1989 y 1993 se utilizaron los datos de las elecciones presidenciales, mientras que para las elecciones de 1997 se utilizaron los resultados de las elecciones para la cámara de diputados.

Tabla 1. Niveles de participación electoral en Chile. 1988-1997

Año	Poblac. 18 años y más	Inscritos Registro Electoral	Votantes	Votos Válidos	% Válido sobre inscrit.	% Válido sobre mayor de 18año	Nulos+ Blanco + Abst. de inscrit.
1988 PI	8075000	7435913	7251943	7186689	96,6	89	249,224
1989 Pr	8320000	7557537	7156916	6973815	92,3	83,8	183,101
1992 M	8775000	n.d.	n.d.	6419457	n.d.	73,2	n.d.
1993 Pr	8925000	8044163	7385016	6783859	84,3	76	1142141
1996 M	9250000	8073368	6944172	6183407	76,6	66,8	1889961
1997 Pa	9425000	8069163	6912161	5733714	71,1	60,8	2325459

n.d.=no están disponibles. 1988=plebiscito; 1989, 1993=presidencial y parlamentaria; 1992 y 1996=Municipal; 1997=Parlamentaria. Los datos de población me fueron facilitados por José Miguel Sandoval de la Universidad de North Carolina at Chapel Hill. Los datos de 1988 y 1989 vienen de FLACSO, 1989. Los datos de 1992-1997 me fueron facilitados por Eduardo Mercader y Enrique Evans, algunos de estos datos están en el sitio internet de las elecciones en: <http://www.elecciones97.cl>

¿A qué se debe esta baja estrepitosa en la participación electoral efectiva? Si bien es cierto en 1989 y 1993 hubo elecciones presidenciales (lo que presupone un mayor interés y una mayor participación), la participación electoral en 1997 fue menor incluso que en las elecciones municipales de 1996. Sin duda, el plebiscito de 1988 representó un momento de gran efervescencia política y eso explica los altos niveles de participación ese año. Del mismo modo, las elecciones presidenciales de 1989 fueron las primeras en casi 20 años y el ambiente plebiscitario aún se mantenía (Scully, 1995). No obstante, la caída en la participación electoral registrada desde 1988 en adelante merece atención y debe ser considerada como un elemento más en el clima de desencanto con la transición política que ha generado el Chile Actual (Moulian, 1997).

Pero los niveles de participación varían de región en región y de distrito en distrito. Es más, aunque en general la participación ha caído en todas las regiones y todos los distritos, la caída no ha sido uniforme. En ciertos lugares se ha expresado con mayor fuerza que en otros. Es por eso que aquí primero procedo a analizar las diferencias en participación electoral por regiones y distritos en 1997. Luego comparo las diferencias en la participación electoral entre 1993 y 1997.

Variación regional en participación electoral en 1997

Considerando sólo 1997, los niveles de participación regional no fueron homogéneos. Para efectos prácticos he considerado las Circunscripciones electorales en vez de las regiones para este análisis. Como se sabe, existen 13 regiones en el país y éstas están a su vez divididas en 19 circunscripciones senatoriales. El nivel de abstención nacional alcanzó al 13,7% (de 8.077.000 personas inscritas sólo concurrieron a las urnas 6.972.531). Pero si a ese grupo que no se presentó a votar le agregamos aquellos que habiéndose presentado a las urnas votaron en blanco o nulo (17,8% de aquellos que votaron), entonces nos encontramos con que 29% de aquellos inscritos para votar decidieron no concurrir a las urnas o votar nulo o blanco.

No obstante, si bien es cierto que la participación a nivel nacional alcanzó al 71% de los inscritos, las diferencias entre regiones fueron sustanciales. En las circunscripciones Metropolitana Oriente, Poniente, Cuarta, Quinta Cordillera, Sexta, Séptima Norte y Séptima Sur, el nivel de participación efectiva (votos válidos/inscritos para votar) superó el 73%. Por otro lado, en la Duodécima Región la participación efectiva fue de sólo 58,7%. Otras circunscripciones con bajos niveles de participación fueron Quinta Costa (64,1%), Tercera (64,5%) Undécima (65%) y Segunda (67%) (Ver Tabla 6).

Una consideración obvia es que aquellas regiones que tenían elecciones para senadores tendrían niveles de participación más altos. La lógica indicaría que, dado un mayor número de candidatos y por lo tanto una cantidad mayor de publicidad y actividad electoral, los votantes participarían en números más altos. La Tabla 2 nos indica que la presencia de candidatos al senado parece no haber tenido mayor ingerencia en los niveles de participación electoral efectiva. Aunque la cantidad de votos válidos en relación a la gente que concurrió a las urnas fue levemente mayor en aquellas regiones que no tenían candidatos al senado (una diferencia estadísticamente no significativa, por cierto), la participación electoral propiamente tal (votos válidos/inscritos) fue menor en las regiones sin elecciones senatoriales (la diferencia es, no obstante, estadísticamente irrelevante).

dos/inscritos) fue menor en las regiones sin elecciones senatoriales (la diferencia es, no obstante, estadísticamente irrelevante).

Tabla 2. Participación electoral por tipo de región

Regiones	Inscritos	Votantes	Votos	% Válidos	Válidos %
No Eligen	2.282.808	1.934.421	1.572.953	82,87	68,61
Eligen Senadores	5.795.035	5.038.110	4.160.761	82,24	69,73

Consideraciones de carácter geográfico tampoco parecen tener mayor relevancia; las regiones de menor participación electoral son, en orden, la Duodécima, Quinta Costa, Tercera y Undécima. Consideraciones económicas tampoco parecieran ser las que pudieran explicar el fenómeno. Las Circunscripciones de la Novena Región, la más pobre del país, presentaron niveles de participación del orden del 69,5%. Mientras que regiones económicamente más avanzadas, como la Duodécima o la Segunda presentaron niveles de participación menor. Problemas de carácter político podrían ser esgrimidos para explicar los bajos niveles de participación en la Quinta Costa y Duodécima regiones, pero las regiones que experimentaron mayor volatilidad política en años recientes (Octava Sur -problema del carbón- y Cuarta -terremoto de 1997-) tuvieron niveles de participación más altos.

Variación distrital en participación electoral en 1997

Si bien es cierto el análisis por circunscripción electoral nos demuestra que los bajos niveles de participación no fueron uniformes a través del país, el análisis no nos ayuda mucho a entender el por qué de las diferencias en niveles de participación. Un análisis por distrito nos ofrece mejores posibilidades.

Como nos indica la Tabla 7, los distritos con más altos niveles de participación efectiva fueron La Florida (26), Las Condes (23), Quinta Normal (18), Los Andes (11), Rengo (33), La Reina (24), Pichilemu (35), Ñuñoa-Providencia (21), Iquique (2) y Talagante

otros distritos como el 18, 11 y 33 se ubican entre los menos privilegiados en ese ámbito a nivel nacional.

De hecho, si consideramos que sólo 7 distritos presentaron un nivel de participación de más de 76% (5% sobre el promedio nacional) y que por otro lado 9 distritos presentaron niveles de participación menores de 66% (5 por ciento bajo el promedio nacional), podemos argumentar que la mayoría de los distritos se agrupó en torno al promedio nacional.

Vale la pena, entonces, observar detenidamente los distritos donde la participación alcanzó niveles particularmente altos o niveles particularmente bajos. De los 10 distritos de alta participación mencionados arriba, los primeros 7 distritos presentaron niveles de participación igual o superior al 70,1% (promedio nacional). Esos 7 distritos son en cierta medida sustancialmente diferentes al resto del país. En los distritos 18, 11 y 33 la Concertación dobló a la UPCh con sus votos. En los tres distritos también fue el candidato del sector PPD-PS quien obtuvo una mayoría sustancial de los votos (diputados Girardi, Avila y J.P. Letelier respectivamente). En Las Condes (23) fue la UPCh que dobló a la Concertación en votos, de hecho aquél fue el único distrito en el país donde la UPCh logró doblar a la Concertación. En Pichilemu (35), la UPCh no obtuvo representación pues María Ovalle, la candidata de la UCCP, esposa del único senador de la colectividad y ex-candidato presidencial Francisco Javier Errazuriz, logró un escaño en la cámara de diputados, imponiéndose en el conteo de votos a aquellos sumados por la UPCh. En Rancagua (32) fue el único otro distrito donde un candidato UCCP obtuvo representación parlamentaria. Allí el diputado Garcia-Huidobro salió re-electo. Finalmente, los distritos de La Reina (24) y La Florida (26) fueron los únicos dos distritos de alta participación donde los resultados electorales se asemejaron a la norma nacional: un diputado para la Concertación y un diputado para la UPCh. En La Reina (24) no obstante, los candidatos de la UPCh superaron a los de la Concertación a razón de 54% a 34%. La Reina (24) y Las Condes (23) fueron parte de los 12 distritos donde la votación combinada de los candidatos de UPCh superó a la Concertación. En La Florida (26), aunque los candidatos de la Concertación obtuvieron sobre el 60% de los votos, no lograron doblar los votos de los candidatos de UPCh, que superaron levemente el 30% de la

votación. Allí, entonces, la UPCh y la Concertación se repartieron los escaños.

Así pues, a grosso modo, los 7 distritos de mayor participación se caracterizaron por apoyar a la Concertación por sobre el promedio nacional (18, 11, 33 y aunque menos exitosamente también 26), por un alto nivel de apoyo a los candidatos de UPCh (23 y 24) o por un nivel de apoyo alto a candidatos externos (35). Donde la Concertación es fuerte, las tasas de participación son más altas. O bien, donde las tasas de participación son más altas, la Concertación tiende a ser más fuerte. En los cinco distritos de mayor participación, la Concertación dobló a la UPCh en 3. Mientras que en los 55 distritos restantes, la Concertación sólo logró doblar a la UPCh en siete distritos. Todo parece indicar que la fuerza de la Concertación y las tasas de participación altas van de la mano, aunque por las restricciones metodológicas de este estudio no podemos aventurar a sugerir cuál es la causa.

Otra variable que debe ser considerada es la que se refiere a los candidatos que se presentan a re-elección. Varios estudios indican que los políticos electos en ejercicio tienen mayor probabilidad de salir vencedores que sus contendientes (Gelman y King, 1990; King y Gelman 1991; Alesina 1995; Fiorina 1989). En los 7 distritos de mayor participación se presentaron 7 candidatos a re-elección, mientras que en los 9 distritos de menor participación se presentaron 11 candidatos a re-elección. A nivel nacional, se presentaron 84 candidatos a re-elección, lo que nos da un promedio de 70% (84/120). En los distritos de alta participación el promedio fue de 50% (7 de los 14 diputados en ejercicio se presentaron a re-elección) mientras que en los de participación baja fue de 61%. O sea, tanto en los distritos de participación alta como en los de baja participación el número de candidatos que se presentó a re-elección fue inferior al promedio nacional.

La sola presencia de candidatos conocidos no fue suficiente para aumentar la participación, aunque tampoco puede explicar un posible desencanto con los diputados electos el 93, ya que en los distritos de menor participación la cantidad de diputados que se presentaban a re-elección fue menor que la media nacional. Las explicaciones más razonables tienen que basarse más que en el hecho de que iban a re-elección, en la popularidad de los candidatos. En los 7 distritos de mayor participación los candidatos que iban a re-elección eran de reconocida presencia nacional. En La

Florida (26) iban Carlos Montes (PS) y Mariana Aylwin (DC), en Quinta Normal (18) iba Guido Girardi (PPD), en Los Andes (11) se presentaba Nelson Avila (PPD), en Rengo (33) iba Juan Pablo Letelier (PS) y en La Reina (24), Tomás Jocelyn-Holt (DC) y Maria Angélica Cristi (RN). El fenómeno de reconocimiento de nombre, o tener un nombre reconocido por el electorado, que a menudo favorece a los diputados que se presentan a re-elección en este caso no favoreció en la misma medida a todos los diputados electos en 1993. Si bien es cierto otros diputados de reconocida presencia nacional obtuvieron menores niveles de participación en sus distritos, la mayoría de estos diputados ocupaba puestos de liderazgo en sus partidos políticos. Tal es el caso de los diputados Martínez y Espina en Providencia/Ñuñoa (21) y M. A. Saa en Conchalí (17), que ocupaban puestos de liderazgo en sus partidos y en la cámara de diputados.

Variación regional en participación electoral entre 1993 y 1997

La caída en los niveles de participación entre 1993 y 1997 no fue homogénea a través del país. Algunas regiones presentaron una caída mayor que otras, aunque el índice nacional fue de 85,1%. Esto es, la participación válida en 1997 alcanzó al 85,1% de lo que fue en 1993. Pero aquí también las diferencias entre circunscripciones electorales variaron entre un mínimo de 76,72% en la Quinta Región Costa y un máximo de 90,62% en la Undécima Región.

Las regiones donde se dio una caída más drástica en relación a los votos válidos de 1993 fueron la Quinta Costa, la Tercera y la Duodécima Región. Si bien es cierto dos de ellas no tenían elecciones senatoriales, la Duodécima Región sí tuvo elección senatorial. Por otro lado, las circunscripciones que presentaron una caída menor fueron la Undécima, Primera y Sexta. De ellas, sólo la Sexta Región tenía elecciones del senado. La Quinta Región Costa, Segunda y Duodécima Región ya han sido mencionadas arriba como ejemplos de poca participación nacional. Pero el caso de la Undécima Región merece mención especial pues aunque esa región sólo experimentó un 9,38% de caída en la participación en relación a 1993, su nivel de participación fue de un 65% sobre los inscritos para votar (Tabla 6). O sea, en la Undécima

ma Región la caída en los niveles de participación se venía dando desde antes. O en otras palabras, ahí no disminuyó el nivel de participación pues este ya estaba considerablemente bajo. En general no hay patrones claros que nos expliquen la caída en los niveles de participación entre 1993 y 1997 analizando las circunscripciones senatoriales.

Tabla 3. Variación regional en participación electoral entre 1993 y 1997

Región	Votos Válidos	Votos Válidos	Diferencia	Votos 1997/
I Región	162322	144297	-18025	889
II Región	196223	164425	-31798	8379
III Región	109678	87821	-21857	8007
IV Región	244261	214286	-29975	8773
V Cordillera	352928	296428	-56500	8399
V Costa	389975	299203	-90772	7672
RM Ponien-	1275985	1078949	-197036	8456
RM Oriente	1380505	1184559	-195946	8581
VI Región	369254	327857	-41397	8879
VII Norte	272366	236516	-35850	8684
VII Sur	159131	140556	-18575	8833
VIII Norte	509070	423556	-85514	832
VIII Sur	359660	301382	-58278	838
IX Norte	137066	119355	-17711	8708
IX Sur	247120	214381	-32739	8675
X Norte	244147	211023	-33124	8643
X Sur	219046	196786	-22260	8984
XI Región	37956	34396	-3560	9062
XII Región	72196	57938	-14258	8025
Total País	6738889	5733714	-1005175	8508

No obstante, el hecho de que algunas regiones tuvieran también la elección de senadores en 1997 y otras no, pudiera haber tenido cierto efecto en los niveles de participación en 1997. Como nos indica la Tabla 4, aquellas regiones que tuvieron elecciones de senadores en 1997 presentaron una caída levemente menor en los niveles de participación respecto a aquellas que tuvieron las elecciones a senadores en 1993. La diferencia no es

estadísticamente significativa pues apenas difiere del índice nacional observado de 85,1%. La elección de senadores no pareció haber tenido un efecto positivo para frenar la caída en la participación electoral por regiones entre 1993 y 1997. Nuevamente, un análisis por distritos electorales puede entregar mayor información sobre los factores que afectaron la caída en las tasas de participación entre 1993 y 1997.

Tabla 4. Variación de participación regional entre 1993 y 1997 por tipo de región

Tipo de región	Elecciones	Elecciones	Diferencia	Participación 1997
Elige Senadores 93	1868542	1572953	-295589	84,18
Elige Senadores 97	4870347	4160761	-709586	85,43
Total País	6738889	5733714	-1e+06	85,08

La caída en la participación electoral entre 1993 y 1997, entonces, no puede ser explicada por la presencia de elecciones de senadores. Un análisis por circunscripciones electorales, aunque beneficioso para hacernos ver que los niveles de participación no cayeron en forma uniforme, tampoco nos entrega evidencias concretas de razones que pudieran explicar la caída en la participación. Nos ocuparemos, entonces, de analizar la situación por distritos, pues estos nos ofrecen una visión más desagregada del fenómeno de participación.

Variación distrital en participación electoral entre 1993 y 1997

Como es sabido, la cantidad de votantes y de votos válidamente emitidos entre 1993 y 1997 disminuyó considerablemente. La Concertación bajó su votación real entre 1993 y 1997. Y dentro de la Concertación la mayor caída se produjo dentro de la DC. Por otro lado la UPCh presentó dos fenómenos diferentes. Por un lado

de la Concertación la mayor caída se produjo dentro de la DC. Por otro lado la UPCh presentó dos fenómenos diferentes. Por un lado RN bajó sustancialmente y por otro la UDI subió levemente. No obstante cabe recordar que en 1993 la UDI compitió sólo en 30 distritos, mientras que en 1997 compitió en 47 distritos. Por lo tanto, el aumento de 11 mil votos entre 1993 y 1997 se debe en gran parte al mayor número de candidatos de la UDI en estas elecciones. Finalmente, la UCCP bajó considerablemente y el PC bajó levemente. El PH casi dobló su votación de 1993, aunque su total porcentual continúa bajo.

La Tabla 5 nos presenta las caídas en el apoyo electoral de los diferentes partidos. Aquí cabe mencionar que lo más importante parece haber sido la caída de más de 800 mil votos de la Concertación. Y como corolario de eso el notar que esos votos parecen no haber migrado a ninguno de los otros partidos políticos. Aunque se precisan análisis más cuidadosos y estadísticamente más sofisticados, podemos aventurarnos a sugerir que el crecimiento del voto nulo, blanco y la abstención perjudicaron principalmente a la Concertación, a RN y a la UCCP, pero no beneficiaron a nadie con excepción del PH.

Tabla 5. Participación electoral en 1993 y 1997. Cámara de Diputados

	Diputa- dos 93	%	Diputa- dos 97	%	Diferencia
PDC	1.827.373	27,1	1.317.441	23,0	-509.932
PS	803.719	11,9	636.357	11,1	-167.362
PPD	798.206	11,8	719.575	12,6	-78631
PRSD	254.214	3,8	179.701	3,1	-74513
Ind. Concertac.	49.764	0,7	45.288	0,8	-4476
RN	1.098.852	16,3	962.247	16,8	-136.605
UDI	816.104	12,1	827.324	14,5	11.220
Ind. UPCh	337.506	5,0	287.871	5,0	-49.635
UCCP	216.639	3,2	112.587	2,0	-104.052
PC y aliados	430.495	6,4	428.838	7,5	-1.657
PH	96.195	1,4	166.569	2,9	70.374
Independiente	7.104	0,1	39.916	0,7	32.812
Total	6.736.171	100	5.723.714	100	-1.012.457

Concertación: (PDC=Partido Demócrata Cristiano; PS=Partido Socialista; PPD=Partido por la Democracia; PRSD=Partido Radical Social Democracia; Independientes Concertación) Union por el Progreso de Chile --UPCh--: (RN=Renovación Nacional, UDI=Unión Demócrata Independiente Independientes de UPCh) UCCP=Unión de Centro-Centro Progresista PC=Partido Comunista PH=Alianza Verde Humanista

La Tabla 8 nos muestra las diferencias en los niveles de participación entre 1993 y 1997, mientras que las tablas 9 y 10 nos muestran las diferencias en los niveles de apoyo para la Concertación y la UPCh entre 1993 y 1997. En relación a 1993, la caída en los votos válidamente emitidos fue de un 15%. Mientras que en 1993 se emitieron 6.736.171 votos válidos, en 1997 el número fue de sólo 5.723.714. La pérdida de votos en la Concertación explica más del 80% de esta caída.

Pero, ¿cuáles son las diferencias entre distritos que pueden ayudarnos a entender esta caída? ¿Hay patrones que podemos identificar analizando la caída en el nivel de participación entre los diferentes distritos?

Los distritos de menor caída electoral en relación a 1993 fueron Iquique (2), Chiloé (58), Carahue (51), Los Andes (11), Rengo (33), La Pintana (29), Constitución (38), Pichilemu (38), La Florida (26) y Coihaique (59). Mientras que los de mayor caída respecto a 1993 fueron Valparaíso (13), Copiapó (5), Quilpué (12), Viña del Mar (14), Santiago (22), Talcahuano (43), Concepción (44), Macul (25), Punta Arenas (60) y Arica (1).

Nuevamente los candidatos a re-elección no parecen haber tenido un gran efecto. Tanto en los 10 distritos de menor caída electoral como en los 10 distritos de mayor caída electoral se presentaron 14 candidatos a re-elección, un 70%, idéntico al promedio nacional. Los candidatos a re-elección no explican, como un factor homogéneo las diferencias en la caída de la participación electoral entre 1993 y 1997.

Lo que sí queda claro es que la diferencia entre distintos distritos fue significativa. Mientras en Iquique votó sólo un 2,1% menos que en 1993, en Valparaíso esa cifra alcanzó al 29,7%. Las explicaciones que aquí podemos ofrecer son obviamente tentativas, pero resulta curioso observar que 3 de los distritos de mayor caída se ubican en la Quinta Región (Valparaíso, Viña del Mar y Quilpué), dos en la Octava Región (Concepción y Talcahuano) y sólo dos en la Región Metropolitana (Santiago y Macul).

Veamos entonces si los niveles de apoyo para la Concertación y la UPCh por separado nos pueden ayudar a explicar la caída en la votación desde 1993. La Concertación subió su votación real en 8 distritos (ver tabla 9), mientras que la UPCh subió su votación real en 13 distritos (ver tabla 10). En sólo un distrito (59-Coyhaique) tanto la Concertación como la UPCh

subieron su votación. En los 39 distritos restantes tanto la Concertación como la UPCh bajaron su votación en relación a 1993.

La Concertación subió su votación respecto a 1993 en Iquique (2), Vallenar (6), Los Andes (11), Quinta Normal (18), Rengo (33), Villarrica (52), Puerto Varas (56) y Coyhaique (59). En cuatro de estos distritos (2, 11, 18 y 33) la Concertación dobló los votos de la UPCh y obtuvo los dos diputados. Los distritos 11, 18 y 33 ya se mencionaron arriba como casos donde la Concertación obtuvo una votación fuerte y donde esta votación fue producto principalmente del candidato del sector PPD-PS.

Por su parte, la UPCh subió su votación en Antofagasta (4), Conchalí (17), La Reina (24), La Florida (26), La Pintana (29), Talagante (31), Constitución (38), Chillán (41), Angol (48), Carahue (51), La Unión (54), Chiloé (58) y Coyhaique (59). Cabe destacar que cinco de esos distritos se ubican en la Región Metropolitana (17, 24, 26, 29 y 31) y sólo uno en el norte del país. Otros cinco distritos se ubican entre la Novena y la Undécima Región.

Un análisis cuidadoso de los distritos en cuestión nos muestra que en el caso de la UPCh, en 9 de esos distritos se presentaba un candidato a re-elección y sólo en 4 no se presentaba candidato a re-elección. Esto es, en un 70% de los casos donde la UPCh mejoró su votación se presentaban candidatos a re-elección, lo mismo que la media nacional. En el caso de la Concertación, por otro lado, en 7 de los 8 distritos donde la Concertación subió su votación se presentaban candidatos a re-elección. Esto nos da un 87,5%, bien por arriba de la media nacional.

Nuevamente cabe destacar que aunque en la gran mayoría de los distritos donde la Concertación subió su votación encontramos presencia de candidatos fuertes a re-elección. Sin duda que en la gran mayoría de los distritos donde candidatos de la Concertación se presentaron a re-elección la votación de la Concertación bajó. No obstante, ya que donde subió fue casi siempre lugares donde los candidatos de la Concertación iban a re-elección, nos atrevemos a sugerir que la presencia de candidatos fuertes a re-elección es un requisito necesario, aunque no suficiente, para elevar los niveles de participación, o al menos para disminuir su caída.

Conclusiones

Aunque se precisan estudios aún más profundos en cada uno de los temas aquí discutidos, podemos aventurar tres conclusiones generales sobre los niveles de participación electoral entre los chilenos. Primero, los niveles de participación electoral efectiva han venido cayendo continuamente desde 1988. Las elecciones de 1997 representaron el punto más bajo, pero sin duda no son las primeras ni las únicas donde el nivel de participación ha caído. Segundo, las caídas en el nivel de participación afectan a todos los partidos, pero más que nada golpean a la Concertación. Por otro lado, donde los niveles de participación son altos, los candidatos de la Concertación tienden a salir favorecidos. El supuesto aumento electoral del PC y de la UDI sólo representa una mantención de la fuerza electoral de estos partidos (y en el caso de la UDI causada en gran parte por haber competido en más distritos que en 1993) que, a diferencia del resto, no se vieron afectados por las caídas en el apoyo electoral. Y tercero, aunque la caída en la participación se da a todo nivel y a través del país, esta caída no es uniforme. Es más, en ciertos lugares ya sea la Concertación o la UPCh mejoraron su votación y en ciertos otros distritos los niveles de participación apenas cayeron en relación a 1993.

Es misión y responsabilidad de los partidos y del mundo político nacional el sacar las lecciones que permitan revertir la tendencia a la baja en la participación electoral y lograr reencantar a la gente para que ésta vuelva a expresarse políticamente a través de las urnas. Después de todo, si queremos evitar que el Chile del próximo siglo sea una imagen aún más profundizada del Chile Actual que nos describe Moulian (1997), la participación activa en las decisiones políticas y sociales del país debe aumentar, radicalizándose así la democracia, ampliándola a todos los sectores e incluyendo a todos los chilenos.

Tabla 6. Participación electoral por circunscripción senatorial

Circuns-	Inscritos	Votantes	Votos Váli-	% Váli/votos	% Váli/Inscrit
I Región	212.586	169.661	144.297	85,1	67,9
II Región	245.409	199.158	164.425	82,6	67,0
III Región	136.054	110.024	87.821	79,8	64,5
IV Región	300.667	259.206	214.286	82,7	71,3
V Cordille-	420.920	375.796	296.428	78,9	70,4
V Costa	466.875	400.057	299.203	74,8	64,1
RM Po-	1.488.805	1.323.214	1.078.949	81,5	72,5
RM	1.593.733	1.408.178	1.184.559	84,1	74,3
VI	435.359	391.050	327.857	83,8	75,3
VII Norte	322.479	282.610	236.516	83,7	73,3
VII Sur	191.947	162.267	140.556	86,6	73,2
VIII Norte	611.452	528.191	423.556	80,2	69,3
VIII Sur	440.482	371.023	301.382	81,2	68,4
IX Norte	172.537	140.104	119.355	85,2	69,2
IX Sur	306.510	254.579	214.381	84,2	69,9
X Norte	300.623	248.995	211.023	84,7	70,2
X Sur	279.819	234.548	196.786	83,9	70,3
XI Región	52.900	39.323	34.396	87,5	65
XII Región	98.686	74.547	57.938	77,7	58,7
Total	8.077.843	6.972.531	5.733.714	82,2	71,0

Tabla 7. Niveles de participación en las elecciones de 1997

30 Distritos de Mayor Participación Efectiva					30 Distritos de Menor Participación Efectiva				
Distrito	Total Votos	Total	Inscritos	Válidos %	Distrito	Total Votos	Total	Inscritos	Válidos %
	Válidos	Emitidos		Inscritos		Válidos	Emitidos		Inscritos
26-lflorida	133.524	153.370	167.956	79,50	54-la unión	71.207	83.225	100.208	71,06
23-lcondes	168.328	184.752	214.607	78,44	48-angol	62.517	71.793	88.018	71,03
18-qtanorm	174.520	202.530	223.122	78,22	41-chillán	105.210	126.121	148.308	70,94
11-losandes	95.994	111.040	123.114	77,97	19-recoleta	107.164	132.138	151.099	70,92
33-rengo	101.952	120.839	131.252	77,68	58-chiloé	63.643	73.465	89.819	70,86
24-lareina	121.215	14.774	157.987	76,72	28-sanmigue	147.998	185.904	209.836	70,53
35-pichilem	66.018	76.295	86.880	75,99	45-coronel	94.481	118.829	134.318	70,34
21-Nun/pro	162.710	182.023	21.242	75,24	25-macul	145.993	180.707	208.462	70,03
2-iquique	77.220	85.157	103.252	74,79	17-conchalí	140.457	175.068	202.228	69,45
31-talagant	132.026	164.436	176.771	74,69	6-vallenar	38.820	44.452	55.910	69,43
38-constituc	65.014	75.571	87.191	74,57	9-losvilos	55.060	65.160	79.530	69,23
39-linares	75.153	85.101	10.879	74,50	50-temuco	99.011	119.970	14.049	69,21
15-snanto	67.521	82.544	91.273	73,98	47-losangel	119.443	146.143	172.687	69,17
29-pintana	150.247	185.239	203.260	73,92	4-antofaga	99.692	120.212	144.706	68,89
51-carahue	61.072	68.451	82.931	73,64	22-stgo	103.907	122.996	152.030	68,35
32-rancagu	81.415	98.829	110.564	73,64	53-valdivia	70.614	83.706	103.784	68,04
34-snfernán	78.472	95.095	106.662	73,57	43-talcahuan	94.868	122.537	140.349	67,59

56-ptovaras	63.221	74.906	86.153	73,38	52-villarrica	54.298	66.144	80.530	67,43
42-sancarlo	101.476	118.685	138.806	73,11	57-pto montt	69.922	86.185	103.847	67,33
36-curicó	99.789	121.857	136.509	73,10	49-victoria	56.838	68.307	84.519	67,25
30-snbernar	126.452	158.859	173.904	72,71	44-concep	132.731	168.142	197.979	67,04
10-quillota	115.575	144.523	15.150	72,62	59-coyhai-	34.396	39.323	52.900	65,02
37-talca	71.713	85.190	98.779	72,60	14-viña	123.277	161.463	189.945	64,9
8-coquimbo	86.430	10.082	11.576	72,28	3-calama	64.733	78.943	10.603	64,34
20-cerrillos	185.630	230.912	257.828	72,00	46-arauco	76.729	98.776	119.487	64,22
40-cauquen	65.403	77.172	91.068	71,82	1-arica	67.077	84.512	109.334	61,35
27-lacistern	154.544	193.398	215.383	71,75	12-quilpué	84.859	120.231	138.656	61,2
7-laserena	72.796	88.971	101.576	71,67	5-copiapó	49.001	65.579	80.144	61,14
16-pudahue	108.793	136.264	151.823	71,66	60-p. arenas	57.938	74.547	98.686	58,71
55-osorno	69.202	82.071	96.631	71,61	13-valpo	108.405	156.023	185.657	58,39
Total País	5.733.714	6.972.776	8.077.757	70,98	Total País	5.733.714	6.972.766	8.077.757	70,98

Tabla 8. Diferencias en el nivel de participación entre 1993 y 1997

30 distritos de menor caída en participación					30 distritos de mayor caída en participación				
Distrito	Total	Total	Diferencia	97%93	Distrito	Total	Total	Diferencia	97%93
2-iquique	78.842	77.220	-1.622	97,9	45-coronel	109.115	94.481	-14.634	86,6
58-chiloé	68.100	63.643	-4.457	93,5	36-curicó	115.640	99.789	-15.851	86,3
51-carahue	65.928	61.072	-4.856	92,6	4-antofaga	115.825	99.692	-16.133	86,1
11-losandes	104.471	95.994	-8.477	91,9	52-villarrica	63.156	54.298	-8.858	86,0
33-rengo	111.200	101.952	-9.248	91,7	10-quillota	134.932	115.575	-19.357	85,7
29-pintana	163.900	150.247	-13.653	91,7	34-snfernán	91.818	78.472	-13.346	85,5
38-constituc	70.924	65.014	-5.910	91,7	30-snbernár	148.134	126.452	-21.682	85,4
35-pichilem	72.390	66.018	-6.372	91,2	21-nun/prov	191.438	162.710	-28.728	85,0
26-lflorida	146.810	133.524	-13.286	91,0	41-chillán	123.861	105.210	-18.651	84,9
59-coihaiqu	37.956	34.396	-3.560	90,6	20-cerrillos	218.757	185.630	-33.127	84,9
56-ptovaras	70.237	63.221	-7.016	90,0	53-valdivia	83.661	70.614	-13.047	84,4
42-sancarlo	112.865	101.476	-11.389	89,9	47-losangel	141.561	119.443	-22.118	84,4
23-lcondes	187.586	168.328	-19.258	89,7	50-temuco	118.036	99.011	-19.025	83,9
39-linares	84.043	75.153	-8.890	89,4	37-talca	85.802	71.713	-14.089	83,6
18-qtanorm	195.687	174.520	-21.167	89,2	27-lacistern	187.565	154.544	-33.021	82,4
15-snanto	75.720	67.521	-8.199	89,2	46-arauco	94.238	76.729	-17.509	81,4
6-vallénar	43.713	38.820	-4.893	88,8	19-recoleta	132.044	107.164	-24.880	81,2

8-coquimbo	97944	86430	-11514	88,2	17-conchali	173638	140457	-33181	80,9
16-pudahue	123475	108793	-14682	88,1	28-sanmigu	183049	147998	-35051	80,9
31-talagant	149935	13026	-17909	88,1	3-calama	80398	64733	-15665	80,5
24-lareina	137824	121215	-16609	87,9	1-arica	83480	67077	-16403	80,4
48-angol	71433	62517	-8916	87,5	60-p.arenas	72196	57938	-14258	80,3
54-la unión	81379	71207	-10172	87,5	25-macul	182333	145993	-36340	80,1
55-osorno	79107	69202	-9905	87,5	44-concep	167066	132731	-34335	79,4
9-losvilos	62980	55060	-7920	87,4	43-talcahua	120024	94868	-25156	79
7-laserena	83337	72796	-10541	87,4	22-stgo	134315	103907	-30408	77,4
40-cauquen	75088	65403	-9685	87,1	14-viña	160103	123.2 77	-36826	77
32-rancagu	93846	81415	-12431	86,8	12-quilpué	113525	84859	-28666	74,7
57-ptomont	80709	69922	-10787	86,6	5-copiapó	65965	49001	-16964	74,3
49-victoria	65633	56838	-8795	86,6	13-valpo	154152	108405	-45747	70,3
Total	7e+06	6e+06	-1e+06	85	Total	6736171	6e+06	-1e+06	85

Tabla 9. Fuerza electoral de la Concertación por distrito en 1993 y 1997

30 distritos de mayor fuerza electoral de la Concertación					30 distritos de menor fuerza electoral de la Concertación.				
Distrito	Conc-93	Conc-97	Dif	%Conc97	Distrito	Conc-93	Conc-97	Dif	%Conc97
18-qtanorm	122.256	126.088	3.832	56,51	40-cauquen	33.121	31.371	-1.750	34,45
11-losandes	59.044	64.396	5.352	52,31	9-losvilos	37.264	27.381	-9.883	34,43
33-rengo	66.941	67.636	695	51,53	57-ptomontt	42.860	35.479	-7.381	34,16
26-lflorida	96.228	82.048	-14.180	48,85	20-cerrillos	117.806	86.847	-30.959	33,68
45-coronel	72.008	65.353	-6.655	48,66	59-coyhaiqu	15.768	17.717	1.949	33,49
37-talca	55.133	47.843	-7.290	48,43	60-p.arenas	42.505	32.955	-9550	33,39
39-linares	54.222	47.260	-6.962	46,85	28-sanmigu	92.048	69.481	-22.567	33,11
42-sancarlo	84.755	64.829	-19.926	46,70	48-angol	37.084	29.118	-7.966	33,08
8-coquimbo	64.618	52.545	-12.073	43,94	27-lacistern	109.903	70.418	-39.485	32,69
2-iquique	26.650	42.318	15.668	40,99	21-ñun/prov	78.737	70.496	-8.241	32,60
4-antofaga	75.560	58.443	-17.117	40,39	47-losangel	82.785	55.929	-26.856	32,39
3-calama	47.300	40.125	-7.175	39,88	19-recoleta	72.890	48.865	-24.025	32,34
49-victoria	36.648	33.403	-3.245	39,52	46-arauco	56.443	38.588	-17.855	32,29
50-temuco	66.198	56.211	-9.987	39,29	12-quilpué	54.830	43.512	-11.318	31,38
10-quillota	75.537	62.516	-13.021	39,28	34-snfernan	47.550	33.126	-14.424	31,06
17-conchalí	120.883	78.850	-4.033	38,99	35-pichilem	44.998	26.964	-18.034	31,04
55-osorno	48.333	37.673	-10.660	38,99	5-copiapó	35.183	24.701	-10.482	30,82

53-valdivia	45.597	39.945	-5.652	38,49	13-valpo	81.448	55.908	-25.540	30,11
6-vallenar	16.142	21.340	5.198	38,17	41-chillán	71.220	44.364	-26.856	29,91
29-pintana	100.928	75.958	-24.970	37,37	38-constituc	40.971	26.021	-14.950	29,84
54-la unión	47.700	36.717	-10.983	36,64	52-villarrica	23.013	23.806	793	29,56
44-concep	107.451	72.441	-35.010	36,59	30-snbernar	79.362	48.582	-30.780	27,94
22-stgo	76.825	55.310	-21.515	36,38	14-viña	67.658	53.052	-14.606	27,93
7-laserena	46.809	36.760	-10.049	36,19	51-carahue	31.971	23.025	-8.946	27,76
43-talcahua	59.659	50.466	-9.193	35,96	58-chiloé	32.957	24.296	-8.661	27,05
25-macul	107.605	74.723	-32.882	35,84	31-talagante	77.498	47.397	-30.101	26,81
56-ptovaras	26.685	30.624	3.939	35,55	24-lareina	66.516	40.856	-25.660	25,86
16-pudahue	73.817	53.105	-20.712	34,98	15-snanto	36.893	22.366	-14.527	24,50
32-rancagu	51.327	38.521	-12.806	34,84	23-lcondes	59.841	52.419	-7.422	24,43
36-curicó	62.224	47.039	-15.185	34,46	1-arica	51.867	25.074	-26.793	22,93
Total País	3.718.073	2.890.600	-827.473	35,78	Total País	3.718.073	2.890.600	-827.473	35,78

* La concertación logró doblar los votos de la UPCh en los siguientes distritos: 2, 3, 8, 11, 17, 18, 33, 37, 42 y 45. Por otro lado, en el distrito 23, la Concertación no obtuvo ningún diputado. Así entonces la Concertación obtuvo un total de 69 diputados.

Tabla 10. Fuerza electoral de RN-UDI por distrito en 1993 y 1997

Distritos de mayor fuerza electoral UPCh 1997					Distritos de menor fuerza electoral UPCh 1997				
Distrito	DERE-93	DERE-97	Diferen	%DERE97	Distrito	DERE-93	DERE-97	Diferen	%DER97
23-Icondes	1.239.201	106.787	-17.133	49,76	16-pudahuel	42.294	37.278	-5.016	24,55
51-carahue	31.222	35.659	4.437	43,00	43-talcahua	38.676	34.036	-4.640	24,25
24-lareina	59.651	64.458	4.807	40,80	22-stgo	49.876	36.353	-13.523	23,91
58-chiloé	30.183	34.928	4.745	38,89	12-quilpué	52.778	33.009	-19.769	23,81
31-talagant	58.564	67.556	8.992	38,22	25-macul	56.214	48.387	-7.827	23,21
21-ñun/pro	96.125	80.643	-15.482	37,29	49-victoria	25.100	19.340	-5.760	22,88
41-chillán	49.536	54.188	4.652	36,54	2-iquique	35.020	23.152	-11.868	22,42
38-constituc	24.839	31.401	6.562	36,01	4-antofaga	31.502	32.220	718	22,27
52-villarric	31.912	27.736	-4.176	34,44	44-concep	48.636	44.055	-4.581	22,25
40-cauquen	36.412	31.158	-5.254	34,21	28-sanmiguel	59.331	45.340	-13.991	21,61
56-ptovaras	34.232	29.366	-4.866	34,09	8-coquimbo	26.629	25.826	-803	21,60
48-angol	28.251	29.502	1.251	33,52	60-ptaarena	25.752	20.999	-4.753	21,28
30-snbernar	59.377	57.717	-1.660	33,19	20-cerrillos	86.180	53.975	-32.205	20,93
54-la unión	30.763	32.225	1.462	32,16	13-valpo	53.554	38.622	-14.932	20,80
27-lacistern	65.682	65.243	-439	30,29	37-talca	27.150	20.144	-7.006	20,39
14-viña	75.560	57.511	-18.049	30,28	36-curicó	45.016	27.329	-17.687	20,02
47-losangel	54.046	50.065	-3.981	28,99	11-losandes	36.460	24.173	-12.287	19,63
29-pintana	51.054	58.842	7.788	28,95	9-losvilos	16.368	15.229	-1.139	19,15

59-coyhaiqu	13.063	15.246	2.183	28,82	3-calama	27.661	18.596	-9.065	18,48
57-ptomont	34.952	29.399	-5.553	28,31	46-arauco	25.322	21.615	-3.707	18,09
6-vallenar	23.710	15.187	-8.523	27,16	17-conchalí	34.887	35.957	1.070	17,78
10-quillota	50.859	42.636	-8.223	26,79	5-copiapó	22.095	14.183	-7.912	17,70
55-osorno	26.854	25.594	-1.260	26,49	15-snanto	30.522	15.791	-14.731	17,30
7-laserena	30.938	26.829	-4.109	26,41	42-sancarlos	28.110	20.970	-7.140	15,11
50-temuco	46.588	37.060	-9.528	25,91	1-arica	27.726	16.291	-11.435	14,90
26-lflorida	42.404	43.005	601	25,60	32-rancagua	29.638	15.303	-14.335	13,84
34-snfernan	39.105	27.136	-11.969	25,44	33-rengo	38.875	17.517	-21.358	13,35
19-recoleta	49.401	38.050	-11.351	25,18	18-qtanorm	39.006	28.981	-10.025	12,99
53-valdivia	33.183	25.840	-7.343	24,90	35-pichilemu	25.092	11.178	-13.914	12,87
39-linares	27.201	24.915	-2.286	24,70	45-coronel	26.732	15.711	-11.021	11,70
Total País	2.471.789	2.077.442	-394.347	25,72	Total País	2.471.789	2.077.442	-302.430	25,72

* La UPCh dobló la votación de la Concertación en el distrito 23. Por otro lado, en los distritos 1, 15, 32, 35 candidatos independientes, proclives a la UPCh pero registrados como independientes o bien por la UCCP, lograron salir electos. La UPCh entonces obtuvo 47 diputados, y a ellos se pudieran sumar 4 independientes cercanos a la UPCh.

Tabla 11. Variación de la fuerza electoral de la Concertación y la UPCh en 1997 respecto a 1993

Distrito	Concertación97/Concertación93	UPCh97/	Distrito	Concertación97/Concertación93	UPCh97/
	%	%		%	%
1-arica	48,34	58,76	31-talagante	61,16	115,35
2-iquique	158,79	66,11	32-rancagua	75,05	51,63
3-calama	84,83	67,23	33-rengo	101,04	45,06
4-antofaga	77,35	102,28	34-snfernand	69,67	69,39
5-copiapó	70,21	64,19	35-pichilemu	59,92	44,55
6-vallenar	132,20	64,05	36-curicó	75,60	60,71
7-laserena	78,53	86,72	37-talca	86,78	74,20
8-coquimbo	81,32	96,98	38-constituc	63,51	12,64
9-losvilos	73,48	93,04	39-linares	87,16	91,60
10-quillota	82,76	83,83	40-cauquen	94,72	85,57
11-losandes	109,06	66,3	41-chillán	62,29	109,39
12-quilpué	79,36	62,54	42-sancarlos	76,49	74,60
13-valpo	68,64	72,12	43-talcahuano	84,59	88,00
14-viña	78,41	76,11	44-concep	67,42	90,58
15-snanto	60,62	51,74	45-coronel	90,76	58,77
16-pudahuel	71,94	88,14	46-arauco	68,37	85,36
17-conchalí	65,23	103,07	47-losangeles	67,56	92,63
18-qtanorma	103,13	74,3	48-angol	78,52	104,43

19-recoleta	67,04	77,02	49-victoria	91,15	77,05
20-cerrillos	73,72	62,63	50-temuco	84,91	79,55
21-ñun/prov	89,53	83,89	51-carahue	72,02	114,21
22-stgo	71,99	72,89	52-villarrica	103,45	86,91
23-lcondes	87,60	86,17	53-valdivia	87,60	77,87
24-lareina	61,42	108,06	54-la unión	76,97	104,75
25-macul	69,44	86,08	55-osorno	77,94	95,31
26-lflorida	85,26	101,42	56-ptó varas	114,76	85,79
27-lacisterna	64,07	99,33	57-ptó montt	82,78	84,11
28-sanmiguel	75,48	76,42	58-chiloé	73,72	115,72
29-pintana	75,26	115,25	59-coyhaique	112,36	116,71
30-snbarnar	61,22	97,2	60-ptá arenas	77,53	81,54
Total País	77,74	84,05	Total País	77,74	84,05

Los % indican la variación de la fuerza electoral de las dos coaliciones. A nivel nacional la Concertación obtuvo en 1997 un 77,74% de su votación de 1993. La UPCh obtuvo en 1997 un 84,05% de su votación de 1993.

Referencias Bibliográficas

- Alesina, Alberto. 1995. *Partisan Politics, Divided Government and the Economy*. Cambridge University Press.
- Caviedes, César. 1991. *Elections in Chile. The Road Toward Democratization*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Fiorina, Morris. 1989. *Congress. Keystone of the Washington Establishment*. New Haven: Yale University Press.
- FLACSO. 1989. Antecedentes Electorales. Volumen I. Documento de Trabajo N° 428, Septiembre de 1989. Santiago: Programa FLACSO-Chile.
- Gelman, Andrew and Gary King. 1990. "Estimating Incumbencia Advantage without Bias" *American Journal of Political Science* 34: 1142-64.
- King, Gary and Andrew Gelman. 1991. "Systemic Consequences of Incumbencia Advantage in Congressional Elections" *American Journal of Political Science* 35: 110-38.
- Moulian, Tomás. 1997. *El Chile Actual*. Santiago: ARCIS.
- Ministerio del Interior. *Elecciones 1997*. <http://www.elecciones.cl/>
- Scully, Timothy. 1995. "Reconstituting Party Politics in Chile" en Scott Mainwaring and Timothy Scully (ed) *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- Trujillo, Horacio. 1990. Los Partidos Políticos en América Latina. Partidos Políticos y Sistema de Partidos en Chile. Buenos Aires: CIEDLA.

Aproximaciones a la participación ciudadana

Marcela Noé

Patricia Correa

Soledad Jaña

Luis Vial

La participación ciudadana es un término en uso en el ámbito político nacional, con el cual, sin mayor elaboración conceptual, se suele hacer referencia principalmente a dos grandes temas o problemas del estado y su relación con la sociedad: la profundización de la democracia, especialmente con referencia al sistema político, y la reforma de la administración del estado o de la gestión pública, con especial énfasis en aumentar su eficacia. En un año de elecciones parlamentarias es natural que el debate sobre la participación ciudadana se haya concentrado en el sistema político. Como se sabe, en toda democracia el derecho político más básico es el de elegir y ser elegido y el ejercicio de la ciudadanía tradicionalmente se asimila con la periódica aprobación o desaprobación de la gestión de las autoridades políticas en los tiempos de renovación de éstas. No es de extrañar, entonces, haya despertado preocupación, la tendencia cada vez más marcada a la abstención de la población del ejercicio de este derecho político elemental, que se observó como uno de los resultados de dicho proceso electoral. Esta abstención se expresa entre otras formas, a través de la no inscripción en el registro electoral o de la emisión de votos en blanco por parte de aquellos ciudadanos inscritos, que cumplen con la obligación legal de votar, pero mantienen su indiferencia frente a la elección de los

candidatos. Este comportamiento puede interpretarse como señal de rechazo a la forma de designación o de selección de los representantes de la ciudadanía o más profundamente, como una voluntad de manifestar desinterés, no adhesión, o separación, de esa esfera de decisión política, la cual siendo determinante para el interés general, se estima que opera con móviles e intereses que no representan a los electores.

En torno a las elecciones, se avivó el debate sobre la crisis de representatividad de la institucionalidad democrática actualmente vigente. Se volvió a poner en cuestión el sistema electoral, la forma de constitución del Congreso, el papel y grado de poder de éste dentro del actual régimen exacerbadamente presidencialista, al igual que la calidad del desempeño de los parlamentarios como mediadores entre la ciudadanía y el estado. La mirada crítica se ha extendido hacia al sistema de partidos políticos, porque no ha reconstituido lazos sólidos de vinculación con la sociedad. Los partidos, por esto, han perdido credibilidad como órganos de articulación y representación de los intereses de la ciudadanía.

En la literatura sobre el tema se señala que esta crisis de representatividad es un fenómeno de ocurrencia común en las democracias actuales, dado que el estado como eje del sistema político, se sustenta en instituciones arcaicas e inflexibles frente a la velocidad de los cambios de la sociedad, provocados por los procesos de globalización del conocimiento, la economía, la comunicación y la cultura. Mientras la sociedad se diversifica y segmenta, la coordinación de la vida social contemporánea plantea exigencias crecientes de dinamismo, frente a las cuales, la institucionalidad política estatal no logra responder.

El reconocimiento del estado como "comunidad política" se ha debilitado, en la medida en que no se ve representado en él a la diversidad de valores, pensamientos e intereses de la sociedad civil. Por otra parte, la institucionalidad política no tiene la apertura y flexibilidad suficientes para hacer posible que los diversos sectores participen en la definición y proyección de lo que se considera como bien común o interés general de la sociedad.

Ante los problemas presentes del estado se enfatiza el otro eje de la relación estado-sociedad. Aquí, se alude a la participación ciudadana a través del fortalecimiento de la sociedad civil como campo de construcción de lo público, de la ciudadanía. Sin embargo, la sociedad civil también presenta grandes dificultades

como concepto orientador de la acción política, ya que engloba espacios de interacción entre actores sociales tan diversos, que pueden ir desde la familia, el barrio o vecindad, la escuela, el trabajo, los negocios, las corporaciones, las iglesias, las instancias de desarrollo de las ciencias y las artes, las asociaciones sociales voluntarias, hasta el conjunto indiferenciado de las agrupaciones sociales que dan vida a la sociedad contemporánea. De este modo, pareciera que el elemento de identidad común entre tan diversas organizaciones y procesos, sólo termina por definirse en forma negativa por su carácter de no-estado. Otro rasgo común es la precariedad de las organizaciones o la breve permanencia y estabilidad de su acción, lo que aparece más débil a la sociedad civil frente a la fuerza o poder de la intervención estatal en la sociedad.

Hasta aquí, se ha asociado participación ciudadana con la concepción más estricta de ciudadanía política como inclusión en el estado democrático. Otro sentido de ciudadanía se asimila con el derecho al uso de la administración estatal y los servicios públicos y aquí, la vinculación se establece con el estado en cuanto aparato de administración pública y su capacidad de gestionar con eficacia el desarrollo del país. En este contexto, el debate acerca de la reforma o modernización de la gestión estatal se dirige hacia dos temas principales: el de los papeles del estado y las responsabilidades de la ciudadanía en el desarrollo del país y el de la transformación de los estilos de gestión pública, en vistas de una acción estatal eficiente y eficaz, orientada a la optimización de sus resultados, los que deben traducirse en mayor bienestar para la ciudadanía.

Durante el año pasado el discurso "modernizador" del gobierno, enfatizó dos aspectos. Primero, el tema de la calidad de los servicios y segundo, el de la centralidad del usuario o del ciudadano que recurre o es provisto de servicios o de productos por parte del sector público.

Como se afirma al comienzo de este texto, sin que exista un concepto muy elaborado sobre participación ciudadana, en distintos sectores del gobierno se mencionan distintas modalidades de ésta, que van en una gradación desde: información, consulta, incorporación en la toma de decisiones, asociación o negociación, delegación de parte de la gestión, hasta transferencia total de la gestión. En general, hay más oferta de participación

en el discurso político del gobierno y en los enunciados de políticas sectoriales, que en la ejecución de ellas. Es decir, a partir del discurso político del gobierno pueden abrirse expectativas de proyecciones y orientaciones en favor de la participación, sin embargo estas se ven frustradas ante la falta de actitudes o predisposición a abrir espacios efectivos para que ésta se realice en los niveles de gestión operativa de las instituciones públicas, específicamente en su relación con la ciudadanía.

Potenciar la ciudadanía es hacer efectiva la calidad de sujetos de derechos y obligaciones que tienen los ciudadanos, lo cual no es una gracia otorgada por la burocracia pública, sino un derecho por construir. El campo de la formación de las políticas públicas, entendido como un proceso continuo desde la formulación hasta la evaluación de las políticas, puede ser un campo intermedio adecuado para avanzar en el proceso de construcción y fortalecimiento de la ciudadanía. Pero para ello, se requiere dar lugar a una participación mayor y más sustantiva de la ciudadanía en el debate donde se definen los asuntos de fondo sobre las políticas públicas del país. Sin embargo, este concepto de ciudadanía activa involucra reconocer que es una acción en el campo del poder, y que reflejará las luchas acerca de quiénes podrán decidir qué problemas se abordarán en la agenda pública y cuáles son los que se priorizan, tanto en referencia a los problemas comunes como a los problemas más particulares.

La actualización de esta concepción de participación ciudadana activa no es simple, plantea problemas para la gobernabilidad y el debido resguardo del interés general. Obliga a reconocer y manejar los conflictos de poder, en la medida que implica la apertura del estado a la intervención directa de los ciudadanos, lo que puede hacer más difícil la acción pública oportuna, porque hace más lento y complicado el proceso de decisión. Por otra parte, permite o puede abrir puertas y ventanas a la participación de intereses privados colectivos de la sociedad civil en la administración del estado o la gestión pública, lo que puede entrar en contradicción con la participación política en su sentido más estricto. Es decir, la apertura del estado en la formación de políticas públicas, también presenta problemas para la democracia representativa, porque puede hacer permeable el Estado a presiones corporativas, a presiones privadas, colectivas o particulares, las que pueden adquirir más peso en la decisión que

el interés general. Por otra parte, el cierre del estado y la estricta aplicación de la institucionalidad, esto es, el estricto apego al principio que la autoridad está elegida para mandar, para tomar decisión y para aplicarla, con el fin de salvaguardar precisamente el interés general, puede alejar al estado del control ciudadano y dar la impresión, entonces, de un estado hermético o burocrático.

La falta de un equilibrio adecuado entre apertura y cierre del estado ha contribuido a hacer perder la credibilidad en el sistema político, con los consiguientes fenómenos de apatía, retraimiento, desencanto de la participación ciudadana. Por otra parte, el proceso de modernización que podría ayudar a resolver en parte este tema, ha sido lento, contribuyendo a desprestigiar la administración estatal así como a desvirtuar su carácter de servicio público.

Luego de esta mirada general al tema de la participación ciudadana, haremos una breve aproximación a lo que hemos observado acerca de la participación en el ámbito del municipio, en el sector vivienda y urbanismo, para terminar con la seguridad ciudadana en el espacio local.

La participación ciudadana en el municipio

El tema de la participación ciudadana en el ámbito municipal ha sido recurrente desde que se inició el proceso de reforma del estado con la ley orgánica constitucional de municipalidades y las posteriores modificaciones a la misma. No obstante, se observa una discordancia entre el discurso oficial y la letra de la ley, que ponen énfasis en la participación, y las particularidades que se han producido en la puesta en práctica del proceso de participación.

En su definición, la reforma constitucional de 1991 especifica que las municipalidades son "corporaciones autónomas de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna". La reforma a la Constitución, aprobada por el Congreso en 1997, amplía y flexibiliza las posibilidades de participación, a través de los artículos 107 y 109 nuevos, estableciendo que cada municipio podrá instituir modalidades y formas

propias para asumir la participación en las actividades locales y aportando nuevos elementos, como la ampliación del concepto de consulta. A la idea del plebiscito, como mecanismo de consulta popular, se agrega ahora un nuevo tipo de consulta, no vinculante.

Sin embargo, si bien se producen iniciativas de participación de variada índole, éstas no se corresponden con las definiciones o lecturas de la ley y más bien se ubican en cada territorio, dependiendo de los distintos énfasis que plantee la autoridad política. Por otra parte, una gran cantidad de iniciativas no se configura como un producto derivado de una interacción controlada o que corresponda a un patrón de demandas de participación por parte de la ciudadanía. Diversos factores concurren como condicionantes en la gestión de la participación ciudadana: la variedad del sistema municipal chileno; las diferencias entre las grandes comunas urbanas y las comunas rurales pequeñas; la estructura municipal, que tiene un diseño orgánico que no está en relación con las demandas de participación; y, el tamaño de las plantas de personal, así como el perfil profesional de los funcionarios.

Pese a ello, se puede establecer de modo general, que la participación se da en tres áreas de acción: Primero, en algunos aspectos de las políticas sociales, a través de proyectos concretos presentados a los fondos concursables. En segundo lugar, en los instrumentos de gestión propios de cada comuna, como Plan de Desarrollo Comunal, Plan Regulador, Presupuesto, y en iniciativas de inversión social, donde se empiezan a desarrollar experiencias puntuales exitosas. En tercer lugar y más escasamente, a través de procesos de planificación, donde un tema ausente es el control y la evaluación de la gestión.

La necesidad de vincular los temas de planificación local con la participación es un asunto mencionado tanto por las organizaciones sociales locales como por los funcionarios y las autoridades municipales, porque es en el espacio de la planificación, en donde tiene una dimensión privilegiada el rol del ciudadano.

Mirada desde la sociedad civil, la participación en el nivel local puede ubicarse en cuatro ámbitos:

1. La participación que producen las organizaciones comunitarias territoriales, principalmente las juntas de vecinos, las cuales se rigen de acuerdo a la ley N° 18.893, que las define como aquellas cuyo objeto es promover el desarrollo de la comuna y de los intereses de sus representantes en el territorio respectivo, así

como colaborar con las autoridades del estado y de las municipalidades. En la práctica, las juntas de vecinos han asumido una dinámica propia, que puede tener o no relación con la intencionalidad municipal. Se han transformado en instancias de representación formal, sin una base social activa de sustentación, capaz de representar intereses locales y de viabilizar proyectos de adelanto local, pese a que el municipio pueda, en un determinado momento, generar los instrumentos adecuados para ello.

2. La participación generada por “movimientos” sociales emergentes, que se organizan por temáticas o en defensa de problemas locales, ecológicos, de deterioro del espacio, etc.

3. Los voluntariados con expresión local de movimientos que permanecen en el tiempo y que forman parte de un cuerpo social con tradición histórica, como los Bomberos, la Cruz Roja, los clubes de Rotarios y Leones. Estos se vinculan con el Municipio, fundamentalmente, a través de las donaciones que éste hace a este tipo de organizaciones.

4. La participación inducida por el municipio, a través de proyectos o acciones concretas para el desarrollo local, vía inversión, como los fondos concursables siguientes: los Fondos de Desarrollo Vecinal (FONDEVE), la modalidad Inversión Regional de Asignación Local (IRAL) del Fondo Solidario de Inversiones Sociales (FOSIS) y el Programa de Mejoramiento Urbano (PMU), el Programa de Mejoramiento de Barrios, los programas de vivienda y otros. Es en este tipo de participación donde se han dado los casos más exitosos y es el espacio donde las nuevas organizaciones emergentes se han superpuesto a las organizaciones comunitarias tradicionales.

Los actores sociales, sujetos de la participación, expresan una visión muy crítica de las políticas de participación ciudadana. Su discurso está sesgado por la “queja” hacia las políticas públicas del Estado, cuya representación local es identificada con la Municipalidad. Al mismo tiempo, la Municipalidad es percibida como el lugar donde van a pedir ayuda, es decir ven al Municipio como un otorgador de subsidios. Las críticas más frecuentes de los actores sociales, se refieren a los estilos burocráticos de la gestión, a la falta de interacción con las organizaciones sociales, a la debilidad de la propia estructura política y orgánica de la municipalidad. Esta visión es acompañada de una autocrítica, en relación a la falta de iniciativas de las propias organizaciones

sociales. Esta última, tiene que ver con la evolución de la participación en los últimos años con la frustración ante sus expectativas y con una percepción de discriminación por parte del municipio hacia uno u otro tipo de organizaciones.

Pese a que la capacidad propositiva es pobre, los propios actores plantean como posibles soluciones a los problemas de participación las siguientes: una mejor articulación entre los diferentes servicios públicos y las organizaciones sociales que responda a un conocimiento integrado de sus problemas a través de la definición de políticas y sistemas de participación que puedan interesar a diferentes grupos más allá de la participación por objetivos; lograr una participación ciudadana que permita potenciar las capacidades latentes de los diversos sectores sociales.

La participación en las políticas de vivienda y urbanismo

En el discurso oficial del sector de vivienda y urbanismo se plantea que la participación es uno de los pilares en el desarrollo de las políticas. Sin embargo, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) no ha llevado a cabo un desarrollo conceptual de la participación sino más bien se ha perfilado un trabajo en el plano de lo práctico en el cual la participación es en general apreciada positivamente.

Los directivos del MINVU plantean la dificultad para definir un concepto de participación dentro del campo de acción del Ministerio pues estiman que es algo complejo y amplio. De hecho desde el inscribirse en un programa habitacional o urbano hasta diseñar y ejecutar un programa o proyecto se pueden interpretar como expresiones de la participación.

A pesar de lo anterior es posible encontrar connotaciones o énfasis en referencia a la participación en los gobiernos de la Concertación. Hoy en día es posible decir que si bien la participación dentro del discurso sectorial es relevante no tiene la prioridad que tenía en los primeros años de la vuelta a la democracia. En esos tiempos la participación era percibida como un elemento vital dentro del proceso de democratización como una estrategia fundamental para canalizar las altas demandas sociales y hacer más transparentes los procesos como también para

legitimar las diferentes instancias del MINVU. Es por eso que se creó la estrategia de “abrir las puertas” y “mostrar el rostro de las autoridades” del MINVU. Con este mismo fin se creó la Unidad de Difusión y Fomento de la Participación; se realizaron modificaciones a los programas existentes incorporando la dimensión participativa y se crearon programas nuevos con un fuerte elemento participativo. Por ejemplo, se creó la oficina de información del MINVU, cambiaron los sistemas de postulación, se creó la postulación grupal.

Actualmente la participación ha pasado a un segundo plano, intentándose sólo consolidar o mantener lo realizado en años anteriores y por lo tanto, dejando de ser una de las prioridades fundamentales del MINVU. Este grado menor de importancia al parecer, dice relación con dos temas, uno es la disminución del temor por el desborde de energías sociales que se preveía con la llegada de la democracia y el otro, simplemente porque hay nuevos temas en la agenda política, como por ejemplo, hacer más eficiente la política, seguir aumentando la cobertura de los programas e incorporar al sector privado.

Acorde con estos nuevos temas, la participación está adquiriendo un carácter más funcional, en términos de ser un eficaz medio para obtener buenos resultados. En la medida que los “beneficiarios” tengan grados más altos de intervención en la solución habitacional urbana, ellos sentirán como más propio el bien, logrando tener un compromiso mayor con éste, mejorándolo o manteniéndolo en mejores condiciones. Por lo tanto, se considera la participación como un recurso decisivo para el logro de mejores resultados y se comienza a perfilar al usuario como un “socio” más que un receptor de beneficios o subsidios. En este sentido, la participación es vista como una suma de recursos y capacidades de la gente, tanto en organización como en cofinanciamiento de las soluciones habitacionales y urbanas.

El Programa de Pavimentos Participativos (PPP) es uno de los programas del MINVU que ha sido destacado en el sector como uno de los más significativos en lo que se refiere a participación. Los principales actores involucrados en este Programa coinciden en que la participación es principalmente organizarse, en este caso en Comités de Pavimentación y cofinanciar la pavimentación. Si bien este Programa ha sufrido una serie de críticas, principalmente de los “sectorialistas” o

encargados municipales del PPP, ha logrado desencadenar procesos interesantes de motivación a la "movilización" de los sectores más pobres. En algunos casos el Comité de Pavimentación, creado para postular al PPP, se ha convertido en agente de proyectos, ya que terminado dicho Programa, se ha organizado para continuar mejorando el entorno poblacional, "movilizándose" por las "veredas participativas", por la construcción de espacios de recreación o proyectos de alumbrado público.

Los distintos actores involucrados en el proceso -directivos nacionales y regionales del Ministerio y del Servicio de Vivienda y Urbanismo, directivos y funcionarios municipales, organizaciones sociales locales -, plantean una serie de condiciones para el desarrollo de la participación, entre ellas se menciona: la importancia de fortalecer la credibilidad y la confianza en las instituciones públicas, como también la credibilidad al interior de las propias organizaciones sociales; la creación de mecanismos eficaces de comunicación e información tanto entre las instituciones públicas, como entre éstas y la ciudadanía; el fortalecimiento de las voluntades políticas (mayor "audacia" de éstas) en relación a incentivar estrategias de participación. Se piensa que son facilitadores de la participación los propios programas o proyectos con resultados visibles, que satisfacen necesidades sentidas por la población y que tienen resultado en el corto plazo.

En cuanto a obstaculizadores de la participación, los municipios critican el paternalismo y verticalismo en la toma de decisiones del gobierno central. Sin embargo, al mismo tiempo el municipio solicita mayor definición respecto del PPP de parte del MINVU, mientras que muchas veces es el propio sectorialista del municipio quien finalmente determina como se ejecuta el programa, justamente creando estrategias para superar los vacíos que no resuelve el gobierno central.

Por último, en lo que se refiere a la participación de los usuarios de estos programas sociales, se perciben dos situaciones paralelas: por un lado, se identifican como beneficiarios o receptores de beneficios, a la espera de lo que les ofrece el Estado; por otro, y al mismo tiempo, se dan cuenta que ya no se está en presencia de un Estado Benefactor y que deben asumir un protagonismo más real, constituyéndose en un actor local que sea capaz de "movilizarse" sin que siempre sea iniciativa del Estado el promover la participación.

Participación en seguridad ciudadana

Antes de abordar el tema de la seguridad ciudadana y los posibles avances de la participación en esta materia, habrá que hacer una breve referencia a la evolución de esta área de políticas públicas.

El tema de la seguridad ha ocupado un lugar importante en las preocupaciones de la ciudadanía desde el retorno a la democracia en 1990, así lo han demostrado las principales encuestas de opinión pública. Eso ha obligado al gobierno a buscar medidas que infundan tranquilidad en la población, de manera de reducir la percepción de inseguridad existente. Las primeras consecuencias visibles de la reacción del Estado frente al problema, fueron el aumento de los presupuestos en las instituciones encargadas de velar por el orden público, esto es Carabineros y la Policía de Investigaciones de Chile, de Gendarmería y los esfuerzos tendientes a promover la modernización del aparato judicial. Estas medidas se han orientado a aumentar la eficacia de la acción estatal en el control de la seguridad interior y sin embargo, hoy por hoy, no se han producido avances importantes en la disminución de la sensación de inseguridad. Se ha intentado implantar una concepción de la seguridad asociada a la democracia, amparada en las garantías constitucionales de los individuos, cuyo único objetivo sea el bien común. La seguridad en este esquema, es un medio para preservar una determinada calidad de vida y condiciones de desarrollo del país, de las personas y de vigencia de la institucionalidad.

En el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana de 1994, aprobado por el Presidente Aylwin, se planteaba la necesidad de crear al interior de la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones, del Ministerio del Interior, una unidad de prevención local del delito y asimismo, se sugería la conveniencia de que se crearan comisiones comunales de seguridad ciudadana. El Programa del gobierno del Presidente Frei sugiere la necesidad de crear dichas comisiones de seguridad ciudadana a nivel comunal y se han creado bastantes.

Se ha definido el ámbito local como el espacio privilegiado para el desarrollo de la seguridad, y en el cumplimiento de ese objetivo, se considera a la participación como una necesidad central. Se ha hecho hincapié que el impulso a este tipo de

acciones debe dirigirse substancialmente a la prevención. El Ministro del Interior, Carlos Figueroa entrega precedentes a considerar para la política de seguridad ciudadana: "En un sentido amplio entonces, la seguridad ciudadana es el conjunto de condiciones sociales, políticas, económicas, culturales e institucionales que garantizan el adecuado y normal funcionamiento de la comunidad y la convivencia ciudadana. Se trata en síntesis de garantizar una vida digna a todo ciudadano."¹

Por otro lado, se ha realizado el programa de seguridad vecinal, que cuenta con fondos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y que depende de la Subsecretaría de Desarrollo Regional del Ministerio del Interior (SUBDERE). Pero, este es un programa dirigido principalmente a mejorar condiciones de infraestructura urbana. En la Dirección de Seguridad e Informaciones del Ministerio del Interior se piensa que esos fondos se podrían destinar a dotar de mayores recursos a los órganos del Estado encargados de la seguridad pública. Se ve el espacio local como un escenario propicio para la contribución participativa de la comunidad, y se plantea que un trabajo coordinado entre las autoridades municipales, los vecinos y las policías, es decisivo en la lucha contra la delincuencia y contra los demás factores generadores de inseguridad.

Desde el gobierno, se busca que la comunidad organizada concurse y presente proyectos para renovar y contribuir con recursos a las instituciones policiales, con el criterio de maximizar la eficiencia de estos órganos. Adicionalmente, se considera que para participar hay que capacitar a la población en la elaboración de proyectos y diagnósticos que determinen las necesidades en esta materia. Finalmente, se estima que no corresponde a las autoridades locales el decidir donde deben actuar las policías, porque no están preparadas para ello, no tienen elementos de realidad ni tampoco tienen las facultades para hacerlo.

Un tema especialmente relevante es la idea de participación que existe dentro de las instituciones policiales, la que está en estrecha relación con la historia reciente de nuestro país y de sus

1 Figueroa S., Carlos "Seguridad Ciudadana una tarea de Estado", en: Dirección de Seguridad Pública e Informaciones, Ministerio del Interior y Fundación Konrad Adenauer S., **Seguridad ciudadana, democracia y participación**. 1995.

instituciones armadas, de la relación entre el mundo civil y el mundo no-civil. Siguiendo la experiencia internacional, se puede decir que la principal arma de prevención para las policías es la "participación ciudadana", en especial, la generación de una fuerte interacción entre los municipios y las organizaciones sociales, entre la comunidad vecinal y Carabineros de Chile. Se trata de un proceso cuyos frutos se verán en el mediano y largo plazo, pues pasa indefectiblemente por establecer confianzas y reciprocidades, lo que implica reconocer no sólo a las juntas de vecinos como interlocutores válidos de la comunidad. Carabineros define que la participación de la comunidad en relación a la labor que desempeña su institución, debe ser indirecta, a través de la denuncia en la comisaría, el acercamiento de la comunidad a las patrullas y la vinculación de Carabineros con toda la organización municipal, especialmente las juntas de vecinos, con las cuáles se llevan a cabo reuniones semanal, quincenal o mensualmente.

En cuanto a la acción desarrollada por los municipios, ésta se ha concentrado fundamentalmente, en la entrega de donaciones a las policías y en aquellas comunas con menores recursos, se ha incorporado paulatinamente la "participación" ciudadana, como un elemento esencial para hacer más efectiva las políticas públicas de seguridad.

Se observan iniciativas dispersas y diversas que varían de municipio a municipio; la Intendencia de Santiago y la División de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de Gobierno, también han impulsado programas y reuniones de sensibilización con apoyo edilicio. Los resultados han sido mixtos, son tanto o más completos según la cantidad de recursos que maneje cada comuna. Los niveles de participación en estos programas comunales varían de acuerdo a la composición social de cada comuna, las de mayores ingresos recurren a la seguridad privada, en vez de la participación, para enfrentar la delincuencia. Las fiscalías antidelinuencia han funcionado con éxito desde 1993 en comunas como Las Condes, Vitacura, La Reina, Lo Barnechea y Ñuñoa, haciéndose parte en todos aquellos procesos donde han sido afectados sus vecinos.

Como podemos ver, respecto al tema de la seguridad ciudadana, los avances en términos de participación son poco novedosos, faltan iniciativas que incorporen a la población en los diagnósticos de su situación, así como en la evaluación de las

medidas que se implementan, y al mismo tiempo se requiere incorporar a organizaciones sociales menos tradicionales. Lo que se ha realizado hasta ahora, contribuye a enfrentar sólo una parte del problema, que tiene que ver con disminuir la sensación de inseguridad de la gente, lo cual ha tenido éxito sólo en aquellas comunas en las que se cuenta con los recursos apropiados. Se ha abordado el tema de la seguridad ciudadana sobretodo, en relación al tema delincuencia y al tema de los focos de consumo y tráfico de drogas, pero en estas materias cada municipio ha tenido que ir adecuando sus políticas a sus realidades comunales y a su capacidad de disponer recursos. Las dos grandes líneas de trabajo desarrolladas en las municipalidades han sido: primero, una línea de coordinación con las instituciones policiales de su territorio, las organizaciones comunitarias y la propia comunidad. La segunda línea de trabajo tiene que ver con la prevención, más que nada con proyectos de infraestructura para disminuir aquellas carencias que pudiesen generar mejores condiciones de seguridad.

Finalmente, podemos concluir que los problemas de la participación en seguridad ciudadana se vinculan estrechamente con el proceso de consolidación de la democracia municipal que aún no finaliza y con las dificultades que esto ha implicado. Un ejemplo de ello es la experiencia fallida de los CESCO o también la modalidad con que se enfrenta la participación en las juntas de vecinos. Estas últimas siguen operando con el mismo esquema que hace treinta años atrás, en términos de organización y de funcionamiento. Un esquema que no opera con plazos, ni con objetivos claros ni en función de la evaluación de acciones concretas en el tiempo. Frente a eso, si la gente no tiene claro para qué participa prefiere no hacer nada. En cambio, otras organizaciones menos permanentes que se han definido metas concretas, plazos específicos, y al término de sus plazos han sido capaces de evaluar, se han constituido como experiencias exitosas de participación. Por otro lado, el problema de seguridad ciudadana, sólo ha sido abordado desde una perspectiva de políticas criminales y antidelinuenciales, sin embargo, la otra parte del problema de seguridad está relacionado con el desarrollo social de aquellas comunas de menores recursos y por tanto, aunque sea de perogrullo, con la implementación de políticas sociales en forma coordinada desde el municipio. En este ámbito, cobra relevancia el hacer efectivos los instrumentos que ya

existen dentro de las instancias municipales, como son los PLADECO, que pueden permitir abordar el problema en forma integral, al igual que una mayor coordinación con las Direcciones de Desarrollo Comunitario (DIDECO) y las Secretarías Comunales de Planificación y Coordinación (SECPLAC). De este modo se podría generar también condiciones de solución de conflictos en la comunidad de manera conjunta, enfrentando los temas del temor, de la apatía, de la infraestructura. Favorecer un mayor desarrollo de los barrios con problemas de hacinamiento, de familias allegadas. Dar respuestas que permitan mejorar las condiciones de vida del grupo familiar y del entorno, lo que ayudará a generar mejores condiciones de seguridad para las personas.

Como conclusión, podemos sostener que la participación ciudadana se aborda desde distintos ángulos y en general, es valorada positivamente por la gente; sin embargo, estamos lejos de alcanzar un proceso de apertura e instrumentación de espacios públicos en los que la ciudadanía ejercite y profundice sus derechos y se responsabilice por la construcción de su futuro

Las mujeres en 1997: ciudadanía e invisibilidad

Teresa Valdés¹

El año 1997 estuvo marcado por un conjunto de hechos que -contradictoriamente- hicieron visibles e invisibles a las mujeres, con importantes acciones impulsadas desde la sociedad civil organizada y en el ámbito gubernamental, pero con notables silencios en el mundo político. Los esfuerzos desplegados desde algunos sectores de mujeres no lograron traspasar las barreras a la articulación y comunicación, ni superar el quiebre de los vínculos sociales preexistentes, renovándose el "malestar" social al que ha aludido, entre otros, el PNUD en su último informe sobre Desarrollo Humano en Chile.² Si por una parte, los esfuerzos y acciones innovadoras desplegadas no logran reconocimiento y legitimidad suficientes, por otra, a nivel simbólico, subjetivo no se logra recuperar un sentido de país, una noción de futuro que compense la incertidumbre que se ha instalado en las vidas cotidianas.

Desde el mundo social, se desarrollaron este año actividades que buscaron avances sustantivos en la ampliación de la ciudadanía y capacidad de interlocución de las mujeres con las esferas del Estado. Destacan, especialmente, el proceso que venía impulsando el Grupo de Iniciativa Chile, "De Beijing al 2000"³ que alcanzó

1 Este artículo contó con importantes aportes de Marisa Weinstein.

2 PNUD, **Desarrollo Humano en Chile-1998. Las paradojas de la modernización**, Santiago, marzo de 1998.

3 El Grupo de Iniciativa Chile "De Beijing al 2000" reúne a 10 ONGs e instituciones especializadas en el trabajo con mujeres que buscan el cambio de las relaciones de género. Con base en Santiago, ha creado una red de

un punto cúlmine el 23 de septiembre, al lograr de parte de las autoridades de Gobierno la firma de un Acta de Compromiso para impulsar avances en la participación de las mujeres en diferentes ámbitos de la vida nacional. Dicha Acta correspondió a la primera sesión del Foro Nacional para el Seguimiento de los Acuerdos de Beijing y fue firmada tras una serie de conversaciones entre representantes de las mujeres y autoridades gubernamentales.

Por otra parte, el 2 de diciembre se llevó a cabo el Primer Tribunal de Derechos de las Mujeres Chilenas, impulsado por el Instituto de la Mujer, inspirado en experiencias similares realizadas en conferencias mundiales de Naciones Unidas. Consistió en un juicio oral y público, con demandas presentadas ante un jurado de notables por organizaciones sociales que se hicieron parte de ellas en nombre de las víctimas. Las recomendaciones de este Primer Tribunal hicieron notar que existen aún en Chile cuerpos legales discriminatorios y que no hay una normativa que recoja el principio de la no discriminación. Divulgado por la prensa, este Tribunal tuvo impacto en la opinión pública, demostrando que hay interés y se valora la acción en favor de los derechos de las mujeres.⁴ En algunas regiones también desplegaron acciones importantes grupos, ONGs y organizaciones sociales de mujeres, como Arica, Concepción y Valparaíso. Las redes de mujeres: el Foro Abierto de Sexualidad y Salud Reproductiva, la Red Chilena contra la Violencia Doméstica y Sexual, ligadas a redes latinoamericanas, también desarrollaron campañas y actividades de distinto tipo. En el ámbito universitario aumentaron las cátedras sobre género y la producción de conocimientos -en universidades y centros académicos independientes- se mantuvo, buscando describir, aprehender y explicar los mecanismos a través de los cuales se produce y reproduce este sistema socio-cultural discriminatorio.

En el ámbito gubernamental, con el objeto de impulsar y promover la participación de las mujeres, el SERNAM llevó a cabo, a través de los Centros de Información sobre los Derechos de la Mujer (CIDEM), Parlamentos de Mujeres en once regiones del país. La participación en ellos superó las dos mil mujeres. El tema debatido fue la participación de las mujeres, las barreras y

"puntos focales" en casi todas las regiones del país.

4 Ver Instituto de la Mujer, **Actas del Primer Tribunal de Derechos de las Mujeres Chilenas**, Santiago, 1998.

dificultades -a nivel personal, familiar y social- para incorporarse más activamente en organizaciones o ámbitos de acción colectiva. Las participantes elaboraron gran cantidad de propuestas, cuyo destino no queda del todo claro en el diseño de esta interesante iniciativa.⁵

A nivel internacional, entre los días 19 y 21 de noviembre se realizó en Santiago la VII Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe, presidida por la Ministra Directora del SERNAM, M. Josefina Bilbao. Se firmó entonces el documento llamado "Consenso de Santiago", el que estableció prioridades de acción de los gobiernos en el seguimiento de la Plataforma de Acción Mundial aprobada en Beijing. Entre éstas incluye acciones dirigidas a cautelar los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres y el compromiso de impulsar actividades hacia los varones.

El día antes de este evento, un número importante de mujeres de organizaciones sociales y ONGs, de América Latina y el Caribe y de todas las regiones del país, se reunió para evaluar -desde su perspectiva- los avances logrados desde la Conferencia de Beijing. Se abordó tres áreas de primera importancia: Acceso de las mujeres al poder y participación en la toma de decisiones; Desarrollo sostenible, pobreza y género; y Derechos Humanos de las mujeres. A través de una Declaración Política, las participantes en el evento solicitaron a los gobiernos de la región que contribuyan al empoderamiento de las mujeres, a la ampliación de su ciudadanía y a materializar los compromisos contraídos en Conferencias y Cumbres a través de una mayor asignación de recursos.

Sin embargo, mientras las mujeres organizadas y el gobierno impulsaban estas acciones, a nivel nacional e internacional, los partidos políticos -ajenos a este quehacer- desarrollaron sus campañas con vistas a las elecciones parlamentarias del 11 de diciembre, sin atención preferencial a las mujeres y sin mayor consideración del peso mayoritario de éstas en las urnas. Pocas

5 Ver Weinstein, M. Y N. Damianovic, Informe Final "Sistematización y análisis de los Parlamentos realizados en regiones por los equipos CIDEM y cuyo tema central ha sido la participación de las mujeres", SERNAM, Santiago, 1998.

fueron las candidatas que incluyeron los partidos de los dos bloques políticos principales en sus listas, y casi inexistentes las candidatas a senadoras. A ello se agregó que los partidos de la Concertación, en dos casos, hicieron competir dos mujeres en el mismo distrito, sabiendo que la mecánica del sistema electoral binominal dejaría fuera a una de ellas con seguridad. Ello, a pesar de la instalación de normativas de acción afirmativa en el Partido por la Democracia, el Partido Socialista y la Democracia Cristiana, destinadas a aumentar la presencia de mujeres en cargos directivos.⁶ La Cámara de Diputados exhibe hoy un pobre 10% de mujeres (12 diputadas), y el Senado, excluidos los senadores designados -todos varones-, tiene apenas un 5,6% de mujeres (2 senadoras).

Las mujeres debieron realizar sus campañas electorales con muy pocos recursos y débil apoyo de las orgánicas partidarias en la mayoría de los casos. Tuvieron el respaldo de mujeres de los partidos, de familiares y amigas/os. También de ONGs de mujeres que implementaron programas de apoyo comunicacional y contribuyeron al cuestionamiento de la sociedad, invitando a las mujeres a un voto consciente y exigente hacia todos los candidatos y candidatas con respecto a sus necesidades y demandas.⁷

En un contexto de apatía política, en especial de los jóvenes que masivamente no se inscribieron en los registros electorales, y de disociación entre el mundo social y los partidos políticos, como ya se ha hecho tradición, las mujeres fueron mayoría en las urnas. Casi el 53% de los votos emitidos lo fueron de mujeres (47% de varones), con 409.689 mujeres votantes más que los varones. Las candidatas mujeres de los dos bloques principales, así como una independiente y otra de la UCCP que fueron elegidas, obtuvieron una proporción importante de votación femenina, superando en varios casos el voto femenino promedio en el distrito. Los votos nulos y blancos fueron siempre mayores

6 Ver Valdés, T. "Entre la modernización y la equidad: mujeres, mundo privado y familias", en Toloza, C. y E. Lahera (eds) **Chile en los noventa**, Presidencia de la República, Dolmen Ediciones, Santiago de Chile, 1998.

7 Ver Instituto de la Mujer, **Elecciones Parlamentarias 97. Test de las mujeres a los candidatos y las candidatas**, Santiago, 1997. Y Instituto de la Mujer, **Elecciones parlamentarias 97. La fuerza electoral de las mujeres. Una oportunidad para la democracia**, Santiago, 1997.

entre las varones, aumentando así el peso del voto femenino en los resultados electorales. De hecho, las mujeres tendieron a concentrar mayor votación a favor de los candidatos/as que resultaron elegidos, jugando un rol significativo en su elección en más de una oportunidad.

No obstante este conjunto de hechos y la elevada participación femenina en las elecciones, no es posible afirmar que exista, al finalizar 1997, una mayor visibilidad política de las mujeres, manteniéndose la deuda de participación en todas las esferas institucionales. Los esfuerzos de tantas mujeres no parecieran tener legitimidad ni proyección más allá de un círculo bastante estrecho. Ni los medios de comunicación -salvo excepciones-, ni los líderes de opinión, ni las élites políticas recogen las potencialidades de estos esfuerzos de recuperación de sentido, de reconstrucción de comunidad, de recomposición de solidaridades sociales.

En estas páginas pasaremos revista a los elementos más importantes de los principales hechos mencionados.

El Foro Nacional para el Seguimiento de los Acuerdos de Beijing⁸

En 1993, con motivo de la preparación de la Conferencia Regional sobre la Mujer (Mar del Plata), un conjunto de ONGs e instituciones académicas especializadas en mujer y género y comprometidas con la acción política de las mujeres formaron el Grupo de Iniciativa Chile. Se fijaron como objetivo promover un debate entre las mujeres de todo el país y evaluar su situación. El resultado fue la creación de una red de puntos focales regionales, la participación activa de chilenas en la Conferencia de Mar del Plata, y posteriormente, en 1995, el viaje de una delegación importante a Beijing, China, para participar en el Foro No Gubernamental y en la Conferencia Mundial.

8 Ver Grupo de Iniciativa ONG – Chile, **Foro Nacional para el seguimiento de los acuerdos de Beijing. Acta de la Primera Sesión: Las mujeres en el ejercicio del poder y la toma de decisiones**, Santiago, 1997.

Tras la Conferencia, el Grupo de Iniciativa se dio a la tarea de difundir los acuerdos alcanzados y la Plataforma de Acción⁹ que hacían de la Cuarta Conferencia un desafío político para las mujeres. Formuló entonces, una estrategia de control ciudadano, entendido éste como una herramienta de presión para lograr el cumplimiento de los compromisos adquiridos en esa oportunidad. Esta estrategia considera el hecho que lo acordado en la Conferencia no tiene la fuerza de una Convención o Tratado, es decir, que obligue jurídicamente a los Estados a cumplir con ello, y que por tanto, los avances dependen de la acción desplegada desde la sociedad civil, particularmente por las mujeres.

En esta dirección, el Grupo de Iniciativa consideró necesario generar un proceso de debate entre las mujeres del país, así como un espacio de interlocución política capaz de convocar, en su condición de ciudadanas, a diversas autoridades gubernamentales.

Más de tres mil mujeres participaron de ese debate, a través de los puntos focales regionales, de jornadas de discusión con organizaciones populares del área metropolitana y de la labor de grupos consultivos temáticos integrados principalmente por profesionales, cuya misión fue analizar cada uno de los capítulos de la Plataforma para formular propuestas sectoriales, sobre pobreza, educación, salud, violencia contra la mujer, conflictos armados, autonomía económica, poder político, medios de comunicación, educación y medio ambiente. Contribuyeron más de cien instancias a lo largo del país: grupos y organizaciones de mujeres, sindicatos, ONGs, universidades, centros de estudios, fundaciones y corporaciones, gremios, organizaciones vecinales, entre otros.

A través de este espacio se articularon las perspectivas, análisis, propuestas y prioridades para la consecución de los objetivos definidos, particularmente, lograr establecer una "Agenda de las mujeres chilenas", es decir, un conjunto de prioridades de

9 Ver Coordinación Subregional Cono Sur de ONG hacia Beijing, Secretaria Ejecutiva de Mujeres Brasileñas para Beijing, Grupo Iniciativa hacia Beijing-Chile, Grupo Iniciativa hacia Pekin Uruguay, Coordinadora de Mujeres del Paraguay, Coordinación Argentina hacia Beijing, **Plataforma Beijing 95: Un instrumento de acción para las mujeres**, Santiago de Chile, Isis Internacional, 1996.

acción que vinculara los acuerdos de Beijing con la realidad específica chilena.

El Grupo de Iniciativa concibió entonces el Foro Nacional para el Seguimiento de los Acuerdos de Beijing, que debía abordar dichas prioridades y en el que debían confluír representantes de las mujeres y autoridades gubernamentales. Se trataba de acordar medidas específicas que consideraran las propuestas elaboradas. Los problemas o áreas deficitarias priorizadas en este proceso fueron: el acceso de las mujeres al poder y a la toma de decisiones; pobreza y autonomía económica; educación, cultura y medios de comunicación; y derechos humanos de las mujeres (violencia, salud reproductiva, etc).

Dado que en 1997 se realizarían elecciones parlamentarias, se acordó abordar en la Primera Sesión del Foro Nacional el área temática del acceso de las mujeres al poder y a la toma de decisiones. Se consideró además, el impacto del déficit de participación de las mujeres sobre los demás problemas priorizados.

Las mujeres participantes en todo este proceso de definición de prioridades compartía como diagnóstico la escasa presencia de mujeres en cargos de representación popular, en cargos de confianza política y en jefaturas de la administración pública. También consideraba la falta de espacios de participación y el consecuente debilitamiento de los movimientos y organizaciones sociales que posibilitaron el retorno democrático. Más allá de algunos nombramientos recientes de mujeres en subsecretarías y otros cargos de alta responsabilidad realizados por el Presidente, los partidos políticos escasamente habían designado mujeres candidatas a las elecciones parlamentarias, repitiéndose la situación de las elecciones anteriores en que las listas de los partidos no reflejan la alta participación femenina como militantes, según informa el registro electoral, y como ciudadanas.

Por otra parte, si bien el gobierno había formulado un Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 1994-2000, éste no había sido incorporado en las metas ministeriales, salvo del SERNAM, y el proceso de modernización de la gestión pública en curso no consideraba entre sus ejes y criterios la igualdad de oportunidades para funcionarias y funcionarios, ni la promoción de dicha igualdad en la atención a usuarias y usuarios, excepto en el Ministerio de Bienes Nacionales.

Asimismo, respecto de las organizaciones sociales de mujeres, se constataba el escaso apoyo y reconocimiento a éstas y a sus líderes en tanto interlocutoras válidas por parte de autoridades, partidos y organismos estatales, siendo de conocimiento público que constituyen grandes dinamizadoras del quehacer local y que deberían llegar a ser genuinas representantes políticas de sus comunidades.

La sesión del Foro fue preparada a partir de un programa de conversaciones con autoridades del Gabinete político, el SERNAM y algunos servicios, en torno a un conjunto de propuestas mínimas. En cada conversación se alcanzó algunos acuerdos y ello permitió convocar a las autoridades a ratificarlos públicamente.

Además se entrevistó a los presidentes de los partidos de la Concertación de Partidos con el objeto de lograr su respaldo y compromiso político en aquellas propuestas que requerían modificaciones legales. Interesaba, asimismo, expresarles la molestia de las mujeres organizadas por la baja presencia femenina en las candidaturas que presentaban en las elecciones parlamentarias.

Los acuerdos alcanzados se vaciaron en una Acta y el día 23 de septiembre de 1997 el gobierno se comprometió públicamente, con la firma de esta Acta de Compromiso, a impulsar medidas para asegurar el ejercicio del poder y la toma de decisiones por parte de las mujeres. Se llevó así a cabo la Primera Sesión del Foro Nacional para el Seguimiento de los Acuerdos de Beijing.

La firma de esta Acta de Compromiso es, por ende, la expresión de un acuerdo político entre la sociedad civil y el Gobierno en pos de avanzar hacia la equidad entre los géneros, condición fundamental para consolidar el sistema democrático, sin ataduras ni discriminaciones. Fue firmada en el Palacio Ariztía, sede de la Cámara de Diputados en Santiago con gran asistencia de autoridades, dirigentes políticos, candidatas, diplomáticos y representantes de organismos de cooperación internacional. Muchas mujeres viajaron especialmente desde el norte y el sur para presenciar este acontecimiento.

Las autoridades presentes y firmantes fueron: Juan Villarzú, Ministro Secretario General de la Presidencia; José Joaquín Brünner, Ministro Secretario General de Gobierno; María Josefina Bilbao, Ministra Directora del Servicio Nacional de la Mujer; Carla González, Asesora Interministerial del Ministerio Secretaría de la

Presidencia; Claudio Orrego, Secretario Ejecutivo del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública; Ricardo Halabí, Director del FOSIS; y Francisco Vío, Director de AGCI. Asistió también Natacha Molina, Subdirectora del SERNAM.

El Acta de Compromiso¹⁰

El Acta firmada estableció que, considerando:

- que el *Desarrollo con Equidad es uno de los principios y objetivos fundamentales de la política del actual gobierno,*
- que *la participación ciudadana es una dimensión sustantiva para democratizar, enriquecer y modernizar el quehacer estatal en el sentido de una mayor transparencia y eficiencia,*
- que *en 1989 Chile ratificó la Convención de Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y que el actual gobierno, consciente del grado de desigualdad que afecta a las mujeres, ha aprobado el Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (1994-2000) y suscrito los compromisos emanados de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995)*

Las autoridades públicas firmantes manifestaban su voluntad expresa de avanzar en la consecución de la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres, comprometiéndose, durante lo que restaba del período presidencial, con las siguientes acciones:

- 1. Propiciar la implementación de medidas conscientes y explícitas que faciliten la participación de las mujeres en las organizaciones sociales y gremiales, en los partidos políticos y en puestos de decisión en los distintos poderes del Estado: Gobierno central, regionales y locales, en el legislativo y en el Judicial.*
- 2. Asegurar que el debate sobre la Reforma Electoral en curso, considere la implementación de medidas que eliminen los mecanismos discriminatorios hacia las mujeres, manifiestos en la*

10 Ver Grupo de Iniciativa ONG - Chile, op.cit.

subrepresentación femenina en las direcciones de los Partidos Políticos y en el Parlamento.

3. Contribuir al protagonismo ciudadano de las mujeres mediante:

a. *La eliminación de las disposiciones que se revelen discriminatorias en el acceso de las mujeres a los recursos movilizados por el Estado.*

b. *La asignación de recursos para las mujeres en los distintos Fondos Concursables implementados por las distintas dependencias de gobierno.*

c. *La canalización de recursos a organizaciones de mujeres destinados a apoyar su iniciativa: en la cultura y el conocimiento, en la educación y formación y en la economía.*

d. *La mantención del Fondo de la Sociedad Civil.*

4. Incluir en el proceso de Modernización de la Gestión Pública el principio de la igualdad de oportunidades mediante:

a. *La incorporación explícita del Plan de Igualdad de Oportunidades para las mujeres en las metas de los diferentes Ministerios.*

b. *La implementación de sistemas de información sobre la situación de las mujeres y de las relaciones de género en los ámbitos de su responsabilidad ministerial con el fin de orientar el diseño y evaluación de políticas.*

c. *La inclusión de los programas y beneficios acordados a las mujeres en los diferentes sistemas de información implementados por la Dirección de Organizaciones Sociales.*

d. *Promover la carrera funcionaria de las mujeres adoptando medidas para superar la subutilización de sus experticias y conocimientos.*

Tras la firma del Acta, el Ministro Secretario General de la Presidencia, Juan Villarzú, reiteró la prioridad que para el Gobierno tiene el Plan de Igualdad de Oportunidades para la Mujer, y su inclusión en el proceso de modernización del Estado junto con otras medidas específicas tendientes a concretarlo en cada una de las actividades e iniciativas prioritarias de los distintos Ministerios.

Señaló que el gobierno incluiría en la convocatoria extraordinaria del Congreso, el proyecto que modifica la Ley Electoral y que busca terminar con el sistema binominal; expresó que también apoyaba el proyecto de Ley de Cuotas, iniciativa que no se podría impulsar mientras no se aprobara un nuevo sistema electoral, proporcional.

Expresó, asimismo, el respaldo del gobierno al financiamiento público de las campañas electorales y el hecho que fueron los partidos políticos de la Concertación, los que no se atrevieron a llevarlo adelante, y que los hechos le han dado la razón.

La Ministra Directora del Servicio Nacional de la Mujer, M. Josefina Bilbao, consideró este evento como el acontecimiento más importante a dos años de Beijing, al reforzar la labor pública de SERNAM, y llamó a los partidos políticos, a la clase política, a las personas que sustentan alguna dosis de poder en distintas esferas de la vida nacional, a asumir la igualdad entre hombres y mujeres con fuerza, como una aspiración del país.

Por su parte, el Ministro Secretario General de Gobierno, José Joaquín Brünner destacó la necesidad de promover un debate público amplio de materias planteadas por cuanto es en la cultura donde la lucha por la libertad se gana o se pierde.

La prensa recogió pobremente este hecho único en la historia del país, quedando en la memoria de las organizaciones y personalidades asistentes, las que actuaron como testigo de la firma y que registraron sus nombres en su calidad de tales.

La VII Conferencia Regional para la Integración de la Mujer en el Desarrollo

Entre los días 19 y 21 de noviembre se llevó a cabo en la CEPAL, en Santiago, la VII Conferencia Regional para la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe, primera desde que se realizara la Conferencia de Beijing. La presidencia de la Conferencia fue asumida por Chile y ejercida por la Ministra Directora del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), M. Josefina Bilbao. Contó con una muy amplia participación de los estados miembros y miembros asociados de CEPAL, países que participan con carácter consultivo, organismos de Naciones Unidas, agencias especializadas, organismos intergubernamentales y organismos no gubernamentales.

En su preparación, la Mesa Directiva acordó invitar expresamente a representantes del movimiento de mujeres y de ONGs de toda la región, las que se hicieron presentes en un buen número.

El resultado de esta Conferencia Regional, más allá del debate sobre los temas elegidos: "Acceso al poder y participación en la

toma de decisiones. Políticas de equidad de género hacia el 2000" y "Desarrollo sostenible, pobreza y género: medidas hacia el año 2000", fue la aprobación por todos los gobiernos del llamado *Consenso de Santiago*.¹¹

Este documento reviste gran importancia por cuanto primera vez se incluye, entre los compromisos asumidos por los gobiernos, dos dirigidos a cautelar los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres. Estos son:

- *"formular y perfeccionar programas encaminados a proteger la salud y los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, en conformidad con las disposiciones adoptadas en las conferencias de El Cairo y Beijing"* (párrafo pp.), y
- *"promover la información, la educación y los servicios adecuados de prevención y ayuda sobre salud sexual y reproductiva para adolescentes, reconociendo que el embarazo en la adolescencia tiene efectos sociales y económicos"* (párrafo rr.).

Ello fue el fruto de un debate apasionado, en el que los países del Caribe jugaron un rol protagónico.

Asimismo, hubo una reiteración más explícita de la necesidad de poner atención y realizar acciones dirigidas hacia los hombres. (El párrafo uu) dice:

"Enfrentar con eficacia los problemas de la pobreza de las mujeres y de su ausencia de las instancias de adopción de decisiones, lo que requiere ocuparse paralelamente de la masculinidad y de las actitudes y los comportamientos tradicionales de los hombres, así como de su impacto sobre la sexualidad y las relaciones de poder y de dominio que ejercen sobre las mujeres, reconociendo que éste es un motivo de creciente preocupación en muchos países de la región y debería ser examinado con miras a fomentar actitudes y comportamientos más positivos de los hombres en las esferas privada y pública".

Se puede afirmar, entonces, que hubo avances con respecto a la voluntad política de cambios en estas áreas. Tampoco la prensa nacional reflejó la importancia de este hecho.

11 Ver CEPAL, Informe de la Séptima Conferencia Regional para la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, 1998.

Reunión de ONGs “Las mujeres y el Desarrollo en América Latina y el Caribe”

A partir del mandato de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer en el Desarrollo, la CEPAL convocó al Grupo de Iniciativa Chile para ofrecer al movimiento latinoamericano y caribeño de mujeres un espacio -el edificio de la CEPAL- y tiempo -un día- para la realización de un encuentro de ONGs de la región, previo a la VII Conferencia. Ello permitiría, además, que representantes de ONGs participaran en la Conferencia.

El 18 de noviembre se llevó a cabo esta reunión, la que se propuso fortalecer la dimensión regional del movimiento de mujeres y favorecer la construcción de una agenda de carácter regional, al tiempo que dar seguimiento a los acuerdos emanados de la Conferencia de Beijing y en los Foros de ONGs en torno a tres temas: “Acceso al poder y participación en la toma de decisiones”, “Desarrollo sostenible, pobreza y género” y “Derechos Humanos de las mujeres”.¹²

En el edificio de la CEPAL, con amplia presencia de mujeres de la región y del país (105 participantes), se llevaron a cabo tres paneles referidos a los temas elegidos. En cada panel se participaron representantes de diferentes países de la región, dando lugar a un debate de gran riqueza. Fruto de este debate fue la elaboración de una Declaración Política, la que fue presentada a los gobiernos participantes en la Conferencia en los días siguientes.

La presencia de representantes de los *puntos focales regionales* convocados por el Grupo de Iniciativa Chile permitió establecer por primera vez, un lazo entre la realidad nacional de las organizaciones de mujeres y el movimiento latinoamericano y caribeño. De este modo fue posible transferir la experiencia a las organizaciones de regiones y dar cuenta de la similitudes y diferencias de los debates y preocupaciones de las mujeres de América Latina y el Caribe.

La Declaración Política llamó a los gobiernos a incluir en sus agendas la “vigencia plena de los derechos humanos y ciudadanos”. Entre los llamados específicos estuvo: “Ratificar la indivisibili-

12 Ver Grupo Iniciativa ONG - Chile, Informe de la Reunión de ONGs “Las mujeres y el Desarrollo en América Latina y el Caribe”, Santiago, 1998 (Acta con las ponencias y el debate en prensa).

dad, integralidad y universalidad de los derechos humanos, incluidos los derechos sexuales y reproductivos, como un requisito para el desarrollo pleno de las capacidades individuales, y por tanto, de la participación, del empoderamiento y de la superación de la pobreza" (punto 7).

Finaliza la Declaración señalando que: *"Nada de esto será posible si los gobiernos no comprometen los recursos necesarios y suficientes, y si no otorgan poder efectivo a los responsables en estas materias"*.

Virginia Vargas, coordinadora de las ONGs de América Latina y el Caribe en el proceso pre- y post-Beijing, leyó esta Declaración Política en la VII Conferencia Regional a nombre de las participantes en la reunión de ONGs, la que fue incorporada al Informe de la Conferencia para su divulgación.

El Primer Tribunal de Derechos de las Mujeres Chilenas¹³

Este Tribunal, impulsado por el Instituto de la Mujer, realizado en Santiago el día 2 de diciembre, se propuso sensibilizar a la opinión pública, interpelar al poder Judicial, a los legisladores y a los decisores de políticas públicas y denunciar la existencia de violaciones graves de los derechos de las mujeres y sus consecuencias, así como contribuir a abrir espacios de discusión ciudadana.

Nuria Nuñez, al inaugurar el Tribunal, expresó el diagnóstico que avaló su realización:

"En el ámbito cultural, clave para el cambio en las desigualdades de género, la transición hace evidente un fuerte conservadurismo que contrasta con la autopercepción de la modernidad que prevalece en el país. Este fenómeno se observa en hechos como el tratamiento público moralizador y autoritario sobre la sexualidad y la reproducción, la penalización del aborto terapéutico, la ausencia de una ley de divorcio, la no ratificación de algunos convenios internacionales, como por ejemplo, la Convención de

13 Ver Instituto de la Mujer, **Actas del Primer Tribunal de Derechos de las Mujeres Chilenas**, Santiago, 1998.

Belem do Pará, y la reforma constitucional pendiente sobre igualdad entre hombres y mujeres, entre otros”.

Apelando a una ciudadanía activa de las mujeres, entendida no sólo como acceso igualitario a derechos y espacios de decisión, sino también en sus dimensiones de ejercicio y demanda de los mismos, así como su fiscalización, el Tribunal buscó hacer visibles ámbitos de discriminación comunes y habitualmente sentidos por las mujeres.

Los casos presentados fueron los de: Juana Candia, violada a los 15 años, obligada a casarse con su violador, el que por años la violentó y maltrató. Juana mató, en defensa propia al que era su marido y cumplía pena de 10 años y un día por homicidio¹⁴; Loreto Campos, joven expulsada de un colegio por estar embarazada; Vanessa Rodríguez, de 27 años, que embarazada quiso reintegrarse a su Isapre y no fue aceptada, y que tampoco fue aceptada por Fonasa por su afiliación al sistema privado; e Irma A. B., mujer pobre, casada, con tres hijos, quien, afligida por graves problemas de salud, ante un nuevo embarazo, se vio forzada a recurrir a un aborto clandestino que le provocó graves secuelas. Fue denunciada por un médico cuando recibía atención de emergencia en un hospital público y fue condenada a 3 años y un día.

Con una gran asistencia en el antiguo Congreso Nacional, y con la presencia de Natacha Molina, Subdirectora del Sernam y de la Diputada María Antonieta Saa, fueron rigurosamente presentados y alegados jurídicamente estos casos. También se realizaron alegatos por abogados en representación del Estado y de las Isapres. Actuaron como Jurado los Profesores/as José Galeano, Paulina Veloso, Carlos Peña, Gladys Acosta, Enrique Silva Cimma y Jaime Castillo Velasco y la dirigente sindical María Rozas.

El Jurado analizó en profundidad los casos, examinó los antecedentes procesales y las sentencias judiciales de los mismos, y a la luz de los principios y la legislación internacional orientada a cautelar los derechos humanos de las mujeres, opinó: 1) que Juana Candia debía ser exculpada porque actuó, no sólo en defensa propia, sino por miedo insuperable; que en esta circunstancia debía ser indultada; 2) que en ningún caso es

14 Juana Candia fue indultada por el Presidente de la República, Eduardo Frei, el día 28 de enero de 1998.

aceptable una discriminación como la que sufrió Loreto Campos por su embarazo y que en su caso se vulneró lo establecido en el artículo 19 de la Constitución Política; 3) que la Isapre contravino la Constitución Política y los pactos internacionales vigentes y ratificados por Chile, en el caso de Vanessa Rodríguez; y 4) que Irma A.B. no podía ser sancionada porque justificadamente había adoptado la decisión de abortar, enfrentada al peligro de su propia muerte.

Asimismo, los integrantes del Jurado realizaron un conjunto de observaciones sobre la legislación vigente y las dificultades que presenta para cautelar efectivamente los derechos humanos de las mujeres.

La acogida que tuvo este Tribunal presagia una mayor apertura a las necesidades y acciones de las mujeres organizadas, permitiendo incorporar al debate público la realidad de un sector significativo de la población.

Las elecciones parlamentarias de diciembre

En el ámbito político nacional, el 11 de diciembre se realizaron las terceras elecciones parlamentarias desde el retorno a la democracia. Se renovó la Cámara de Diputados y parte del Senado (20 de los 36 senadores de representación popular).

Como se señaló anteriormente, los partidos políticos -con la excepción del Partido Humanista- llevaron muy pocas mujeres candidatas a diputadas. El Partido Humanista llevó un 44,4% de mujeres, la lista de Izquierda (PC, NAP e independientes), 14,0%, la Concertación de Partidos por la Democracia (DC, PS, PPD, PRSD e independientes), 11,7%, la lista Unión por Chile, 10,1% y la lista Chile 2000 (UCCP e independientes), 8%.

Los partidos de la Concertación tuvieron diferencias importantes en estas candidaturas: mientras el Partido Socialista llevaba 19% de mujeres (5), la Democracia Cristiana sólo llevó 7,2% (4) y el Partido Radical Social Demócrata, heredero del Partido Radical que cuyas mujeres fueron muy activas en la lucha sufragista, perteneciendo a sus filas la primera mujer diputada (Inés Henríquez), no llevó candidatas mujeres. Por su parte, Renovación Nacional llevó 13% (7) y la UDI, 10,6% (5).

Los resultados no fueron mucho mejor: resultaron elegidas 7 diputadas de los partidos de la Concertación, 3 del Pacto Unión por Chile, la candidata independiente Rosa González (Arica) y la candidata de la UCCP. Suman 12 diputadas, el 10% del total. En la Concertación los resultados pudieron ser mejores si no se hubiera hecho competir en un mismo distrito a dos mujeres, cuando el sistema binominal prácticamente impide elegir a los dos candidatos de una misma lista.

Las candidaturas femeninas al Senado, con excepción del Partido Humanista (36,3% de mujeres candidatas) y el Partido Comunista (30%), fueron casi inexistentes: una por el Pacto Unión por Chile, una por la Democracia Cristiana y una independiente UCCP. Fueron elegidas dos.

En las elecciones de diputados, el voto femenino válido (descontados votos nulos y en blanco) se concentró, a nivel nacional, en los candidatos de los partidos de la Concertación, con el 50,1%. La Concertación obtuvo el 50,5% de los votos válidos totales. El 38,1% de las mujeres votó por el pacto Unión por Chile, el 6,2% por la lista "La Izquierda", el 2,1% por la lista "Chile 2000" y el 2,7% por el Partido Humanista. Un 0,7% votó por candidatos independientes.

No obstante, en algunos distritos, el voto femenino por los candidatos de la Concertación representó más del 60% del total del voto femenino válido. Es el caso de los distritos 2, 3, 8, 11, 18, 26, 33, 37, 39, 42 y 45.¹⁵

15 Distrito 2: Camiña, Colchane, Huara, Iquique, Pica, Pozo Almonte; 3: Calama, M. Elena, Ollagüe, San Pedro de Atacama, Tocopilla; 8: Coquimbo, Ovalle, Río Hurtado; 11: Calle Larga, Catemu, Llay-Llay, Los Andes, Panquehue, Putaendo, Rinconada, San Esteban, San Felipe, Santa María; 18: Cerro Navia, Lo Prado, Quinta Normal; 26: La Florida; 33: Codegua, Coinco, Coltauco, Doñihue, Granaderos, Machali, Malloa, Mostazal, Olivar, Quinta de Tilcoco, Rengo, Requinoa; 37: Talca; 39: Coibún, Linares, San Javier, Villa Alegre, Yervas Buenas; 42: Bulnes, Cabrero, Cobquecura, Coelemu, Ninhue, Portezuelo, Quillón, Quirihue, Ranquíl, Niquén, San Carlos, San Fabián, San Nicolás, Treguaco, Yumbel; 45: Coronel, Florida, Hualqui, Penco, Santa Juana, Tomé.

RESULTADOS DE ELECCIONES DE DIPUTADOS DICIEMBRE 1997

	Hombres	Mujeres	Total	Muj/total	%/Total emitidos	%/Total válidos	Muj/Tot-Mujválid	Hb/Tot- Hb válid
P.Humanista	84.103	84.494	168.597	50,12	2,39	2,91	2,73	312
RN	427.891	544.012	971.903	55,97	13,79	16,77	17,56	15,86
UDI	358.367	479.369	837.736	57,22	11,89	14,45	15,47	13,28
Del Sur	10.555	10.258	20.813	49,29	0,30	0,36	0,33	0,39
Indep Lista B	123.026	147.914	270.940	54,59	3,85	4,67	4,77	4,56
Total B	919.839	1.181.553	2.101.392	56,23	29,82	36,26	38,14	3410
PDC	617.352	714.403	1.331.755	53,64	18,90	22,98	23,06	22,88
P.Socialista	310.293	330.104	640.397	51,55	9,09	11,05	10,65	11,50
PPD	338.779	388.514	727.293	53,42	10,32	12,55	12,54	12,56
PRSD	87.619	93.919	181.538	51,74	2,58	3,13	3,03	3,25
Indep Lista C	22.946	23.773	46.719	50,89	0,66	0,81	0,77	0,85
Total C	1.376.989	1.550.713	2.927.702	52,97	41,55	50,51	50,05	5104
P.Comunista	221.852	176.736	398.588	44,34	5,66	6,88	5,70	8,22
N.Alianza P.	5.053	3.918	8.971	43,67	0,13	0,15	0,13	0,19
Indep Lista D	13.935	12.654	26.589	47,59	0,38	0,46	0,41	0,52
Lista D	240,84	193.308	434.148	44,53	6,16	7,49	6,24	893
UCCP	32.195	36.327	68.522	53,02	0,97	1,18	1,17	1,19
Indep Lista E	25.475	29.625	55.100	53,77	0,78	0,95	0,96	0,94
Total E	57,67	66.252	123.922	53,46	1,76	2,14	2,14	214
Cand. indep.	18.222	21.800	40.022	54,47	0,57	0,69	0,70	68
						100,00	100,00	100,00
Nulos	463.178	488.836	952.014	51,35	13,51			
Blancos	157.485	141.069	298.554	47,25	4,24			
Válidos	2.697.673	3.098.120	5.795.793	53,45	82,25			
Total	3.318.336	3.728.025	7.046.361	52,91	100,00			
(Más mujeres)		409.689						
(Más mujeres válidas)		400.447						

Fuente: Servicio Electoral, Chile. Escrutinio Elección de Diputados. 11 de diciembre de 1997, Santiago, 1998.

En el caso de la elección de 20 senadores, el voto femenino válido también se concentró en los candidatos de la Concertación, con 48,7% de las preferencias. El 39,2% fue para los candidatos del pacto Unión por Chile.

A pesar de las enormes dificultades económicas que tuvieron la casi totalidad de las candidatas para llevar adelante sus campañas, al no existir financiamiento público que asegure condiciones más igualitarias de competencia para quienes no cuentan con recursos privados, doce mujeres lograron ser elegidas diputadas y dos, senadoras. Es importante señalar, además, que las candidatas lograron una alta preferencia de mujeres, la que en algunos casos superó la votación femenina para el distrito y para la lista.

Desde el ámbito social, una contribución innovadora fue la Campaña impulsada por el Instituto de la Mujer en favor de un voto consciente de las mujeres¹⁶ través de diversos materiales se hacían presentes las principales necesidades de las mujeres. Una cartilla con doce preguntas confrontaba a candidatos y candidatas a cuatro grandes temas: igualdad y justicia en las relaciones familiares; superar desigualdad socioeconómica de las mujeres; resguardar los derechos humanos de las mujeres; y asegurar democracia y ciudadanía para todos y todas. La cartilla se distribuyó a sectores de mujeres, a la prensa de Santiago y regiones y se envió a los candidatos y candidatas. Fue reproducida y utilizada en regiones y aplicada a candidatos.

También se creó un grupo de apoyo a las candidatas de la Concertación, en el que participaron numerosas profesionales de organismos gubernamentales y no gubernamentales, aportándoles información y argumentos.

Por su parte, también el SERNAM elaboró materiales para los candidatos y candidatas con propuestas legislativas en favor de las mujeres.¹⁷

16 Ver Instituto de la Mujer, *Elecciones Parlamentarias 97. Test de las mujeres a los candidatos y las candidatas, y Elecciones parlamentarias 97. La fuerza electoral de las mujeres. Una oportunidad para la democracia*, op.cit.

17 Sernam, *Hagamos un compromiso de futuro. Propuestas en torno a la mujer para el nuevo Parlamento*, Santiago, 1997.

RESULTADOS ELECCIONES DE DIPUTADOS. DICIEMBRE 1997
Candidatas seleccionadas

	Homb	Muj	Total	Muj/total Candidata	%/total-muj Distrito	%/Total Emitidos	Muj/Tot-Muj. Válidas
Rosa González (Indep)*	7984	9696	17680	54,8	22,0	21,9	27,8
Votación total distrito	41.187	43975	84982	51,7			
Antonella Scaraffia (DC)*	14.31	14270	28580	49,9	32,8	33,5	36
Votación total distrito	41.668	43532	85200	51,1			
Fanny Pollarolo (PS)*	12.976	13278	26254	50,6	33,1	33,3	40,5
Votación total distrito	38.772	40144	78916	50,9			
Adriana Muñoz (PPD)*	7237	7520	14757	51,0	22,2	22,5	26,2
Votación total distrito	31.642	33823	65465	51,7			
Laura Soto (PPD)*	18.031	21401	39432	54,3	23,8	23,9	30,6
Votación total distrito	74.796	90019	164.815	54,6			
Laura Gómez (PS)	10.099	9885	19984	49,5	13,6	14,40	16,7
Votación total distrito	66.237	72570	138.807	52,3			
M. Antonieta Saa (PPD)*	22.041	27391	49432	55,4	28,0	27,0	34,6
Votación total distrito	85.528	97716	183244	53,3			
C. Rossetti (PS)	13.984	19263	33247	57,9	17,7	17,8	19,8
Votación total distrito	77.656	108.832	186.488	58,4			
Carolina Tohá (Ind.C)	12.576	13905	26481	52,5	20,6	20,5	24,3
Votación total distrito	61.732	67431	129.163	52,2			
Pia Guzmán (RN)*	20.347	30169	50516	59,7	27,7	26,8	30,4
L. Amunátegui (PPD)	575	8912	14662	60,8	8,2	7,8	9,0
Votación total distrito	79.662	108.749	188.411	57,7			

M. Angélica Cristi (RN)*	25,374	36436	61810	58,9	46,3	43,1	53,8
Votación total distrito	64,633	78652	143.285	54,9			
Lily Pérez (RN)*	18,304	22924	41228	55,6	27,1	26,8	30,9
Mariana Aylwin (DC)	11,748	15955	27247	58,6	18,8	17,7	21,5
Votación total distrito	68,969	84724	153.693	55,1			
Eliana Caraball (DC)*	18,14	21596	39736	54,3	20,8	20,5	25,8
Carmen Lazo (PS)	15,504	15569	31173	49,9	15,0	16,1	18,6
Votación total distrito	90,343	103.934	194.277	53,5			
Isabel Allende (PS)*	26,501	27193	53694	50,6	27,2	28,9	33,2
J. Saintard (DC)	10,532	12079	22611	53,4	12,1	12,2	14,7
Votación total distrito	85,96	100.077	186.037	53,8			
M. Vict. Ovalle (UCCP)*	7333	8837	16170	54,7	22,9	20,7	26,1
Votación total distrito	39,604	38552	78156	49,3			
Martita Wörner (PPD)	13,838	18297	32135	56,9	19,6	18,8	24,8
Votación total distrito	77,382	93542	170.924	54,7			
Marina Prochelle (RN)*	5781	8130	13911	58,4	18,6	16,8	21,8
Votación total distrito	39,199	43823	83022	52,8			

Fuente: Servicio Electoral, Chile. Escrutinio Elecciones Diputados. 11 de diciembre de 1997,

Santiago, 1998.

* Electas.

Los resultados de las elecciones son interesantes. Si se considera las candidatas de los partidos de la Concertación, del pacto Unión por Chile, la UCCP y el caso de la independiente Rosa González, la votación femenina obtenida por ellas alcanza y supera, en la casi totalidad, el 50%. Dada la concentración femenina en las ciudades y particularmente en algunas comunas de la Región Metropolitana, es necesario examinar si la proporción obtenida por las candidatas corresponde a la del distrito. En los casos de Rosa González, M. Antonieta Saa, Pía Guzmán, Loreto Amunátegui, M. Angélica Cristi, Lily Pérez, Mariana Aylwin, Eliana Caraball, M. Victoria Ovalle, Martita Wörner y Marina Prochelle, ésta fue superada. Es de destacar, también, que algunas de las candidatas lograron una alta proporción del voto válido femenino total del distrito. Sobresalen Antonella Scaraffia, Fanny Pollarolo, M. Antonieta Saa, M. Angélica Cristi e Isabel Allende, con más de un tercio de las preferencias femeninas.

En el caso de las candidatas a senadoras, superan el porcentaje de votación femenina de su circunscripción Carmen Frei (54,1%), Evelyn Matthei (57,9%) y Mónica Madariaga (56,6%). También Patricia Condemarín (PH) con 56,9% de preferencias femeninas. No sucede así con las principales candidatas del PC. Gladys Marín logró un 46,8% de apoyo femenino y Mireya Baltra, 47,3%.

En una primera aproximación, ello revelaría que no es efectiva aquella afirmación que dice que las mujeres prefieren votar por varones. Sin embargo, dadas las limitaciones que impone el sistema electoral binominal, sería pertinente hacer un análisis más fino de estos resultados electorales y estudiar otros factores en juego en este voto.

Por otra parte, el electorado femenino, por su alta gravitación, representa una oportunidad para los candidatos varones. La votación femenina en las elecciones de diputados se concentró significativamente en los candidatos que resultaron electos. La votación femenina supera el 40% del voto femenino válido del distrito correspondiente en los casos de Baldo Prokurika (40,2%), Ignacio Walker (41,8%), Nelson Avila (58,4%), Guido Girardi (67,5%), Alberto Espina (42,2%), Carlos Montes (40,9%), Iván Moreira (40,1%), Pablo Longueira (45,2%), J. Antonio Coloma (52,4%), J. Pablo Letelier (56,9%), Sergio Aguiló (52%), Jaime

Naranjo (49,6%), Rosauro Martínez (47,6%), Francisco Huenchumilla (47,7%) y René García (46,1%).

Estos resultados y el impacto del voto femenino pasaron desapercibidos o fueron invisibilizados por otras preocupaciones. Las mujeres fueron una masa anónima disciplinada.

Algunos comentarios finales

Los hechos expuestos revelan que los ideales de equidad e igualdad de oportunidades no han logrado permear el ámbito de la participación social y política. A ello se agrega la invisibilidad del quehacer colectivo de las mujeres, indicativa de las profundas barreras que se han vuelto a levantar e impiden la construcción de proyectos colectivos, no sólo desde las mujeres, sino desde la sociedad civil en general.

Los enclaves autoritarios, el conservadurismo cultural, han tenido un impacto negativo a la hora de producir cambios reales en las relaciones de poder entre los géneros, tanto a nivel público como privado. En este contexto, no debe extrañar que aún el Senado no apruebe la reforma constitucional que establece explícitamente la igualdad de mujeres y hombres ante la ley, aprobada por la Cámara de Diputados.

La voluntad modernizadora del gobierno resulta del todo insuficiente a la luz de los hechos relatados. Los actores políticos, de uno y otro signo, no desarrollan prácticas concretas -desde sus posiciones de poder- que hagan viables los cambios igualitarios. Por el contrario, reproducen desigualdades y jerarquías. De hecho, hay una débil presencia de los discursos sobre participación de la mujer en los actores políticos masculinos. No se ocupan para nada sobre participación de la mujer. Se evidencia así la distancia, el divorcio entre el mundo social y la élite política, cuya interlocución se orienta más bien hacia los poderes fácticos del empresariado, las fuerzas armadas y la iglesia.

En vísperas de un nuevo proceso electoral, con una contienda que se vislumbra difícil al interior de los bloques mayoritarios, de gobierno y oposición, se hace más visible la crisis de los modelos de participación social (de información y no de canalización efectiva de las demandas y propuestas sociales), el déficit de participación de la sociedad civil en la profundización democrática.

así como de reconocimiento de nuevos derechos (derechos sexuales y reproductivos, diversidad).

Representa un desafío para los actores genuinamente interesados en la democracia, la ampliación de la ciudadanía de todas las categorías sociales marginadas, entre ellas, las mujeres. Ello supone considerar el ejercicio de derechos a nivel individual y en expresiones colectivas, generar condiciones para el desarrollo organizacional autónomo y el potenciamiento de liderazgos, posibilitar efectivamente la participación en procesos de toma de decisiones y el desarrollo de liderazgos de opinión capaces de introducir voces en favor de la igualdad de género en los espacios públicos, en interlocución con otros actores.¹⁸ Todo ello, a pesar de la "modernización", la "globalización" y el imperio del mercado.

18 Instituto de la Mujer, *Veredas por cruzar. 10 años*, Santiago, 1997.

Relaciones civil-militares en 1997: otro hito en el complejo proceso de normalización

José Luis Díaz

Un marco conceptual de interpretación

Los principales hitos y procesos que signaron el año se vinculan a las principales condicionantes de la relación civil-militar del período. En relación a las prioridades de la agenda gubernamental durante 1997, predominaron los acontecimientos vinculados a la agenda de "política de defensa", (los temas más netamente profesionales y estratégicos) por sobre la "agenda histórica" (temas de derechos humanos y gestión del gobierno militar).¹

La posición en que dejaron los militares el poder en marzo de 1990 ha sido caracterizada como de "autonomización profesionalizada"; una situación en la cual consiguen un alto nivel de corporativización, de modernización junto con una importante segregación institucional, junto a un débil o inexistente control de parte de las instituciones civiles de la república. De este modo, el panorama cívico-militar después de 7 años de recuperación de la democracia es interpretada por medio de los siguientes conceptos: **autonomía política condicionada; involucramiento político-institucional condicionado y supremacía civil subjetiva.**²

Autonomía política condicionada: Las FF.AA. mantienen un alto nivel de autonomía de las autoridades políticas, incluso del

-
- 1 Para más detalles de estos conceptos ver, Gabriel Gaspar: "Las Relaciones cívico-militares a ocho años del plebiscito". **Fuerzas Armadas y Sociedad**, FLACSO-Chile, octubre-diciembre de 1997.
 - 2 Sobre la siguiente conceptualización ver, Claudio Fuentes: "Militares en Chile: ni completa autonomía ni total subordinación", en **Chile 96. Análisis y opiniones**, FLACSO-Chile, 1997.

poder ejecutivo. Estos se debe a: a) La inamovilidad de los Comandantes en Jefe, C.J., b) Los nombramientos, ascensos y retiros de los oficiales se hacen a proposición del C. J., c) Se estableció un piso mínimo del presupuesto ordinario equivalente a lo asignado en 1989, d) Otra ley determinó que el 10% de las ventas al exterior de CODELCO se les asigne para equipamiento, e) Desde 1973 ampliación del radio de acción de la justicia militar, f) el régimen previsional del personal de planta de las FF.AA. es autónomo.

Involucramiento Político-Institucional Condicionado: Las relaciones entre el Gobierno y las FF.AA. se ve influido por el involucramiento político-institucional que faculta el ordenamiento constitucional vigente: a) Las FF.AA. constitucionalmente poseen las funciones de defensa de la patria, esenciales para la seguridad nacional y "son garantes del orden institucional" y b) Las FF.AA. y Carabineros participan en el Consejo de Seguridad Nacional (CSN). 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.

Supremacía Civil Subjetiva: La supremacía civil se ve condicionada; por una parte se carece de la estructura organizacional en el MDN y, por otra, la propia legislación coarta en determinadas materias la acción de los civiles en temas políticos-estratégicos. Así la supremacía del MDN podría caracterizarse como subjetiva, en la concepción de Samuel Huntington, al depender de factores coyunturales que no alteran de forma estructural la relación entre las partes.

La designación del general Izurieta como Comandante en Jefe del Ejército y el retiro de Pinochet

El día 30 de octubre el Ministro de Defensa dio a conocer el esperado Alto Mando del Ejército y dio una sorpresa anunciando el nombramiento anticipado, en más de 4 meses, del nuevo Comandante en Jefe del Ejército, el Mayor General Ricardo Izurieta Caffarena. De este modo, se coronaba así un afortunado proceso de renovación del alto mando institucional; uno de los

hitos más esperados de la transición y que era considerado como en extremo delicado. Representaba el último gesto propiamente institucional del general Pinochet y la actuación más importante y por la cual podría ser juzgado el Ministro de Defensa Nacional.

En una entrevista aparecida el 26.09 Pinochet confirmó que aceptaba asumir el cargo de senador vitalicio que le permite la Constitución. La confirmación del destino legislativo del general junto a la conformación de la "bancada militar", preocupó a parlamentarios de la Concertación. Lo anterior se vio agravado por los rumores de que sectores duros de la derecha veían con buenos ojos la posibilidad de que el general fuera el presidente del Senado. Analistas de la Concertación consideraban que la probable "bancada militar" tendría mayor peso político que los actuales senadores institucionales; no sólo por la presencia de Pinochet, sino también por la concurrencia del almirante Martínez Busch, el general Julio Canessa y, el general Ramón Vega Hidalgo.

La sucesión de Pinochet coronó con gran éxito la gestión del Ministro, Edmundo Pérez Yoma. No obstante, la decisión presidencial (04.11) de no aprobar el nombramiento a general del brigadier Jaime Lepe Orellana, trastocó la evaluación distendida que todos los actores políticos hacían del proceso de nombramiento de la cúpula del Ejército, sin por ello afectar una mirada positiva de largo plazo del conjunto del proceso.

Las tendencias de largo plazo en la nominación de los altos mandos subyacentes en estas renovaciones puede resumir en:

i) Constitución de mandos con un promedio de edad más jóvenes que los anteriores, en el Ejército, el general Izurieta ascendió al generalato a fines de 1990; tiene sólo 7 años de diferencia con los generales recién ascendidos. ii) Los oficiales que ascienden tienen experiencia en labores conjuntas; en particular se han desempeñado en algún momento de su carrera en el Estado Mayor de la Defensa Nacional (EMDN). iii) En general se trata de oficiales que no tienen problemas de DD.HH. y no cuentan con una trayectoria política muy protagónica durante el régimen militar.

Todo indica que en el Ejército la tendencia modernizadora y con mayores signos de profesionalismo será la que finalmente se imponga.

Izurieta es uno de los generales con menos destinaciones políticas en su hoja de servicio. Existe una sensibilidad entre oficiales superiores (coroneles) y jefes (Teniente coroneles y mayores) y también entre generales recién ascendidos que ven a Izurieta como la mejor encarnación del proceso de modernización e institucionalización que debe desarrollar el Ejército después del retiro del general Pinochet. Destaca la larga tradición familiar vinculada a la carrera de las armas que encarna.

La labor ministerial

El "Libro de la Defensa Nacional" presentado el 20 de agosto fue una de las principales actividades organizadas por el Ministerio. El documento fue un aporte al acercamiento entre civiles y militares, que aminora las tradicionales desconfianzas del pasado, y es un medio de informar a la ciudadanía que tendrá a su alcance un texto que les permitirá apreciar y comprender cabalmente la misión, el objetivo y la razón de ser de las FF.AA. También se destaca la novedad que representa este trabajo en los países de América Latina.

El Ministerio también estuvo muy activo en el ámbito internacional, tanto por el lobby realizado por las empresas aeronáuticas que buscan vender sus productos a la FACH, en el proceso de licitación del Caza 2.000, como por la firma de acuerdos de cooperación. Entre estos últimos el más importante fue el firmado por los ministros de RR.EE. y Defensa de Chile y Argentina tendientes a la realización de ejercicios conjuntos en el primer semestre de 1998.

Los resultados del proceso de conformación de los altos mandos, más allá del "Caso Lepe", muestran un gran éxito gubernamental y del Ministerio de Defensa.

El lobby de las empresas proveedoras de armas

La apertura de propuestas para la adquisición de aviones por la FACH, generó un lobby de las cuatro empresas que postulan: dos norteamericanas: Lockheed Martin (F-16), MacDonnell Douglas-Boeing (F-18) y dos europeas: Dassault (Mirage 2000-5),

Saab-British Aerospace (Jas 39 "Gripen"). En el curso del año estuvieron más activas las del viejo continente: la francesa y la sueco-británica. El lobby francés encontró en la feria "Francia 2.000" (desarrollada en la Estación Mapocho) el lugar para su concreción. Diez máximos directivos de la Empresa fabricante de los Aviones Mirage 2.000-5 encabezados por Laurent Dassault, visitaron Chile con la intención de realizar negocios en las distintas áreas de la empresa. El otro avión ofertado, el sueco Gripen, de las empresas Saab, co-fabricado con la inglesa British Aerospace, también ha sido ofrecido en ventajosas condiciones: los suecos han señalado que si su avión es elegido, ellos se compromete a crear en nuestro país entre 5.000 a 10.000 empleos de alta tecnología.³

Los mismos países realizan lobby similares en países de Europa Oriental que desean incorporarse a la OTAN (Hungría, Polonia) o en otros países europeos (Austria) donde los aparatos ofrecidos son también los F-16 norteamericanos; los mirage 2000-5 franceses y los Gripen, sueco-británico. El interés por la compra chilena de aviones no es por el volumen del mercado nacional: alrededor de 500 millones de dólares por cerca de 20 plataformas, sino que representará una de las primeras adquisiciones y servirá como aval para las siguientes ventas.

Este proceso también se hizo evidente en el caso de la compra de dos submarinos por la Armada. El nuevo Comandante en Jefe de la Armada, el almirante Jorge Patricio Arancibia dio conocer que durante el Consejo Naval del 2 y 3 de diciembre que la institución tomó la decisión de comprar el submarino franco-español "Scorpene" (un prototipo). Por otro lado, el Almirante Arancibia anunció la producción de naves de superficie (8 en total) en los astilleros institucionales de ASMAR. Este planteamiento, en general bien recibido, dejó planteado la necesidad de que la política de adquisiciones de las FF.AA. tenga mejores mecanismos de información y fiscalización de parte de las autoridades políticas (del ejecutivo y legislativo).

3 Las empresas suecas involucradas en el proyecto "Gripen" son la **Saab Scania, Celsius, Ericsson y Volvo**. La **Saab** tiene cerca de 7.800 empleados en Suecia. El motor del Gripen es producido por la **Volvo Aero Corporation** en cooperación con la norteamericana **General Electric**. El proyecto Gripen también incluye a la empresa británica **British Aerospace**.

Los diversos ritmos de la modernización de las ramas

Ya hemos hecho referencia a los sucesos del Ejército, en este apartado nos referiremos a los cambios ocurridos en la Armada. El 14 de noviembre dejó la Comandancia en Jefe de la Armada, el Almirante Jorge Martínez Busch. El cambio en la Armada fue significativo. Es el primer cambio en la comandancia en Jefe durante un régimen democrático desde 1970. El presidente Eduardo Frei ha sido el primer jefe de Estado civil, elegido democráticamente en escoger un comandante en jefe de la Armada en 27 años. De este modo, se inicia un proceso en el cual los jefes superiores no serán personalidades de extenso mando y con un compromiso directo en la experiencia de gobierno durante el régimen militar, como fueron Pinochet, José Toribio Merino y Jorge Martínez Busch.

La autonomía del Almirante Jorge Patricio Arancibia quedó reflejada en las primeras declaraciones emitidas después de asumir su cargo. En la ocasión planteó que la institución impulsará la construcción de sus propios medios de superficie en los próximos años. Respecto de la representación institucional en el senado, afirmó en forma taxativa que ésta la tiene sólo el jefe institucional; separándose de cualquier interpretación sobre el rol de los senadores institucionales.

Arancibia era considerado como el candidato de consenso, ya que era visto con buenos ojos por el gobierno, y había sido destinado a los cargos más importantes de la institución por el almirante Martínez Busch. El VA Arancibia había sido Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional entre los años 1994-1995, dejando una imagen de flexibilidad y tolerancia.

Donde se podrían esperar cambios significativos es el sello especialmente conservador que la Armada cultivó en el plano cultural durante los ocho años de liderazgo del almirante Martínez. El extremo catolicismo de Martínez habría sido excesivo para algunos integrantes del Consejo Naval. Arancibia es descrito como menos tradicionalista en temas religiosos y más flexible en temas políticos.

Un fluido contexto regional

La controversia producida por el anuncio de EE.UU. de conferir la calidad de "Aliado Principal extra-OTAN" a Argentina, fue el único acontecimiento del entorno regional de relevancia, y que puso inquietud en el sector defensa. Sin embargo, el hecho no representó un cambio de significación; por la escasa disposición del gobierno argentino de realizar gastos en el sector, y a la restrictiva política fiscal que impulsa la administración de Menem. Además cualquier transferencia debe ser ratificada por el Congreso de los Estados Unidos.

Las autoridades chilenas subrayaron que la nominación que EE.UU. entregó a Argentina quiebra el equilibrio de la región.

Una conclusión que se desprende en forma implícita de lo acontecido, y de los antecedentes tanto de fuentes chilenas como transandinas, es que las reparticiones públicas nacionales no valorizaron adecuadamente las diversas señales provenientes de la política exterior de los EE.UU., como de las gestiones realizadas por las autoridades argentinas ante el país del norte.

La institucionalidad de la relación bilateral en el ámbito de la seguridad internacional ha demostrado que no está consolidada., evidencia que los mecanismos de comunicación bilaterales no fueron usados por Argentina para informar sobre su calidad de Aliado Principal no OTAN. Tampoco fueron entregados por Chile para requerir información sobre el tema. Cabe destacar que lo anterior afecta los fundamentos de la confianza recíproca.

Palabras finales

Como hemos visto, la normalización de los lazos cívico-militares se está produciendo en un contexto en el cual la supremacía civil es subjetiva, el involucramiento político-institucional está condicionado, así como el tipo de autonomía política de las instituciones de la defensa. La agenda dominante en 1997 fue la denominada "**agenda de política de defensa**", mientras que la **agenda histórica** (los hechos del pasado, violaciones a los DD.HH. etc.) fue sólo un fantasma que con alguna frecuencia se ubicaba en el listado de mayores preocupaciones del sector.

Las tendencias de largo plazo subyacentes en estas renovaciones de los Altos Mandos se pueden resumir en que se han constituido mandos con un promedio de edad más jóvenes (Ejército); con experiencia en labores conjuntas y también con una trayectoria vinculada a actividades las autoridades gubernamentales (Armada y Ejército). Los cambios en los Altos Mandos de las FF.AA., en especial en el Ejército, ponen en un lugar prioritario de la agenda el tema de la modernización del sector defensa; la capacidad de propuesta y conducción de parte del conjunto de la civilidad, y en particular del gobierno, se pondrán a prueba.

Una de las tareas pendientes de la gestión de Pérez Yoma es la dictación de la normativa que formalice la estructura administrativa del Ministerio de la Defensa Nacional (MDN), cuestión que debería ser abordada en la nueva etapa que se inicia en 1998. Esta secretaría de estado nunca, desde su fundación en diciembre 1932, ha contado con una ley orgánica. La puesta al día, en un marco de modernización del Estado, debiera concretarse a través de una amplia discusión, cuyo modelo se podría encontrar en los "Talleres" que dieron vida al Libro de la Defensa Nacional.

La experiencia histórica internacional indica que las FF.AA. en las fases iniciales de los procesos de reestructuración del sector defensa, recelan de los organismos de coordinación centralizada; en particular cuando la presencia de civiles es dominante. En nuestro caso, la falta de experiencia histórica del aparato gubernamental, que actualmente se expresa en una débil "expertise" civil en los temas militares limitara el rol de conducción que debería asumir el gobierno.

Todo indica que el aumento de la unilateralidad de la política de Argentina en el contexto regional y su alianza con los Estados Unidos seguirá generando en el futuro desavenencias tanto con sus socios del MERCOSUR, como con los países del Grupo de Río.

Por otro lado, una correcta visualización del proceso de toma de decisiones en la política exterior de los EE.UU., nos muestra un proceso extremadamente complejo, debido a la multiplicidad de actores que inciden (diversas burocracias, civiles y militares, grupos de presión), por lo que se debe llevar a una prudente evaluación de los acontecimientos. El incidente comentado, puso en evidencia la necesidad de una mayor cooperación entre todas las instancias estatales que elaboran inteligencia estratégica;

convergencia de análisis e información que debe incluir al conjunto de los organismos civiles y militares.

ECONOMIA

La economía chilena en 1997

Oscar Muñoz Gomá

Este informe se referirá a la evolución de la economía chilena durante 1997. En primer lugar, se hará una reseña de los principales indicadores macroeconómicos, contrastándolos con las tendencias de los años 90. Luego se discutirán algunos temas que han estado en el centro de los debates sobre la economía nacional. Se abordarán los siguientes temas: la política anti-inflacionaria y los conflictos que enfrenta la política macroeconómica; el modelo de desarrollo y las alternativas que se presentan para la inserción internacional; el problema de la persistencia de las desigualdades y las nuevas orientaciones para la acción del Estado.

1. La evolución macroeconómica

Una característica principal del año 1997 fue el punto de inflexión que marcó el término del ajuste iniciado en 1995 y el inicio de una nueva fase dinámica de crecimiento. El alto ritmo de crecimiento del gasto que tuvo lugar en 1995 (el último trimestre de ese año mostró una expansión de 15% del gasto, comparada con un aumento de 10,6% en el PIB), indujo a las autoridades monetarias a elevar las tasas de interés, a fin de desacelerar el crecimiento de la demanda y evitar un recalentamiento económico que amenazaba con romper la lucha contra la inflación.¹ Ello tuvo

1 Se advierte que a fines de febrero el Banco Central dio a conocer las nuevas cifras revisadas de las Cuentas Nacionales, las cuales muestran resultados más altos de crecimiento que las cifras anteriores. En el cuadro 1. al final, se presentan las cifras antiguas (provisorias) y las nuevas

como efecto una disminución de la tasa de crecimiento del PIB desde el 10,6% de 1995 a un 7,4% en 1996 y un ritmo esperado para 1997 en torno al 6%. Sin embargo, a medida que se avanzó hacia el término del ajuste, mediante una disminución gradual de las tasas de interés desde un 7,5% a un 6,5%, en el segundo semestre del año se produjo una fuerte aceleración de la demanda global. El Indicador Mensual de Actividad Económica (IMACEC) que lleva el Banco Central mostró un aumento desde el 4% en el primer trimestre, a 6,3% en el segundo, 8% en el tercero y 8,9% en el último trimestre del año, con una expansión en diciembre de 10,2%. Ello permitió concluir el año con una expansión del PIB en torno al 7%, muy por encima de lo que eran las expectativas iniciales. De esta manera, se ratificó una vez más el ritmo de crecimiento de mediano plazo, que en los años 90 ha estado en torno al 7,7% anual (promedio 1990-1997).

Si se atiende a los factores que estimularon el crecimiento, la inversión en capital fijo, con un crecimiento real de casi 13% aparece como el principal factor dinamizador, seguida por las exportaciones, que se expandieron en 10%. Esto permitió que la tasa de inversión en capital fijo con respecto al PIB llegara al 33%, superior a la tasa del año anterior. Esta configuración del crecimiento confirma la imagen señalada en numerosos informes internacionales, respecto de que el crecimiento de la economía chilena se asienta sobre bases sólidas, en cuanto es un proceso capaz de sustentarse en el mediano plazo.²

Sin embargo, cabe señalar que el financiamiento de la formación de capital está pasando a depender en forma creciente del ahorro externo. En efecto, el ahorro nacional, de sólo un 21,5% del PIB, si bien mejoró levemente respecto del año anterior, no ha logrado superar los niveles más altos de comienzos de la década, superiores al 23%. Esto es preocupante. En parte, ha influido el deterioro de los términos de intercambio que ha sufrido la economía chilena en los últimos dos años y que ha afectado negativamente el ingreso nacional disponible, el cual es decisivo en la formación del ahorro. Por otro lado, se constata un interés

(revisadas). En el texto se utilizan las nuevas cifras de Cuentas Nacionales, excepto cuando se indique lo contrario.

2 Ver informe del Fondo Monetario Internacional sobre la economía chilena, *El Diario*, 25 de febrero de 1998.

creciente de los inversionistas extranjeros por invertir en Chile, lo que ha influido fuertemente en el aumento del ahorro externo. Esta variable alcanzó en los últimos dos años niveles superiores al 5% del PIB, lo cual la ha acercado al umbral de lo que muchos analistas consideran un máximo aceptable. De hecho, para 1998 se estima que el ahorro externo aumentará a 6% del PIB, provocado por un deterioro del déficit de la balanza comercial.

En efecto, el ahorro externo puede mirarse desde dos puntos de vista. Por una parte, es la contribución de los capitales externos al financiamiento de la inversión interna. Pero también equivale al déficit en cuenta corriente del país, es decir, la suma del déficit de la balanza comercial y de los pagos por servicios del capital externo. Por lo tanto, representa tanto el interés del resto del mundo por invertir en el país, como también la vulnerabilidad que asume el país ante el exterior. En 1997 se intensificó la entrada de capitales, sobre todo de mediano y largo plazo (de 506 millones de dólares en 1996 pasó a 3.276 millones en 1997, según cifras del Banco Central), en tanto las de corto plazo experimentaron una salida neta cercana a los 1.500 millones de dólares. En términos netos, el saldo de balanza de pagos (después de cubrir el déficit de cuenta corriente) mejoró desde 1.180 millones de dólares en 1996 a 3.209 millones en 1997. Esto se tradujo en aumento de las reservas internacionales, con efectos que se discutirán más adelante.

El dinamismo señalado de la economía chilena a nivel macro se manifiesta también en el mejoramiento sostenido de otras variables que inciden directamente en el bienestar de la población. La tasa de desempleo, por ejemplo, logró un nivel promedio de 6,1% en 1997, la menor tasa de los últimos cuatro años. Esto es indicativo de un mercado del trabajo relativamente estrecho, ante lo cual el crecimiento global sólo es posible si aumenta la productividad. Esta ha continuado con su alto ritmo de expansión que alcanzó al 5,5%. Los salarios reales, en tanto, crecieron en 1,3%.

2. La política anti-inflacionaria

Uno de los principales objetivos de la política macroeconómica es disminuir la tasa de inflación. En 1997 ésta llegó al 6%, la más baja en los últimos 37 años. Aunque el Gobierno se había

planteado una meta de 5,5%, la diferencia no tiene gran importancia primero, porque es muy pequeña, y segundo, porque si se elimina la influencia de los factores climáticos, que fueron especialmente imprevisibles el año pasado, el resultado coincide con la meta. Lo más interesante es que desde 1990 la inflación chilena ha venido en permanente disminución. En aquel año llegó a 27%. En los años 80, además, la inflación había sido muy volátil, con alzas y bajas que hacían muy difícil predecir el comportamiento de las variables monetarias. En cambio, los años 90 se han caracterizado por su mayor predecibilidad económica: cada año las alzas de precios han sido menores y de acuerdo a metas que han logrado un alto grado de cumplimiento.

Quizás lo que debería preocupar más desde el punto de vista de la continuidad del esfuerzo de estabilización, es el ciclo estacional que siguió la inflación durante 1997. En efecto, si se observa el comportamiento inflacionario de 12 meses a lo largo del año, hasta junio el índice fue en franca disminución, pero a partir de entonces sufrió una aceleración que culminó en octubre con un 6,6%, para terminar el año en el 6% anunciado. Esa aceleración la sufrieron tanto los bienes transables como no transables, los primeros influidos por los productos agrícolas afectados por las inundaciones; la baja posterior se debió a la normalización de estos precios, pero en el caso de los bienes no transables (servicios) la relativa aceleración se mantuvo. A la luz de la información más reciente sobre la evolución de la actividad económica durante los cuatro trimestres de 1997 que, como se señaló, tuvo una fuerte aceleración en el segundo semestre, se ha planteado la duda de si la relajación del ajuste y de las tasas de interés estuvo justificada. La vigorosa reacción del Banco Central en los primeros meses de 1998, que llevó a nuevos aumentos de la tasa de interés (a 7% en enero y 8,5% en febrero), aunque planteada en el contexto de la crisis asiática, sugiere que se revisó el criterio de relajar el ajuste y que las medidas adoptadas en el segundo semestre del año pudieron ser prematuras.

En todo caso, dadas estas tendencias recientes, hacia fines del año existían dudas sobre la factibilidad de que la meta de inflación para 1998 se pueda cumplir. El Banco Central la ha fijado en 4,5%, nivel que es bastante exigente. El contexto externo ha venido a complicar más las cosas, por sus efectos en el precio del

dólar cuyo valor nominal aumentó en 8% en el último trimestre de 1997

¿Qué importancia tiene que haya una meta de inflación y que se cumpla o no se cumpla? La fijación de una meta sirve dos propósitos en primer lugar es una guía para el sector privado ya que refleja las expectativas que se están formando las autoridades económicas y monetarias y la probable evolución de los instrumentos de políticas como el nivel del gasto fiscal la tasa de interés etc En segundo lugar le impone también una exigencia a las autoridades económicas ya que para ser coherentes tienen que ajustar las variables del programa macroeconómico a esa meta de inflación Por estas razones es que se considera inconveniente el no cumplimiento de la meta Se induce a decisiones erradas de los inversionistas que creen en la meta y se afecta la credibilidad de las autoridades Aun más la pérdida de credibilidad en la autoridad monetaria desata presiones especulativas y ataques a la moneda

Sin embargo, el cumplimiento estricto de una meta inflacionaria también tiene costos que deben ser evaluados. Ello ocurre especialmente cuando ante hechos imprevistos o exógenos se alteran algunas variables macroeconómicas. La crisis asiática es un ejemplo: ella está provocando la caída de las exportaciones y un aumento del déficit de la cuenta corriente, presionando al dólar hacia el alza, y por lo tanto, generando un riesgo de una mayor inflación a la esperada. Las autoridades podrían aceptar el efecto inflacionario del alza del dólar, en cuyo caso tendrían que modificar la meta, con la consiguiente pérdida de credibilidad. La alternativa que han seguido las autoridades ha sido mantener estrictamente la meta de inflación y utilizar medidas complementarias como intervenir en el mercado del dólar, elevar la tasa de interés y recortar algunos gastos de inversión de empresas públicas. Esta estrategia trata de compensar el desequilibrio vía disminución de la demanda agregada, lo que probablemente afectará el empleo y el crecimiento del PIB de 1998 en alguna proporción, no muy grande se espera.

Una opción hasta ahora no implementada, pero que se está planteando en forma reiterada es definir la meta de inflación en torno a un rango estrecho más que en un nivel específico. Esta opción tiene más validez a medida que la inflación se hace más pequeña, como está ocurriendo en Chile, en primer lugar porque

pequeñas diferencias entre valores esperados y realizados no tienen tanta importancia, y en segundo lugar, porque persistir en un enfoque de meta puntual le da más rigidez a la política monetaria, lo cual puede generar costos innecesarios.

3. La política macroeconómica

En términos más generales, la política macroeconómica chilena ha mostrado una gran eficacia en los años 90, la que se expresa en el logro de un alto ritmo de crecimiento, una disminución sostenida de la inflación, un aumento de la tasa de inversión y en particular, de la inversión extranjera. Pero es evidente que el propio desarrollo alcanzado plantea nuevos dilemas que desafían las estrategias en curso. Durante 1997 se intensificó el debate nacional acerca de la eficacia de algunos instrumentos que ha utilizado la política macroeconómica, como las normas de encaje sobre los ingresos de capital de corto plazo, la banda del dólar, el uso de la tasa de interés y el nivel del gasto fiscal, así como la coherencia entre éstos.

La economía chilena ha pasado a ser, a pesar de algunas restricciones, una economía fundamentalmente abierta. Aparte de la liberalización del comercio de bienes y servicios, esto se refiere en particular a la exposición del sistema financiero nacional frente al mercado internacional de capitales, el cual se caracteriza por su alta movilidad, instantaneidad de información y enormes volúmenes que se transan diariamente. Puesto que Chile es el país cuyas reformas económicas tienen un mayor grado de madurez que en el resto de América Latina y que su desempeño macroeconómico ha mostrado un alto dinamismo y estabilidad, la economía se ha convertido en una atractiva alternativa para los inversionistas internacionales. A ello debe agregársele que durante varios años ha existido un diferencial importante entre las tasas reales de interés internas y externas, lo que es incentivo adicional para el ingreso de capitales financieros. Las tasas relativamente altas en Chile se explican por la prioridad que el Banco Central le ha dado al objetivo de disminuir la inflación.

La consecuencia ha sido que a lo largo de los años 90 Chile ha recibido crecientes volúmenes de inversión extranjera, tanto de largo como de corto plazo. El año 1997 no fue excepción, e incluso

hubo una aceleración en los flujos externos. Un efecto directo de estos flujos es el aumento de la demanda interna, en la medida que esos capitales se monetizan. Bajo condiciones de capacidad productiva ociosa, el aumento de la demanda provocaría un aumento del ingreso y del producto interno. Sin embargo, en la actualidad la economía chilena está operando bajo condiciones equivalentes al pleno empleo de su capacidad productiva (y algunos mercados muestran alta saturación). En estas circunstancias, los aumentos de los flujos de capitales tienden a manifestarse también en mayores presiones inflacionarias, un aumento del déficit en cuenta corriente o ambos efectos a la vez.

De esta manera, uno de los problemas que enfrenta la política monetaria ha sido la relativa pérdida de eficacia de la tasa de interés para frenar la demanda interna e impedir la acumulación de presiones inflacionarias. Por este motivo, se ha buscado complementar el uso de la tasa de interés con un encarecimiento del costo financiero de los ingresos de capitales externos de corto plazo, lo que tiende a encarecerlos y desestimularlos. Este instrumento ha sido de mucha controversia. Para los observadores de oposición y representantes del sector financiero, el encaje es una barrera a la internacionalización financiera, aparte de que más allá del corto plazo pierde su eficacia. En cambio, para diversos observadores de organismos internacionales, como el BID, Banco Mundial, CEPAL y Fondo Monetario Internacional, el encaje ha sido un instrumento eficaz para proteger a la economía chilena de la alta volatilidad de los capitales internacionales que se presenta en situaciones de crisis, como ocurrió en 1995 con la crisis mexicana y más recientemente con la crisis asiática.

Este enfoque de la política monetaria ha sido objetado por el sector privado, el cual considera que el alto costo del capital en Chile afecta negativamente la inversión productiva. Se argumenta, desde este punto de vista, que la economía chilena podría optar a tasas más altas de crecimiento del PIB, si hubiera una política monetaria de tasas bajas. La alternativa para ajustar el gasto global debiera centrarse en la disminución del gasto fiscal que, a juicio de ese sector, es todavía muy alto e impone una carga tributaria excesiva.

Para las autoridades del Ministerio de Hacienda, no es factible recurrir a la disminución del gasto fiscal, por varias razones. En primer lugar, representa una proporción baja del gasto global, del

orden del 20%, por lo cual su contribución a un ajuste macroeconómico sería muy pequeña. Mucho más relevante es el gasto privado, que representa una proporción muy superior. En segundo lugar, la mayor parte del gasto está destinada a los objetivos de la política social, que para el Gobierno del Presidente Frei tiene una alta prioridad. En tercer lugar, se sostiene que el Fisco ha contribuido positivamente al programa de estabilización toda vez que ha habido un superávit fiscal sostenido durante los años 90.

En lo que hay un acuerdo general es en la conveniencia de aumentar la tasa de ahorro nacional. Las autoridades prefieren evitar una incidencia mayor del ahorro externo, que significa mayor vulnerabilidad.³ Pero, sostienen, el peso del aumento del ahorro recae en el sector privado. El ahorro fiscal ha estado aumentando sistemáticamente desde un 4,9% del PIB en 1993 a un 5,5% en 1997. A fines de 1997 el Ministro de Hacienda designó una comisión de expertos a fin de proponer una política de aumento de la tasa de ahorro nacional.

Otra implicancia de este debate afecta a la política cambiaria. En efecto, debido a los elevados flujos de capitales externos, que han superado los déficits en cuenta corriente, se ha acumulado una sobreoferta de divisas que ha presionado a la baja del tipo de cambio real. Se estima que durante 1997 esta baja llegó a cerca del 8%. La apreciación cambiaria tiene varios efectos inconvenientes. En primer lugar, al ser una apreciación continua, ella constituye un premio adicional a los capitales externos de corto plazo que ingresan, puesto que la apreciación se agrega a la rentabilidad directa obtenida. En segundo lugar, puesto que la política cambiaria está definida por una banda ajustable, al presionar el dólar el piso de la banda, el Banco Central se obliga a comprar divisas, por las cuales obtiene una rentabilidad inferior al costo que tiene para el Banco la emisión de pagarés. Este efecto ha contribuido a aumentar el déficit operacional del Banco Central. El tercer efecto de la apreciación cambiaria es el desincentivo que se ha estado produciendo entre los exportadores, especialmente los pequeños y medianos (de hecho, las exportaciones no tradicionales están creciendo más lentamente que el total). Por cierto, no se escapa

3 Se reconoce la inevitabilidad de un aumento del ahorro externo en el corto plazo, por el mayor déficit comercial que provocará la crisis asiática en Chile.

el hecho positivo de que la apreciación del peso ha ayudado sustantivamente a disminuir la inflación en los años 90.

Para algunos observadores críticos de la política gubernamental, el problema cambiario debiera resolverse por dos vías. En primer lugar, eliminar la banda de flotación del dólar y permitir un mercado cambiario libre. Esto le evitaría al Banco Central tener que defender la banda y obligarse a intervenir en el mercado, con una rentabilidad negativa. En términos más teóricos, se sostiene que es incoherente fijar simultáneamente dos variables de políticas (tasa de interés y tipo de cambio) que inciden en un mismo mercado (de divisas). En segundo lugar, en la medida que el gasto fiscal se ajustara a la baja se permitiría que la tasa de interés fuera también más baja, lo cual desincentivaría los capitales de corto plazo y podría fortalecer el dólar. Sin embargo, un estudio del ex asesor del Ministerio de Hacienda, José de Gregorio, argumenta que la evidencia empírica no avala la hipótesis de una relación inversa significativa entre gasto público y tipo de cambio. Si hay algún efecto, sería poco importante y a un costo demasiado alto en términos de gasto público. Según este economista, un aumento de un peso en el tipo de cambio requeriría sacrificar 100 millones de dólares de gasto público.⁴ Por lo tanto, aunque hay una relación entre ambas variables, ella es irrelevante en términos prácticos. Este investigador estima inevitable una tendencia de largo plazo a la apreciación cambiaria, aunque es de toda conveniencia evitar fluctuaciones bruscas para lo cual la banda cambiaria y una política de estabilización a corto plazo del tipo de cambio es el enfoque menos malo.

4. El modelo de desarrollo

Como se percibe a partir del debate sobre la política macroeconómica, detrás de las distintas posiciones hay concepciones diferentes sobre el modelo de desarrollo a largo plazo que debería seguir Chile. Las reformas de los años 70 y 80 apuntaron a hacer de Chile una economía exportadora y abierta al exterior, lo que se

4 José de Gregorio, "No se debe eliminar la banda", *El Mercurio*, 13 de septiembre de 1997.

ha logrado con amplitud. Los dos Gobiernos de la Concertación aceptaron plenamente este objetivo y lo han impulsado aun más exitosamente que lo logrado en los años 80.

Sin embargo, como se desprende del análisis de los problemas que enfrenta la política macroeconómica de corto plazo, las circunstancias han cambiado. El propio éxito del modelo exportador ha contribuido significativamente a la apreciación cambiaria, la que se ha visto reforzada por las nuevas y dinámicas condiciones del mercado internacional de capitales durante los años 90. Hasta ahora, la apreciación cambiaria ha podido ser compensada con un aumento de la productividad que, como se señalaba en la primera sección, ha sido muy alta, del orden del 5% en los años 90, lo que contrasta con el promedio anual de incremento en los años 80, del 1,7%.⁵ El mayor ritmo de crecimiento de la productividad se ha producido en los sectores transables, más que en los no transables,⁶ lo cual permite defender la competitividad internacional. Sin embargo, como se anotó, en 1997 la apreciación llegó al 8%, lo cual sí constituye un problema para los sectores exportadores, ante el cual el aumento de la productividad promedio resulta insuficiente. El problema se ve intensificado para los exportadores pequeños, por cuanto no podrán seguir beneficiándose del reintegro simplificado a las exportaciones menores, por los compromisos asumidos con la Organización Mundial de Comercio, que prohíbe los subsidios a las exportaciones.

La estrategia gubernamental con respecto a los pequeños y medianos exportadores se basa en una política de fomento a la productividad, la cual está en práctica desde comienzos de los años 90. Existe una variedad de instrumentos de fomento, con especial énfasis en el desarrollo regional, que le están permitiendo a las pequeñas y medianas empresas acceder a la asistencia técnica y a la modernización tecnológica.⁷ Esta política se complementa con una política exterior muy activa, destinada a abrir nuevos mercados. Fruto de ella han sido los acuerdos de

5 En base a las Cuentas Nacionales no revisadas.

6 Centro Nacional de la Productividad y la Calidad, **Informe de Productividad** N° 1, enero-marzo 1997.

7 Oscar Landerretche, "La política de fomento productivo", en Oscar Muñoz, ed., **Políticas públicas para un desarrollo competitivo**, Editorial Universidad de Santiago, Colección Idea, 1998.

asociación con el Mercosur y APEC, y de cooperación con la Unión Europea. La integración al NAFTA, que ha sido un objetivo de alta prioridad, se vio frustrada nuevamente en 1997 por razones de política interna de los Estados Unidos, pero ello no ha impedido los acuerdos con Canadá y México.

En términos más generales, se plantea el dilema de cómo enfocar la estrategia de desarrollo. El debate de 1997 permite decantar dos posiciones que se han perfilado. Para los sectores más proclives al modelo neo-liberal de desarrollo, la estrategia debiera consistir en una profundización de la liberalización financiera, de las privatizaciones y de la disminución del tamaño del Estado.⁸ El modelo óptimo sería uno de plena inserción en el sistema financiero internacional, con muy pocas restricciones.⁹ La institucionalidad financiera nacional debiera adecuarse a estas exigencias. Por esta vía, Chile podría especializarse en servicios financieros y convertirse en un centro financiero internacional, que sería el motor del crecimiento. Durante 1997 hubo numerosas conferencias y seminarios, con alta presencia de consultores financieros internacionales, desde donde se plantearon severas críticas a una supuesta pasividad del Gobierno chileno para asumir esa estrategia. A juicio de varios de estos observadores, extranjeros y nacionales, Chile se estaría quedando atrás frente a otros países de América Latina.¹⁰

Para las autoridades económicas nacionales, el modelo de desarrollo no necesita cambios radicales, ya que ha demostrado su dinamismo y eficacia. Incluso se observa que Chile aparece muy bien clasificado en los rankings internacionales de competitividad, como el que hace el *World Economic Forum*, que clasificó a Chile en el lugar número 13 entre 53 países (mejorando desde el lugar 18 en 1996). Uno de los aspectos más reconocidos en el exterior es la política fiscal chilena, una de las pocas que puede exhibir un superávit sostenido. Para el Ministro de Hacienda, no

8 Ver, por ejemplo, opiniones de Cristián Larroulet, Director Ejecutivo del Instituto Libertad y Desarrollo en el diario **El Mercurio**, 13 de diciembre de 1997.

9 Ver reportaje en diario **El Mercurio**, 8 de diciembre de 1996.

10 Ver entrevista a Alberto Verme, jefe de la división Banca de Inversión para América Latina de Salomon Brothers, diario **El Mercurio**, 28 de junio de 1997.

hay tal pasividad en la modernización de la institucionalidad económica.¹¹

El Gobierno no descarta la profundización financiera, pero le asigna alta importancia a la necesaria prudencia que debe ejercerse en la integración financiera internacional. Hay demasiadas experiencias de liberalizaciones rápidas y amplias, que han terminado en profundas crisis financieras, con efectos sociales muy regresivos.

Donde sí hay más preocupación gubernamental es respecto de los resultados de la política social y la equidad de la distribución del ingreso. El tema ha adquirido especial relevancia a partir de las señales críticas que se percibieron en la elección parlamentaria de 1997

5. La desigualdad económica

La encuesta Casen dada a conocer en 1997 (y que corresponde al año 1996) confirmó una vez más que el actual proceso de desarrollo económico está dando buenos resultados en términos de disminuir la pobreza extrema, pero no logra atenuar las desigualdades relativas, lo que ha contribuido a la sensación de malestar que se ha estado detectando en distintos ámbitos.

Hay diversas interpretaciones sobre las causas de la persistencia de la desigualdad. La derecha, de acuerdo a su enfoque crítico del rol del Estado, imputa que el fuerte aumento de recursos que ha dispuesto el Estado en los años 90 no ha podido mostrar buenos resultados distributivos y mejoramientos significativos en las metas sociales. Se demanda una mayor participación del sector privado, el que, supuestamente con los mismos recursos, podría lograr mejores resultados.

11 Eduardo Aninat Ureta, "¿Se ha perdido el liderazgo en lo económico-social?", diario *El Mercurio*, 1 de julio de 1997. Por otra parte, el informe citado del Fondo Monetario Internacional sobre la economía chilena en 1997 sostiene textualmente: "Los directores felicitaron a las autoridades por el impresionante avance logrado en las reformas estructurales, entre las que se incluyen las recientes medidas para fortalecer el sistema bancario, adoptar reformas en el campo educacional, y mejorar el sistema judicial..."

Sin embargo, estudios de incidencia distributiva de los gastos sociales muestran que la participación en el ingreso del 20% más pobre de la población mejora en un 50% una vez que se agregan a los ingresos primarios los efectos de las políticas sociales: esa participación aumenta desde un 4,3% a un 6,3%.¹²

Adicionalmente, al considerar que los datos sobre la distribución del ingreso se refieren fundamentalmente a los ingresos del trabajo (que son los captados por las encuestas CASEN), el foco del problema se pone en las condiciones del trabajo. Un análisis de esta dimensión muestra la importante influencia que tiene la heterogeneidad productiva de la economía chilena en la desigualdad de ingresos. Estudios del Ministerio de Economía muestran en forma descarnada esta realidad de la heterogeneidad productiva. Si se iguala la productividad media del trabajo a nivel nacional a un índice de 100, se observa que la agricultura tiene un índice de sólo 50, en tanto la minería sobrepasa el valor de 470. Al interior de ramas de la producción sucede algo parecido. Por ejemplo, en la industria de productos alimenticios, bebidas, licores y tabaco, si la productividad media es de 100, el estrato de empresas más grandes (con más de 50 ocupados) tiene un índice de 116, en tanto la pequeña empresa sólo llega a 37.¹³

Estas diferencias de productividad se manifiestan también en diferencias de salarios, las que se deben no sólo a desiguales capacidades técnicas o profesionales. Si se considera, por ejemplo, una misma categoría ocupacional a través de todas las actividades productivas, como operarios sin calificación, la diferencia entre el salario máximo y el mínimo llega a ser superior a 20 veces.

Una conclusión es que una causa importante de las desigualdades de ingresos está en la diferente capacidad de la población para acceder a los puestos de trabajo y a aquellos que pueden generar mayores ingresos. El flagelo del desempleo no se distribuye igualitariamente, sino que afecta sobre todo a algunos sectores más vulnerables, como los jóvenes y las mujeres. Estos

12 Ver José de Gregorio y Oscar Landerretche, "Equidad, distribución y desarrollo integrador", en René Cortázar y Joaquín Vial, eds., **Construyendo opciones. Propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo**, CIEPLAN-DOLMEN, Santiago, 1998.

13 Landerretche, op. cit.

grupos son los que sufren los mayores índices de desocupación. En 1996, según la encuesta Casen, mientras la población adulta (de 45 a 64 años) sufría un desempleo de poco más de 3%, en los jóvenes de 20-24 años era de casi 14%, y muy concentrada en los jóvenes de más bajos ingresos (25% para el primer quintil). La mujer pobre también sufre el mayor índice de desocupación, de más de 26%.

A pesar de que estos índices muestran una mejoría respecto de 1994, todavía ellos son preocupantes y deben alertar sobre la necesidad de compatibilizar el proceso de crecimiento económico con la creación de mejores oportunidades de empleo y de mayor productividad para los sectores más vulnerables. Esta realidad ha alentado un debate más intenso sobre la estrategia redistributiva y el rol que debería tener el Estado para mejorar las condiciones de los grupos más pobres.

6. El rol del Estado

Otra dimensión del rol del Estado en la economía que estuvo muy activa en 1997 se refiere a la institucionalidad económica. Varios dirigentes del sector privado y de la derecha, plantearon con mayor insistencia la necesidad de un avance más drástico en las privatizaciones de empresas públicas. La crítica a la política gubernamental apunta a que Chile se estaría quedando atrás, en relación a otros países de América Latina, en modernizar su institucionalidad económica. Esto le quitaría competitividad y desincentivaría el ingreso de inversionistas extranjeros, a la vez que estaría alentando la inversión de empresas nacionales en el exterior. En 1997 más que se duplicó la inversión chilena en el exterior (vía capítulo XII), totalizando 2.247 millones de dólares, comparados con 1.069 millones en 1996.

Estas opiniones contrastan con las que han expresado los organismos internacionales, como se anotó más atrás. La modernización institucional fue bastante activa en diversos ámbitos, que a largo plazo fortalecerán la competitividad: se inició la reforma educacional, se aprobó una nueva ley para el SENCE, que extenderá los beneficios de la capacitación a la pequeña y mediana empresa; se lograron importantes cambios en el sistema judicial, destinados a darle más agilidad al sistema y facilitar su

modernización; y en el campo de la regulación económica, culminaron algunos procesos y se iniciaron otros. Las privatizaciones no han estado estancadas, ya que ello ocurrió en los casos de las eléctricas Colbún, Edelnor y Tocopilla, como también con Ferronor. En el caso de las empresas sanitarias, se logró un acuerdo legislativo para privatizarlas parcialmente y establecer un marco regulatorio adecuado.

Las autoridades de Gobierno han reiterado que éste no tiene el propósito de ejercer funciones empresariales, pero tampoco tiene exceso de premura para privatizar las empresas estatales existentes. Más bien, la política es impulsar la eficiencia y competitividad de las empresas públicas, exigiéndoles retornos y una capacidad para financiar sus propias inversiones. Las empresas que no sean capaces de adecuarse a estas exigencias serán cerradas, como ocurrió con ENACAR, o privatizadas.¹⁴

El Gobierno estima que en una economía de mercado y abierta al exterior, el fomento de la competencia y la regulación son esenciales para el mejoramiento de la competitividad. Las privatizaciones de los años 70 y 80 dejaron al Estado muy debilitado para ejercer la función reguladora, la que tradicionalmente se hacía a través de las empresas públicas. De ahí la necesidad de fortalecer y modernizar la institucionalidad reguladora, cuya función principal es evitar los abusos monopólicos y asegurar condiciones equitativas de entrada al mercado, como también los derechos de los consumidores y usuarios. Los principales problemas de este tipo surgen en los llamados sectores de monopolios naturales o servicios de utilidad pública, como el suministro eléctrico, telecomunicaciones, o sanitarias. En este ámbito el Gobierno envió al Congreso un proyecto de ley de reforma de la Fiscalía Nacional Económica, a fin de dotarla de mayores recursos y capacidad técnica. Esta ha sido una de las debilidades del sistema regulatorio, ya que por la complejidad técnica que ha alcanzado la oferta de estos servicios, la función fiscalizadora queda inerte si no cuenta con la suficiente capacidad. Así también, se promulgó la Ley de Derechos del Consumidor.

14 Ver entrevista al Ministro Juan Villarzú, *El Mercurio*, 12 de octubre de 1998

En términos más generales, se puso en marcha un proceso de revisión de la institucionalidad reguladora en su enfoque global. Se constituyeron tres comisiones de estudio: una formada por autoridades públicas, otra por expertos y técnicos, y una tercera, de consulta de representantes del sector privado, las que tendrán por objeto llegar a una propuesta lo más consensuada posible. Los temas centrales propuestos para el debate se refieren a la relación que debería haber entre las instituciones de políticas, las normativas y las fiscalizadoras; a la conveniencia de centralizar esas funciones para los diversos sectores, o bien especializarlas; a la mayor o menor autonomía que deberían tener las instituciones reguladoras y a sus relaciones con las autoridades gubernamentales; a las formas de financiamiento, entre los principales aspectos.

En otros ámbitos, también se tomaron iniciativas para fortalecer la institucionalidad económica. Es el caso del sector financiero, donde se promulgó la Ley de Bancos, que les permite iniciar nuevos negocios, y se pusieron en marcha los estudios de proyectos de ley para la supervisión consolidada de los conglomerados económicos y para la bolsa internacional (off-shore); y el caso de la protección del medio ambiente, en el que se aprobó el reglamento de la ley medioambiental, y se puso en marcha un programa para la producción limpia.

Todas estas iniciativas están orientadas al objetivo de fortalecer la capacidad competitiva de la economía chilena, entendiéndose que el Estado tiene una función regulatoria que cumplir, dadas las conocidas fallas del mercado. Pero se trata de una regulación que busca perfeccionar los mercados y mejorar las condiciones de equidad con que participan los distintos agentes. En forma complementaria, el Estado también necesita mejorar la eficacia de su propia acción, para lo cual se está estimulando el mejoramiento de la calidad de los servicios públicos, a través de indicadores de gestión, y se creó la Comisión Interministerial de Modernización del Estado, que está orientada a la innovación de la gestión pública. El Ministro de Hacienda informó la incorporación de 290 indicadores de gestión para 67 servicios públicos en las metas del Presupuesto Fiscal de 1997.¹⁵

15 Eduardo Aninat, op. cit.

7. Las perspectivas para 1998

El término del año 1997 fue acompañado de un cambio importante de las expectativas que se habían formulado para 1998. La constatación de que la crisis asiática era de mayor gravedad de lo previsto y la fuerte aceleración que se produjo en el gasto interno y en la actividad productiva hacia fin de año indujeron a las autoridades monetarias a plantearse nuevamente la necesidad de un ajuste, lo cual las llevó a aumentos sucesivos de la tasa de interés en enero y febrero.

Los efectos negativos de la crisis asiática se dejarán sentir en las exportaciones y en la cuenta corriente. Los términos de intercambio sufrirán un deterioro importante en 1998, lo que llevará a un crecimiento del ingreso bruto muy por debajo del aumento del producto. El menor crecimiento de las exportaciones y la tasa de interés más alta, que se espera perdure al menos durante el primer semestre, afectarán negativamente el crecimiento previsto del PIB. Las proyecciones de crecimiento del PIB de la mayoría de los analistas fluctúa entre 5,5 y 6% (durante el segundo semestre de 1997 se proyectaba un 7%), pero el aumento esperado del ingreso bruto se ubica entre un 2 y un 3%.¹⁶ El déficit de cuenta corriente esperado está en torno al 6% del PIB, cifra que es elevada en relación a la mayor parte de los años 90 y que podría causar alguna preocupación en los observadores internacionales. Su evolución dependerá fundamentalmente de lo que ocurra con el precio del cobre, el cual ha estado particularmente bajo en los primeros meses de 1998, por lo que se espera alguna recuperación.

Una de las principales metas del programa económico es la tasa de inflación. La proyección oficial es de 4,5%, pero las circunstancias de fines de 1997 y comienzos de 1998 (especialmente el aumento del precio del dólar) han llevado a muchos a dudar de la factibilidad de su cumplimiento. Aunque la tasa negativa de inflación en febrero provocó mayor optimismo, no puede suponerse que ese resultado marque una tendencia. Con

16 Ver, por ejemplo, las proyecciones recogidas por el diario **Estrategia**, 9 de marzo de 1998.

todo, la mayor parte de los analistas proyectan una nueva disminución de la inflación a un rango de 4,5 a 5,5%.

Dos temas que tendrán alta relevancia en el debate económico de 1998 son las rebajas de aranceles y los ajustes tributarios. Ambos temas estaban ya en la agenda política de 1997, pero debieron ser postergados. Existe un alto grado de consenso en la necesidad de disminuir los aranceles del 11% actual a un nivel de 8% como máximo. Esto sería un estímulo a las exportaciones, que en parte compensaría la apreciación acumulada del peso. Asimismo, se reconoce que algunos impuestos requieren modificaciones, como el impuesto a las personas, a la vez que existen exenciones tributarias fuertemente cuestionadas, como las que se aplican a la compra de acciones de primera emisión. El tema tributario está muy ligado a la necesidad de aumentar el ahorro privado, pero el Gobierno se opone a otorgar incentivos al ahorro que pudieran significar sólo una sustitución del ahorro fiscal y una pérdida de recaudación fiscal. Esto ha planteado el tema de la compensación de cualquier rebaja tributaria.

Desde otro lado, está planteada incluso a necesidad de aumentar los ingresos públicos a fin de intensificar el proceso de redistribución del ingreso. El principal impacto distributivo de la política fiscal se origina en la incidencia del gasto fiscal social sobre los grupos más pobres.

Por todas estas razones, el Ministro de Hacienda planteó ya hace algún tiempo su interés de impulsar un sistema tributario equitativo, eficiente y estable, el cual debiera basarse en un consenso bastante amplio, de modo de tener permanencia. Sin embargo, el calendario político no ha facilitado este proceso y probablemente tampoco lo haga en el futuro cercano. En todo caso, se espera que durante 1998 se introduzcan por lo menos algunas correcciones tributarias sobre las cuales ya existe bastante acuerdo, sin que ellas impliquen una reforma más definitiva.

Cuadro N° 1

Chile: desempeño económico 1994-1997

	1994	1995	1996	1997	1990-97
PIB (crecim. anual %)					
Cifras provisionarias		4,2	8,5	7,2	7,0
Cifras definitivas	5,7	10,6	7,4	7,0	7,7
EXPORTACIONES					
(var. real %)					
Cifras provisionarias		8,2	11,4	10,9	10,0
Cifras definitivas	1,6	11,0	10,0	10,0	10,1
FORMACION BRUTA DE CAPITAL					
(var. real %)					
Cifras provisionarias		3,5	12,1	11,6	9,2
Cifras definitivas	6,2	23,5	9,6	13,0	11,8
TASA DE INVERSION EN CAPITAL FIJO					
(% PIB real)					
Cifras provisionarias		26,3	27,2	28,3	29,0
Cifras definitivas	27,4	30,6	31,2	32,9	27,6
TASA DE AHORRO NACIONAL					
(% PIB nominal)					
Cifras provisionarias		25,4	27,6	23,3	24,0
Cifras definitivas	21,1	23,8	20,8	21,5	21,9
CUENTA CORRIENTE					
(% PIB)					
Cifras provisionarias		-1,2	0,0	-4,2	-3,9
Cifras definitivas	-3,1	-2,1	-5,4	-5,2	-3,2
TASA DE DESEMPLEO NACIONAL					
(% promedio anual)	7,8	7,4	6,5	6,1	7,1
INFLACION					
(Var. % a dic.)	8,9	8,2	6,6	6,0	12,6
SALARIOS REALES					
(Var. % a dic.)	5,2	5,1	2,7	1,3	nd
TIPO DE CAMBIO REAL					
(Var. % prom.)	-2,7	-5,7	-4,7	-7,6	nd

Fuente: Banco Central, INE, Ministerio de Economía.

La política exterior chilena en el 97: los desafíos de la reinserción

Paz Milet

A fines de 1996, el año 97 se presentaba como el de consolidación de gran parte de los acuerdos económicos alcanzados. Asimismo, en el plano político, se avizoraba una mayor inserción a nivel regional, aunque se planteaba que podrían darse ciertas dificultades en el relacionamiento bilateral -especialmente con los países vecinos- por el período electoral en que estaban insertos estos, junto a gran parte de los países de la región.

La mayoría de estas proyecciones se concretaron en 1997. En el ámbito económico, se alcanzó una integración más plena con MERCOSUR, y Chile ahora puede participar en todas las instancias institucionales de este bloque. Esto implica, por ejemplo, intervenir en el Grupo Mercado Común (GMC), en las reuniones ministeriales y técnicas y en los distintos foros negociadores (Subgrupos de Trabajo, Grupos Ad-Hoc y Reuniones Especializadas).

Asimismo, se avanzó sustancialmente en las negociaciones que se desarrollan con la Unión Europea para suscribir un acuerdo de libre comercio y se ampliaron una serie de acuerdos bilaterales ya suscritos, con Bolivia, Colombia y Venezuela.

No obstante, en el ámbito de los acuerdos comerciales, sin duda el más destacado fue el que se suscribió con Canadá. Este es un tratado sin precedentes, pues se incluyen entre otros ítems

a los servicios y las normas medioambientales, que no habían sido considerados en los acuerdos negociados con anterioridad por Chile.

Sin embargo, respecto a los acuerdos de complementación económica con Perú y NAFTA, nuevamente no se han obtenido resultados positivos. En el caso de Perú, en la falta de un acuerdo han influido las opiniones contrarias de algunos sectores del empresariado y la imposibilidad de alcanzar consenso respecto a los períodos de desgravación y la conformación de las listas de excepción. Con respecto al NAFTA, la limitación central -más allá de la evaluación contraria que los trabajadores y el empresariado estadounidense han efectuado de este tratado- ha sido la imposibilidad de la administración Clinton de conseguir la aprobación del fast track o vía rápida en el Congreso.

No obstante, a pesar de que el saldo final es positivo y más allá de las limitaciones domésticas en los países con los que se negocia, Chile ha debido enfrentar una serie de dificultades en su estrategia de inserción internacional:

- La evidente menor dimensión de la economía chilena frente a algunos mercados como Estados Unidos, Europa y Brasil. Esto incide en la capacidad de injerencia de nuestro país en las instancias multilaterales y en el manejo de posibles controversias con socios de mayor envergadura.

- La falta de mecanismos de solución de controversias con Estados Unidos y MERCOSUR.

- La inestabilidad interna de algunos países con los que se mantiene un alto intercambio económico, como por ejemplo, Perú.

- La protección que se brinda en el marco de la Organización Mundial de Comercio no es actualmente la más adecuada.

- La carencia de los mecanismos de defensa adecuados, frente a medidas de índole proteccionistas.

Estas dificultades se han evidenciado con fuerza en las últimas disputas comerciales que ha debido enfrentar Chile, especialmente con Estados Unidos.

En esencia el año 97 puede definirse como un año de ajuste, después de un período suscripción de múltiples acuerdos económicos, se vivió un período de mayor calma y de necesidad de profundizar en lo ya alcanzado. Esta etapa de mayor tranquilidad se debió a razones económicas, comerciales y políticas. Entre éstas últimas destacan los condicionamientos impuestos por el

período electoral que experimentaron gran parte de los países de la región.

Un año de elecciones

En el ámbito político, este fue un año en que gran parte de la región experimentó procesos electorarios. Esto afectó directamente las relaciones internacionales de Chile, especialmente a nivel vecinal. Las elecciones parlamentarias, tanto en Argentina como en nuestro país, influyeron en la postergación del trámite en ambos Congresos del Tratado de Campos de Hielo. Este aún está en espera de ser ratificado a nivel parlamentario, a pesar de que durante 1997 existieron una serie de versiones de que se optaría por otras vías. La mediación papal o la construcción de un gran parque binacional en la poligonal en disputa, fueron algunas de las más nombradas. No obstante, ambos gobiernos han mostrado la voluntad política de avanzar por la vía de la aprobación parlamentaria.

Otro elemento fundamental en la relación chileno-argentina durante este año, fue el otorgamiento por parte de Estados Unidos del status de aliado extra OTAN al país trasandino. Más allá del significado de este hecho en el escenario regional- en la posible configuración de una nueva realidad estratégica-, la forma en que se efectuó el anuncio, dejó en evidencia la necesidad de reforzar los mecanismos de información y consulta previa entre Chile y Argentina.

En la relación con Bolivia, ha sido determinante el cambio de gobierno en ese país. Durante la campaña para las elecciones presidenciales- que se desarrollaron en ese país en julio- ya se evidenciaba un cambio en la situación que se había experimentado durante el gobierno del Presidente Sánchez de Losada. Las relaciones con Chile y el problema de la mediterraneidad boliviana, fueron temas centrales de los candidatos a la presidencia.

Al asumir la presidencia el ex-General, Hugo Banzer, se hizo evidente que estos temas tendrían una fuerte presencia en su gestión gubernativa. Así efectivamente ha ocurrido durante sus primeros seis meses de gobierno. Las acusaciones contra Chile han sido variadas y se han expresado tanto a nivel bilateral, como en el ámbito de la OEA.

El gobierno de Banzer busca reposicionar el tema de la mediterraneidad y, en general de la relación con Chile, a nivel multilateral. Esto explica las acusaciones por la presencia de minas antipersonales chilenas en la frontera entre ambos países, en circunstancias que Chile ya ha anunciado su suscripción al Tratado de Minas Antipersonales y ha señalado que terminará con éstas en un período de diez años.

Las relaciones con Perú, si bien no se vieron condicionadas por períodos eleccionarios, si evidenciaron algunos altibajos. Esto se reflejó fundamentalmente en el ámbito comercial y en lo referente a la participación de capitales privados chilenos en ese país. En Perú se manifestaron una serie de críticas frente a la forma en que los empresarios chilenos han asumido las diferencias en cuanto a idiosincrasia y capacidad de la fuerza laboral. En este sentido, se argumenta que tienen un mal trato con los empresarios peruanos, que los bancos cobran intereses excesivos y que, en general, no se adecuan a la realidad de ese país. Este malestar de la sociedad peruana ha generado una especie de boicot a los productos chilenos y ha agudizado ciertos sentimientos nacionalistas. Esto se ha evidenciado por ejemplo en la controversia que sostiene la Municipalidad de Lima con la industria chilena Luchetti, por la localización de la planta productora de esta empresa.

Este tema preocupa a ambos gobiernos, los que han expresado su voluntad política de avanzar rápidamente hacia la suscripción de los acuerdos de libre comercio y de protección de inversiones.

En el ámbito chileno existe preocupación por la centralización del poder político en Perú y el poco respeto a las instituciones democráticas que ha demostrado el Presidente Fujimori. La destitución de jueces del tribunal constitucional, la eliminación de la nacionalidad peruana a un empresario opositor y la elección de jueces provisionales que poseen las mismas facultades que los titulares; son algunas de las últimas acciones del mandatario peruano que generan preocupación a nivel internacional.

En general en las relaciones vecinales se ha observado la persistencia de dos discursos. Uno, el oficial, que propone un mayor acercamiento entre los países, y el otro, el secundario, el que destaca o rememora la herencia histórica. Este último es desarrollado indistintamente por la oposición o el gobierno.

El gran proyecto hemisférico

Uno de los objetivos prioritarios del gobierno chileno durante este período fue sin duda, la organización de la Segunda Cumbre de las Américas, que se realizará en abril de 1998 en Santiago. El objetivo prioritario de este encuentro, cuyos temas centrales son la educación, el libre comercio, el fortalecimiento de la democracia y la superación de la pobreza; es que en él se inicien las negociaciones para la conformación del gran Área de Libre Comercio de las Américas. Existen claros indicios de que efectivamente esto sucederá. Sin embargo, hoy en día el escenario a nivel continental no es el mismo que cuando se planteó la propuesta, en Miami, Estados Unidos, sin la facultad de fast track o vía rápida, no tiene poder hegemónico que le permita hacer predominar sus criterios en la negociación del ALCA. Es por ello que en Chile se ha planteado que ha llegado el momento de la "latinoamericanización" del ALCA, es decir, que los países latinoamericanos deben asumir esta como una iniciativa común y no sólo como una propuesta estadounidense.

En este marco, Chile ha efectuado una serie de propuestas sobre la necesidad de estudiar los mecanismos antidumping y ha iniciado una ronda de tratativas para conseguir que efectivamente se pueda dar inicio a las negociaciones del ALCA en la Cumbre de Santiago y que este encuentro sea un éxito.

La estrategia de inserción internacional chilena

En la estrategia de inserción de Chile, tanto en el plano político como en el económico, de Chile siguen evidenciándose algunos problemas. Más allá de los ya detallados, hay que considerar en el plano interno la existencia de sectores rezagados de la integración. En especial aquellas actividades productivas que no son beneficiadas, e incluso, son perjudicadas por la firma de acuerdos de integración. Esto se ha hecho patente en la oposición demostrada por algunos sectores de los agricultores frente a los acuerdos con MERCOSUR y Canadá. Ello refleja que aún falta por avanzar en la transmisión del desarrollo de instancias de integración a los distintos sectores involucrados en ésta.

En el ámbito exterior, un tema sobre el que falta trabajar, es el posicionamiento internacional de Chile. A partir de eso surgen, producto de una serie de inconsistencias en el ámbito de la política exterior, algunas interrogantes: ¿Está Chile más cercano a sus contrapartes latinoamericanas que al resto del mundo?, ¿Es un país independiente que interactúa indistintamente con los distintos bloques económicos y políticos?, ¿Es una nación que aún demuestra un alto grado de cercanía a Estados Unidos en el ámbito de la política exterior?

Estas interrogantes surgen de una serie de inconsistencias en el ámbito de la política exterior. De una "naftalización" predominante en la etapa posterior a la Cumbre de Miami, se ha decantado hacia un alejamiento ostensible de los postulados estadounidenses. En este tenor se enmarcan las declaraciones del Presidente Frei, quién ha dicho que en las negociaciones del ALCA se actuará en bloque con MERCOSUR y que los países latinoamericanos están en condiciones de efectuar propuestas de avanzada, sin necesidad de estar condicionados por Estados Unidos.

Es claro que el gobierno de Eduardo Frei ha reforzado en el último tiempo su prioridad latinoamericana, pero eso no explica el supuesto distanciamiento con Estados Unidos. Las razones se encontrarían fundamentalmente, en las crecientes dificultades presentadas en el ámbito comercial -el caso de los salmones y la madera-, en la imposibilidad del gobierno estadounidense de lograr la aprobación del fast track o vía rápida y el otorgamiento del status de aliado extra OTAN a Argentina.

No obstante, se espera que la visita de Estado que realizó a Chile el Presidente Clinton, antes de la Cumbre de las Américas, facilitó el acercamiento de las posiciones y el establecimiento de objetivos comunes.

Perspectivas y proyecciones

Este año será fundamental para la política exterior chilena. Por un lado, el gobierno está involucrado en la organización de la Cumbre más importante que se ha realizado hasta el momento en nuestro país. Los acuerdos que emanen de esta reunión serán fundamentales en la determinación del escenario político y

comercial del hemisferio. Chile tiene un papel central en la articulación de estas propuestas.

En el plano vecinal también debieran existir importantes novedades. En la relación con Argentina el tema central es Campos de Hielo, en el que tendrían que haber algunas definiciones en marzo. Pues en este mes el Presidente Menem deberá remitir el tratado a la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso argentino y éste debe votarlo antes que lo haga el Congreso argentino.

De no ser factible la aprobación parlamentaria, debería buscarse un nuevo tipo de solución al conflicto, el que pasaría por analizar las distintas opciones que se han dado a conocer en el último tiempo y que dependería de la voluntad política de los actores involucrados.

Con respecto a Bolivia, de continuar la actual política del gobierno del Presidente Banzer frente a Chile, es esperable que surjan cada cierto tiempo algunos focos de tensión. Fundamentalmente porque el tema de la mediterraneidad va a continuar siendo abordado en el plano multilateral y el tema de la relación con Chile es utilizado reiteradamente como evasión frente a problemas internos.

En la relación con Perú el tema central sería el económico. Existe la voluntad política de concluir lo antes posible el acuerdo de libre comercio que se negocia. No obstante, en el ámbito económico hay que tener presente los posibles conflictos que pueden generarse de la participación de empresas chilenas en el mercado peruano y del supuesto boicot que se estaría realizando en contra de los productos chilenos. No debe descartarse una posible utilización política del tema, al definirse las candidaturas presidenciales.

En el ámbito regional y multilateral un objetivo fundamental será la superación de la crisis asiática, mediante iniciativas conjuntas e individuales. Algunos países de Asia Pacífico y de MERCOSUR, con los que Chile tiene muy estrechos vínculos, han sido profundamente afectados por esta crisis. Inicialmente esto ha repercutido, por ejemplo, en el aumento en un 3% del arancel externo común del MERCOSUR.

Un posible foco de conflicto en las relaciones de Chile con los mercados internacionales, serían las acusaciones por posibles

dumpings. Este peligro existe principalmente en el caso de los vínculos con Estados Unidos y la Unión Europea.

No obstante, sin duda el tema prioritario durante este año va a ser la Cumbre de las Américas. De esta reunión podrán emanar conclusiones que reorienten el accionar de Chile, especialmente en el ámbito económico.

En síntesis, el año 1998 se presenta con una serie de desafíos tanto el área económica, como en la política y social.

Reunión PECC en Chile

Andrés Angulo F.

A partir de la importancia de la realización de la Reunión de PECC XII en Chile, la presencia de este país en la relación América Latina - Asia Pacífico, se manifiesta consolidada. La permanencia chilena a través de una política multilateral en los foros de la región permiten abordar la importancia de la reciente reunión realizada en Chile y las perspectivas que a futuro se le presentan a este país.

La inserción chilena en Asia Pacífico

Las relaciones de Chile con Asia Pacífico han sido constantes en el tiempo, estrechándose durante los años setenta y ochenta, fruto de políticas internas chilenas que buscaban presentar a este país como un modelo económico ante la región, por medio de políticas de apertura económica es que en esta última década comienza el proceso de inserción a los distintos foros regionales. Lo anterior se consolidará ya en la década actual, cuando durante el primer gobierno democrático de Aylwin comience la reinserción internacional de Chile con vistas a consolidar su posición en el mundo como nación democrática y, a la vez, como país con una economía liberal y abierta que permite relacionarse con otras de igual magnitud. Esta relación se presenta no sólo con países sino

también con organismos económicos, esta última es muy importante ya que dentro del presente contexto multipolar ellas juegan un papel preponderante.

El Océano Pacífico representa la conexión natural de Chile con Asia Pacífico y viceversa, por lo que el rol chileno puede convertirse en ser un centro financiero y de contacto con culturas y sociedades lejanas pero a la vez cercanas en términos de intereses comunes. Cabe recordar que el eje del comercio internacional durante las últimas décadas desarrolló un proceso de concentración en el área del sudeste asiático donde estas economías fueron aplicando políticas distintas a las conocidas y experimentando niveles de desarrollo y crecimiento sobresalientes. Su explosivo desarrollo económico -como el caso de los NIC's- y el ejemplo que éste dio a otras economías, donde al mismo tiempo se estableció una multipolaridad económica, permitió a esta región ser el centro de convergencia de los esquemas de comercio de los años ochenta y noventa.

Por lo anterior, la apertura de Chile al exterior lo ha llevado a vincularse con variados organismos económicos de la Cuenca del Pacífico. A partir de la década de 1980 Chile inicia su participación en el PBEC (Pacific Basin Economic Council), tras la reunión sostenida en Santiago por la asamblea internacional anual en 1983¹, más la recesión económica producida durante estos años limitó las proyecciones establecidas hacia el Asia Pacífico.

En los primeros años del gobierno de Patricio Aylwin se planteó la promoción de Chile en la región y centrándose en la participación en PECC (Pacific Economic Cooperation Conference) a partir de 1991, y la adscripción a APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation), formalizada en 1994. Con ello se concretaba la participación chilena en los foros económicos de la Cuenca del Pacífico, consolidándose con la realización en 1997 de la Reunión PECC XII.

1 Pilar Armanet, Pilar Alamos y Luz O'Shea, **Las Relaciones de Chile con los Organismos Multilaterales de la Cuenca del Pacífico**, Instituto de Estudios Internacionales-Fundación Chilena del Pacífico, Santiago, 1996, p 24 y ss.

Chile y los foros del Pacífico

La inserción chilena en los distintos foros de la región nos muestran no sólo una evolución a lo largo del tiempo, sino que también en términos de la mayor complejidad y desarrollo de los mismos al vincularlos fuertemente al tema del liberalismo económico y la cooperación económica. De este modo, Chile forma parte de tres organismos de la cuenca:

1. PBEC, fundado en 1967 como foro multilateral empresarial, el cual realiza asambleas anuales donde se analizan y discuten temas de libre comercio. En él convergen representantes de grandes empresas privadas y hombres de negocios de la región. Chile participa en él desde 1989.

2. PEC, creado en 1989 como entidad económica intergubernamental que promueve la cooperación e integración en torno al comercio, la inversión y la cooperación. Chile desde 1991 participó como observador, solicitando posteriormente su incorporación, la que se concretó en 1994.

3. PECC, se constituyó en 1980 en Camberra por iniciativa de los gobiernos de Australia y Japón como organismo no gubernamental tripartito -integrado por los sectores empresarial, académico y gubernamental- y que hoy convoca a 23 economías del Asia Pacífico. Su finalidad es incrementar la cooperación económica en políticas de mediano y largo plazo en la cuenca del pacífico, contribuyendo de esa manera al proceso de liberalización y promoción comercial, base de la economía mundial. Su relevancia queda de manifiesta al cumplir un rol complementario y paralelo a las funciones de APEC, quien aplica sus recomendaciones.²

Este último organismo esta constituido por varios foros que analizan variadas temáticas, entre estos se cuentan.³

a. Foro de Política Comercial (Trade Policy Forum), convoca a especialistas en relaciones económicas internacionales de casi todos los miembros de PECC. Sus propuestas se dirigen a las instancias de PECC con el propósito de impulsar la liberalización económica en la región.

2 Chile en el Mundo de Hoy, Ediciones Concertación Democrática, Santiago, 1996.

3 Pilar Armanet et al., Op. Cit.

b. Pacific Economic Outlook. programa que tiene por objeto la investigación y difusión de tendencias económicas en el pacífico a través de análisis de coyuntura.

c. Finanzas y Mercado de Capitales (Financial Markets Development), analiza la importancia de los mercados de capitales, los servicios financieros e inversión externa en la dinámica económica de la Cuenca.

d. Alimentación y Agricultura (Food and Agriculture Forum), aborda las relaciones económicas del área en el tema del comercio internacional de productos agrícolas .

e. Minerales y Energía (Minerals and Energy Forum), estudia el comercio de productos mineros en el pacífico y las políticas de exploración y explotación de estos por las economías PECC.

Además se incluyen otros foros como Transportes, Telecomunicaciones, Turismo, Pesquería y Recursos Humanos.

PECC en Chile

A partir de su creación, en 1980 en Camberra, y las posteriores reuniones realizadas en Bangkok (1982), Bali (1983), Seúl (1985) y Vancouver (1986), los países de Latinoamérica no tenían una participación muy relevante, lo que se concretó a partir de la década de 1990, cuando ingresaron México, Perú, Chile -como miembros plenos en 1991 en la VIII Reunión General en Singapur- y Colombia -en 1994-, en la Reunión PECC X realizada en Kuala Lumpur.

Tras la Reunión de PECC XI, realizada en Beijing en 1995, Chile asume la presidencia de ese organismo, recayendo el cargo en el Sr. Edgardo Boeninger. Su misión era la realización en Chile, y por primera vez en Latinoamérica, de la reunión de PECC. Es así como entre los días 30 de septiembre y 2 de octubre de 1997, Chile fue la sede de la Reunión General del Consejo de Cooperación Económica del Pacífico PECC XII. El tema central de esta fue "La Asociación Transpacífica y las Oportunidades de Comercio e Inversión", el cual se debatió en los distintos encuentros foros y reuniones que se realizaron

Previo a la Reunión de PECC XII, tuvieron lugar encuentros anexos, destacándose la realizada por ABAC (APEC Business Advisor Council), comité empresarial integrado por tres represen-

tantes del empresariado de las economías APEC, en la cual se analizaron algunos tópicos que se debatirían posteriormente.

Para Chile, la realización de esta reunión era de vital importancia, pues consolidaba la relación con sus vecinos de Asia Pacífico al abrir posibilidades de intercambio comercial y flujos de inversiones, entre otros. Pero no solo en su conexión con la cuenca del pacífico, sino también con los países de Latinoamérica, ya que junto a México, Perú y Colombia estuvieron presentes representantes de Argentina y Brasil, para los cuales Chile se presenta como el punto de encuentro con la región de Asia Pacífico. Ello en razón a la presencia de este en MERCOSUR y las posibilidades de estabilizar y consolidar las políticas de integración manejadas tanto a nivel interno como en la relación con otros sistemas de asociación.

Durante los tres días que duró el evento, se congregaron en el país empresarios, académicos, representantes de gobierno - como Ministros de Comercio y Relaciones Exteriores- y tres jefes de Estado: el presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, el Primer Ministro de Malasia, Mahatir Mohamad y el presidente de Chile, Eduardo Frei. Se desarrollaron grupos de trabajo para debatir distintas temáticas relacionadas con comercio, inversiones, minería, agricultura, educación, entre otros.

La posición chilena en la reunión⁴ estuvo centrada en la estrecha relación con las economías de Asia Pacífico, con quienes comparte metas de liberalización comercial y además, un papel complementario con los distintos organismos de la región para construir una comunidad en el Asia Pacífico. Se reiteró el compromiso asumido en la Cumbre de Osaka en el sentido de favorecer la liberación ante ciertas barreras sectoriales al tiempo que se hicieron observaciones respecto al ritmo de liberalización en que se han comprometido las distintas economías del área y la diferencia de velocidad en adoptar los cambios por algunas de ellas.

Al mismo tiempo Chile al presentarse como una economía que se cuenta entre las más abiertas que forman parte de APEC, permite que su postura en el campo de la liberalización comercial

4 Para mayores detalles ver **Posición de Chile en XII Reunión de PECC**, Dirección de Relaciones Económicas, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

sea respetada y considerada entre sus pares. En este ámbito del posicionamiento chileno se destaca el trabajo realizado por el Comité Chileno de Cooperación en el Pacífico -CHILPEC-, que luego pasaría a ser desarrollado por la Fundación Chilena del Pacífico, encargada de coordinar las acciones e iniciativas tanto del ámbito privado como estatal en los aspectos que abordan los principios de PECC.

En este contexto se trabajó por parte de cada uno de los países participantes y de los distintos grupos, lo que culminó con la redacción de un documento final: La Declaración de Santiago⁵. Este señala variados tópicos en que se resumen los distintos temas. En ella se da cuenta de las conclusiones y los temas a seguir debatiendo. Entre ellos se destacan, el fortalecimiento de la Asociación Transpacífica, la implementación del MAPA (Plan de Acción APEC de Manila) conducente a la apertura del comercio e inversión en la región, la aplicación de los acuerdos de la Ronda Uruguay -hoy en manos de la Organización Mundial de Comercio (OMC)-, la cooperación económica y técnica, y el fortalecimiento del rol de América Latina, como elemento de conexión entre ambos continentes.

Evaluación e implicancias para Chile

La declaración final emitida por los participantes reafirma la postura chilena, en el sentido que Latinoamérica esta llamada a jugar un rol esencial en las relaciones económicas internacionales en el presente, y el mejor ejemplo de ello es la función que le cabe como nexo entre ambos extremos del océano.

Sin duda, elementos como la estabilidad política, financiera y económica chilena han permitido que esto se desarrolle. Aún cuando pueden existir ciertos imprevistos, como crisis económicas, los países del área poseen las capacidades y condiciones para hacer frente a esos imponderables. Chile está en una posición privilegiada para asumir algunas de estas tareas y lo efectuado durante PECC XII indica que es posible, lo que se

5 Para mayores detalles ver **Declaración de Santiago**, XII Reunión General Consejo de Cooperación Económica del Pacífico, Santiago de Chile 30 de Septiembre - 2 de Octubre 1997.

reafirma con la confirmación de Chile como sede de la 31ª Reunión de ABAC.

En suma, la Reunión de PECC XII en Chile debe ser mirada con dos prismas. Primero, que se cumplió a cabalidad el desarrollo de los objetivos planteados antes de iniciar las sesiones y se abordaron de manera consciente y realista los problemas que afligen a la región, cuyo punto esencial es la declaración donde se establecen pautas a seguir, esperanzados en que ello no quede estancado en un simple manifiesto de buenas intenciones. Segundo, la capacidad de Chile como organizador queda demostrado con los hechos y con la seriedad que amerita el caso, consolidándose y respondiendo a las exigencias planteadas, demostrando con creces su capacidad.

Por otra parte si analizamos sus implicancias, para Chile, el estar inserto en este sistema y participar como uno de los líderes confirma claramente su sólida posición en la región y da pie para continuar avanzando en la misma senda para poder convertirse en un verdadero "puente" entre América Latina y Asia Pacífico. Ello en virtud que el siglo XXI se perfila como el "siglo del Pacífico" y los países de la Cuenca han dado fe de ello.

Este hecho no debe quedar aislado de la relación con otros sectores de interés económico para Chile como MERCOSUR, donde el comercio con este bloque presenta grandes perspectivas para la posición chilena hacia el Pacífico, donde está en condiciones de asumir un rol de transferencia entre MERCOSUR y Asia Pacífico.

La política de inserción multilateral de Chile con el Asia Pacífico es aún lenta, ya que frente a aquel bloque, la interrelación entre la política exterior económica, los factores políticos, culturales, sociales y geográficos no deben ser ignorados, por lo que la relación hacia los grandes foros de la Cuenca pasa por una estrecha relación con cada una de las economías, elemento que Chile puede concretar debido a que la política chilena no descarta ningún tipo de asociación económica y PECC ha puesto en el mapa a Chile para que sea conocido.

PROCESOS DE INTEGRACION

Integración hemisférica, EE.UU. y MERCOSUR: el escenario actual visto desde Chile

Alicia Frohmann

Los últimos meses de 1997 no fueron muy auspiciosos en términos del dinamismo y de la apertura del comercio internacional. Una variedad de piezas que se movieron en el tablero internacional, han requerido una reapreciación del gobierno de Chile de cuáles son sus posiciones en el escenario de las negociaciones económicas en el hemisferio.

Los hechos recientes más importantes son:

La crisis financiera en el este asiático ha tenido un considerable impacto en los mercados de capitales de América Latina y se prevé que afectará los flujos comerciales internacionales y el crecimiento económico de Chile y de la región en 1998.

En noviembre de 1997, el presidente Clinton no logró la autorización del Congreso de EE.UU. para negociar por la vía rápida, el **fast-track**, que necesitaba para avanzar en los acuerdos económicos internacionales, tanto para negociar con Chile, como también en el marco del ALCA, la OMC (ronda agrícola), y para algunas de las negociaciones sectoriales.

Finalmente, la crisis del Brasil y sus posibles efectos sobre Argentina constituyen también signos muy preocupantes para la subregión.

¿Cómo han afectado estos acontecimientos la manera cómo Chile está pensando su rol en el ALCA, el futuro de sus relaciones con EE.UU. y su vinculación con el MERCOSUR?

EL ALCA

El ALCA es sin duda la iniciativa de integración económica más importante que ha habido en el hemisferio en esta última década. Desde hace ya casi tres años, se viene constituyendo regularmente una mesa de negociación económica multilateral, que incluye a 34 países de las Américas, con el propósito de crear el Área de Libre Comercio de las Américas para el 2005. Un total de doce grupos de trabajo han estado examinando y consensuando posiciones respecto de los principales temas vinculados con el comercio y la inversión, constituyendo ésta una verdadera instancia de modernización de la institucionalidad económica para muchos países de la región.

El dinamismo que hasta ahora ha tenido el ALCA es un hecho inédito, resultado en buena parte de los profundos cambios políticos y económicos ocurridos en la región en la última década y media, los cuales han modificado drásticamente la agenda hemisférica y la manera cómo nuestros países se relacionan entre sí. Para Chile, interesado en la convergencia de los diferentes acuerdos comerciales que tiene en el hemisferio, abre interesantes perspectivas en el marco de su política de regionalismo abierto.

Está previsto que las negociaciones formales del ALCA se lancen en la II Cumbre de la Américas en Santiago, en abril de 1998, por lo cual el inicio exitoso de este proceso no sólo representa para Chile un objetivo deseable en términos de política de comercio internacional, sino también un desafío político y diplomático, así como un aporte de Chile a la integración hemisférica.

La postergación de la aprobación del **fast-track** en el Congreso de EE.UU., mantiene restringida la capacidad del Ejecutivo estadounidense para negociar acuerdos comerciales internacionales, sea bilateralmente o en el marco de la negociación hemisférica del ALCA. Aunque no se descarta en Washington, que el debate sobre el **fast-track** se reanude en los primeros meses de 1998 e incluso se menciona la posibilidad de una

autorización de negociar sólo con Chile, lo más probable en este momento es que EE.UU. llegue a la II Cumbre Hemisférica y al lanzamiento de las negociaciones del ALCA sin el **fast-track**.

Al no tener el **fast-track**, quedan limitados el margen de maniobra y el menú de opciones de política de comercio internacional que EE.UU. podrá impulsar (no podrá negociar acceso a mercado, que es el corazón de toda negociación comercial), lo cual le impedirá asumir una posición de liderazgo del proceso del ALCA. Frente a esta situación, EE.UU. seguramente impulsará con mayor vigor las negociaciones sectoriales en los ámbitos que más le interesan (tecnología de la información, servicios financieros, propiedad intelectual, entre otros).

Al no disponer EE.UU. del **fast-track** y frente a un cierto vacío de liderazgo, se fortalecerá y consolidará una tendencia que se ha venido observando desde ya algún tiempo: la multilateralización y latinoamericanización del ALCA, en contraposición a la imagen inicial de una iniciativa hegemonizada por EE.UU., en la cual se iban agregando países a un esquema basado en el NAFTA.

Aunque la convocatoria originaria correspondió a EE.UU. (ningún otro país del hemisferio tiene esa capacidad de convocatoria); poco a poco, los países latinoamericanos y Canadá se han ido apropiando más de la iniciativa y el ALCA ha pasado a ser un espacio regional multilateral único en su tipo, en el cual existen posibilidades reales de confrontar, debatir y consensuar posiciones en materias económicas.

La falta de **fast-track** en el futuro previsible deja la iniciativa del ALCA en el área latinoamericana. Ahora, más que resistirse a los ritmos y temas que EE.UU. trate de imponer, los países de América Latina tendrán un mayor espacio para imprimir a las negociaciones del ALCA las características que mejor se condicionen con los niveles de madurez y apertura de sus economías.

El MERCOSUR, que siempre ha llevado al seno del ALCA sus propias propuestas, destinadas en buena parte a frenar el ritmo más acelerado que EE.UU. quería imprimir a las negociaciones, tendrá una oportunidad para coordinarse efectivamente con sus socios del Cono Sur para presentar una agenda de negociaciones que resulte conveniente.

Parece poco probable que la actual falta de **fast-track** signifique el fracaso del ALCA. Una vez lanzadas, las iniciativas

suelen tener una gran inercia y, difícilmente, se quiera desaprovechar el importante ejercicio realizado por los 12 grupos de trabajo en los últimos dos años en el sentido de conocer y consensuar posiciones sobre los principales temas del comercio internacional. Entre otras cosas, estos avances también permitirán a muchos países del hemisferio participar en forma mucho más preparada en las negociaciones multilaterales de la Ronda del Milenio.

Por otra parte, aunque es natural que para muchos países el interés principal del ALCA sea negociar con EE.UU. (para obtener un mejor acceso a su principal mercado de exportación), los tiempos del ALCA son largos (las negociaciones tienen que culminar en el 2005) y, si el proceso sigue avanzando en forma satisfactoria, es previsible que el Ejecutivo estadounidense obtenga el **fast-track** en algún momento en los años venideros.

Pensamos entonces que hay un espacio importante en el ALCA para que los países de nuestra subregión se coordinen para imprimir en la iniciativa las agendas, la estructura y los ritmos que son más consonantes con nuestros intereses.

Resultan preocupantes, sin embargo, las presiones provenientes de algunos sectores del gobierno de EE.UU., interesados por sacar los temas comerciales (y al ALCA) del centro de las relaciones hemisféricas y colocar en su lugar los temas tradicionales unilaterales del hegemonismo estadounidense, como el narcotráfico, el terrorismo y la seguridad. Estas presiones se explican porque EE.UU. ha perdido la iniciativa y el control de la agenda comercial hemisférica y éste es un tema de disenso en el Congreso de ese país, mientras que los temas tradicionales de la relación con América Latina son siempre bien recibidos por legisladores de ambos partidos.

Para Chile y para América Latina es crucial mantener al comercio como tema principal de la agenda hemisférica -y de la II Cumbre de las Américas- tal como ha ocurrido desde principio de los noventa, ya que es en este campo donde es posible el interés mutuo, la reciprocidad y la negociación, generalmente ausentes en los temas que unilateralmente instala EE.UU.

Relaciones comerciales Chile-EE.UU.

La no aprobación del **fast-track** también afectó este área de las relaciones económicas internacionales de Chile, ya que quedó nuevamente postergada indefinidamente la negociación de un acuerdo comercial Chile-EE.UU., sea en su modalidad bilateral o de acceso al NAFTA.

Chile, que ya tiene acuerdos de libre comercio con México y Canadá, había sido invitado a negociar su incorporación al NAFTA en diciembre de 1994, por los tres jefes de Estado de ese bloque comercial. En 1995, Chile decidió suspender la negociación, al no obtener el Ejecutivo estadounidense la autorización para negociar por la vía rápida y durante estos últimos años, muchos temas de la agenda económica bilateral han quedado pendientes, a la espera de ser incorporados en el paquete de la negociación.

En la actualidad, parece previsible que la administración Clinton no obtendrá próximamente el tipo de autorización amplia y sin condicionamientos que le convendría a Chile y que ha llegado el momento para buscar vías alternativas para abordar los problemas pendientes con el principal socio comercial y principal inversionista de Chile. En diversas áreas (SGP, acceso de determinados productos, inversión, propiedad intelectual, normas sanitarias y fitosanitarias, solución de controversias comerciales, entre otros) existen márgenes para mejorar sustantivamente el actual estado de cosas. El momento actual -cuando, en cierta medida, EE.UU. se siente en deuda con Chile- parece propicio para explorar estos problemas y buscar formas de abordarlos y resolverlos.

La comisión bilateral sobre temas agrícolas, propuesta a principios de 1997 y que se constituyó a fines de ese año, es un ejemplo del tipo de instancias que podrían buscarse para resolver problemas. Es importante, sin embargo, que estos espacios de interlocución no existan en forma aislada, sino que formen parte de un todo donde las instancias técnicas sigan una estrategia y una coordinación política conjunta.

Al no poder Chile negociar un acuerdo de libre comercio con EE.UU., debido a la falta de **fast-track**, efectivamente quedan postergados algunos objetivos en términos de acceso al mercado estadounidense. Sin embargo, en lo relativo al principal objetivo

de Chile -que es lograr reglas del juego más estables para las exportaciones chilenas en el mercado de EE.UU.- sin duda, se puede avanzar aún sin una negociación más comprehensiva.

En este nuevo marco se ve menos tensionada la relación principal de Chile en la región que es la asociación con el MERCOSUR

Chile-MERCOSUR, una relación crucial

Para Chile, la relación con los países del MERCOSUR es una pieza crucial de su inserción internacional y reviste la mayor importancia en una variedad de planos.

En primer lugar, más allá de históricos encuentros y también de desencuentros, Chile está ligada a sus vecinos del Cono Sur por un estrecho vínculo político y estratégico. En el marco de la transición a la democracia en la subregión, la comunidad de perspectivas e intereses respecto del resto de las Américas y del mundo, los ha hecho partícipes y aliados en instancias comunes de diálogo y concertación política como el Grupo de Río, y ha desencadenado un inédito proceso de acercamiento entre los países de la subregión.

Concepciones de amenaza decimonónicas y desconfianzas recíprocas, que los hacían buscar socios y aliados en otras regiones, están dejando lugar a intensos flujos, de uno a otro lado de la Cordillera, desde el Atlántico al Pacífico y viceversa, sea en el campo energético, de las comunicaciones y de la cultura, el transporte y el turismo, las inversiones y el mejoramiento de la infraestructura, los intercambios políticos y comerciales. Estos son los cimientos de un verdadero proceso de integración y su potencialidad, por cierto, excede los arreglos institucionales desarrollados hasta ahora.

MERCOSUR también interesa a Chile como el ejemplo más dinámico de integración existente en América Latina, como un modelo de cómo, con voluntad política y sobre la base de valores compartidos, se puede reencauzar el curso de la historia de nuestros países hacia una gran interdependencia que potencia el desarrollo respectivo.

Recientemente, Chile ha iniciado un interesante proceso de coordinación política con el MERCOSUR frente a las instancias de

integración económica hemisférica (ALCA) y quiere hacerlo también en las negociaciones con la Unión Europea y en la OMC. Esta coordinación puede incidir muy positivamente en la proyección internacional del conjunto de países de la subregión.

Hace poco más de un año entró en vigencia el Acuerdo de Complementación Económica entre Chile y los países del MERCOSUR. El hecho que Chile haya podido negociar un ALC con el MERCOSUR, luego de descartar la alternativa de ingresar como miembro pleno a esta unión aduanera, ya representó, en cierta medida, un logro. Chile no deseaba asumir los costos del arancel externo común ni los riesgos de la coordinación macroeconómica, pero sí estaba interesado en liberalizar su comercio con el MERCOSUR, en el marco de su estrategia de regionalismo abierto.

Para Chile, los objetivos centrales del Acuerdo fueron aumentar los flujos de comercio y estabilizar las reglas del juego en los mercados de los países del MERCOSUR. Estos son importantes no sólo por los volúmenes de intercambio (US\$ 3.500 millones entre octubre de 1996 y junio de 1997), sino también por la composición del comercio, ya que a estos mercados se dirige una parte importante de las exportaciones chilenas con más valor agregado.

Aunque un año es un plazo demasiado breve para evaluar un acuerdo, las cifras disponibles muestran que estos objetivos están siendo cumplidos. Las exportaciones chilenas al MERCOSUR aumentaron un 3% en los primeros 9 meses de vigencia del Acuerdo, mientras que las exportaciones al mundo disminuyeron un 1%, durante el mismo período. Las importaciones desde el MERCOSUR, por su parte, aumentaron alrededor del 8%, al igual que el conjunto de las importaciones del mundo.

En varios de los sectores productivos donde hubo una disminución importante de tarifas (al menos 30%) durante el primer año del Acuerdo, se nota el impacto de la rebaja arancelaria. En cuatro sectores -textil, plásticos, artículos electrodomésticos y maquinaria no eléctrica- se ve una considerable expansión en comparación con el trienio anterior. En otro tres sectores -muebles, químico y metal mecánico- la tasa de crecimiento de las exportaciones al MERCOSUR fue también mayor que al resto del mundo.

Los sectores aún no afectados por rebajas arancelarias - agroindustrial y hortofrutícola, vitivinícola, imprenta y editoriales y material de transporte- no presentaron mayores diferencias en las exportaciones al MERCOSUR y al resto del mundo.

En definitiva, en este primer año, las expectativas de consolidación externa hacia el MERCOSUR del sector manufacturero empezaron a cumplirse, y no ha habido mayores cambios para el sector agrícola.

En términos de estabilidad de los mercados, el Acuerdo también benefició a Chile, ya que pudo acogerse a las mismas excepciones que los países miembros del MERCOSUR, cuando Brasil anunció su programa de restricciones al financiamiento de las importaciones para frenar su déficit comercial. Este aspecto del Acuerdo es importante porque, a pesar de los cambios, las tendencias proteccionistas resurgen, sobre todo, en el marco de situaciones de crisis económica. En este sentido, el alcance del alza del arancel externo común de MERCOSUR es un tema preocupante. Por otra parte, Chile sigue con mucha atención e inquietud las alternativas de la crisis brasileña y sus posibles efectos en la economía argentina. El grado de interconexión de las economías de la subregión es tal, que lo que transcurre en uno de los países socios indefectiblemente afecta a los otros.

En el campo de las inversiones, donde los países vecinos son cada vez más importantes para Chile, la tendencia al aumento -sobre todo, de las inversiones chilenas en Argentina y Brasil- de estos últimos años, continuó por el clima general de negocios favorable, a pesar de que las inversiones están, por ahora, excluidas del Acuerdo. Entre 1990 y 1996, las inversiones chilenas en Argentina alcanzaron los US\$ 5.700 millones y en Brasil, US\$ 740 millones. Actualmente, están subiendo las cifras de inversiones chilenas en Brasil por los procesos de privatización en ese país.

Los resultados de este primer año del ALC Chile-MERCOSUR son satisfactorios. Sin embargo, este acuerdo tiene aún limitaciones, las cuales se quieren ir superando para convertirlo en el acuerdo más completo y de mayores proyecciones que ha suscrito Chile.

Las áreas en las que falta perfeccionar el Acuerdo son fundamentalmente aquellas en las cuales los mismos países del MERCOSUR aún no se han consolidado internamente.

Interesa especialmente a Chile negociar el tema del comercio de servicios que, por ahora, está enunciado en el Acuerdo, y cuyo tratamiento fue anunciado en la Cumbre de MERCOSUR de diciembre de 1997. La aspiración de Chile en este campo es avanzar lo más posible hacia el trato nacional, ya que en este momento hay un trato más favorable a los bienes que a los servicios.

También interesa a Chile negociar el tema de las inversiones, mejorando el acceso y eliminando restricciones. Los acuerdos de promoción y protección de inversiones actualmente existentes con cada uno de los países del MERCOSUR (sólo falta la promulgación en Brasil), congelan y consolidan la situación actual, pero no permiten avanzar. También en este campo, Chile aspira avanzar todo lo posible hacia el trato nacional.

Quedan otras áreas en las que aún hay mucho por hacer: la eliminación de las restricciones para arancelarias, el perfeccionamiento de la aplicación del mecanismo de solución de controversias, la negociación en el sector automotor, el mejoramiento de la infraestructura que posibilita los intercambios, el avance en planes de desarrollo conjunto científico tecnológico, entre otros. Por otra parte, aún falta crear mecanismos de institucionalización del Acuerdo y es necesario que aumente el diálogo entre los respectivos sectores privados para ir así limando asperezas.

Finalmente, el avance de MERCOSUR y sus asociados en este conjunto de temas será crucial para poder desempeñar en conjunto un rol propositivo importante en el ALCA. La iniciativa para avanzar en la integración hemisférica está ahora en nuestra región.

Chile y Argentina: hacia una política de complementación binacional y subregional¹

Francisco Rojas Aravena

I Introducción

Los cambios en las relaciones argentino-chilenas han sido tan significativos como aquellos generados por el fin de la guerra fría a nivel global. Lo que caracteriza el cambio planetario es la transición desde relaciones de seguridad hacia relaciones de mercado. Este proceso se ha reflejado de modo diverso en el mundo, mientras en algunas regiones se ha incrementado el uso de la fuerza, en otras se han reforzado los vínculos de cooperación. En el área latinoamericana también constatamos esta última característica. Los procesos de vinculación bilateral y subregional en el Cono Sur reafirman esta tendencia.

Pensar en el futuro significa releer el pasado y encontrar nuevas preguntas y nuevas formas de comprensión para los datos básicos sobre los cuales toman decisiones los líderes políticos. Una constatación del liderazgo del Cono Sur es la comunalidad valórica en torno a la democracia y la necesidad del

1 Este trabajo recoge y refunde reflexiones anteriores, en especial, el trabajo "Diálogo argentino-chileno en temas de seguridad y defensa". *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 12, No. 2, abril-junio 1997.

desarrollo. La valoración de la estabilidad y la cooperación son las claves esenciales para alcanzar lo anterior.

Las preguntas significativas en este ámbito son ¿cómo construir y preservar un área de estabilidad democrática? y ¿cómo generar un desarrollo con capacidad de sustentabilidad en el actual marco internacional? Las respuestas tienden a afirmar la asociación y la cooperación. En el ámbito bilateral en el Cono Sur es necesario esquematizar el cambio que se ha producido en la última década para constatar su impacto y evaluar sus posibles proyecciones.

II Una mirada global

Al evaluar la relación chileno-argentina una primera constatación está referida al positivo clima de cooperación que existe entre ambas naciones. Se evidencia este nuevo clima en los intercambios comerciales; éstos van más allá de lo estrictamente económico e involucran las más amplias áreas de relación. Es un proceso en marcha. Su desarrollo ha cambiado la dinámica propia de la relación bilateral; ésta tiene un ritmo significativo e involucra crecientemente a los más amplios sectores de las sociedades argentina y chilena.

Este cambio en la relación, incentivado por el proceso de integración económica, es parte y consecuencia del cambio mundial su dinámica posee características singulares, las que deben ser entendidas en el profundo proceso de transformaciones y apertura del mercado mundial. Lo importante es resaltar que este proceso posee un grado de avance, consistencia y profundidad creciente que le otorgan una significación particular y específica. A lo anterior se une el rol que el sistema democrático cumple como eje articulador de lo político en ambos países.

Desde el punto de vista conceptual el proceso puede ser caracterizado como un modelo de interdependencia compleja.

¿Cómo hacer sustentable la cooperación? Esta es una pregunta fundamental. Ella puede ser abordada desde distintas perspectivas, todas ellas coinciden en una mirada positiva de la relación futura, reafirmando las tendencias a la cooperación.

En este sentido, un primer aspecto a ser destacado es la racionalidad que ha primado, desde el momento mismo de la

independencia nacional de ambos Estados, en las relaciones bilaterales. Por más que se presentaran problemas y tensiones de la mayor envergadura, nunca las relaciones diplomáticas se han suspendido. Han habido momentos en los cuales no ha existido cordialidad en la relación, pero siempre primó en definitiva la racionalidad.

Esta lectura histórica genera y refuerza un sentido de oportunidad para la cooperación en la actual etapa. Ello se expresa no sólo en el ámbito de la convergencia comercial-económica, sino en la oportunidad de un relacionamiento más amplio entre ambas sociedades.

En un segundo nivel la sustentabilidad de la cooperación se ve reforzada por el reconocimiento de valores compartidos, de afinidades culturales, de niveles de desarrollo similares en áreas claves. Así también, por la aceptación de problemas similares en el área social, medio ambiental y otras. La suma de este conjunto de reconocimientos evidencia la necesidad de diálogo y ajuste de sintonía fina que posibilite una mejor complementariedad y capacidad negociadora en el sistema internacional.

Un tercer aspecto que reafirma las proyecciones positivas respecto al futuro es la creciente percepción de riesgos comunes en el marco global y una disminución de la autopercepción de riesgos bilaterales. La estabilidad regional es un objetivo positivo a ser desarrollado y para ello es fundamental reafirmar la previsibilidad jurídica. Esta es una tarea que debe ser analizada, dialogada y concordada de manera más amplia y, por lo tanto, cabe un espacio de acción concertada entre ambos países.

En este sentido, las responsabilidades comunes para generar un marco de estabilidad regional y subregional, se pueden expresar de manera positiva a partir de conceptualizaciones compartidas que permitan desarrollar acciones tendientes a superar la ausencia de un sistema de seguridad regional. La cooperación y el diálogo para la definición de los riesgos compartidos y la creación de oportunidades de colaboración es esencial.

Un cuarto aspecto que muestra una proyección futura positiva es el referido a las visiones desde los actores. Los trabajos realizados por FLACSO-Chile muestran que los actores

perciben de diversa manera el proceso.² Más aún hay actores, que siendo minoritarios, aún siguen percibiendo la relación bilateral como de suma cero. Sin embargo, los principales actores en el sistema político de ambos países visualizan el proceso de integración como una gran oportunidad para el desarrollo. En el marco institucional define los ámbitos de énfasis y temáticos: las instituciones diplomáticas y las encargadas de fomentar la cooperación deben promover el conjunto más amplio de oportunidades; mientras las encargadas de la seguridad nacional, deben velar por evidenciar y reducir los riesgos involucrados. La aceptación de esta pluralidad y el valor de esta diversidad contribuyen de manera significativa a reafirmar una evaluación positiva del proceso desde una perspectiva global.

Es fundamental reconocer una serie de dificultades que impiden consolidar de manera más efectiva el proceso de creciente interdependencia. Un diagnóstico adecuado de los déficits y carencias permitirá resolver cada situación específica en un contexto general, lo que le otorgará mayor coherencia.

Un primer déficit de carácter global es corroborar que existe una importante carencia de conocimiento mutuo en las más diversas áreas.³ No existe una evaluación clara de los grados de coincidencias y diferencias en ámbitos particulares como el de la política exterior y las políticas de seguridad internacional. Esta falta de conocimientos contribuye a generar interpretaciones erróneas y a polarizar las percepciones.

Un segundo aspecto que dificulta el consensuar políticas, es la aparente debilidad de muchas determinaciones normativas referidas a la relación bilateral que se dilatan sin ejecutarse. En este sentido se debe propender al establecimiento de políticas de Estado más que al desarrollo de perspectivas de política gubernamental.

2 Algunas de las ideas que aquí se presentan han sido discutidas en los talleres y seminarios que FLACSO-Chile ha organizado en torno al proyecto Fondecyt N° 1970109, referido a la complementación económica chileno-argentina y su vínculo con la seguridad. Especial mención debo hacer de los aportes de Claudio Fuentes y Carlos Martín.

3 Un importante esfuerzo por avanzar conocimientos se encuentra en: Eduardo Rodríguez Guarachi (Ed.) **Chile y Argentina la cordillera que nos une**. Editorial Manrique Zago, Buenos Aires 1997. Torcuato Di Tella (Comp.) **Argentina y Chile ¿Desarrollos paralelos?** Editorial ISEN/GEL, Buenos Aires 1997.

mental. Lo anterior posibilita recoger las visiones múltiples que surgen desde la pluralidad de actores y encauzarlas en concordancia con los intereses nacionales.

Una tercera carencia está radicada en la ausencia de conocimientos específicos respecto a los esquemas con que cada país está operando en el ámbito de la seguridad internacional. En este sentido, se destaca la aparente diferencia de conceptualización, desde cómo se entienden los conflictos, hasta los roles que le caben a cada uno de los países en el sistema internacional.

En este ámbito es necesario generar una codificación conceptual que contribuya al entendimiento y comprensión de los posicionamientos nacionales y, a partir de ellos, concordar en el establecimiento de medidas de diplomacia preventiva y en la necesidad de establecer marcos regulatorios particulares para cada uno de los ámbitos de interés.

El reconocimiento de la necesidad de concordar tiempos comunes para el avance del proceso no es solamente una necesidad teórica, sino que de ella depende la operacionalización práctica de los acuerdos. En la gradualidad se encuentra un concepto fundamental. Este se expresa en una política de pasos sucesivos, los que reafirman las señales de voluntad política y de persistencia en el proceso de complementación e integración. Este proceso se alcanzará por medio de pasos consecutivos.

Tener ritmos de avance distintos entorpece la operacionalización impidiendo su coincidencia y simultaneidad en áreas que lo requieren. A la vez, el impulsar un *timing* distinto genera desconfianzas. Es preferible establecer y concordar de manera explícita los ritmos adecuados para dar pasos seguros y efectivos en cada una de las áreas, reafirmando los objetivos que buscan ser alcanzados.

La gradación temporal para el avance y la operacionalización de los acuerdos posee particularidades específicas en cada ámbito de acción (económico, político, social, cultural). El cumplimiento y las coincidencias en el ritmo concordado permiten generar nuevas oportunidades de cooperación. Sobre este punto debemos reconocer que las características y particularidades de los sistemas políticos nacionales y las claves culturales con las cuales se hace política, son las que definen el ritmo de relación. Estas características pueden generar confusión cuando se hace política internacional considerando única y exclusivamente el

timing doméstico propio. (Ver cuadro de síntesis tomado de Rosendo Fraga).

La gradualidad implica reconocer la densidad de la relación. Este reconocimiento evidencia también lo señalado anteriormente: el déficit de interlocución en áreas significativas como la de la seguridad internacional, no facilita su aceleración y ampliación temática. Mejorar la comunicación en estas materias se transforma en un incentivo para acelerar el timing de avance.

Similitudes y diferencias del marco político global Chile y Argentina: 1946-1996

Similitudes

Variables	Argentina	Chile
Años de gobiernos democráticos	33	33
Años de gobiernos militares	17	17
Presidentes civiles	8	6
Elecciones presidenciales	9	7
Presidente militar electo	1 (Perón)	1 (Ibáñez)
Presidente de centro-derecha	1 (Menem-95)	1(Alessandri)
Presidente de centro-izquierda	1 (Cámpora)	1(Allende)

Diferencias

Variables	Argentina	Chile
Cantidad de presidentes	17	8
Cantidad de presidentes militares	9	1
Golpes militares	4	1
Años de democratización	13	7

Fuente: Rosendo Fraga, "Las fuerzas de centro-derecha en Chile y Argentina (1946-1996)". En: Torcuato Di Tella, **Argentina-Chile ¿Desarrollo paralelo?** Ob.cit.

III Hacia una nueva etapa de relación en cuestiones estratégicas

La frontera chileno-argentina es una de las más largas entre los Estados nacionales en el mundo. Ambos países han desarrollado desde el momento mismo de la independencia, un conjunto de principios, tratados y políticas que han evitado que las diferencias por cuestiones de soberanía o espacio territorial, fuesen resueltas por medio del uso de la fuerza en una guerra.⁴

Chile y Argentina tienen un largo historial de un proyecto histórico común. La forja de la independencia fue concebida como procesos paralelos que se reforzaban mutuamente. La expresión de aquello se materializó en la acción mancomunada de los Generales O'Higgins y San Martín y los triunfos en Chacabuco y Maipú. Posteriormente, ambos países actuaron mancomunadamente para alcanzar la independencia de Perú y eliminar la amenaza de la reconquista española.

Conjuntamente con la consolidación de los Estados nacionales y el control territorial aparecieron disputas sobre la delimitación fronteriza. Ello llevó a la suscripción muy temprana en 1855 de un Tratado de Paz, Amistad y Navegación, en el cual se estableció el principio rector de las relaciones bilaterales: discutir pacífica y amigablemente las diferencias y "sin recurrir jamás a medidas violentas y en el caso de no arribar a un arreglo, someter la decisión al arbitraje de una nación amiga". A partir de esa fecha los arreglos bilaterales y, en última instancia, los arreglos judiciales, han sido la tónica que ha posibilitado una convivencia fraterna, aunque no exenta de dificultades, entre ambas naciones, por casi dos siglos.

Los Presidentes Carlos Menem y Patricio Aylwin suscribieron, en 1991, un paquete de acuerdos tendientes a resolver el conjunto de los temas de delimitación pendientes entre ambas naciones.⁵ La negociación bilateral constituyó el elemento central. A ello se sumó el arbitraje de Laguna del Desierto. El último punto pendiente se encuentra en ambos Congresos esperando su

4 Santiago Benadava, **Historia de las fronteras de Chile**. Editorial Universitaria, Santiago 1993.

5 Francisco Rojas Aravena, "La construcción de la paz en el Cono Sur". En: **Mensaje**, N° 402, Santiago, septiembre 1991, pp. 317-320.

ratificación, dado el cambio de parlamentos que ocurrirá en ambos países, se espera que en 1998 quede concluido.

El fin de la guerra fría, el acercamiento argentino-brasileño, los cambios en la relación chileno-argentina, la suscripción del acuerdo del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay) y la asociación de Chile y Bolivia a este acuerdo, están cambiando el conjunto de relaciones en el Cono Sur. No es un cambio que se haya decantado plenamente, estamos en un momento de transición.⁶

En lo que dice la relación chileno-argentina, en lo fundamental, esta transformación ha significado salir de una *política de fronteras* para avanzar hacia un nuevo diseño de interrelación en donde lo económico-comercial juega un rol fundamental. El salir de la política de fronteras sin haber establecido de manera clara un nuevo horizonte de certidumbre, hace que la mutua interpenetración muestre aspectos desconocidos, se aprecien oportunidades, se evidencien dificultades y más importante aún, se muestre un gran desconocimiento mutuo, que genera desconfianza. Avanzar en la conformación de un área de compatibilidad mayor en el ámbito económico-comercial obliga a desplegar iniciativas en el ámbito político institucional. Desde esta perspectiva hoy enfrentamos un proceso de *definición de políticas de complementación nacional-subregional*. Esto es: ¿cómo establecer áreas prioritarias de acción concertada?

Desde este nuevo punto de partida y por medio de una focalización incremental en áreas que vayan más allá de lo económico-comercial, será posible establecer una *política de interacción global* que establezca una interrelación más densa, que oriente en definitiva un proceso de mayor envergadura como es el proceso de integración.

Los acuerdos bilaterales argentino-brasileños, argentino-chilenos y la construcción del MERCOSUR como entidad económico-comercial, han consolidado un mayor grado de certi-

6 Paz Milet, Gabriel Gaspar, Francisco Rojas A. (Editores) Chile-MERCOSUR: una alianza estratégica. Editorial Los Andes. Santiago, septiembre de 1997.

dumbre estratégica.⁷ En el Cono Sur fue eliminada la competencia estratégica expresada en la capacidad de control sobre armas de destrucción masiva. También se incrementó la certidumbre al reducir las áreas de conflicto sobre el eje de la soberanía territorial, cuya manifestación principal fue el desarrollo de la política de fronteras. Sin embargo, la institucionalidad política deberá dar pasos sustantivos en la definición de objetivos positivos, más allá de lo comercial-económico. La construcción de intereses compartidos a partir de las comunales valóricas y la proyección de futuro se encuentran ligadas a la cooperación y la interrelación como claves para alcanzar y satisfacer los intereses nacionales de cada uno de los actores estatales involucrados.⁸

Lo anterior significa analizar las posibles áreas de acción concertada, y la forma de construcción de lineamientos básicos para su operacionalización. En la actualidad el ámbito de la política exterior reconoce en el regionalismo abierto, un eje central de los compromisos económico-comerciales, cuya proyección institucional debería avanzar hacia otras áreas.

El reconocimiento del cambio cualitativo de la relación chileno-argentina y de la significación que esto ha tenido en un corto plazo, no debe llevar a conclusiones equívocas: aún no se consolida la transición desde el eje de la política fronteriza hacia aquel marcado por las claves económico-comerciales. Completar este proceso significa dar un salto cualitativo en el área de la integración física y la construcción de acuerdos en áreas macroeconómicas. También significa la construcción de un mayor nivel de confianza a partir del mejor conocimiento de las realidades nacionales.

El positivo cambio ocurrido en los últimos años, significa también dar cuenta del déficit en la interlocución y la coordinación de políticas en temas de seguridad internacional y resaltar la necesidad de efectuar evaluaciones compartidas sobre la situación mundial. El no avanzar de manera significativa en estos dos puntos produce una baja capacidad de operacionalización de

7 Francisco Rojas A. y William C. Smith (Editores) **El Cono Sur y las transformaciones globales**. FLACSO-Chile/North-South Center/CLADDE. Santiago, 1994.

8 Claudio Fuentes, "Chile y Argentina. El proceso de construir confianza". FLACSO-Chile, Nueva Serie FLACSO, Santiago, 1996

acuerdos que también se expresará en la carencia de conceptos comunes capaces de organizar los intereses de seguridad compartidos.

Si se quiere alcanzar y construir un cambio estratégico en la relación es necesario superar el déficit en la interlocución y coordinación sobre los temas de seguridad internacional, es preciso desagregar los intereses más generales y relevar el peso de los intereses básicos que nos unen en el contexto de América del Sur y en especial en el Cono Sur. A partir de ello será posible desarrollar intereses compartidos en el ámbito de la defensa y la seguridad.

Avanzar en este proceso requiere no sólo de voluntad política sino de mecanismos institucionales. El desarrollo de la institucionalidad bilateral es esencial. Ella a su vez reforzará la construcción de la institucionalidad subregional del MERCOSUR.

La proyección de intereses de seguridad compartidos ubica desafíos comunes y riesgos compartidos y a la vez establecen la posibilidad de conformar áreas de acción conjunta. Transformar esa posibilidad en acción política significa definir una estrategia específica que pueda ser operacionalizada por los distintos actores.

A partir del valor común de la democracia, y de su conceptualización y efectivización nacional a través de los mecanismos de la democracia representativa y de la construcción de un sistema político singular pero vinculado a este valor común, aparece un interés de seguridad compartido en prevenir en cada ámbito soberano la gobernabilidad y la estabilidad. Lo anterior significa generar capacidades para evaluar y dar seguimiento a los fenómenos económicos, políticos, sociales y culturales que el contexto de relacionamiento de una porosidad cada vez mayor produce. Este, en general no posee efectos inmediatos (salvo la fluctuaciones bruscas de la Bolsa o de las transacciones financieras) pero establece un efecto acumulativo incremental. El reconocimiento de la porosidad y de la creciente inevitabilidad de dicho proceso refuerza la necesidad de concordar regulaciones de carácter estatal que permitan potenciar los aspectos positivos y neutralizar los aspectos negativos.

Esto implica, además, reconocer la integración como un proceso de *vincularse* a partir de los intereses nacionales que son los que siguen y continuarán primando. La integración es un

proceso que obedece a un acto de decisión autónomo por medio del cual se adopta una decisión política trascendente: *tomar decisiones conjuntas por acuerdo de las partes, para armonizar políticas que reafirman los intereses nacionales de cada parte.*

El proceso integrador, por lo tanto, es simultáneamente un refuerzo de la soberanía pues amplía las capacidades nacionales y a su vez, se produce una reorientación de la soberanía al transferirse decisiones autónomas de un Estado a un área de decisión compartida. El proceso integrador por lo tanto no es "suma cero". La integración no cancela los temas nacionales de decisión soberana, más bien los refuerza. Tampoco, el proceso de complementación incrementada hace desaparecer los conflictos. Lo que sí ocurre es que los reorienta tanto en la perspectiva del proceso decisorio, como en su expresión simbólica. El proceso de integración contribuirá a una priorización de las soluciones cooperativas, con un énfasis en una regulación que redefine cada interés particular en el marco de la red de intereses globales. Lo anterior reafirma, a su vez, la necesidad de evaluar cada interés por su propio mérito, dado que los intereses nacionales siguen primando, pero ubicados en una perspectiva en la cual distintas áreas se interrelacionan de manera más densa produciendo una red interdependiente.

La construcción de un diseño común y de un espacio de debate para conformar áreas de acción conjunta, es el rol que pueden cumplir las distintas instancias institucionales y de interlocución, incluidas las académicas. El **Mecanismo de Interlocución Académico chileno-argentino**, organizado por FLACSO-Chile, busca contribuir a la generación de visiones compartidas sobre los principales temas de la relación chileno-argentina.⁹ En la primera reunión del **Mecanismo de Interlocución Académico chileno-argentino**, efectuada en noviembre de 1994, se constataron una serie de elementos que siguen teniendo vigencia en el marco de la relación bilateral y un desconocimiento significativo sobre los estilos de hacer política y más en general sobre las claves de cada uno de los sistemas políticos. Lo anterior destacaba la necesidad de generar mecanismos para un mejor

9 FLACSO-Chile, Área de Relaciones Internacionales y Militares. **La agenda de seguridad chileno-argentina**. Santiago, marzo de 1995

conocimiento y una comunicación más adecuada, que evite interpretaciones equívocas. Un segundo elemento importante estaba referido al gradualismo versus inmediatez, en la forma de concebir los acuerdos y sus desarrollos. Esto tiene implicancias tanto en el ámbito temático como en el tiempo político de implementación de los acuerdos. El segundo encuentro que se efectuó en julio de 1997, puso énfasis en el proceso de integración y sus efectos en la defensa y la seguridad, para lo cual interesa reconocer y compartir tanto las visiones positivas como las visiones negativas que se derivan del análisis de los procesos en curso, con tres objetivos fundamentales: primero, aclarar las visiones "argentinas" y "chilenas" sobre los puntos más significativos de la agenda; segundo, avanzar en una reflexión conjunta que permita comprender los intereses que esas visiones expresan; y, tercero, construir un marco analítico que posibilite proponer recomendaciones de política útiles a las distintas instancias de decisión. El tercer encuentro fue realizado en el mes de diciembre de 1997 y analizó el impacto de las interacciones empresariales, las inversiones mutuas en las percepciones de seguridad entre Chile y Argentina. Para ello se incluyó como parte del análisis el rol que en este campo juegan los medios de comunicación. Una de las conclusiones principales fue destacar que la mayor interacción e integración disminuyen las posibilidades de polarización y de juego suma cero. Sin embargo, el espectro de conflictos aumenta. Con ello se produce también un cambio en los roles de los distintos actores.

Desde la primera reunión a la fecha se han producido avances significativos en el ámbito de la defensa, siendo el más importante paso la creación del *Comité Permanente de Seguridad Chileno-Argentino*. De igual forma los avances el diálogo entre las instituciones de la defensa se perciben con claridad. Todo lo anterior en el contexto de un diálogo político permanente de los presidentes y sus gabinetes.

Sin embargo, algunas expresiones simbólicas y la carencia de un acercamiento focalizado en los temas de la agenda de seguridad internacional, han reducido las oportunidades para la definición conjunta de los intereses compartidos en el área de la seguridad. Esto se manifiesta en un déficit en la coordinación temática de la agenda de la seguridad internacional y de la

agenda global y regional con implicancias para la defensa y la seguridad

IV Las tendencias de la seguridad y defensa

¿Qué ha sucedido con los temas de la seguridad y defensa entre Chile y Argentina?

En los últimos siete años desde 1990, ha existido una significativa voluntad política por resolver los conflictos limítrofes pendientes. El peso histórico de este tema y su influencia en las relaciones bilaterales se advirtió claramente una vez que se produjo el fallo sobre Laguna del Desierto, ya que tendieron a estancarse los vínculos eminentemente políticos de la relación por espacio de unos meses. No obstante, aquello no sucedió a nivel económico ni social. Es fundamental finiquitar el tema de Campos de Hielos. La voluntad de ambos gobiernos es que se resuelva por la vía de la ratificación parlamentaria aún pendiente. Uno de los problemas actuales es que se percibe desde Chile la existencia de discursos diferenciados en Argentina, sobre la conclusión de Campos de Hielo. Por un lado, se señala que se deben buscar nuevas alternativas (mediación papal, arbitraje, etc.) y por el otro, se ratifica la voluntad de insistir en la vía parlamentaria. Esto marcará la solución del último tema pendiente del paquete global suscrito por los presidentes Menem y Aylwin en 1991.

En el sector militar, además de las visitas protocolares de cada una de las ramas, destacan los encuentros regulares de las armadas de Argentina y Chile en el Canal Beagle con el fin de resolver las dificultades derivadas de interpretaciones al Tratado de 1984 y que han tenido logros con relación a la ejecución de balizamiento y toponimia en Magallanes y el Canal Beagle.

Un acuerdo suscrito en 1994 toca el tema de las medidas de confianza mutua fue el alcanzado entre el Estado Mayor de la Defensa Nacional de Chile y el Estado Mayor Conjunto Argentino que tiene por objetivo: explicitar el propósito de las reuniones de modo de hacerlas en forma permanente; establecer un calendario de reuniones anuales constituyendo grupos de trabajo para temas puntuales; mantener un fluido intercambio con la Junta Interamericana de Defensa (JID) y realizar visitas conjuntas de las fuerzas

armadas de ambos países a EE.UU. una vez finalizado el curso de alto mando.

Entre las actividades ya realizadas a partir de dicho acuerdo, puede señalarse la aprobación de un reglamento para las reuniones de trabajo de los Estados Mayores de las fuerzas armadas y la aprobación de un convenio marco para el sistema de cooperación entre las fuerzas armadas de Chile y Argentina ante la ocurrencia de catástrofes. Además se determinaron las bases para la constitución de equipos de trabajos sobre: juegos de simulación en base al convenio sobre catástrofes, intercambio de opiniones sobre el futuro de la JID, desarrollo de iniciativas técnico militares combinados, e intercambio de visitas de institutos de formación militar.

Otras medidas ya implementadas con Argentina son el establecimiento de un sistema de comunicación permanente entre ambas fuerzas aéreas, para la coordinación de redes de comunicaciones y el control del tránsito aéreo en la zona; la colaboración entre los ejércitos a partir de encuentros e intercambios de visitas de autoridades militares en zonas fronterizas, competencias deportivas en especial equitación y montaña, conferencias de inteligencia y reuniones militares, sujetas a invitación de alguna de las partes; y la reunión que sostuvieron en 1996, delegados de las fuerzas armadas de ambos países, para estudiar mecanismos el establecimiento de medidas de confianza mutua, estimándose que durante este año se protocolizarán.

El hito más significativo en la relación argentina-chilena fue el memorándum de entendimiento firmado entre los ministerios de Defensa de ambos países en noviembre de 1995 y que estableció la realización de reuniones periódicas entre representantes de ambos países (dos veces al año) y en las que se analizará el estado de la relación bilateral en temas de seguridad, se propondrán temas y se les dará seguimiento a los acuerdos alcanzados. Participan en estas reuniones representantes de los ministerios de Defensa (en rango de subsecretarios), de los ministerios de Relaciones Exteriores (subsecretarios), y representantes de los Estados Mayores de la Defensa de los respectivos países. Se trata de una iniciativa de nivel superior, político estratégico que coordina, promueve, planifica, organiza y proyecta actividades que se desarrollan entre los niveles militares y en actividades civiles-militares. Ello permite dar un marco claro y permanente a

la relación bilateral en el ámbito de la defensa y las relaciones exteriores vinculadas a la seguridad y la defensa.

Los balances político-estratégico-militares en el Cono Sur han sido temas recurrentes a lo largo de la historia. En diversos momentos han tenido una gran significación. Uno de ellos correspondió a la suscripción de los Pactos de Mayo de 1902, cuando además de un tratado general de arbitraje, se rubricó un acuerdo de limitación de armamentos navales. El primer acuerdo de este tipo en el mundo.¹⁰

La preocupación por el balance sigue estando presente a finales del siglo XX.¹¹ En Argentina se expresa preocupación por la política de reposición y reemplazo de armamentos de Chile, a lo que se une el significado que tendría para el país su vinculación con los Estados Unidos en el NAFTA. Desde la perspectiva chilena, siempre ha existido un balance desfavorable para el país dados los tamaños nacionales. A ello se agrega una preocupación por el alineamiento argentino a la política norteamericana que podría expresarse en la institucionalización de una relación especial, posibilitando la incorporación de sistemas de armas.

El desarrollo de medidas de confianza mutua entre Chile y Argentina aparece como el camino más adecuado para adentrarse en las preocupaciones y en el impacto que las percepciones nacionales tienen en esta área tan sensible de la defensa y la seguridad. El camino recorrido desde 1990 a 1997, ha sido muy significativo (ver recuadro). Un salto cualitativo se dio en el marco del diálogo político bilateral al organizarse una reunión de los ministros de Defensa y Relaciones Exteriores de ambos países.

10 Rosendo Fraga, "Argentina y Chile entre los siglos XIX y XX (1892-1904)" En: **Nueva mirada a la historia**. Editorial Ver. Santiago, 1996.

11 Francisco Rojas Aravena (Ed.) **Balance estratégico y medidas de confianza mutua**. FLACSO-Chile/Paz y Seguridad en las Américas. Santiago, 1996. En especial los capítulos de Marcela Donadio y Luis Tibiletti, "El concepto de balance estratégico y la seguridad regional en el Cono Sur" y Miguel Navarro, "Equilibrios estratégicos en el Cono Sur: una aproximación chilena".

Chile-Argentina: medidas de confianza mutua 1990-1997

Año	Actores	Acciones
1990	Armadas	-Reunión bilateral Armadas (Punta Arenas 05/90).
1991	Ministerio de Defensa	-Visita ministro de Defensa argentino a Chile (04/91).
	Fuerzas Armadas	-Delegación FF.AA. argentinas visitan Chile actos tragedia Alpatocal (07/91).
	Fuerzas Aéreas	-Visita delegación FACH a Córdoba (08/91)
	Ejércitos	-Visita oficiales Ejército argentino a Punta Arenas (09/91).
	Gobierno	-Visita delegación argentina por actos de independencia chilena (09/91).
1992	Armadas	-Diálogo bilateral armadas (Ushuaia 05/92) -Encuentro anual de armadas (Valparaíso 11/92).
	Cdtes. en Jefe	-Encuentro de Cdtes. en Jefe de fuerzas aéreas (Mendoza 06/93).
	Gobierno	-Participación argentina en FIDAE'92 (03/92)
	Fuerzas Armadas	-Visita a Chile del Jefe de Estado Mayor de Defensa (09/92).
	Gobierno	-Visita delegación argentina a actos de independencia de Chile (09/92).
	Cdtes. en Jefe	-Visita del Cmdte. en Jefe del Ejército de Chile a Argentina (09/92).
1993	Armadas	-Ejercicio conjunto salvataje (Canal Beagle 7/93).
	Fuerzas Armadas	-Puesta en marcha de programa de intercambio de oficiales superiores de FF.AA. argentinas con ANEPE (10/93).
	Fuerzas Armadas	-Altos mandos de FF.AA. Argentina, Brasil y Chile unifican criterios ante conferencia ejércitos americanos (11/93).
	Fuerzas Armadas	-Visita delegación argentina por actos de Chacabuco (02/93). -Visita oficiales argentinos a zona austral de Chile (06/93).
	M. Defensa	-Visita delegación militar encabezada por M. Defensa chileno por actos de independencia argentina (07/93).

1994	Fuerzas Armadas	-Reunión de trabajo Estados mayores Santiago (10/94).
	Armadas	-Visita del Jefe de Estado Mayor General de la Armada a Chile (08/94).
	Fuerzas Aéreas	-Visita delegación argentina de la Fuerza Aérea a Punta Arenas (09/94).
	Fuerzas Armadas	-Visita alumnos de ANEPE a Argentina (10/94).
	Fuerzas Armadas	-Visita del Jefe de Estado Mayor de la Defensa de Chile a Argentina (10/94).
1995	Cdtes. en Jefe	-Cumplimiento de intercambio de visitas entre jefes navales.
	FF.AA.	-Notificarán la realización de maniobras militares. En el marco del memorándum de entendimiento.
	Fuerzas Aéreas	-Encuentro entre jefes de Estados de las Fuerzas Aéreas en el marco de la tercera ronda de conversaciones bilaterales destinadas a Incrementar las medidas de confianza mutua.
	Cdtes. en Jefe	-Anuncian conformación de una comisión bilateral entre los Ejércitos.
1996	Fuerzas Aéreas	-Pilotos militares inscritos en programa de entrenamiento junto a especialistas de la FACH.
	FACH	-Reunión de la trigésima sexta Conferencia de Comandantes en jefes de las Fuerzas Aéreas (Conjefamer).
	Ministros de Defensa	-Reunión de ministros de Defensa para análisis de los temas que se discutirán en la cumbre sudamericana de ministros.
	Ministros de Defensa	-II Conferencia de Ministros de Defensa realizada en Bariloche, Argentina.
	Ministros de Defensa	-Ministro de Defensa argentino de vista en Chile en el marco del proceso de acercamiento entre ambas naciones.
1997	Gendar./Carabineros	-Homenaje de Gendarmería Argentina a carabinero muerto en Laguna del Desierto
	Ministros de Defensa	-Comunicado de ministros resaltando el buen nivel de las relaciones bilaterales.
	Ministros de Defensa	-Ministro de Defensa argentino inaugura reunión de interconsulta entre las Fuerzas Armadas de ambos países.
	M. Dfsa. y Exterior	-Encuentro del Comité Permanente de Seguridad chileno-argentino. Diálogo bilateral ministerial político-estratégico.
	Fuerzas Armadas	-Reunión de Jefes de Estado Mayores. Avance en maniobras conjuntas.

Fuente: Banco de Datos de Defensa Nacional. Centro de Documentación, FLACSO-Chile.

En el balneario de Zapallar, el 17 de julio de 1997, se reunieron los ministros Edmundo Pérez Yoma y José Miguel Insulza, Ministro de Defensa y de Relaciones Exteriores de Chile, respectivamente, con sus contrapartes de Argentina, Jorge Domínguez y Guido Di Tella. De este diálogo sin agenda y de evaluación global de los vínculos bilaterales y la situación regional y mundial, surgieron consensos significativos que se expresan en un mayor impulso de las medidas de confianza mutua de carácter bilateral entre ambos países. Entre los acuerdos anunciados en conferencia de prensa por estas altas autoridades, se destacan:

a) Realizar maniobras militares conjuntas en 1998; b) avanzar hacia la suscripción de un acuerdo minero, un acuerdo sobre materias eléctricas; c) promover una iniciativa para que un organismo internacional diseñe una metodología que permita una comparación de los gastos de defensa; d) establecer un procedimiento para efectuar sobrevuelos en zonas limítrofes para trabajos cartográficos, mineros y/o científicos; e) Chile reafirmó su apoyo a la posición y los esfuerzos argentinos para resolver el tema de Islas Malvinas; y, f) las máximas autoridades reiteraron el apoyo al Tratado sobre Campos de Hielo Sur. Los gobiernos no reactivarán su discusión hasta después de los procesos electorales que en cada país se verificarán en 1997.

Un hecho que produjo uno de los desencuentros más significativos en la relación bilateral desde 1990, fue la designación de Argentina por parte de Estados Unidos, como "Aliado Principal Extra OTAN".

Fue durante la visita de Estado del Presidente Menem a Chile, realizada en el mes de agosto de 1997, que se conoció la noticia que Argentina recibiría este tratamiento especial por parte de los Estados Unidos. Si bien las autoridades argentinas y norteamericanas recalcaron el carácter "simbólico" de la medida y que denotaba un reconocimiento norteamericano por la contribución a las misiones de paz de las Naciones Unidas y no otra cosa, sus vecinos percibieron el tema de manera distinta. En el caso chileno se consideró que una actitud discriminatoria en Estados Unidos en el Cono Sur, afectaba al balance político,

estratégico y global.¹² Algo similar se señalaba por parte de las autoridades brasileñas.

Uno de los principales problemas asociados a esta denominación unilateral de Estados Unidos, efectivizada durante la visita del Presidente Clinton a Buenos Aires¹³, fue que ni Estados Unidos ni Argentina ocuparon de manera adecuada los mecanismos de diálogo político y/o de seguridad para informar sobre esta decisión que posee implicancias subregionales. El no uso de los mecanismos institucionales genera no sólo desconfianza, sino que dificulta la superación de los problemas.

Con el fin de aclarar las informaciones y los alcances, hubo visitas del Canciller chileno a Estados Unidos y Brasil y un fluido diálogo con las autoridades argentinas. El tema fue superado durante el encuentro presidencial del Mercosur y en el diálogo directo entre los Presidentes Frei y Menem.¹⁴

Si consideramos comparativamente las vinculaciones de Chile con sus vecinos, advertiremos que es con Argentina con quien se tiene un mayor número y un mayor grado de aplicación de medidas de confianza mutua. Dentro de ellas destacan aquellas de primera generación (protocolares, conocimiento mutuo) que se han mantenido e incrementado con el tiempo, y las de segunda generación que comenzaron a desarrollarse en años recientes (acuerdos entre Estados Mayores, coordinación de comunicaciones, coordinación en el ámbito aéreo, ejercicios conjuntos, etc.). Aún no se han desarrollado las denominadas medidas de tercera generación y que implicarían altos niveles de confianza y coordinación y que implicarían, entre otros factores,

12 En el Senado se realizó una sesión especial de análisis el 27 de agosto de 1997, donde se expresaron diversas preocupaciones por la decisión de Estados Unidos y sus efectos en la subregión.

13 Francisco Rojas Aravena, "Buenas relaciones en ausencia de políticas. La gira del Presidente Clinton a Sudamérica en 1997". En: **Anuario social y político de América Latina y el Caribe, 1997**. FLACSO/Nueva Sociedad, Caracas 1997.

14 El encuentro presidencial se efectuó en el marco de la Cumbre del Grupo de Río celebrada en Asunción, Paraguay en agosto de 1997. **La Tercera**, 24 de agosto, 1997.

la verificación como mecanismo de control del grado de cumplimiento de los acuerdos.¹⁵

No obstante lo anterior, es posible pensar que el ritmo al que se ha avanzado refleja un acelerado dinamismo en el ámbito económico y político frente a una mayor cautela en lo referente a la seguridad y la defensa.¹⁶

V Conclusiones

Chile y Argentina avanzan en una relación bilateral y multilateral de interdependencia creciente, que día a día va complejizándose. Se trata del inicio de un cambio estructural. La mirada histórica evidencia un acercamiento amplio entre ambos países. El proceso ha estado fuertemente motivado por actores y agentes privados, y por una voluntad política que ha establecido marcos jurídicos para la continuidad de esta relación vecinal de creciente densidad.

Lo anterior no implica que el objetivo de la paz y la concordia entre los pueblos ya se haya cumplido plenamente. Nuestro diagnóstico señala como premisas principales que de no zanjarse las diferencias territoriales y de no mediar una institucionalización progresiva de las relaciones de seguridad y defensa en la subregión, no existirá una reducción efectiva de las percepciones de amenaza, y más aún, se podría producir una lógica compartimentada de relaciones cooperativas en lo político y económico con una visión de distanciamiento a rivalidad en el plano de la seguridad y la defensa.

La no resolución de los temas vinculados a la delimitación de los ámbitos de soberanía territorial y el mantenimiento de las diferencias deja instalada una situación potencial de conflicto en una de las áreas de mayor sensibilidad nacional y de la mayor significación en el discurso político.

15 Claudio Fuentes, "Medidas de confianza y proceso de verificación. El caso chileno en el contexto del Cono Sur". En: Francisco Rojas Aravena (Ed.) **Medidas de confianza mutua: verificación**. FLACSO-Chile/Paz y Seguridad en las Américas/FOCAL. Santiago, 1996.

16 Sobre el tema integración y defensa, véase el número especial de **Fuerzas Armadas y Sociedad**, Año 12, N° 1, 1997.

Concluir la etapa que denominamos de *política de frontera* es fundamental. Concluida esta etapa será posible avanzar en la coordinación de políticas macroeconómicas, en el desarrollo de la integración física, en una ampliación de los contactos nacionales y a nivel de las provincias y regiones. Concluir la etapa centrada en la política de fronteras significa, a la vez, generar las condiciones para superar el déficit de interlocución sobre la seguridad internacional. Para avanzar en esta perspectiva es fundamental la constitución de una red institucional, formal e informal que de cuenta de la trama creciente de intereses compartidos.

Entendemos por esta "**institucionalización progresiva**", en el ámbito de la defensa y la seguridad, la generación y/o fortalecimiento de aquellas instancias de carácter bilateral o multilateral que contribuyan a fomentar un diálogo cooperativo entre los Estados de la región y que tengan por función principal el prevenir o anticipar conflictos y eventuales riesgos para los Estados.

El cambio en el estado latinoamericano en general, y argentino y chileno en particular, conlleva la necesidad de modernizar diversas funciones. Establecer áreas de mayor regulación estatal posibilita contribuir de mejor manera en la construcción de las certezas jurídicas y técnicas en el proceso de integración binacional y regional. La actividad reguladora del Estado posibilitará generar un proceso de agregación más eficiente en las distintas áreas donde se construye la interdependencia. El avance y los progresos no puede dejar áreas completamente rezagadas y, por lo tanto, debe incorporar los temas de seguridad y defensa y las instituciones responsables de ellos.

La progresividad supone que en el tiempo se avanzará hacia formas más sofisticadas de relación en el campo de la defensa. En otros términos, implica un objetivo más general de avanzar hacia una densificación de las relaciones de seguridad. En este recorrido se avanzará hacia medidas de confianza que impliquen la reducción y eventualmente la eliminación de las percepciones de amenaza y el incremento de la cooperación.

La existencia de estos mecanismos de entendimiento entre Chile y Argentina es una base central para el desarrollo de las medidas de confianza mutua en el futuro. En las relaciones de seguridad y defensa, le corresponde a los Estados un rol central (en especial a las Cancillerías y los Ministerios de Defensa) en la

definición de los objetivos prioritarios que se alcanzarán y en qué tiempo. El diálogo y comunicación en el ámbito político-estratégico ocupa el primer lugar. La concreción de acciones entre fuerzas armadas será un segundo resultado de dicho proceso y luego el desarrollo de mecanismos propios del acercamiento profesional, ocupará un espacio significativo. La comunidad académica coadyudará al nutrir de ideas y evaluar los avances y estancamientos en este proceso, generando y sugiriendo opciones para resolver los temas de la agenda.

El proceso de evidenciar intereses compartidos en las distintas áreas, incluida la seguridad, posibilita generar alternativas de política en las cuales la regulación estatal juegue un papel fundamental. En este sentido el desarrollo de las *políticas de complementación nacional subregional* encontrarán bases sólidas en esta definición común de intereses. En el ámbito económico el concepto de regionalismo abierto provee el marco en torno al cual se estructura la institucionalidad del MERCOSUR. Su éxito político, comercial y económico desbordan este concepto y es necesario construir una nueva perspectiva de complementación más amplia que posibilite avanzar hacia el desarrollo de *políticas de integración*.

¿Cuáles podrían ser los obstáculos a este proceso? Algunos pueden formularse de la siguiente forma:

- Que los condicionamientos internos de cada país afecten la relación con el otro, generando un cuadro que tienda a estancar los avances hasta ahora logrados.
- Que eventualmente se produzca un déficit en la interlocución sobre los temas centrales de la agenda de seguridad internacional y la agenda global con implicancias en el ámbito de la defensa.
- Que se dé la eventualidad que las políticas exteriores de ambos Estados sean incompatibles por falta de comunicación y se generen visiones contrapuestas, excluyentes o competitivas entre sí.
- Que en la vinculación con el sistema internacional y específicamente con las principales potencias del mundo, se entre en una lógica de competencia y no se tome en cuenta que en las actuales circunstancias, es prioritario formular una estrategia de relacionamiento cooperativo, que coordine los esfuerzos en el ámbito multilateral.

¿Cuáles son las oportunidades o desafíos?

- Consolidar un ambiente de seguridad estable, cooperativo y en la que en ambos países se perciba que el beneficio de la paz es mucho más alto que el costo de un conflicto bélico.
- Establecer las condiciones para reducir y limitar las hipótesis de conflicto de tipo vecinal entre ambos países y fomentar las hipótesis de cooperación y acción conjunta. Ello requiere un esfuerzo que diga relación con el incentivo de medidas de confianza mutua de distinta naturaleza.
- Reconocer que cada Estado requiere contar con un dispositivo militar, pero que aquello no debiera implicar una percepción de amenaza alta, constante, persistente y global sobre el vecino. Ello atenta contra la disuasión.
- Establecer sistemas de cooperación de tipo preventivo a fin de anticipar riesgos entre ambas naciones y en el sistema internacional.

A partir de lo anterior, efectuamos las siguientes recomendaciones de política:

- Promover una institucionalización progresiva de las relaciones de defensa. Una buena iniciativa es la consolidación de reuniones periódicas de Altos Mandos de las Fuerzas Armadas entre Chile y Argentina;
- Resulta de suma importancia dimensionar las medidas de confianza mutua que actualmente se están desarrollando. Lo anterior requiere el perfeccionamiento del catastro de medidas de confianza mutua y la definición de metas en este campo.
- Un paso posterior sería el evaluar conjuntamente la utilidad y grado de aplicación de las medidas de confianza en curso, proponer nuevas medidas de ser necesario, o bien, mantenerlas en ejecución en caso que éstas sean beneficiosas a las relaciones bilaterales. El seguimiento y evaluación ex post facto resulta imprescindible para dar continuidad a estas actividades.
- Una iniciativa paralela que refuerza las acciones anteriores es el recoger en forma conjunta la experiencia de otras regiones (principalmente Europa) en lo que se refiere a medidas de confianza mutua y verificación. Ello posibilita descartar las que poseen especificidades propias de esa

región y la adaptación de las que se perciben útiles para el Cono Sur. Ambos gobiernos pueden contribuir con Naciones Unidas y la OEA en el desarrollo y perfeccionamiento de estas medidas. Los gobiernos debieran considerar el estudio de una periodización y las metas a ser alcanzadas con la aplicación de eventuales medidas de confianza mutua en el mediano y largo plazo.

- A través del Comité Permanente de Seguridad chileno-argentino podrían favorecerse iniciativas que apuntaran a la creación de mecanismos de prevención de conflictos en su área de acción.
- Evaluar áreas de acción concertada sobre temas de la agenda internacional de seguridad.

Desde una perspectiva global la función preventiva será posible en la medida en que se prioricen determinados temas (energía, comunicaciones o inversiones, por ejemplo) y se articulen **Foros Bilaterales de Diálogo**¹⁷ en la que los actores interesados concurren para exponer sus problemas, y a partir de allí, proponer fórmulas de solución. Debe procurarse un avance paralelo en las áreas de mayor significación. El área de la seguridad y la defensa en sí constituye un tema que requiere de un permanente seguimiento bilateral.

El esfuerzo académico en esta área, como el que realiza FLACSO-Chile, en especial por medio de sus programas Paz y Seguridad en las Américas, Mecanismo de Interlocución Académico chileno-argentino y el proyecto Integración y seguridad: Mercosur + Chile, son importantes y generan ideas, opciones y evaluaciones que contribuyen al proceso de paz y estabilidad vecinal, regional y hemisférico y permiten reconocer las claves de los procesos de creciente interdependencia latinoamericanos. Estos tienen en el caso chileno-argentino, un ejemplo de extraordinaria significación.

17 La experiencia de los comités de frontera ha sido importante y puede ser reforzada. Además puede servir en otras áreas.

Construyendo confianza: las relaciones chileno-argentino durante 1997

Carlos Martín
Beatriz Calderón

I. Introducción

Las relaciones entre Chile y Argentina en lo que va de la década de los '90, han adquirido gran dinamismo y complejidad que progresivamente los ha conducido a una situación de interdependencia. En general, ésta se caracteriza por los efectos recíprocos, pero no necesariamente simétricos, que se producen entre países o entre actores ubicados en diferentes países; y no implica necesariamente la existencia de un proceso formal de integración.¹

La interdependencia chileno-argentina se ha caracterizado por la existencia de diferentes grados de evolución entre, las áreas económicas y política-diplomática por una parte, y el área de defensa nacional por otra.

En el presente trabajo pretendemos examinar los avances de la interdependencia bilateral durante 1997, con el fin de evaluar si ambos países han logrado disminuir la existencia de diferentes grados de evolución en los múltiples temas de la agenda de

1 Robert O. Keohane y Joseph Nye. **Poder e Interdependencia. La política mundial en transición**. GEL. Editores, 1988. p.22 y ss.

relación bilateral y si se dirigen hacia la consolidación de sus relaciones a través del perfeccionamiento de los mecanismos de coordinación de políticas.

Para estos propósitos haremos una breve reseña histórica de las relaciones bilaterales durante la presente década, para proceder a describir los principales acontecimientos políticos, económicos y del campo de la defensa y de la seguridad durante 1997. Finalmente, se presenta una evaluación de los avances logrados en el transcurso del año referidos a la mayor o menor articulación de los temas de la agenda de relación bilateral.

II Antecedentes históricos de las relaciones bilaterales

Las relaciones entre Chile y Argentina han evolucionado drásticamente en los últimos veinte años, de una situación crítica, bajo intercambio comercial, relaciones bilaterales dominadas por los temas fronterizos y las desconfianzas mutuas, a una nueva situación caracterizada por un alto grado de cooperación y diálogo bilateral, importantes flujos comerciales y de inversiones e incremento de la confianza mutua.

Las vinculaciones políticas entre Chile y Argentina en el período 1975-1978 llegaron a un nivel crítico. Conflictos limitrofes, diferencias políticas y dificultades económicas generaron la crisis más grave de la historia de la relación entre ambos países, sin llegar a gestarse un conflicto armado gracias a la mediación del Papa Juan Pablo II.

Esta mediación Papal, que concluyó el 4 de octubre de 1984, cuando la Oficina de la Mediación Pontificia dio a conocer el texto del acuerdo final entre las partes.² Este entregó un nuevo impulso a las relaciones bilaterales, con lo cual se logró concretar, en Roma, la firma del "Tratado de Paz y Amistad" entre Argentina y Chile del 29 de noviembre de ese año.

Se podría argumentar que en esta etapa se encuentran las raíces de un cambio de énfasis en las relaciones argentino-

2 Heraldo Muñoz, *Las relaciones exteriores del gobierno militar chileno*, PROSPEL, Santiago 1986, p.161.

chilenas desde un eje fronterizo a uno económico/comercial. Sin embargo, a pesar de este nuevo énfasis el intercambio comercial entre ambas naciones se caracterizó por drásticos altibajos, hasta fines de los '80. Política y económicamente, ambos países presentaban ritmos diferenciados. Mientras Argentina se democratizó en 1983, Chile sólo lo hizo en 1990. Por su parte, Chile inició durante el régimen militar un proceso de apertura económica unilateral, cuestión que Argentina recién realizó a comienzos de la década de los noventa.

Las relaciones bilaterales entre ambos países mejoraron considerablemente en la década de los '90, confluyendo procesos políticos y económicos en ambos países. A partir del primer gobierno democrático en Chile (marzo, 1990), se alcanzaron importantes acuerdos, se realizaron numerosas visitas Presidenciales mutuas, se avanzó en la voluntad de resolver los últimos conflictos limítrofes y el intercambio comercial inició un incremento constante que se mantiene hasta nuestros días.³

En la presente década el intercambio global entre Argentina y Chile ha crecido progresivamente cada año, pasando de alrededor de US\$ 500 millones de dólares en 1990 a más de US\$ 2.000 millones de dólares en 1997. De este intercambio, la balanza comercial ha sido favorable a Argentina, con la salvedad de 1993 cuando se alcanzó la igualdad entre las importaciones y exportaciones chilenas hacia y desde Argentina. En lo que respecta al tema inversiones, durante la presente década las inversiones chilenas en Argentina aumentaron de US\$ 11 millones de dólares en 1990 a US\$ 3.433 millones de dólares en 1996; y las inversiones argentinas en Chile se incrementaron de US\$ 3,7 millones de dólares en 1990 a US\$ 142 millones de dólares en 1996.⁴

Simultáneamente, ambos países han desarrollado una política de "Cumbres Presidenciales", las cuales han ido ratificando el estado y avance de las relaciones bilaterales, a la vez que han

3 Claudio Fuentes y Carlos D. Martín, **La Nueva Agenda Argentino-Chilena**, Nueva Serie FLACSO, FLACSO-Chile. En prensa.

4 Cifras aparecidas en el diario **La Epoca**, 12 de enero de 1998, confeccionadas a partir de información del Banco Central de Chile y del Comité de Inversiones Extranjeras.

otorgado a éstas una mayor regularidad y un mejor conocimiento mutuo.

Un factor adicional presente en las relaciones bilaterales es la constatación que la agenda entre los dos países se ha complejizado y se ha ampliado progresivamente, lo cual facilita que los tiempos internos de cada país influyan con mayor facilidad en las relaciones bilaterales. También, cabe mencionar que el número de actores tanto gubernamentales como no gubernamentales involucrados en las relaciones bilaterales han aumentado considerablemente. Un ejemplo de esta tendencia se encuentra en el creciente protagonismo de las regiones fronterizas en la promoción de sus intereses.

En cuanto a los aspectos limítrofes entre ambos países, el Tratado de Paz y Amistad firmado en 1984 no tuvo la incidencia deseada en esos momentos, a pesar de ello, significó un refuerzo de la voluntad de ambos gobiernos de preservar y desarrollar sus vínculos de paz, amistad y resolución pacífica de controversias, y que facilitó el que en 1991, bajo nuevas condiciones políticas y económicas, los presidentes de Argentina, Carlos Menem, y de Chile, Patricio Aylwin, suscribieran el acuerdo limítrofe que resolvió 22 de los 24 litigios pendientes.

El acuerdo dejó pendiente solamente los conflictos de Laguna del Desierto y Campo de Hielo Sur. Se optó por resolver el primero de estos casos a través de un arbitraje, el cual finalmente en octubre de 1995 acogió la tesis argentina en la materia; y respecto al último conflicto pendiente, Campo de Hielo Sur, se firmó el Tratado de la Línea Poligonal, el cual debe ser ratificado por los respectivos Congresos.

III Descripción y evaluación de las relaciones bilaterales en 1997

a. Área político-económica

Durante 1997, las relaciones bilaterales en el campo político y económico presentaron adelantos importantes. Dentro del área política, se efectuaron numerosas reuniones entre los cancilleres de los dos países, pero el evento más importante en esta área es la realización de una Cumbre Presidencial en el mes de agosto en

la cual ambos presidentes, además de reiterar la voluntad política de sus países de continuar avanzando en los procesos de integración bilateral, inauguraron el gasoducto chileno-argentino, se suscribieron tres acuerdos relacionados con cooperación entre los Ministerios de Planificación Social y de Desarrollo Social, en materia forestal y en caso de catástrofes.

En el tema de inversiones y comercio, cabe destacar que el comercio entre ambos países se incrementó en un 280% en el periodo comprendido entre 1990 y 1997, destacándose que las exportaciones chilenas a Argentina aumentaron en un 7% y las importaciones subieron entre un 10 y un 12 % durante 1997. En tanto, las inversiones chilenas en Argentina alcanzarían los US\$ 4 mil millones de dólares al finalizar 1997.⁵ Al desglosar la inversiones chilenas en Argentina se puede advertir que el principal sector que acapara dichos recursos es el energético, sector en el cual se dieron importantes avances durante 1997.

Las inversiones argentinas hacia Chile también son fuertes y crecientes, destinándose principalmente a los sectores de energía e industria, con aportes menores en transporte y servicios.⁶

El área energética ocupa un lugar principal en el tema de las relaciones bilaterales ya que el proyecto global de interconexión energética entre Argentina y Chile comprende la operación de un oleoducto entre las ciudades de Puerto Hernández (Neuquén) y el Puerto de San Vicente (Concepción), el cual funciona desde 1984, la utilización de gas natural argentino en Chile y la interconexión eléctrica binacional.

Es así como 1997 marca un hito en los avances en el área energética y en las relaciones bilaterales debido a la inauguración del gasoducto chileno-argentino, el 7 de agosto y a la firma del Tratado de Interconexión Eléctrica, el 29 de diciembre.

El gasoducto tiene una extensión de 463 Kms y conecta la provincia de Neuquén con la zona central de Chile transportando 1.7 millones de metros cúbicos diarios. Esto implica que, según las estimaciones iniciales, la utilización de gas natural argentino tendrá

5 Declaraciones del embajador chileno en Argentina, Eduardo Rodríguez Guarachi, al diario *La Época*, 12 de enero de 1998.

6 Ibid.

un impacto de un 1% en el PIB nacional.⁷ Además, de acuerdo a los estudios de la Comisión de Energía Chilena, se estima que hasta un 30% de la generación de electricidad en el sistema interconectado central dependerá del gas natural argentino.

Para el sector minero, el mes de diciembre fue particularmente significativo, debido a la firma del Tratado de Cooperación e Integración Minera Bilateral, el cual representa el primer acuerdo de este tipo en América Latina. Tras complejas negociaciones se alcanzó este acuerdo que constituye el marco jurídico que regirá la actividad minera en la zona fronteriza permitiendo a los inversionistas de cada país participar "en el desarrollo de la integración del sector que las partes declaran de utilidad pública e interés general de la nación".⁸ Este Tratado permitirá efectuar proyectos de inversión por US\$ 6.000 millones de dólares para la explotación de yacimientos de cobre, oro, plata, y otros minerales en las zonas fronterizas de la cordillera de los Andes. Estos son de alta prioridad para el desarrollo minero de Argentina y, a la vez, para Chile significa una oportunidad de inversión para la Corporación del Cobre (CODELCO).⁹

En suma, en términos político-económicos, 1997 significó un importante avance en la consolidación de la interdependencia entre ambas naciones. Aunque no se firmaron numerosos Tratados económicos y políticos, los alcanzados en el área energética y minera, así como la inauguración del gaseoducto, representan un hito en las relaciones bilaterales especialmente si consideramos que se refieren a sectores altamente sensibles para la política exterior de cualquier país.

b. Area de defensa y seguridad

En el ámbito de la defensa, en lo que va transcurrido de esta década, se observan dos niveles de relacionamiento. El primero se refiere a las relaciones entre las fuerzas armadas de ambos países y el segundo comprende el proceso de coordinación de

7 Esta información fue difundida por el Consorcio Trasandino y corresponden a los resultados del estudio realizado por la Consultora Gémines a mediados de 1995.

8 Diario *La Epoca*, 29 de diciembre de 1997.

9 *Ibid.*

políticas estatales destinado a producir un cambio en la relación bilateral.¹⁰

Entre las actividades de las fuerzas armadas durante 1997 se cuentan diversas reuniones entre los Estados Mayores de las FF.AA. de ambos países, con lo cual se continuó con la política de acercamiento entre las instituciones armadas de Argentina y Chile. Por otra parte, las instituciones policiales de ambos países se reunieron, en el mes de octubre, con el fin de intercambiar experiencias y perfeccionar el desempeño policial frente a múltiples emergencias que se puedan presentar en las carreteras chileno-argentinas. Además, en el marco de ésta, se realizó un ejercicio de simulación denominado "Cristo Redentor".

En el segundo nivel de relacionamiento¹¹, durante 1997 se constataron importantes avances en la coordinación, promoción, planificación, organización y proyección de actividades del campo de la defensa nacional y la seguridad, a través de las reuniones del Comité Permanente de Seguridad Chileno-Argentino en los meses de julio y noviembre. Además se debe resaltar que en el marco de las actividades del Comité se convocaron dos encuentros académicos, uno en cada país.¹²

Cabe destacar que el logro más importante en la coordinación de políticas de defensa, lo constituyó la reunión de julio de 1997 en Zapallar-Chile, entre los ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de ambos países. Este encuentro, sin agenda, se advocó a la evaluación general de las relaciones bilaterales y la situación regional y mundial. En esta reunión se establecieron consensos significativos para la creación de un mecanismo bilateral de

10 Claudio Fuentes, **Chile-Argentina el proceso de construir confianza**, Nueva Serie FLACSO, FLACSO-Chile, 1997, p.19 y ss.

11 Para el estudio de los avances en el proceso de coordinación de políticas entre Chile y Argentina, ver : Claudio Fuentes, op cit, 1997; Franciso Rojas, "El diálogo argentino-chileno en temas de seguridad y defensa". En revista **Fuerzas Armadas y Sociedad**, N°2, abril-junio, 1997.

12 El primer Encuentro Académico se realizó en Chile, el 28 de julio de 1997, este seminario se denominó "Integración y Seguridad: Marco analítico y proyecciones bilaterales" y fue organizado por FLACSO-Chile con la colaboración de SER en el 2000 de Argentina. El segundo se desarrolló en Buenos Aires el 1 y 2 de diciembre del mismo año, éste se llamó "El impacto de la Interacción Empresarial y de los Medios de Comunicación en la modificación de percepciones de seguridad entre Argentina y Chile" y fue organizado por SER en el 2000 con la colaboración de FLACSO-Chile.

coordinación militar y el fomento de las medidas de confianza mutua bilaterales. Entre los temas tratados, se pueden destacar la realización de maniobras militares conjuntas en 1998, el impulso al acuerdo minero y la integración energética, la asistencia de un organismo internacional para el diseño de una metodología que permita comparar los gastos en defensa, el establecimiento de un procedimiento para el sobrevuelo en zonas limítrofes destinadas a estudios cartográficos, mineros y científicos, la reafirmación de la postura chilena sobre Islas Malvinas y finalmente se reiteró el apoyo al Tratado de Campos de Hielo Sur.¹³

Junto a los auspiciosos avances descritos anteriormente, durante 1997 existieron delicados desafíos para la institucionalidad de diálogo bilateral, que se iniciaron a mediados de agosto cuando versiones de prensa afirmaron que EE.UU. declararían a Argentina Aliado Principal No-Miembro de la OTAN.

Si bien Chile se encontraba al tanto de la discusión de esta posibilidad entre Argentina y EE.UU., el momento y la forma en que se realizó el anuncio desató una serie de inquietudes en las autoridades nacionales, las cuales fueron resueltas a través de numerosos diálogos bilaterales que finalmente lograron la superación del *impasse* a mediados de julio gracias a la reunión que sostuvieron Frei y Menem en el marco de la Cumbre Presidencial de MERCOSUR.

El desenvolvimiento que presentó el tema puso a prueba los mecanismos de diálogo bilateral y demostró que si bien hace falta profundizar el intercambio de información, el actual mecanismo funcionó para evitar una crisis mayor.

1. Límites y fronteras

1.1 Campos de Hielo Sur

Las relaciones bilaterales estuvieron cruzadas todo el año por el tema de la ratificación, en los respectivos Congresos, del Tratado de la Línea Poligonal de Campos de Hielo Sur firmado en 1991 por los presidentes Aylwin y Menem. En ambos países

¹³ Francisco Rojas, op cit 1997, p.7.

durante el mes de enero de 1997, los Congresos acordaron postergar hasta marzo el debate sobre la aprobación del Tratado. En marzo, la Comisión de RR.EE. del Senado chileno aprobó, por tres votos contra dos, el Acuerdo sobre Campos de Hielo Sur, decisión que generó gran debate en Chile, pero que no provocó reacción importante por parte de Argentina. Posteriormente a mediados de abril, los Cancilleres de Chile y Argentina se reunieron y acordaron no promover la aprobación parlamentaria del Tratado mientras no existieran, en ambos países, las condiciones adecuadas para su aprobación (ver cuadros sobre Campos de Hielo Sur en ambos países).

Campos de Hielo Sur, Argentina

Fecha	Acontecimiento
6/1/97	Gobierno analiza posibilidad de recurrir a una mediación Papal.
7/1/97	Canciller Guido Di Tella se pronunció a favor de generar un acuerdo bilateral para resolver el diferendo antes de recurrir a un arbitraje.
17/1/97	Presidente Menem dijo que "provocaría tensión" entre los dos países un posible arbitraje.
18/1/97	Presidente Menem aseguró que el acuerdo limitrofe con Chile "no afecta la soberanía de su país".
20/1/97	El Canciller Di Tella pidió al Congreso que apruebe el acuerdo porque "es justo y racional".
7/2/97	Parlamento postergó hasta marzo la ratificación del acuerdo con Chile.
1/3/97	Presidente Menem en un discurso ante las dos Cámaras Legislativas de su país afirmó que la aprobación del acuerdo es "una cuestión que debemos resolver".
16/4/97	Los cancilleres de ambos países acordaron establecer un cuarto intermedio hasta comienzos de 1998 para tratar de resolver la cuestión limitrofe de Campo de Hielo.
11/5/97	Versiones periodísticas señalan que los dos gobiernos "están a favor" de una intervención del Vaticano en el conflicto limitrofe, cuestión que fue desmentida en Chile por el Canciller Insulza.
12/5/97	El Jefe de Gabinete de Ministros, Jorge Rodríguez, consideró como una alternativa -establecida en el Tratado de 1984- recurrir a la mediación por parte del Vaticano si ambos Congresos no ratifican el Tratado.

4/6/97	Canciller Di Tella instó al Senado de su país a que "tome una decisión" sobre el acuerdo con Chile para solucionar el litigio fronterizo.
7/8/97	Ante el Congreso Chileno, el presidente Menem hizo un llamado a poner fin a los litigios pendientes.
11/9/97	Canciller Di Tella declaró "es muy probable que el presidente Menem hable con el Papa sobre los Hielos Continentales".
12/9/97	Comunicado de Cancillería aclaró las afirmaciones del Canciller.
15/9/97	Canciller Di Tella señaló que su gobierno vería en buena forma, "y descontamos que Chile también, que el Vaticano exhortara a los miembros del Congreso a que voten el Tratado".
15/9/97	El Canciller Di Tella confirmó que tanto Chile como su país están de acuerdo en nombrar a un representante del Vaticano en la Comisión de Conciliación, negando al mismo tiempo que su gobierno tenga la intención de retirar el Tratado del Congreso y someterlo a esta instancia.
22/9/97	Ambos gobierno decidieron intercambiar propuestas oficiales con nombres tentativos para ocupar la presidencia de la Comisión Permanente de Conciliación.
1/10/97	El Canciller Di Tella dijo que su gobierno no solicitará el arbitraje papal sino que sólo pedirán al Papa que haga una exhortación a ambos Congresos para que aprueben el tratado firmado.
11/10/97	Presidente Menem anunció, tras reunirse con el Papa que el Vaticano hará una exhortación a los parlamentos de ambos países para que concluya el diferendo fronterizo.
28/11/97	Secretaria de Recursos Naturales, María Julia Alsogaray, admitió que su gobierno analiza la posibilidad de convertir la zona del litigio en un Parque Binacional.

11/12/97	Tras vencer el plazo para la aprobación en la Cámara de Diputados del tratado, el gobierno argentino analiza otras opciones para su ratificación legislativa.
14/12/97	Canciller Di Tella y su par chileno declararon que a la espera que asuman los nuevos Parlamentos en ambos países podrían recibir propuestas y alternativas al Tratado. Sin embargo, enfatizaron que consideraban la actual alternativa la más adecuada.
18/12/97	Ambos gobiernos pidieron al prelado colombiano, Gabriel Montalvo que presida la Comisión Permanente de Conciliación.
30/12/97	El presidente Menem, en conferencia de prensa anunció que el 10 de enero de 1998 se reunirá una comisión de "notables" de ambos países con el fin de "proponer modificaciones al acuerdo de Campos de Hielo Sur que permitan agilizar su tramitación".

Fuente: Banco de Datos del Centro de Documentación de FLACSO-Chile.

Campos de Hielo Sur, Chile

Fecha	Acontecimiento
7/1/97	El Canciller José Miguel Insulza rechazó comentar sobre la posibilidad de una mediación o arbitraje sobre el litigio.
9/1/97	El Canciller rechazó la existencia de un "trato secreto" entre ambos Presidentes según denuncias de un diario argentino.
14/1/97	Embajador chileno en Argentina, Eduardo Rodríguez insta a pronta solución.
22/1/97	Comisión de RR.EE. del Senado acordó postergar hasta marzo la discusión sobre el diferendo.
11/3/97	Comisión de RR.EE. del Senado aprobó, por tres votos contra dos, el acuerdo sobre Campos de Hielo Sur.
16/4/97	Canciller Insulza precisó que en la reunión con su par argentino acordaron no promover la aprobación parlamentaria del acuerdo limitrofe mientras no haya en ambos países las condiciones adecuadas para ello.
5/6/97	Canciller Insulza, discrepó de la idea de "hacer dormir" indefinidamente el acuerdo limitrofe en el Congreso chileno.
18/6/97	Canciller Insulza, en sesión secreta del Senado, entregó una serie de argumentos que recomendarían postergar la definición sobre el Tratado, entre ellos el periodo electoral en ambos países.

12/9/97	Canciller Insulza respondió "no hay nada que conciliar" ante la afirmación del Canciller argentino respecto a la posible solicitud de una mediación Papal.
17/9/97	Canciller (s) Mariano Fernández reiteró que no se han producido conversaciones entre ambas Cancillerías para nombrar el tercer miembro de la Comisión Permanente de Conciliación.
22/9/97	Ambos gobiernos decidieron intercambiar propuestas oficiales con nombres tentativos para ocupar la presidencia de la Comisión Permanente de Conciliación.
2/10/97	Canciller Insulza expuso que Chile no se opone a que Argentina promueva que el Papa exhorte a ambos congresos a ratificar el acuerdo.
14/12/97	Canciller Insulza y su par argentino declararon que a la espera que asuman los nuevos Parlamentos en ambos países podrían recibir propuestas y alternativas al Tratado. Sin embargo, enfatizaron que consideraban la actual alternativa la más adecuada.
15/12/97	Canciller Insulza descartó enfáticamente la vía del arbitraje para la solución del diferendo limítrofe pendiente.
35779	Canciller Insulza manifestó que la solución establecida en el acuerdo limítrofe firmado en 1991 "es una buena transacción" e insistió en que ambos Parlamentos lo ratifiquen.
18/12/97	Ambos gobiernos pidieron al prelado colombiano, Gabriel Montalvo que presida la Comisión Permanente de Conciliación.
19/12/97	Canciller Insulza reiteró que la única vía que el Gobierno chileno considera para la solución del último diferendo es la aprobación parlamentaria del acuerdo

Fuente: Banco de Datos del Centro de Documentación de FLACSO-Chile.

Durante todo el primer semestre de 1997, tanto trascendidos periodísticos como declaraciones de personeros del gobierno argentino dieron cuenta de que su gobierno se encontraba analizando la posibilidad de recurrir a una intervención Papal para solucionar el litigio fronterizo. Esta iniciativa estaba reforzada por la visita oficial de Menem al Vaticano en el mes de octubre. En tanto, el gobierno chileno, a través de su Canciller reiteró la decisión de que el Tratado debía ser ratificado por los Congresos y rechazó la posibilidad de una mediación Papal.

En septiembre ambos gobiernos acordaron intercambiar propuestas oficiales con nombres tentativos para ocupar la presidencia de la Comisión Permanente de Conciliación, instancia a la cual se deberá recurrir de no prosperar la aprobación parlamentaria del Tratado de Campos de Hielo Sur. Sin embargo, esta decisión no implicaría que se estuviera preparando la conciliación, sino que ambos países acordaron que era necesario mantener funcionando la Comisión para dar cumplimiento al Artículo 1º del Anexo 1 del Tratado de 1984 de Paz y Amistad Chileno-Argentina. A principios de octubre, antes del viaje de Menem al Vaticano, ambos gobiernos se mostraron favorables a que el Papa exhortara a ambos Congresos a ratificar el acuerdo, asunto al cual éste accedió.

En el mes de noviembre, la Secretaria de Recursos Naturales de Argentina, María Julia Alsogaray, admitió que su gobierno se encontraba analizando la posibilidad de convertir la zona del litigio en un parque binacional. Esta alternativa no prosperó debido a que de todas maneras se hacia necesario demarcar el área del parque.

Diciembre fue un mes de mucha actividad en el tema limítrofe debido a que el mismo día de las elecciones parlamentarias en Chile, en Argentina vencía el plazo para la aprobación del Tratado, ya que si la Cámara de diputados no se pronunciaba al respecto antes de que cambiara la legislatura, la aprobación que había dado la Comisión de Defensa quedaría nula y debería ser resuelta por los nuevos integrantes de dicha instancia, los cuales deberían remitir otro informe a la Sala.

Tras vencer este plazo, el gobierno argentino empezó a analizar otras opciones para lograr la ratificación legislativa. El 14 de diciembre se reunieron los Cancilleres de ambos países y declararon que a la espera que asuman los nuevos Parlamentos podrían

recibir propuestas y alternativas al Tratado. Sin embargo, enfatizaron que consideraban la actual alternativa la más adecuada.

Finalmente, el 18 de diciembre ambos gobiernos solicitaron al prelado colombiano, Gabriel Montalvo, que presida la Comisión Permanente de Conciliación. Además, a finales de este mes, el presidente Menem en conferencia de prensa anunció que el 10 de enero de 1998 se reuniría una comisión de "notables" de ambos países con el fin de "proponer modificaciones al acuerdo de Campos de Hielo Sur que permitan agilizar su tramitación". Frente a lo cual el gobierno chileno negó su acuerdo para participar en esta comisión y reiteró su posición de que la única y mejor solución al litigio pendiente es la aprobación parlamentaria del Tratado existente.

Como se puede observar de lo descrito anteriormente, la posición chilena frente al tema ha sido sustancialmente más coherente que la de Argentina. Desde la perspectiva chilena, sólo cabe la aprobación por parte de los respectivos Parlamentos del Tratado, el cual forma parte de un todo que comprende la solución de los 24 conflictos limítrofes que existían. De los cuales 22 se resolvieron directamente con la firma del Tratado y los dos restantes, Laguna del Desierto y Campo de Hielos Sur, se dejaron pendientes, el primero para darle solución vía arbitraje internacional y el segundo, para enviarlo a ratificación parlamentaria.

La actuación del gobierno argentino respecto al tema fue muy oscilante en el transcurso del año. Por diferentes vías se dieron a conocer las posibilidades que analizaba el gobierno entre las que se cuentan la alternativa de solicitar una mediación Papal, la de constituir la zona del litigio en un Parque Binacional, la ratificación parlamentaria y finalmente, la conformación de una comisión de "notables" de los dos países para que estudiaran modificaciones al Tratado de la Línea Poligonal con el fin de que pudiera ser aprobado por los Congresos.

Durante todo el año al interior de ambos países hubo peticiones de postergar la discusión parlamentaria del Tratado debido al clima electoral que se vivía tanto Argentina como Chile. Una vez realizadas las elecciones en ambos países se comenzó a evaluar el futuro del Tratado dadas las nuevas composiciones de ambos Parlamentos.

Los aspectos limítrofes pendientes no han llevado a situaciones de crisis como lo hicieron en la década de los '70, pero sí han

disminuido los ritmos de la integración, principalmente económica, entre ambos países. Así sucedió al momento del fallo de Laguna del Desierto y con Campos de Hielo Sur pendiente se podría retrasar, por ejemplo, la ratificación en los Congresos del Tratado Minero suscrito el 29 de diciembre de 1997. Se debe destacar, entonces, que en los actuales niveles de confianza mutua, los temas pendientes no provocan crisis que detengan los procesos de integración, pero las condiciones favorables de las relaciones no pueden ser consideradas como una constante y los frecuentes retrasos provocados por los temas limítrofes pendientes pueden llegar a implicar desventajas frente a otros actores de la región o pérdidas de potenciales logros para ambas naciones.

1.2. Fronteras e infraestructura de integración

En el tema fronterizo se lograron importantes acuerdos durante este período, entre los cuales el más significativo es el tratado sobre Controles Integrados de Fronteras, firmado en el marco de la Cumbre Presidencial del mes de agosto. Asimismo, como ha sido tradicional en los últimos años, durante 1997 se realizaron numerosos encuentros fronterizos binacionales. Lo anterior muestra que a pesar que existe un litigio fronterizo pendiente, no se han detenido los avances en la integración fronteriza binacional.

En cuanto a la infraestructura de integración, cabe resaltar que desde la perspectiva chilena la integración física representa una de las prioridades políticas hacia la región. En un sentido amplio esta iniciativa ha sido abordada desde tres instancias: los Acuerdos de Paz y Amistad chileno-argentino de 1984; las reuniones interministeriales de ministros de obras públicas de Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay; y finalmente en el contexto de las negociaciones para la asociación de Chile al Mercado Común del Sur (MERCOSUR).¹⁴

En lo que respecta al diseño de políticas de integración conjunta entre Argentina y Chile se alcanzaron importantes

14 Ver: Informe de integración chileno/argentina: Las dimensiones energéticas, FLACSO-Chile, Marzo, 1996.

avances durante 1997 con el acuerdo logrado entre los dos gobiernos de habilitar antes del año 2000, seis de los 12 pasos fronterizos identificados por la Comisión Binacional Chileno-Argentina.

En este punto se debe anotar que la mayoría de los avances alcanzados en el área de la infraestructura de integración entre los dos países han sido impulsados por los respectivos gobiernos dentro del marco del Acuerdo sobre Integración Física del MERCOSUR.

IV. Conclusiones

En términos generales, 1997 fue un año auspicioso para el avance en las relaciones Chileno-Argentinas desde el punto de vista político, económico, comercial, de integración física y de seguridad y defensa. Los desarrollos en estos campos han sido calificados por algunos como inéditos y como muestra de un nuevo estilo de relación entre ambos países.

Del análisis de los datos presentados en éste artículo es posible advertir, que si bien se constatan avances en todas las áreas de la relación bilateral, existen distintas velocidades en la evolución de unas áreas respecto de las otras. Esto es especialmente notorio si se observan los logros políticos y económico-comerciales frente a avances en defensa y límites.

Estas distintas velocidades no han sido un obstáculo para el desarrollo de las relaciones entre los dos países. Más aún, 1997 representa un hito importante en la búsqueda por parte de ambos gobiernos de lograr un desarrollo más equilibrado entre las distintas áreas a través del reforzamiento del mecanismo bilateral de diálogo y cooperación conducente a una coordinación más eficiente de las respectivas políticas exteriores y de defensa.

Es posible afirmar, entonces, que la permanencia de diferentes grados de evolución entre las distintas áreas de la relación bilateral son producto de un proceso natural del desarrollo de unas mejores relaciones entre los dos países, si se tiene en cuenta que en las últimas décadas sus relaciones partieron de un punto crítico y cargan con una historia y cultura particular. Se debe entender este proceso como la evolución natural que parte de un progresivo incremento de la confianza y conocimiento mutuo a partir de un

mayor intercambio político, comercial, social y cultural hasta lograr que esto se emule en las áreas de la defensa y la seguridad.

A la vez se debe considerar que las relaciones entre Chile y Argentina se desarrollan en un contexto internacional y nacional más abierto y en el cual con el fin de la guerra fría, el énfasis de las relaciones pasó de los temas de defensa a los económico-políticos.

El proceso que ambos países han mantenido en los últimos años, se reafirma con los considerables hechos y avances logrados en la relación bilateral durante 1997, ejemplos categóricos lo constituyen la firma del Tratado de Interconexión Eléctrica y la inauguración del gaseoducto, ya que son una clara manifestación de los altos niveles de confianza en los niveles políticos y económicos entre ambos países, si se tiene en cuenta que la dependencia energética en terceros es una de las consideraciones clásicas de la geopolítica y del desarrollo nacional.

Esta nueva mentalidad también se aprecia en el logro de la firma del Tratado minero, el cual fue negociado bajo un clima adverso por la no resolución del conflicto limítrofe pendiente. Además, el ámbito territorial del Tratado es la zona fronteriza, lo cual implica una mayor sensibilidad desde el punto de vista de la defensa nacional. A pesar de esas consideraciones, se logró un acuerdo satisfactorio para ambas partes y que se espera sea ratificado por los respectivos Congresos.

En el campo de las finanzas, la existencia de inversiones cruzadas y mayor intercambio comercial, aunque no simétrico, es percibido en ambos países como un factor positivo para el aumento de la confianza y cooperación recíproca.

La infraestructura de integración ha sido definida como una de las prioridades de ambos gobiernos para enfrentar los desafíos que el nuevo sistema internacional impone. En este contexto es que se avanzó en el proyecto de habilitación de los pasos fronterizos, a pesar de la sensibilidad estratégica de esta materia pudiera tener.

1997 representó un progreso significativo en el área de defensa, marcando un nuevo tipo de coordinación de políticas como lo demuestra la reunión de Zapallar entre los ministros de Defensa y Relaciones Exteriores de ambos países. Este encuentro es una confirmación evidente que el tema de defensa ha sido asumido por los respectivos gobiernos y no se ha dejado como un

tema de exclusiva incumbencia militar, lo que ciertamente es un hecho positivo que refuerza el diseño de políticas en esta materia como un asunto de Estado.

El desarrollo de la interdependencia bilateral y el incremento de la confianza mutua durante 1997, generan un auspicioso escenario para el perfeccionamiento de la coordinación de políticas de Estado que le permita tanto a Chile como Argentina cooperar para insertarse en este competitivo sistema internacional.

Anexos

Acuerdos económicos y políticos durante 1997

Fecha	Tipo de acuerdo	Contenido
28/1/97	Conflicto Comercial de las Carnes	Corte Suprema chilena acoge recurso de la SNA en orden a que la carne comprada en Argentina no cumple con los requisitos de tipificación.
27/2/97	Conflicto Comercial de las Carnes	Comienza a ingresar carne Argentina nuevamente bajo la tipificación chilena.
29/5/97	Encuentro Fronterizo	Se inició el duodécimo Encuentro del Comité de Frontera de la Región de los Grandes Lagos en la ciudad de Bariloche.
15/7/97	Corredores Bioceánicos	El ministro de Relaciones Exteriores de Chile, José Miguel Insulza, afirmó que su gobierno espera tener un total de siete pasos pavimentados en la frontera con Bolivia y Argentina antes del año 2000, como parte de los acuerdos que se han ido alcanzando entre Chile y el Mercosur en el proceso de integración física.
7-8/8/97	Cumbre Presidencial	Ambos Presidentes inauguraron el gaseoducto chileno-argentino y reiteraron la voluntad política de sus países de continuar avanzando en el proceso de integración. Además, se firmó el Tratado sobre controles integrados de fronteras y se expresó la voluntad política de avanzar decididamente hacia la integración física de Chile y Argentina. También se suscribieron tres acuerdos relacionados con cooperación entre los ministerios de Planificación Social y de Desarrollo Social, en materia forestal y en casos de catástrofes.

12/9/97	Acuerdo Comercial	Argentina eximió a Chile del pago de derechos específicos por las exportaciones de calzado.
12/9/97	Convenio Social	Congreso ratificó el convenio de Seguridad Social entre ambos gobiernos firmado el 26 de abril de 1996.
1/10/97	Integración Chile-Mercosur	El Canciller argentino, Guido Di Tella, indicó que Argentina buscará, durante el primer semestre del próximo año, conseguir la máxima participación de Chile en las instancias del Mercosur, pues aunque no adhiere al arancel externo común, puede integrar con voz y voto gran parte de los comités de trabajo que tiene el bloque.
29/12/97	Tratado de Complementación Minera, Protocolo de Interconexión Eléctrica	Los Presidentes de ambos países firmaron el Tratado minero y otro de interconexión eléctrica.

Fuente: Banco de Datos del Centro de Documentación de FLACSO-Chile.

Principales hechos en el área de defensa durante 1997

Fecha	Acontecimiento	Contenido
15/5/97	Reunión de Ministros de Defensa	Los ministros de Defensa de Argentina y Chile, Jorge Domínguez y Edmundo Pérez Yoma, se reunieron en la ciudad de Buenos Aires, con el fin de tratar los temas de transparencia informativa en materia de reequipamiento militar, la no existencia de un desequilibrio estratégico en la subregión y la voluntad de cooperación argentino-chilena en materia de defensa.
16/5/97	Comunicado Conjunto	Los ministerios de Defensa de ambos países destacan "el buen momento" por el que pasan las relaciones bilaterales así como la política de transparencia informativa.
10/6/97	Reunión Estados Mayores FF.AA.	En marco de las MCM, esta reunión analizó formas de cooperación más estrechas como la realización de ejercicios combinados e intercambio de militares en actividades de instrucción y entrenamiento.
17/7/97	Reunión entre Ministros de Defensa y RR.EE. de Chile y Argentina	Se alcanzaron consensos sobre el reforzamiento de las MCM, creación de un mecanismo bilateral de coordinación militar, el impulso del acuerdo minero e interconexión eléctrica y la resolución de Campos de Hielo Sur. También se acordaron la realización de maniobras militares conjuntas.
28/7/97	Encuentro Académico	En el marco de las actividades del Comité Permanente de Seguridad Chileno-Argentino, se realizó en Santiago el seminario "Integración y seguridad: Marco analítico y proyecciones bilaterales". Organizado por FLACSO-Chile, con la colaboración de Ser en el 2000

4/8/97	Levantamiento de prohibición de exportación de armamento	El presidente Bill Clinton cambió la política estadounidense de venta de armas de alta tecnología a América Latina por una de "caso por caso"
4/8/97	Reunión del Comité Permanente de Cooperación y Seguridad	Se definieron criterios comunes frente a los desafíos regionales de seguridad, la implantación de las medidas para fomentar la confianza mutua en el hemisferio y revisaron la agenda de Seguridad de Naciones Unidas
8/8/97	Cumbre Presidencial	Los Presidentes Frei y Menem reafirmaron la decisión de llevar adelante los ejercicios militares conjuntos.
Agosto/97	Aliado Extra-OTAN	Versiones de prensa afirman que Estados Unidos declaró a Argentina aliado estratégico
13/8/97	Visita de Canciller Chileno a EE.UU.	La Secretaria de Estado norteamericana, Madeleine Albright, tras recibir al Canciller Insulza dijo que aún no se había decidido otorgar a Argentina la calidad de Aliado Principal No Miembro de la OTAN, y afirmó que esta posibilidad estaba abierta para toda la región
23/8/97	Reunión Frei-Menem	Superaron impasse creado por la posibilidad de que sea dada a Argentina la calidad de socio extra-OTAN
2/9/97	Reunión de Jefes de Estado Mayor	Los jefes de Estado Mayor de ambos países acordaron que los ejercicios combinados por los presidentes Frei Y Menem, se concretarían en simulaciones computacionales.

6/10/97	Reunión de Directores Policiales y ejercicio conjunto	El general director de Carabineros de Chile, Fernando Cordero, y el director de Gendarmería de Argentina, comandante general Timar Musumeci, se reunieron con el objetivo de compartir el máximo de experiencias que faciliten el desempeño policial frente a múltiples emergencias que se puedan presentar en las carreteras chileno-argentinas. En el marco de esta, se realizó el ejercicio de simulación denominado "Cristo Redentor".
13/10/97	Desactivación de minas antipersonales	El ministro argentino de Defensa, Jorge Domínguez, indicó que trabajaran en conjunto con Chile para desenterrar las minas antipersonales que Chile instaló en las zonas de la frontera común en la década de los 70'.
17/11/97	IV Reunión del Consejo Permanente de Seguridad Chileno-Argentino	Programaron para el primer semestre de 1998 la realización de los primeros ejercicios combinados entre las tres ramas de las Fuerzas Armadas de Chile y Argentina
1-2/12/97	Encuentro Académico	En el marco de las actividades del Comité Permanente de Seguridad Chileno-Argentino, se realizó el seminario "El impacto de la Interacción empresarial y de los Medios de Comunicación en la modificación de percepciones de seguridad entre Argentina y Chile", organizado por Ser en el 2000 con la colaboración de FLACSO-Chile

Fuente: Banco de Datos del Centro de Documentación de FLACSO-Chile.

POLITICAS SOCIALES

FOSIS: políticas sociales y sus perspectivas¹

Sergio Gómez E.

En este trabajo nos proponemos reflexionar, a partir de las políticas sociales en su concepción actual y de su aplicación, acerca de la intervención del FOSIS y sus perspectivas.

Para ello, en primer lugar, nos parece conveniente insertar la reflexión en el contexto sobre la actividad de los Fondos de Inversión Social, en general. En segundo lugar, recogemos los planteamientos de dos visiones particularmente interesantes, pues fueron actores protagónicos del quehacer del FOSIS a través de las posiciones que ocuparon y que recientemente han publicado sus puntos de vista: la del ex Ministro de MIDEPLAN Luis Maira² y de la ex Secretaria Ejecutiva del Comité Interministerial Social, Clarisa Hardy³. En tercer lugar, examinaremos los grandes

-
- 1 Una versión anterior parcial de este trabajo se presentó en la Universidad Católica de Valparaíso, 17 de Noviembre de 1997, en el marco de la celebración del 7º Aniversario del FOSIS, organizado por la Dirección de la V Región del FOSIS. Agradezco los comentarios de Daisy Margarit y de Luis Rojas, encargados del Programa Chile Barrio en el FOSIS Central.
 - 2 **Superación de la Pobreza. Algunas lecciones y aprendizajes de la experiencia chilena.** CEPRI, Santiago, 1997.
 - 3 **La Reforma Social Pendiente.** Ediciones de Chile 21, Santiago, 1997.

desafíos que enfrenta el FOSIS en el corto plazo, enfatizando en el papel que puede jugar en el Programa "Chile Barrio".

I. Los fondos de inversión social en América Latina

Para ubicar el contexto nos basaremos en cuatro trabajos de organismos internacionales que se han preocupado de evaluar los Fondos de Inversión Social, en general, entre ellos el FOSIS. Ellos son: un trabajo del PREALC de 1993⁴ del publicado por el BID en 1997⁵ del Banco Mundial 1997⁶ y un trabajo del PNUD de 1997.⁷

¿Qué se plantea sobre los Fondos en general?

Todas estas evaluaciones, coinciden en el hecho de que los Fondos constituyen una respuesta de los Gobiernos de la Región frente a la agudización de los problemas sociales derivados de la crisis de los años 80, de las políticas de ajuste y de la reestructuración productiva aplicada en la mayoría de los países de América Latina.

A su vez, estos trabajos distinguen dos tipos de Fondos, desde el punto de vista de su duración:

a. Los Fondos **transitorios**, cuya vigencia puede ser 3-4 años y que forman parte del conjunto de políticas de estabilización. En su mayoría, fueron promovidos por el Banco Mundial y el origen de sus recursos se basó en la cooperación internacional o en la obtención de créditos blandos. Entre ellos se pueden mencionar los casos de Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Uruguay.

b. Los Fondos **permanentes**, que si bien se constituyen en condiciones similares a los anteriores, se encuentran menos vinculados a las políticas de ajuste y mas bien se canalizan por la vía del gasto social, y en algunos casos, pasan a ser el principal

4 José Wurgaft, **Fondos de Inversión Social en América Latina**.

5 Margaret Goodman, Samuel Morley, Gabriel Siri y Elaine Zukerman. **Los Fondos de Inversión Social en América Latina. Resultados y Papel Futuro**.

6 Anthony G. Bigio. **Principales Resultados y Recomendaciones. Seminario Internacional sobre Fondos Sociales**, 27 al 30 de Mayo 1997.

7 Estrategias para Reducir la Pobreza en América Latina. José Vicente Zevallos, Editor.

instrumento de política social de los Gobierno. Su financiamiento proviene del presupuesto nacional. Ejemplos de ellos son Bolivia, Costa Rica, México, Perú, Venezuela, y el caso de Chile, que tiene las particularidades que examinaremos más adelante.

Existen opiniones que argumentan que, dada la magnitud y la gravedad de la pobreza en América Latina, se justifica que los Fondos transitorios de transforman en instituciones permanentes.

En general, todos los Fondos cumplen esencialmente el papel de ser intermediarios de recursos financieros.

En cuanto al efecto que sus programas tienen sobre el empleo y el ingreso, los antecedentes disponibles no permiten establecer conclusiones precisas, sin embargo, se señala que **no** constituyen una solución para aumentar dichas variables en los pobres.

Respecto a la utilidad social de los proyectos ligados a estos Fondos, ella es ampliamente positiva en lo que se refiere a proyectos de caminos, mejoramiento urbano, pequeñas obras de riego, construcciones para educación, salud y otras para atender necesidades de recreación y de organización social de las comunidades.

En lo que dice relación con la focalización, los resultados no son concluyentes. Sin embargo se insinúa que, dado el interés en obtener resultados rápidos, los proyectos y programas se deciden más bien por la presión de los usuarios con mayor capacidad para identificar y luchar por sus proyectos, los que suelen excluir a los más pobres, dada su falta de capacidad de propuestas y de ejercer presión. Por otro lado, los programas no llegan frecuentemente a los sectores más aislados, donde suelen ubicarse los bolsones de mayor pobreza. No se concluye que los recursos lleguen a los grupos de altos y medios ingresos, sino que si llegan efectivamente a los pobres, pero no a los más pobres de los pobres.

Sobre la sustentabilidad de los proyectos, en cuanto al mantenimiento de las inversiones en obras de infraestructura social y productiva, que son financiadas por los fondos, ella es débil, ya que si no se generan aumentos en los ingresos, difícilmente podrán financiar el mantenimiento de las obras.

Para su funcionamiento, los Fondos tienden a crear estructuras paralelas a la institucionalidad vigente, ya que actúan bajo el

supuesto de que la urgencia y flexibilidad de su actividad no puede ser asumida por los organismos regulares del Estado.

Se reconoce que los Fondos han constituido esfuerzos imaginativos para que las acciones gubernamentales resulten en más beneficios para los pobres. A su vez, se complementan con otras medidas y programas gubernamentales destinados a reducir la pobreza.

Se reconoce que los Fondos son exitosos en fortalecer la capacidad de las comunidades para organizarse y aprender a autoayudarse.

Los estudios coinciden, en general, en que son exitosos en ayudar a mejorar las condiciones de vida de los pobres a través del suministro de infraestructura social y económica.

Resumiendo, cuando se destacan los principales **logros**, se señala que los Fondos:

- Contribuyen a mejorar la equidad, llegan con beneficios a los sectores pobres, con costos administrativos relativamente bajos y fomentan la participación de la sociedad civil.

- A su vez, han logrado, en muchos casos, asociaciones innovadoras entre el sector público y el privado y han restablecido nexos entre el Estado y las comunidades pobres.

Entre las principales **debilidades** se señalan que éstos:

- Por la alta visibilidad que han logrado, han generado expectativas de poder llegar a erradicar la pobreza, pese a que disponen de reducidos montos del gasto público.

- Suelen prestar sus servicios a grupos con características especiales: los mejores informados, los que tienen las mejores relaciones políticas, los que tienen capacidad de presentar propuestas bien fundamentadas. Todo lo cual determina que el acceso a los recursos no llegan a los sectores más pobres de los pobres.

- Su independencia dentro del sector público, dificulta la coordinación llegando incluso, en ocasiones, a entrar en conflicto con los Ministerios de línea.

- La continuidad de sus actividades puede ser alterada por los cambios políticos que afectan a los países.

Los Fondos experimentan una difícil transición desde la fase de creación de empleos de corto plazo en la fase de emergencia hasta la creación de empleos permanentes.

Veamos finalmente las principales **recomendaciones** que se sugieren para mejorar su desempeño:

1. Los Fondos deben mejorar su integración y tener un papel mas claro dentro de las políticas macroeconómicas nacionales y de las estrategias de reducción de la pobreza.

2. Los Fondos deberán enfocar su acción hacia los servicios sostenibles y menos en la entrega de infraestructura y servicios.

3. Los Fondos deben traspasar su experiencia hacia la totalidad del sector público.

Los Fondos de Inversión Social en los diversos países de América Latina, cuentan con una activa red que los agrupa, la cual integra el FOSIS de Chile y desde hace poco participa en su equipo directivo.

En la actualidad los Fondos se expanden hacia otras regiones del mundo, por lo menos hacia tres: 1) Africa al Sur del Sahara; 2) Europa Central y Asia Central; y 3) Medio Oriente y Africa del Norte. Los Fondos pueden contribuir a la estabilidad social de los países que se encuentran iniciando procesos de modernización económica y política y de países que enfrentan violentos conflictos internos.

Hay que resaltar que, en la mayoría de estos casos, el Banco Mundial juega un rol activo en la promoción de estos Fondos.

También, hay que consignar la estrecha relación que ha iniciado el FOSIS con los países de Europa Oriental a través de un primer intercambio que ha existido con la República de Rumania. En Septiembre de 1997, una delegación del FOSIS, contratada por el Banco Mundial trabajó estrechamente con el equipo que está estructurando el Fondo de Inversión Social en Bucarest, con estrecha vinculación con la Misión que el Banco Mundial tiene en dicho país y de la Cooperación Internacional Japonesa. Posteriormente, en el mes de Noviembre del mismo año, el equipo Rumano visitó el FOSIS en Chile.

Pensamos, que se puede estar ante la posibilidad de abrir un camino de cooperación bilateral muy interesante donde la experiencia del Fondo de Inversión de Chile puede entregar útiles antecedentes para evitar que se cometan errores y avanzar sobre la base de acciones que han resultado exitosas.

II. El FOSIS en Chile

El FOSIS nace en Chile en 1990, un tiempo que se caracteriza por:

- la recuperación de la democracia, luego de 17 años de gobierno autoritario;
- con una economía que crecía a tasas razonables, luego de sucesivas debacles, y
- adscrito a una institucionalidad dentro del aparato del Estado (Al Ministerio de Planificación y Cooperación).

A diferencia de otros Fondos no juega un papel central en la canalización del gasto social (menos del 0,5 %).

Además, desde el inicio se buscó marcar una diferencia radical entre el tipo de acción que promovería el FOSIS con los programas del empleo (tipo PEM y POJH) que existieron en los años 70 y 80 en el país.

¿Qué dicen las evaluaciones internacionales sobre el FOSIS en Chile?

En general, las evaluaciones que se hacen de las actividades del FOSIS son positivas. Dentro de los programas que se destacan, se encuentra el Programa Entre Todos y el de Apoyo a la Microempresa.

Se destaca que se trata de una institución centrada en los pobres y, entre estos, llega a los segmentos más alejados y marginados, a los cuales no llegan las políticas sociales. En otras palabras, su acción es complementaria ya que llega donde otros no lo hacen.

Citando los factores que contribuyen al éxito, se señalan:

1. La utilización de fondos concursables. Se destaca que este procedimiento favorece el uso eficiente de los recursos (bajos costos administrativos de los proyectos). Faltaría agregar que también permite la transparencia.

2. Se reducen los costos mediante el aporte de los beneficiarios. Además, esta práctica aumenta la sustentabilidad de los programas y el interés de los propios beneficiarios, que se transforman en actores.

3. Existencia de sistemas de evaluación y de seguimiento. Los esfuerzos en este sentido aumentan la eficiencia en el uso de los recursos, transparencia en las licitaciones, bajos niveles de corrupción y negligencia.

4. Fortalecimiento de la organización comunitaria. Los logros en este campo - se destaca - promueven la continuidad de los programas.

5. La participación de la sociedad civil (ONG, organizaciones de base, sector privado). En este sentido se destaca el programa de apoyo crediticio que ha incorporado a las instituciones financieras a los programas FOSIS.

También se destacan limitaciones, entre ellas:

1. Ineficiencia de la gestión municipal, en el caso de los programas descentralizados, sobre todo de los municipios mas pobres con menor capacidad de gestión.

2. Demora en los desembolsos de los recursos que se asignan a los proyectos.

3. No obstante las evaluaciones que existen, falta una evaluación del impacto que el conjunto de programas FOSIS ha tenido en los territorios en los cuales interviene.

4. También, no obstante que se reconoce que los programas del FOSIS llegan donde nadie más lo hace, se podría avanzar en la focalización hacia los sectores mas pobres.

Veamos los planteamientos de Luis Maira y Clarisa Hardy. Sin pretender resumir ni siquiera reseñar sus planteamientos, interesa resaltar algunos puntos, en función de los argumentos que desarrollaremos más adelante. En primer lugar, ambos plantean una evaluación ampliamente positiva en la acción de los Gobiernos de la Concertación en la tarea de superar la pobreza. También sostienen que los nuevos problemas que se enfrentan son frutos de los logros alcanzados.

El ex Ministro Maira centra el aprendizaje que se puede extraer de la experiencia chilena en tres ordenes de materias:

1. La lucha contra la pobreza debe formar parte de una Política de Estado, de largo plazo, con un importante concurso del sector privado.

2. La pobreza es un fenómeno heterogéneo, que requiere de diagnósticos precisos, que debe combinar políticas universales y focalizadas y que debe privilegiar el enfoque de la gestión territorial.

3. La lucha contra la pobreza requiere de una autoridad social que ejerza liderazgo al interior del Gobierno y que destine los recursos necesarios, los que deben ser utilizados con transparencia.

Clarisa Hardy, como se ha dicho, también plantea que de los éxitos alcanzados surgen nuevos desafíos. Señala que luego de un período prolongado de reducción acelerada de la pobreza, se han profundizado las desigualdades y que el ritmo para seguir reduciéndola, se hace cada vez más lento, particularmente desde 1992. Crece la pobreza en las ciudades intermedias y se endurece la pobreza rural. La pobreza y la indigencia se concentran en los hogares más jóvenes y ésta situación se agrava cuando el jefe de hogar es mujer. También, insiste en la necesidad de disponer de una autoridad social.⁸

Estos argumentos serán retomados cuando se analice el Programa Chile Barrio.

III. Principales desafíos

Hasta ahora hemos expresado básicamente la opinión de terceros. Ahora interesa compartir la opinión nuestra visión de futuro.

Creemos que para que las actividades del FOSIS sean coherentes con su misión:

1. No debe hacer "un poco más" de los que los otros Ministerios y Servicios realizan. O sea, no se trata que llegue con programas rurales donde no atiende INDAP, ni con iniciativas juveniles donde no llega el INJ, o trabajar con las mujeres que no atiende el SERNAM. Los programas del FOSIS deben ser esencialmente innovativos y complementarios con la actividad que desarrollan otras entidades públicas y privadas.

2. Tampoco debe pretender ser un instrumento fundamental para canalizar el gasto social y por lo tanto, el tema de la cobertura y la diversidad de los programas requieren de precisiones. La cobertura de los programas no es un criterio de validación de ellos ya que todos deben tener un marcado carácter experimental. La diversidad de los programas debe ser considerada como una potencialidad del FOSIS como entidad que innova en políticas

8 Resulta interesante constatar que recientes declaraciones de prensa del Ministro de MIDEPLAN, Roberto Pizarro y del Presidente del Consejo Nacional de la superación de la Pobreza, Alberto Etchegaray, han insistido en el mismo argumento.

destinadas a superar la pobreza. Sin embargo, esta diversidad de programas debe reconocer la existencia de tres grandes familias de intervención que les dan sentido:

a. Programas de Habilitación Socio Económica que se dan en las dos versiones del Entre Todos, programa estrella del FOSIS.

b. Programas de Fomento Productivo, como son los de apoyo a la microempresa, rural, pesca, crediticio y de capacitación laboral de jóvenes.

c. Programas de Apoyo a Grupos Vulnerables, entre los que se destacan los de apoyo a niños, jóvenes y adultos mayores.

El FOSIS, entonces debe buscar, a través de una acción focalizada, experimentar a través de la estrategia de pequeños proyectos, políticas y programas ORIGINALES, COMPLEMENTARIOS Y PARTICIPATIVOS destinados a la superación de la pobreza.

En otras palabras, la acción del FOSIS le agrega valor a la política social del Gobierno mediante políticas innovativas (no repetitivas) complementarias (no sustitutivas) y participativas (no asistencialistas) que, a su vez, movilizan nuevos recursos de las comunidades involucradas y de otros sectores del país.

El gran desafío que tiene hoy el FOSIS es que comprendamos que estamos entrando en una nueva fase de la política social de este país. Los planteamientos de Luis Maira y de Clarisa Hardy son particularmente pertinentes.

Lo que se ha realizado hasta ahora, es pasado. Avanzar en la superación de la extrema pobreza cuando ésta se situaba sobre el 20 % de la población, implicaba un diseño de políticas que permitieran superar preferentemente la situación de las familias que se situaban en los quintiles superiores de este segmento.

Los datos del siguiente cuadro avalan esta aseveración.

Cuadro Nº 1

**Población en situación de Pobreza e Indigencia
En Porcentaje 1987 - 1996**

	1987	1990	1992	1994	1996
Indigentes	7.4	12.9	8.8	7.6	5.8
Pobres no Indigentes	25.7	23.8	19.9	17.4	
Total Pobres	45.1	38.6	32.6	27.5	23.2

Fuente: CASEN MIDEPLAN.

Cuando debemos abordar la situación de las personas y familias que se encuentran en los últimos quintiles -aquel sector de pobreza dura-, hacinada o dispersa con serios problemas de integración social - requerimos de un diseño de políticas que son diferentes de las que se aplicaron con anterioridad.

Este es, a nuestro juicio, el **mayor desafío** que enfrenta, y existe la oportunidad de ensayar nuevas respuestas a través de la participación del FOSIS en el importante proyecto que impulsa el Gobierno, a través del Programa Chile Barrio.

Programa Chile Barrio

El origen de este Programa se encuentra en un trabajo que FOSIS en conjunto con el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, encargaron a la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Chile, consistente en la confección de un catastro de los asentamientos precarios ("Campamentos") existentes en el país.

El estudio entregó antecedentes sobre un universo de 972 asentamientos precarios con 93.457 viviendas que alojaban 104.802 familias, con una población ligeramente mayor a las 500.000 personas. De estos asentamientos un 56% se encuentran en áreas urbanas y el 44 % restante en áreas rurales. El mayor número de campamentos se encuentra en la VIII Región (30% aprox.) y la mayoría de los asentamientos se ubica en un tramo de tamaño medio, un 70% en campamentos está compuesto por un número de familias entre 20 y 99.

La idea fuerza que guía a este Programa es dar una respuesta integral a la situación de pobreza que afecta a este sector, solucionando no solo la carencia de vivienda, sino creando condiciones para que, superando la marginalidad que los aqueja, se puedan incorporar a la sociedad.

Cuando comenzaron las primeras conversaciones en torno al Programa, fines de 1996, se pensó en una simple articulación de programas de diversas dependencias (MINVU, Ministerio de Bienes Nacionales, la Subsecretaría de Desarrollo Regional, el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo y el FOSIS) y focalizarlos programadamente en los campamentos. Además, se suponía que se podría lograr la meta en un tiempo relativamente corto (tres años).

Sin embargo, en la medida que se avanzó en el diseño del Programa, se llegó a la conclusión que, dadas las condiciones de la población objetivo, se requería de estrategias de intervención específicas y que el tiempo inicialmente considerado resultaba insuficiente (ahora se considera un plazo de cinco años). Además, surgieron discrepancias entre los datos del catastro (con años de atraso) y la realidad actual de los campamentos que volvían más complejo la operación del Programa. También se identificaron dos elementos estratégicos para la implementación del Programa: la organización de los pobladores de los asentamientos y un rol destacado para el Municipio en el Programa.

Estructura del Programa

Entonces, la nueva definición planteó que el Programa buscaba coordinar y potenciar recursos financieros y técnicos de Ministerios y Servicios Públicos para ponerlos a disposición de las Municipalidades y de la población organizada para diseñar proyectos integrales de superación de la pobreza a nivel local.

I. Recursos.	Los recursos del programa provienen de los siguientes instancias:
1.- MINVU	Urbanos, habitacionales y complementarios
2.- Min. Bs. Nac.	Títulos gratuitos en terrenos fiscales y Regulación pequeña propiedad.
3.- SUBDERE	Mejoramiento de barrios.

- | | |
|-------------------------------|--|
| 4 - SENCE | Mujeres Jefas de Hogar, Chile Joven, Capacitación con experiencia laboral y para trabajo independiente, becas regionales, colocación laboral y programas especiales. |
| 5 - MIDEPLAN | Monitoreo del programa. |
| 6 - FOSIS | Se tratan más adelante |
| II. Articulación. | |
| 1. - Gob. Regional | Los recursos son articulados a través de:
Definen la prelación del Programa en Municipios, apoya a éstos y aporta recursos regionales. |
| 2 - Municipio | Articula y coordina el Programa en el Campamento y aporta recursos complementarios. |
| III. El actor central. | Comunidad organizada de los asentamientos. |

La participación del FOSIS

FOSIS tiene participación en el programa a través de:

- a. Un programa específico de habilitación, y
- b. Un conjunto de programas "regulares" con un grado importante de rediseño.

Programa de habilitación: servicio de apoyo al desarrollo del barrio⁹

Las actividades de este programa sirven para el Programa en su conjunto, trascendiendo los programas regulares del FOSIS.

La habilitación cubre las siguientes dimensiones:

1. Social:
 - i) Capacitación y promoción de organizaciones.
 - ii) Participación, y
 - iii) Capacitaciones específicas.
2. Productiva:
 - i) Laboral
 - ii) Microempresa.
3. Física:
 - i) Vivienda
 - ii) Barrio

9 Ver: FOSIS Borrador de Bases. Equipo de Tarea. Santiago, diciembre de 1997.

El objetivo general es contribuir en la habilitación de las personas, grupos y organizaciones del asentamiento para expandir sus capacidades socio-económicas de modo que pueda mejorar su calidad de vida en el ámbito de la familia y en su vinculación con el entorno local.

Este servicio de apoyo, en su fase piloto, contempla tres etapas o ciclos.

1. Ciclo básico. Consiste en la promoción del programa, realizar un diagnóstico participativo validado por la comunidad y detección de las necesidades de habilitación social y productiva de cada uno de los hogares del campamento.

2. Ciclo intermedio. Consiste en la capacitación de los dirigentes de grupos y organizaciones para la elaboración de diseños de proyectos específicos de habilitación.

3. Ciclo de ejecución de proyectos. En esta etapa se ejecutan los proyectos que contienen las iniciativas detectadas en el ciclo anterior y el Servicio acompaña este proceso entregando la asistencia técnica necesaria para la mejor gestión de los proyectos.

Todo lo anterior se realiza con la activa participación de la comunidad organizada de los asentamientos.

Los Programas "Regulares" que el FOSIS aporta al Chile Barrio son, siguiendo la metodología del Programa Entre Todos, un Servicio de apoyo para los Programas Barrio Para Todos son:

1. Infancia - adolescente
2. Jóvenes
3. Adulto Mayor
4. Complementario de la comunidad
5. Fomento productivo urbano y rural

Dimensiones de la intervención del FOSIS

Veamos ahora, las dimensiones que tiene la intervención de los programas "regulares del FOSIS" y luego elaboremos una proyección de la magnitud de la intervención que va a tener el Programa Chile Barrio en los próximos cinco años.

Si hacemos una proyección, considerando el número de asentamientos y de familias en los próximos 6 años (Ver Anexo: Propuesta Cronograma de Intervención FOSIS. Programa Chile Barrio) podemos observar lo siguiente:

Cuadro Nº 2

Año	No de Asentamientos	No de Familias
1998	80	9.000
1999	120	13.200
2000	160	17.600
2001	200	22.000
2002	200	22.000
2003	212	21.200
Totales	972	105.000

Fuente: Catastro de Asentamientos Precarios. Facultad de Arquitectura, universidad de Chile, Santiago, 1996.

Si consideramos que el programa consulta la intervención de cada grupo familiar en programas del MINVU, de la SUBDERE, del Ministerio de Bienes Nacionales y algunos programas del FOSIS se puede apreciar en el Cronograma anexo que a partir del año 3 (2000 en adelante) se producen traslajos en los programas que llevan en algunos momentos a intervenciones simultaneas en 480 campamentos con 52.800 familias.

Veamos ahora las coberturas que tienen actualmente algunos de los programas FOSIS que van a estar presente en el Programa Chile Barrio. Si consideramos la cobertura que tuvo el FOSIS durante el año 1997 y la cobertura esperada para 1998, en algunos programas que estarán presentes en Chile Barrio, tenemos los siguientes antecedentes:

Cuadro Nº 3

Programa	1997
Infancia	7.500
Jóvenes	17.665
Adulto mayor	25.000
Fomento productivo urbano	38.700
Fomento productivo rural	10.000
Programa de crédito	25.500
Capacitación laboral jóvenes	5.000

Lo que interesa destacar es que la magnitud de la intervención que tienen los programas del FOSIS son limitados si se compara con la población objetivo que tiene el Programa Chile

Barrio que ha sido definido como un programa estrella de la política social del Gobierno y, por lo tanto, deberá tener una adecuada prioridad.

La importancia de la fase piloto

Normalmente, la fase piloto de un proyecto, alude al carácter de prueba que tiene su implementación. En este caso, el carácter de prueba o ensayo, antes de llegar a un diseño definitivo cobra una importancia decisiva que debe ser destacada.

Este programa por el hecho de contar con un diagnóstico relativamente acabado y por responder a una serie de categorías de toda lógica (integralidad, complementariedad, etc.) dio la impresión de contar con un diseño completamente acabado.

Sin embargo, la extrema heterogeneidad que se puede encontrar en los campamentos que fueron seleccionados para la fase piloto, constituye una señal de alerta para que se identifiquen al menos situaciones de "campamentos tipos" a partir de los cuales se puedan diseñar otras tantas "intervenciones tipo" en el Programa Chile Barrio.

Suponer una oferta única y rígida frente a una realidad extremadamente heterogénea, significaría perder la oportunidad de ensayar una política social efectiva para dar una oportunidad para que sectores de extrema pobreza puedan abandonar esa condición.

Para terminar, sostenemos que en el caso de este programa se superan las deficiencias que plantean los autores analizados, en las actividades desarrolladas hasta ahora para superar la pobreza.

El nombramiento del ex Ministro Vice Presidente de CORFO, Felipe Sandoval, a fines de 1997 como responsable del Programa ha significado un nuevo impulso. Con ello se da contenido a la necesidad planteada en cuanto a disponer de una autoridad social en este tipo de programas.

Además, las especiales características del programa que ofrece grandes oportunidades y desafíos y que se reseñan a continuación:

1. El FOSIS y la **focalización**. Este tema ha sido una constante preocupación de las actividades que desarrolla el

FOSIS, en el caso de este programa, nos asegura que la intervención se va a centrar en territorios pobres y focalizado en las familias pobres. Efectivamente, los sectores más pobres de la sociedad chilena se encuentran en los "campamentos".

2. El FOSIS y la innovación. Al respecto se puede señalar que este programa es doblemente innovativo. Por un lado, tiene una fase piloto en la cual se espera afinar el diseño definitivo del programa. Por el otro, el nivel de complementariedad que busca, en su fase "regular" agrega en esta dimensión de innovación.

3. El FOSIS y la complementariedad. En este Programa en forma explícita se quiebra la lógica de segmentar a los usuarios de acuerdo a la institución que lleva los servicios. La participación de una diversidad de ministerios y de servicios ofrecen programas que son complementarios entre si.

4. El FOSIS y la participación. El hecho que se defina a la comunidad organizada del campamento como el actor fundamental del programa, asegura el carácter participativo. Por otro lado, el hecho que el diseño contemple un proceso de habilitación es una señal clara del interés que existe de que este rasgo se traduzca en acciones concretas y no se quede en un nivel puramente declamativo.

5. El FOSIS y la integralidad de las políticas. El hecho de intervenir en las esferas de lo social, el fomento productivo y de la infraestructura, incluido la vivienda, le otorgan un sentido de integralidad a las políticas sociales, que no es fácil encontrar en la realidad.

6. El FOSIS y la gestión territorial. Esta concepción interesante y moderna en la ejecución de políticas sociales, tiene posibilidades de ser realizada a través de este programa. De esta manera se rompe la lógica que normalmente guía a los programas sociales, donde se debe responder en función de la demanda de los usuarios y no desde el punto de vista de la oferta.

7. El FOSIS y la descentralización. Al privilegiar la participación de municipio y el gobierno regional se están transfiriendo niveles de decisión desde el nivel central a estas instancias locales y regionales.

8. El FOSIS y la sustentabilidad. El programa tiene como un objetivo explícito el dejar capacidades instaladas en los campamentos donde interviene.

En definitiva, la posibilidad de participar en un programa donde amplios sectores excluidos de la sociedad puedan efectivamente ejercer sus derechos ciudadanos, abre al FOSIS grandes posibilidades.

Todo esto nos lleva a plantear que, desde el Programa Chile Barrio, tendremos la oportunidad de nutrir de nuevos contenidos nuestros programas regulares.

El proceso de cambio curricular en la educación media

Cristián Cox

Introducción

Como muchos otros países en la presente década, Chile ha abordado los desafíos planteados por la creciente centralidad del conocimiento y de la preparación intelectual y moral de las personas en el desarrollo y la integración social y política de la sociedad, a través de un esfuerzo mayor de reforma educativa, que incluye el cambio del currículum como una de sus dimensiones troncales.

En sus aspectos de secuencia y organización de la experiencia educativa, el currículum es el mapa o carta de navegación del viaje educativo, que organiza la trayectoria de estudiantes y docentes durante años y que es un regulador mayor de la estructura de su experiencia futura. El currículum es un mapa en un segundo sentido: mapa sobre los territorios que están fuera del sistema educacional: los del conocimiento y los de la vida adulta en la sociedad. Como personas; como ciudadanos; como conocedores; como hacedores. El tema esencial sobre el currículum y su necesidad de cambio, en la última década del siglo, tanto en el sistema escolar como en la educación superior, con independencia de historias y de geografías, es el cambio marcado y rápido de los territorios que procura mapear.

El cambio epocal que los lenguajes expertos y de los medios procuran hoy día nombrar, caracterizando con mayor o menor precisión la transición hacia la sociedad globalizada y del conocimiento, debiera tener consecuencias directas sobre las definiciones del *qué* y del *para qué* de la experiencia formativa que se ofrece a niñas y jóvenes en la institución escolar. La reforma curricular en marcha en el sistema escolar del país es un intento por responder a los requerimientos que las nuevas configuraciones de las relaciones entre sociedad, conocimiento, comunicaciones y educación plantean.

En el marco aludido, el presente trabajo tiene por propósitos: a) caracterizar el contexto de política educativa en que tiene lugar el cambio curricular en Chile, destacando que a diferencia de muchos procesos de reforma, tal cambio no se implementa al inicio de ella; b) describir los aspectos principales de un proceso prolongado, y en curso, de construcción de un nuevo marco curricular nacional, sin precedentes en su alcance participativo; c) caracterizar los rasgos principales del nuevo marco curricular de la educación secundaria chilena.

1. Contexto: de políticas de mejoramiento a reforma

El cambio integral del currículum tiene lugar en Chile en la fase de *culminación* de un proceso sostenido de inversiones y acciones directas e indirectas de cambio sobre el conjunto de la educación básica y media del país, y no en su *inicio*. Ello tiene que ver con contextos y opciones que se procura a continuación referir.

La intervención del estado en el sector educacional del presente tiene como propósito general responder al problema principal del sistema escolar en la presente década: la insuficiente 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 su implementación, también a diferencia del resto del siglo, las políticas se ordenan según tiempos que sobrepasan los de los periodos gubernamentales, y que pueden ordenarse según tres dimensiones fundamentales. La primera es la del financiamiento, y su signo

principal es el del crecimiento. De 1990 a 1997 el presupuesto público del sector pasa de mil a dos mil cuatrocientos millones de dólares (de 1997); o de un gasto en la subvención por alumno de 21 dólares al mes en 1990 a uno de 40 dólares por mes en 1997. La segunda es la de la regulación de la profesión docente, donde revirtiendo medidas del período autoritario, el gobierno, a través de una ley, 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. La tercera dimensión corresponde al esfuerzo por mejorar sustantivamente los contextos y procesos educativos, a través de un conjunto de programas integrales de mejoramiento, en una primera fase, los que son complementados por medidas mayores respecto a tiempo de trabajo escolar, currículum y formación docente, en una etapa posterior.

La decisión estratégica mayor al inicio del primer gobierno de la Concertación Democrática respecto a educación, fue la de intervenir en la forma más directa y eficiente posible, en los contextos de aprendizaje de la educación básica, de modo de afectar positivamente, en el más breve plazo, los niveles de logro de los alumnos en las competencias culturales claves. Esta consideración, junto a las características políticas del período de la transición y de un gobierno de sólo cuatro años, contribuyeron decisivamente a definir una política para el sector *en términos de mejoramiento de la calidad y equidad del mismo, y no en términos de reforma*. No se abordaron entonces cambios en el currículum, la estructura o la organización administrativa del sistema escolar; en cambio, se diseñó un conjunto de programas diferenciados de mejoramiento, que respondieran al doble objetivo de: ofrecer apoyo inmediato a las escuelas de resultados de aprendizaje más precarios del sistema, y dar pasos significativos hacia el logro de un sistema escolar con capacidades estables de ofrecer oportunidades educativas de otro nivel de riqueza y relevancia formativa que las encontradas en 1990, y capaz asimismo de seguir mejorando y adaptándose a nuevos requerimientos externos en

forma permanente. El mejoramiento de los promedios nacionales de aprendizaje en las competencias culturales de base -lecto-escritura, cálculo, comprensión del mundo social y del mundo natural-, constituye el objetivo mayor, y en función de ello se articulan los programas de "Mejoramiento de las Escuelas Pobres o de las 900 Escuelas" (1990), y de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Básica (MECE-Básica) (1992); así como uno similar, aunque con componentes adicionales, en educación media (MECE-Media) (1995).

Los programas de mejoramiento, (salvo el referido Programa de las 900 Escuelas), son de cobertura universal, combinan inversiones en condiciones y medios de funcionamiento de los establecimientos, (que abarcan infraestructura, programas de asistencialidad, textos, bibliotecas, material didáctico y computadores), con intervenciones orientadas a cambiar prácticas pedagógicas y de gestión, por parte de los docentes.

En este segundo ámbito, articulan acciones de capacitación docente con nuevos mecanismos de apoyo a los establecimientos, destinados a tensionarlos en función de sus propios proyectos o políticas de mejoramiento de los aprendizajes de sus alumnos. Destacan entre estos nuevos medios, el establecimiento de fondos de recursos para el financiamiento de proyectos de mejoramiento educativo presentados por los establecimientos a un concurso público anual de proyectos; el financiamiento también público de redes de asistencia técnica -universitaria y profesional, más allá del campo de la educación- a los establecimientos; mecanismos de adquisiciones de bibliotecas y material didáctico que incluyen procesos de participación y decisión por los equipos docentes de los establecimientos; y el establecimiento de una red de comunicaciones a través de computadores (*Proyecto Enlaces*) en la mitad de las escuelas básicas y la totalidad de la educación secundaria financiada públicamente.

Luego de seis años de intervención de los programas de mejoramiento, el segundo gobierno de la Concertación Democrática define explícitamente (en mayo de 1996) una *agenda de reforma* para el sector, fundada en cuatro pilares: a) cambio en la escala temporal de funcionamiento del sistema, que se plantea hacer pasar en un plazo de 5 años de un régimen de media jornada, a uno de jornada completa para todos los alumnos; b) cambios en el currículum; c) continuación de los programas de

mejoramiento de la calidad y equidad; d) fortalecimiento de la profesión docente a través de intervenciones en los sistemas de formación inicial y en servicio.

Cruzando ambas fases del período de políticas bajo examen, está una concepción sobre el cambio educativo, que no apuesta a un factor, o un "paquete" de ellos, como el decisivo. En vez, considera éste en términos sistémicos. Desde esta perspectiva, lo importante sólo se logra a través de procesos en que interviene la cúspide y la base; que son de naturaleza prolongada, abierta e 'inductiva', pero regulada dentro de ciertos parámetros orientadores; donde los incentivos y la competencia tienen un papel, pero también la norma y el rol proactivo del centro del sistema respecto a los sectores más vulnerables; donde las nuevas ideas juegan un papel crucial en el cambio de prácticas, pero también las 'presiones fácticas' establecidas por los nuevos medios (bibliotecas, computadores, material didáctico) y los espacios en que se despliegan nuevas prácticas (concursos de proyectos, contratación de asistencia técnica externa, adquisiciones definidas con la participación de la demanda).

El proceso de cambio curricular se comienza a implementar, a partir de 1996, en un sistema que en forma gradual y consistente, ha experimentado desde 1990, un *crescendo* consistente de políticas y programas que han apuntado a enriquecer sustantivamente, y cambiar, los contextos, prácticas y relaciones de enseñanza-aprendizaje.¹

1 Sin duda que el criterio de evaluación decisivo en una política educacional que define sus objetivos en términos de calidad y equidad, dice relación con los niveles de aprendizaje de los alumnos y la distribución social de tales aprendizajes. La evidencia aportada por la comparación de los resultados de la medición nacional SIMCE de 1990 con las de los años siguientes, muestra que hay una mejora sostenida en los promedios nacionales de logro en castellano y matemática, y que ésta es mayor en la educación municipal que en la privada pagada.

El alza del promedio nacional de logro, en el 4º año básico en castellano, medido censalmente los años 90, 92, 94 y 96, es de 10.6 puntos porcentuales entre el inicio y el final del periodo, mientras que en matemática es de 11.0 puntos. Al mismo tiempo, si se considera la brecha en rendimientos entre la educación municipal (57% de la matrícula) y la particular pagada (8% de la matrícula), en castellano en 1990 ésta fue de 22.7 puntos porcentuales, mientras que en 1996 baja a 17.8 puntos. La misma comparación para el caso de matemática resulta en una reducción

2. Proceso de construcción de un nuevo marco curricular para la educación media

Coincidiendo con los días finales de su período, el régimen militar promulgó una ley de educación (Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza - LOCE), que en materias curriculares estableció un cambio profundo: la descentralización del currículum. Desde el siglo XIX el país se había regido en estas materias por planes y programas de estudio definidos por el Ministerio de Educación. La LOCE estableció en marzo de 1990 que éste debía ahora definir un marco de 'Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios', dentro del cual los establecimientos escolares tendrían la libertad de formular y aplicar sus propios planes y programas de estudio. Los que así no lo hicieran podrían aplicar planes y programas definidos por el Ministerio de Educación. Adicionalmente, la LOCE crea un organismo público, independiente del Ministerio del ramo, el Consejo Superior de Educación, cuya única función respecto del sistema escolar (tiene importantes funciones de superintendencia sobre el nuevo sector de universidades privadas surgidas durante la década de 1980), es ser la instancia final de aprobación o rechazo del marco curricular del sistema escolar propuesto por el Ministerio de Educación.²

En el marco definido por la LOCE, el Ministerio de Educación inició en 1991 el proceso de elaboración de un nuevo currículum para el sistema escolar, concentrándose en una primera etapa, en los objetivos y contenidos de la educación básica, los cuáles fueron promulgados en enero de 1996. En el mismo año se inicia la tarea de definir el nuevo currículum de la educación media. En lo que sigue se da cuenta de las características principales del

de la distancia entre ambas dependencias de 5.9 puntos porcentuales.

- 2 El Consejo Superior de Educación establecido por la LOCE, está constituido por 3 académicos nominados por las universidades públicas y privadas autónomas (es decir, que preexistían a 1981); 3 representantes de la comunidad científica; más 1 representante de la Corte Suprema; 1 representante de las Fuerzas Armadas. Cuenta además con un Secretario Técnico nominado por el propio Consejo.

proceso de elaboración del mismo, así como de las orientaciones y contenidos principales de los cambios propuestos.

Elaboración del marco curricular de la Educación Media

El proceso de elaboración del nuevo currículum para el nivel secundario ha descansado sobre equipos que han combinado tres campos institucionales: el de los docentes de aula; el de los académicos universitarios; y, en el caso de la elaboración de objetivos para la educación media técnico-profesional, el de empresarios de los distintos sectores de la economía.

En términos generales, el proceso en este aspecto se ha ordenado de acuerdo al criterio de que los límites del currículum a que se llegue serán en medida importante los de los equipos que lo elaboraron, y de acuerdo a esto, se ha buscado sistemáticamente constituir bases de elaboración lo más amplias y robustas posibles, sea en el ámbito de la transmisión de una disciplina en el aula, el de la investigación o creación científica y artística, o el de la gestión empresarial en el mundo productivo.

Secuencia de 'chequeo y calibración'

Un segundo criterio que ha ordenado el proceso, es el de recurrir en forma sistemática a mecanismos de "chequeo y calibración" de perspectivas y definiciones específicas, que han consistido en el sometimiento de las sucesivas versiones de los documentos definatorios del nuevo currículum, a instancias críticas que condensan perspectivas diferentes a las de las instancias de elaboración. Estas han sido tanto políticas como técnicas, y el momento de sus intervenciones puede visualizarse en el diagrama N° 1, bajo los rótulos de Comité Pedagógico (oct. 1996), Comité Consultivo de Actores Representativos (marzo de 1997), Comité Ejecutivo Ministro (en varios momentos), Comisión Ad-Hoc Educación Media Técnico-Profesional (Nov. 1997).

Por este camino el Ministerio de Educación ha buscado relativizar las fuerza de las voces corporativas -disciplinarias o de especialidades-, así como aminorar sesgos ideológico-políticos y técnicos. Muchos ojos, a través de varios pasos, sin duda

contribuyen a definiciones más aguzadas y certeras y con mayores posibilidades de ser apropiadas en forma fecunda, que definiciones de base más estrecha, aún cuando sean del mejor nivel técnico. Lo señalado no debe confundirse con un intento de construcción curricular que ingenuamente busca obtener el "promedio" de todas las orientaciones y visiones. Más bien, el camino seguido es de selección y recogida de las críticas y sugerencias con criterios de calidad, equidad, relevancia, consistencia interna, y contemporaneidad en términos pedagógicos.

Investigaciones sobre la educación media y comparaciones curriculares internacionales

En la base de los criterios de diseño del nuevo currículum de la educación media, están los resultados de un conjunto de investigaciones sobre la educación media que el Ministerio de Educación encomendó a universidades y centros académicos independientes en 1991. Tales investigaciones entregaron una base analítica privilegiada para la especificación del problema las orientaciones sobre los cambios requeridos.³

Una fuente también importante y de sistemática presencia a lo largo del proceso de elaboración curricular que describimos, ha sido el análisis curricular internacional de experiencias recientes y consideradas relevantes. En este aspecto, la experiencia chilena ha aprovechado y aprendido en forma especial de las experiencias de los sistemas educativos ingles, neozelandés, de algunos estados norteamericanos, español y argentino. Asimismo, ha

3 El Ministerio de Educación contaba al inicio de la tarea de diseñar una propuesta de nuevo marco curricular para la EM con los resultados y análisis de: F. Oteiza et. al., **Modelos para la Producción y Actualización Curricular**, Usach, 1993 (publicado por el Mineduc en 1994); I. Truffello et. al., **Prácticas de Trabajo y Socialización**, U. de Chile, 1993; V. Edwards et. al., **Prácticas de Trabajo y Socialización (Enfoque Cualitativo)**, PIIE, 1993 (publicado por el Mineduc en 1994); R. Marín et. al., **Descripción y Evaluación del Proceso Curricular**, UC de Talcahuano, 1993; M.M. Errázuriz, et. al., **Demandas Sociales a la EM**, CPU-CIDE, 1993 (Publicado por el Mineduc en 1994); L. Cariola et. al., **La experiencia internacional en el diseño curricular y en las estructuras de los niveles medios de los sistemas educativos**, CIDE, 1993. (Publicado por el Mineduc en 1994).

aprovechado del reciente análisis curricular del *Third International Mathematics and Science Study* (TIMSS), para ajustar sus definiciones en las áreas de matemática y ciencias.⁴

Proceso de consulta nacional

El resultado de un año de diseño y elaboración curricular, fue sometido entre junio y agosto de 1997, a un proceso de consulta amplio, que en su dimensión más importante incluyó a todos los establecimientos de educación secundaria del país.

El proceso de Consulta Nacional incluyó tres dimensiones de participación y aportes al documento *Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos para la Educación Media* (de mayo de 1997):

a. consulta a una muestra nacional de profesores de aula de cada asignatura, en el marco de un seminario de un día de duración, en el que se registran sus alcances y críticas;

b. consulta a aproximadamente un centenar de instituciones relevantes, de las cuales elaboraron informes de respuesta sesenta y una, entre las que se encuentran: poco más de una decena de departamentos disciplinarios de universidades, el Colegio de Profesores, la Confederación de la Producción y del Comercio, la Iglesia Católica, la Masonería, y las Fuerzas Armadas, entre otras instituciones;

c. por último, consulta al conjunto de los establecimientos de educación media del país (1.600), los que fueron requeridos para que respondieran un cuestionario en tanto institución, y otro por cada uno de sus departamentos disciplinarios. El proceso involucró un total de 1.595 establecimientos y 31.614 profesores (100% de los establecimientos y por sobre el 90% de los profesos-

4 Un grupo de expertos internacionales revisó la propuesta en agosto de 1997: experto inglés Alan Dobson del Inspectorado de Su Majestad, sobre estructura general y lengua extranjera; experto Gilbert Valverde, del equipo central de TIMSS, sobre ciencias y matemática; experta argentina en Lenguaje y Comunicación, Magdalena Viramonte (Universidad de Córdoba, Ministerio de Educación Argentino); experto francés Jacques Ginestie en el sector de Tecnología (Universidad, de Marsella - Equipo nacional de capacitación docente en tecnología del Ministerio de Educ. de Francia) ; experta norteamericana Gloria Contreras en el área de Historia y Ciencias Sociales (Universidad de Texas, Equipo TIMSS, Proyecto Educ. Cívica) .

res de aula en secundaria) que participaron en la discusión y respuesta a los instrumentos del caso.⁵

La Consulta tuvo dos propósitos. El primero de ellos fue mejorar el documento ministerial, con la experiencia y visión de miles de docentes, académicos, empresarios, y líderes de los distintos campos institucionales; el segundo fue iniciar en la educación media del país, el proceso de renovación curricular, al involucrar al conjunto de la profesión en una discusión a fondo sobre una propuesta curricular de nuevo tipo, no sólo en sus aspectos formales sino también sustantivos.

Los cuadros siguientes resumen los resultados de la Consulta respecto de tres dimensiones fundamentales: grado de aprobación de la propuesta curricular en términos de sus orientaciones generales; propuestas de cambio planteadas por los profesores por asignaturas del currículum; grado de aprobación de la propuesta de prolongar la formación general desde el 8º al 10º año, con un impacto considerable sobre la educación media técnico-profesional, y de concentrar en los últimos dos años las posibilidades de diferenciación o especialización, tanto dentro de la modalidad técnica como de la humanístico-científica.

Respecto a las orientaciones de la propuesta en su conjunto, ésta obtuvo un alto nivel de aprobación, con porcentajes que fluctúan entre el 65% ('evitaría la deserción') y el 96% de aprobación ('los Objetivos transversales son adecuados a las necesidades actuales'). Los mismos resultados desagregados por modalidad (Humanista-Científica, Técnico-Profesional y Polivalente),

5 En cada establecimiento, el documento ministerial, que incluye definiciones curriculares para las dos modalidades de EM, estuvo disponible para su estudio por los profesores 3 semanas antes del día de la consulta (oportunidad en que se suspendieron las clases). Los instrumentos de consulta incluían: 1 cuestionario general a ser respondido por la dirección del establecimiento; 12 cuestionarios disciplinarios correspondientes a cada una de las áreas del currículum general; y 1 cuestionario por cada especialidad en el caso de los liceos técnico-profesionales. El cuestionario respondido por el establecimiento preguntaba sobre aspectos de organización y orientación general del nuevo marco; los cuestionarios que debían responder los departamentos disciplinarios o de especialidad interrogaban específicamente por las definiciones de objetivos y contenidos en cada una de las asignaturas o áreas del currículum.

revelan un más alto nivel de aprobación de la propuesta en las modalidades HC y Polivalente, y más bajo en la Técnico-Profesional.

El Cuadro N° 2 ofrece una visión pormenorizada de cómo los diversos departamentos disciplinarios evaluaron la propuesta ministerial en términos de lo adecuado o no de sus contenidos curriculares. En efecto, el cuadro permite apreciar que, por ejemplo, en los casos de Historia y Ciencias Sociales, Filosofía y Química, menos de la mitad de los departamentos disciplinarios del caso aprueban la propuesta ministerial sin agregar ni suprimir contenidos; en el resto de las disciplinas, en cambio, por sobre la mitad de los consultados no agregarían ni suprimirían nada. Artes es la disciplina que obtiene la mayor aprobación desde esta perspectiva: 77% de los departamentos de los liceos del país no harían cambios a la nueva propuesta curricular. Por otro lado, son mayores los porcentajes en la columna de 'agregar contenidos' que en la de 'eliminar'.

Por último, el Cuadro N° 3 ilustra el nivel de rechazo por la modalidad técnico-profesional, de la propuesta ministerial de reducir los tiempos de la formación especializada y aumentar los de una formación general. Un 42% de los establecimientos rechaza de que haya mayor tiempo de formación general que en la actualidad en los primeros dos años de la Educación Media; un 83% de los mismos considera inadecuado el tiempo definido para la formación profesional (55% del total) en los dos últimos años de la misma.

En la culminación de un proceso de construcción participativa del marco curricular nacional, el Ministerio tiene la posibilidad de corregir y ajustar su propuesta inicial tomando en consideración las posturas de la profesión docente, sobre la estructura del currículum así como sobre los objetivos y contenidos específicos propuestos para cada disciplina.

Cuadro N° 1
Consulta Nacional a Liceos y Colegios: 1997
Opiniones sobre la orientación general de la Propuesta Curricular del Mineduc

	Global		HC	TP	Poli
	Aprueba	Rechaza	Aprueba	Aprueba	Aprueba
Responde a necesidades para el desempeño futuro de la mayoría de los alumnos	80%	20%	86%	61%	81%
Los Obj. Transversales son adecuados a las necesidades sociales actuales	96%	4%	96%	94%	97%
Es adecuada a las necesidades educacionales actuales.	81%	19%	86%	65%	83%
Prepara mejor para seguir estudios en educación post-secundaria o superior	74%	26%	75%	67%	76%
Prepara mejor a los alumnos que entrarán a trabajar al egreso de la E.M.	71%	29%	80%	44%	72%
Permite responder mejor a la diversidad e interés de los alumnos.	87%	13%	91%	77%	89%
Facilitaría la movilidad entre modalidades	87%	13%	87%	84%	87%
Evitaría la deserción	65%	35%	70%	51%	69%
Aumenta la libertad para adecuar el curriculum a los intereses de los alumnos	89%	11%	95%	73%	94%
Los alumnos apreciarían mejor la relevancia de la E.M.	74%	26%	79%	60%	78%

Fuente: Unidad de Curriculum y Evaluación, Mineduc, 1997

Cuadro N° 2
Consulta Nacional a Liceos y Colegios: 1997
Opinión respecto a la conveniencia de eliminar y/o agregar Contenidos Mínimos en la Formación General por asignaturas

	No eliminan ni agregan	Agregan	Eliminan	Eliminan y agregan
Hist. Cs. Soc.	38,4 (*)	42,8	5,7	13,1
Filosofía	42,7	38,6	4,9	13,8
Química	45,9	22,7	9,4	22,0
Matemáticas	53,1	19,6	14,7	12,6
Lengua Castellana	54,1	34,5	3,8	7,6
Biología	55,7	12	21,7	10,5
Física	59,5	12,3	16,4	11,9
Educ. Física	63,8	17,5	13,2	5,6
Tecnología	65,5	19	4,3	11,2
Música	69,1	17,3	7,6	6,0
Idioma extranjero	72,1	18,2	6,8	2,9
Artes Visuales	77,1	15,2	4,4	3,4

(*) Las cifras corresponden a porcentaje de departamentos disciplinarios: los totales de respuestas sobre los que tales porcentajes han sido calculados varían entre 1 460 (caso de Historia y Ciencias Sociales) y 782 (tecnología).

Fuente: Unidad de Currículum y Evaluación, Mineduc, 1997

Cuadro N° 3
Consulta Nacional a Liceos y Colegios: 1997
Grado de acuerdo con la Estructura Curricular

	Global		HC		TP	
	acuerdo	desacuerdo	acuerdo	desacuerdo	acuerdo	desacuerdo
Positivo que 80% del tiempo en 1° y 2° año se dedique a Formación General	85%	15%	95%	5%	58%	42%
Positivo que hasta 55% del tiempo se dedique a Formación Especializada en 3° y 4° año	60%	40%	78%	22%	17%	83%

Fuente: Unidad de Currículum y Evaluación, Mineduc, 1997

3. El nuevo marco curricular propuesto para la educación media

Tres problemas

El nuevo marco busca responder a tres problemas de la educación secundaria chilena en la década final del siglo: una concepción y orientación global que no dice relación con las realidades que confrontan sus egresados; pobreza de significado formativo y anacronismo de parte de sus contenidos; y falta de diferenciación y flexibilidad en relación a la diversidad de sus alumnos, sus intereses, necesidades y expectativas de desempeño futuro.

Respecto a lo primero, la reorientación de la educación secundaria dice relación con la necesidad de ofrecer al conjunto de los jóvenes una experiencia formativa común a ambas modalidades -humanista-científica y técnico-profesional-, habilitante y funcional para una diversidad de salidas y desempeños futuros y los requerimientos de competencias de nuevo tipo que ellos demandan.

En términos de pobreza de significado, las prácticas escolares predominantes en la EM en su conjunto, se muestran desconectadas de la vida de los jóvenes y exhiben deficiencias serias tanto en su dimensión humanista como científica, y también en sus especialidades técnicas, las más de las veces desactualizadas y distantes de los nuevos requerimientos del mundo del trabajo. Frente a lo señalado, el nuevo marco curricular procura establecer objetivos y contenidos actualizados y conectados con la vida de las personas, más profundos y ricos que los del presente, y orientados a proveer competencias, cognitivas y morales, que sean herramientas efectivas para el desarrollo integral de las personas en el mundo que viene.

Por último, respecto al tema de la diferenciación, la educación media chilena aún no ha respondido en forma integral al hecho de que atiende hoy en día al 80% del grupo de edad pertinente y que el rango de intereses, aptitudes y expectativas de salida de una población de alumnos tal, es significativamente más diversificado

que cuando atendía a un grupo minoritario⁶, a la vez que social, cultural y educativamente más homogéneo. El currículum actual no distingue más que dos avenidas de diferenciación, una orientada a la universidad, heredera de un currículum netamente académico, (que en el pasado distante culminaba en las pruebas del Bachillerato, hoy en la Prueba de Aptitud Académica y en las Pruebas de Conocimientos Específicos del proceso de selección de postulantes a las universidades), y otra de naturaleza técnico-profesional, orientada al empleo. Esta situación, de rigidez y simplicidad estructural y curricular, está en la base de la crisis de identidad y calidad de la EM. A juicio del Ministerio de Educación, al inicio del proceso de diseño del nuevo currículum, su oferta educativa no era satisfactoria como preparatoria para los que van a la universidad, porque recibían un currículum académico esquemático y trivializado por efectos de una masificación frente a la que no se ha respondido educativamente en forma adecuada; ni a los que iban directamente al mundo laboral, o a la educación técnica post-secundaria, ya que son expuestos a unos contenidos y unas evaluaciones que poco dicen respecto a sus expectativas y requerimientos de desempeño futuros.

Dos decisiones conservadoras y cinco cambios

El nuevo marco curricular que se propone para la educación media, busca superar las limitaciones y problemas reseñados del currículum vigente, a través de cinco cambios que redefinen la regulación, organización y los contenidos sustantivos del currículum del nivel secundario. Tales cambios se ubican dentro de dos decisiones mayores, conservadoras. La primera fue la de no abordar cambios en los años de la educación media (o los diferentes sub-ciclos del ciclo escolar), ni tampoco en la definición de la identidad (humanista-científica o técnico-profesional) de los establecimientos. La segunda dice relación con los límites entre disciplinas del currículum, los que no fueron modificados.

a. El **primer cambio** es el regulatorio ordenado por la LOCE, de una definición estatal de planes y programas de estudio

6 Aproximadamente 15% del grupo de edad a inicios de la década de 1960.

obligatorios a un marco curricular de objetivos y contenidos mínimos obligatorios, dejando libertad para que los establecimientos elaboren sus propios planes y programas. Este cambio se refiere a la *regulación* del currículum, y en los casos en que se utilice la libertad para generar planes y programas, redefinirá la relación de los docentes involucrados con el *qué* de la educación.

b. El **segundo cambio** se refiere a la estructura curricular y se plantea en términos de la distinción entre *Formación general* y *Formación Diferenciada*. Este cambio redefine la *organización del currículum* y la diferencia actual de las dos modalidades de EM, al establecer una formación general de nuevo tipo en los dos primeros años, independiente del tipo de liceo -HC o TP- en que se ofrezca.

El nuevo marco curricular propuesto para los años 9 a 12 del ciclo escolar, está organizado en tres ámbitos o espacios: el de la Formación general (FG); el de la Formación Diferenciada (FD); y el de la Libre Disposición por los establecimientos (LD).

El ámbito de la *Formación general* agrupa los Objetivos Fundamentales (OF) y Contenidos Mínimos (CM) que se impartirán a todos los jóvenes, con independencia de la modalidad de educación media a la que pertenezcan. Representa una base formativa común de carácter nacional.

El concepto de Formación general redefine de manera importante la división entre educación Humanista-Científica y educación Técnico-Profesional, porque establece un mismo espacio temático y formativo para ambas modalidades en los primeros dos años de la EM, que ocupa la mayor parte del tiempo de trabajo escolar; y define asimismo, objetivos y contenidos comunes para una proporción significativa del tiempo en los últimos dos niveles de la misma.

La Formación general no equivale a replicar el currículum humanístico-científico actual en la educación técnico profesional; supone un cambio de concepción curricular. Los objetivos y contenidos de la Formación general redefinen el dualismo académico/técnico, articulando una preparación orientada tanto al trabajo como al estudio. Los OF-CM de la Formación general significan un cambio para la modalidad Humanístico-Científica, porque tienen una orientación a la vida práctica; paralelamente implican un cambio para la modalidad Técnico-Profesional, porque

están articulados para comunicar unas capacidades fundamentales de aprendizaje superior.

La Formación general responde a las necesidades de un proceso de formación humana integral en las condiciones socio-culturales contemporáneas. Tales necesidades han sido explicitadas consensualmente, a nivel político y técnico, en términos del requerimiento de formar al conjunto de los jóvenes del país en unas competencias básicas, fundamentales para el crecimiento, identidad y autoafirmación personal, para cualquier trayectoria laboral o de estudios, y para las perspectivas de integración cultural, política y de desarrollo del país. Tales competencias básicas se pueden categorizar como referidas a: *capacidades fundamentales* (de lenguaje, comunicación y cálculo); *disposiciones personales y sociales* (referidas al desarrollo personal, autoestima, solidaridad, trabajo en equipo, autocontrol, integridad, capacidad de emprender y responsabilidad individual, entre otras); *aptitudes cognitivas* (capacidades de abstracción, de pensar en sistemas, de aprender, de innovar y crear); y *conocimientos básicos* (del medio natural y social, de las artes, de la tecnología, de la trascendencia y de sí mismo).⁷

7 Definiciones sobre 'Formación General de Calidad para Todos' de la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación, así como sobre 'Competencias Esenciales', del Comité Técnico de la misma. **Los Desafíos de la Educación Chilena frente al Siglo XXI**, Informe de la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación, Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 1995. Sobre la necesidad de proveer una 'base amplia de conocimiento para todos' como mandato para la educación escolar de fines de siglo, la propuesta curricular en proceso en Chile cita un documento reciente (1996) de la *Comunidad Europea*, definitorio de sus orientaciones respecto a educación y capacitación: "En una sociedad en la que el individuo será llamado a entender situaciones complejas que fluctúan impredeciblemente, en que también será inundado con una vasta y variada cantidad de información, existe el riesgo de que aparezca una brecha entre aquellos capaces de interpretar, aquellos capaces de usar, y aquellos que no pueden hacer ninguna de las dos cosas. En otras palabras, entre aquellos que saben y los que no saben. La construcción de una amplia base de conocimiento, es decir, el equipamiento para apropiarse del significado de las cosas, para entender, y para crear, es la función esencial (del sistema escolar). Este es también el primer factor para ajustarse a la situación económica y de empleo". *European Commission. Teaching and Learning - Towards the Learning Society. White Paper on education an training*. Luxemburgo, 1996. Citado en, Ministerio de Educación, *Objetivos*

La Formación general incluye nueve áreas de aprendizaje, algunas de los cuales se desagregan en asignaturas, dando lugar a un esquema de trece disciplinas, en la forma que sigue:

- *Sector de Lenguaje y Comunicación*
 - Subsector: Lengua Castellana y Comunicación
 - Subsector: Idioma Extranjero
- *Sector de Matemática*
- *Sector de Historia y Ciencias Sociales*
- *Sector de Filosofía y Psicología (sólo en años 11 y 12)*
- *Sector de Ciencias Naturales*
 - Subsector: Biología
 - Subsector: Química
 - Subsector: Física
- *Sector de Educación Tecnológica (sólo en años 9 y 10)*
- *Sector de Educación Artística*
 - Subsector: Artes Visuales
 - Subsector: Artes Musicales
- *Sector de Educación Física*
- *Sector de Religión*

La *Formación Diferenciada*, agrupa los objetivos y contenidos obligatorios correspondientes a los diferentes planes de diferenciación o de especialización que ofrecerá la educación media en sus dos modalidades. Se inicia a partir del 3er Año Medio (año 11) y constituye un espacio del marco curricular que podrá variar, de liceo en liceo, en términos de planes de especialización que ofrezca, de acuerdo a intereses y aptitudes de los alumnos, y de las definiciones curriculares de los establecimientos. Desde la óptica del desarrollo personal, el ámbito de la *Formación Diferenciada* se basa en la necesidad de atender las aptitudes e intereses personales, y las disposiciones vocacionales de alumnos y alumnas, armonizando sus opciones, con requerimientos de la cultura nacional y el desarrollo productivo, social y ciudadano del país.

Debe destacarse que, con el inicio de la Formación Diferenciada en 3er año medio, la reforma curricular propuesta busca postergar en dos años la decisión vocacional que hoy toman alumnas y alumnos obligadamente al finalizar su octavo año básico, normalmente a la edad de 14 años. Como se refirió, este cambio impacta especialmente al actual currículum de la modalidad técnico-profesional y ello ha originado el principal tema de debate y posiciones encontradas en el proceso de Consulta Nacional sobre el nuevo currículum.

En el caso de la educación media Humanístico-Científica, la Formación Diferenciada consiste en objetivos y contenidos curriculares que expanden o profundizan asignaturas de la Formación general, que suponen la dedicación de un tiempo adicional, y que busca responder a aptitudes, intereses, o expectativas de salida de los alumnos. La FD articula -en cada uno de sus canales u opciones- un número reducido de asignaturas. Estos canales u opciones de diferenciación, son de decisión de los establecimientos, tanto en su *número como en su composición* (es decir, cantidad de opciones y combinación de disciplinas que constituyen cada una de ellas); simultáneamente, los objetivos y contenidos mínimos obligatorios de cada disciplina en su nivel de Formación Diferenciada, son definidos por el marco curricular nacional. (De modo que, el *plan de la arquitectura curricular* es en este ámbito libre, dentro de ciertos límites sobre el número de planes y el tiempo total asignado a ellos; los *ladrillos* son definidos por el marco curricular nacional).

En el caso de la educación media Técnico-Profesional, la diferenciación alude a la formación especializada, que en la propuesta es definida en términos de objetivos terminales (agrupados en perfiles de salida), correspondientes, como se ha dicho, a trece sectores ocupacionales y 44 canales de especialización. A diferencia entonces de la modalidad de educación general, donde el cambio implica un aumento de la diferenciación en los últimos dos años, en el caso de la educación técnica hay una drástica disminución en el número de especialidades que la conforman (de aproximadamente 400 planes de estudio a 44 perfiles de salida). Los trece sectores o familias ocupacionales en que se ordenan los objetivos terminales de esta modalidad, los cuales, como se dijo, fueron elaborados por las instancias pertinentes de cada sector productivo, en diálogo con el Ministerio de Educación, son:

- Sector Maderero
- Sector Agropecuario
- Sector Alimentación
- Sector Construcción
- Sector Metalmecánico
- Sector Electricidad
- Sector Marítimo
- Sector Minero
- Sector Gráfico
- Sector Confección
- Sector Administración y Comercio
- Sector de Programas y Proyectos Sociales
- Sector Químico

El ámbito de *Libre Disposición*, corresponde a un espacio para ser llenado por las definiciones curriculares y extra-curriculares de los establecimientos. En este sentido, no es regulado por las definiciones de objetivos y contenidos del presente marco y debe ser llenado por definiciones de los establecimientos.

c. El **tercer cambio** toca tanto a la *organización* del currículum, al establecer nuevas categorías temáticas -o sectores-, como a sus *contenidos*, al incorporar nuevas áreas de conocimiento y experiencia que se ofrecerán a los alumnos. Al respecto los cambios son: i) como se dijo anteriormente, establecimiento de objetivos transversales para el conjunto de la EM, que incluyen, junto a los relativos a desarrollo personal, moral e intelectual de los alumnos, los de Informática; ii) incorporación de un nuevo sector en la formación general: Educación Tecnológica; iii) en el caso de la modalidad técnico-profesional, la reorganización recién aludida de las aproximadamente 400 especialidades vigentes en 44 canales de especialización.

d. Un **cuarto cambio** se vincula con una redefinición de los criterios de selección y organización de objetivos y contenidos dentro de las asignaturas y especialidades, e impacta por tanto sobre lo *sustantivo del currículum*, el *qué* de cada uno de los sectores del mismo. En esta dimensión, el cambio dice relación con propósitos de actualización, enriquecimiento y aumento sustancial de la relevancia del *qué* de las experiencias de aprendizaje que se ofrecerán a alumnas y alumnos. Ello supone un cambio de referente en la Formación general de la EM de

primera importancia, que en términos simplificadores pero válidos, se puede caracterizar como: de la universidad a desempeños prácticos en la vida de las personas y sus requerimientos formativos (prosigan o no estudios en la educación superior), como cambio decisivo en los criterios de selección y articulación curricular. Los objetivos y contenidos seleccionados lo han sido para ofrecer la mejor preparación para actuar en situaciones de la vida real, y no en función de la acumulación de conocimientos. En términos propios del campo del currículum, la reorientación aludida puede caracterizarse como el paso de un currículum académico centrado en contenidos, a un currículum general centrado en la adquisición por los alumnos de unas competencias o capacidades.

El cambio en este nivel también supone un cambio de referente crucial en la educación diferenciada técnico-profesional: de *puestos de trabajo a vida de trabajo* -con sus cada vez más acelerados y frecuentes cambios- y los requerimientos de ésta de capacidades generales de aprender en forma permanente, juzgar y adaptarse efectivamente, como criterio de selección y articulación de objetivos y contenidos en los distintos sectores ocupacionales.

La orientación 'currículum para la vida', por otra parte, no debe entenderse como el abandono de contenidos tradicionalmente asociados como 'teóricos' o para la formación del intelecto, -como, por ejemplo, conceptos centrales en las disciplinas científicas sin obvios correlatos pragmáticos; o las tradiciones literaria, filosófica, histórica y artística, fuentes de significados centrales de la cultura, y por tanto base crucial de las posibilidades de comprensión, de participación y de discernimiento moral-, sino como su contextualización, al organizarse los objetivos y contenidos de modo que se relacionen con las formas, dilemas e interrogantes de la vida contemporánea.

e. Un **quinto cambio** dice relación con la forma de las definiciones del nuevo currículum. Esta articula objetivos y contenidos, procurando integrar *contenidos, habilidades (o competencias) y actitudes*. Esto se hace en forma no lineal -cada unidad de la construcción definida en términos de las tres dimensiones mencionadas-, sino procurando incluir cada una de ellas al nivel que corresponda: varias unidades de contenidos contribuyen a la adquisición de una capacidad o competencia; respecto a

áreas completas de experiencia formativa se propone el logro de una determinada disposición o actitud.

Orientaciones sobre el conocimiento y el aprendizaje

La selección curricular realizada obedece, entre otros, a los siguientes criterios y orientaciones respecto al conocimiento y el aprendizaje:

a. Conocimiento y habilidades actualizadas, de acuerdo a los avances observados en las disciplinas de conocimiento y en los cambios ocurridos en la vida social; e incorporación de nuevos ámbitos de saber y habilidades como es el caso de Tecnología e Informática.

b. Conocimiento generativo: la selección curricular procuró incluir los conceptos y habilidades de base de las diferentes disciplinas y especialidades, de modo de ofrecer herramientas que tengan el potencial de generar otros conocimientos y competencias.

c. Profundidad más que cobertura: en estrecha relación con el criterio anterior, el proceso de construcción curricular descrito ha procurado guiarse por el criterio de que la experiencia formativa de la educación media debe articularse en función de pocos temas, tratados con mayor profundidad que lo que permite la ambición enciclopedista de cubrir el máximo terreno posible. Pocos temas, importantes, y tratados en forma más completa, por sobre el criterio de la mayor cobertura. (Sin duda un criterio difícil de cumplir y con resultados que en el caso chileno varían entre áreas).

d. Conocimiento contextualizado; conocimiento significativo. Cruza el conjunto del marco de objetivos y contenidos el intento sistemático de conectar los conceptos, actividades y significados propuestos, con la vida de las personas; en especial con los contextos personales, sociales, de trabajo y culturales en que los que viven hoy en día los alumnos y a los que accederán cuando egresen de la Educación Media. La orientación genérica del conjunto de la experiencia educativa que procura mostrar el marco curricular, es que ella es para la vida, lo que se ha traducido en el intento de ordenar objetivos y contenidos de manera que cualquier joven pueda responderse el *para qué* o el *sentido* de

ellos en forma positiva. Esto implica, por ejemplo, abordar conceptos de biología, química y física en forma mucho más fenoménica que la tradicional dentro de la formación común, dejando en cambio para la formación diferenciada las versiones más académicas y que requieren de mayor formalización matemática. Supone asimismo conectar conceptos matemáticos con las situaciones de su aplicación práctica y organizar el área de historia y ciencias sociales en función de una más rica comprensión del presente como criterio de priorización y foco, en lugar de priorizar una completa cronología del pasado. También a modo de ejemplo, la orientación *para la vida* supone vincular expresamente los objetivos y contenidos de las artes visuales y la música, con la diversidad de medios y formas, y con el importante significado, que tienen para la expresión e identidad de los jóvenes, estas expresiones de la cultura.

e. El conocimiento científico, el arte y la técnica planteados como empresas humanas, por lo tanto históricas, de permanente descubrimiento y redefinición de sus límites. Ello lleva a ampliar el foco del conocimiento que se propone a las alumnas y alumnos, ofreciendo no sólo los conceptos, criterios o procedimientos de que se trate, sino también, elementos sobre los procesos de su construcción o descubrimiento. El nuevo marco curricular plantea como contenidos, diferentes interpretaciones de los eventos históricos, conocimiento de disputas científicas, y prácticas de diseño y realización de investigaciones y proyectos diversos, con el propósito de comunicar una visión contemporánea y concreta del proceso de conocer y crear, y la naturaleza perfectible de sus logros.

Junto a las orientaciones precedentes sobre selección y orientación curricular, el nuevo marco curricular de la educación media propone sistemáticamente que el aprendizaje debe lograrse en una nueva forma de trabajo pedagógico, que tiene por centro la actividad de los alumnos, sus características, y sus conocimientos y experiencias previas. Centrar el trabajo pedagógico en el aprendizaje más que en la enseñanza exige, adicionalmente, desarrollar estrategias pedagógicas diferenciadas y adaptadas a los distintos ritmos y estilos de aprendizaje de los alumnos y reorientar el trabajo escolar desde su forma actual, predominantemente lectiva, a otra en que esta práctica, necesaria y eficiente en relación a contextos y propósitos determinados, sea adecuada-

mente complementada y enriquecida con actividades de indagación y de creación por parte de los alumnos, tanto en forma individual como colaborativamente. A través de estos procedimientos didácticos se busca lograr el aprendizaje de competencias de orden superior como las de análisis, interpretación y síntesis de información procedente de una diversidad de fuentes; las de resolución de problemas; las de comprensión sistémica de procesos y fenómenos; las de comunicación de ideas, opiniones y sentimientos de manera coherente y fundamentada; las de trabajo en equipo; las de manejo de la incertidumbre y adaptación al cambio.

La reforma de la calidad de su educación en que está comprometido el país, ha invertido un esfuerzo considerable en el intento de llegar a una definición contemporánea y rica de su currículum oficial; queda pendiente el largo camino de hacer de tal definición oficial, un currículum implementado en las salas de clases primero, y logrado en los alumnos, luego. El proceso aludido, según plantean las políticas del Ministerio de Educación, será acompañado por la instalación de capacidades institucionales de monitoreo y evaluación curricular permanentes, que permitan un ajuste incremental también continuo del *qué* y del *para qué* de la educación, acorde con las transformaciones permanentes y rápidas de su medio externo.

JOVENES

Los jóvenes de sectores populares: Nuevas preguntas de investigación¹

José Olavarría
Cristina Benavente
Patricio Mellado

Los jóvenes y, especialmente, los jóvenes de sectores populares han sido observados desde ópticas diversas y complementarias en la última década y media. Pero el sector que centra la atención de este trabajo, los hombres adultos jóvenes de sectores populares que conviven con su pareja y han formado un núcleo familiar, hasta la fecha no ha sido objeto de estudios específicos. Tampoco se ha investigado sobre las características de su constitución de parejas y la paternidad, ni como éstas intervienen en la construcción de su identidad masculina en un ámbito de marginalidad y exclusión.

Este sector social representa un porcentaje significativo de la población, no sólo por la cantidad de personas que incluye, sino también porque su fecundidad es más alta que el promedio de la población y en ella se concentran diversos fenómenos sociales asociados a la marginalidad y exclusión, como el allegamiento, la precariedad de los espacios comunes, la alta tasa de desocupa-

1 Este trabajo forma parte del Proyecto "Construcción social de la masculinidad en varones adultos jóvenes de sectores populares" financiado por Fondo de Investigaciones para Estudios de Género de CONICYT y actualmente en prensa.

ción, niveles menores de escolaridad, y una presencia importante de embarazo y fecundidad adolescente, aborto, alcoholismo y drogadicción, violencia y delincuencia juvenil. En este sector se percibe, asimismo, un fuerte distanciamiento de lo público, la desconfianza hacia las principales instituciones y autoridades del país y pasividad frente a su ciudadanía.

Para la elaboración de este texto se consideró la documentación disponible a partir de mediados de la década de los 80, momento en que se inicia una serie de investigaciones y ensayos en torno a este sector de la población.

Los estudios analizados difieren en cuanto a lo que denominan juventud. Algunos identifican a la juventud refiriéndose a etapas del ciclo de vida, desde la adolescencia hasta el momento en que el/la joven logra una relativa autonomía del núcleo familiar de origen, tiene un trabajo remunerado y generalmente ha formado su propia familia. Otros estudios, en cambio, identifican a la juventud desde una perspectiva demográfica, personas que están dentro de cierto límite de edades; límite que varía de acuerdo a la fuente que lo define.

Las Naciones Unidas y sus organismos especializados consideran como juventud el tramo de 15 a 24 años de edad; el Instituto Nacional de la Juventud (INJUV), para la aplicación de sus políticas, considera a personas cuyas edades fluctúan entre los 15 y 29 años, y distingue adolescentes (de 15 a 19 años), jóvenes (de 20 a 24 años) y adultos jóvenes (de 25 a 29 años). En esta definición se amplía la población joven reconocida por la ONU, incorporando el segmento de adultos jóvenes.

En cierta medida, la variación del límite máximo de edad de los jóvenes, de 25 a 29 años, podría ser entendida como una constatación del retraso en la asunción de los roles adultos por los jóvenes. Debido -en parte- a la imposibilidad económica que tienen los jóvenes para independizarse y/o constituir una familia autónoma a la de origen, lo que genera una ampliación de esta etapa de vida.

I. Miradas a los jóvenes en los últimos 15 años

La política económica del gobierno militar exacerbó las diferencias sociales, económicas y culturales de la sociedad

chilena y se tradujo en la exclusión de sectores sociales -en particular de los jóvenes en situación de pobreza y extrema pobreza- de un conjunto de recursos como la seguridad social, educación, salud, vivienda y la disponibilidad de puestos de trabajo estables, entre otros

Pese a que los gobiernos democráticos de los últimos años han disminuido de manera significativa los niveles de pobreza e indigencia en la población en su conjunto, los jóvenes presentan importantes diferencias con relación a la población total, especialmente en el empleo, salud y vivienda. Es así, que la tasa promedio de desempleo bajó entre los años 1990 y 1996, (en los jóvenes de un 13,1% al 10%) pero pese a ello el desempleo de los jóvenes duplicaba el promedio nacional y casi quintuplicaba el desempleo de las personas mayores de 35 años. Hay que agregar que en el caso de los jóvenes de extrema pobreza la tasa de desocupación era cuatro veces mayor que el promedio nacional, siendo la de los hombres de un 17,7% y la de las mujeres de un 37,2% (MIDEPLAN CASEN 1996)

Paralelamente, en estos años hubo un incremento importante de la presencia de mujeres en el mercado de trabajo, especialmente en los sectores más pobres, pese a que la cesantía es aun mayor en las mujeres jóvenes que entre los varones. Asimismo, se observa un crecimiento de la actividad de las mujeres en el ámbito público

Se han unido y reforzado así dos grandes procesos que afectan fuertemente a los jóvenes varones en situación de pobreza y marginalidad: la exclusión y empobrecimiento que les impone el modelo económico-social vigente y la creciente autonomía de las mujeres, a partir de una lucha que lleva años. Esta situación ha puesto en jaque algunos pilares sobre los cuales la masculinidad ha construido su identidad y ejercido poder: entre ellos, la capacidad de los hombres de ser los proveedores del hogar.

En los años 80 hubo serios intentos por caracterizar la situación de la juventud, y en particular de la juventud de sectores populares². Conceptos como anomia, integración, exclusión,

2 Agurto, Canales y de la Maza, 1985; Campero, 1987; CIDE, CIEPLAN, INCH, PSI, PIRQUE, SUR, 1990; Insunza, Solari y Valenzuela, 1981; Martínez, Valenzuela, 1986; Peretiatkowicz, 1985; Valenzuela, 1984; Valenzuela, 1986; Vives, 1983; Weinstein, 1985 a, 1985 b, 1985 c, 1985 d.

participación, marginalidad, pobreza estaban presentes en ellos. En estos estudios se buscó caracterizar a la juventud chilena de la época de la dictadura militar y los efectos que sobre ella había tenido el gobierno militar; preocupaba en particular el deterioro creciente que era observado en distintos ámbitos, como su incorporación al mundo del trabajo; nivel de escolaridad; la situación de acceso a la vivienda, especialmente en las parejas que se iniciaban; la precariedad de los barrios y los recursos disponibles para los jóvenes; el aumento del alcoholismo, la drogadicción y la delincuencia.

La apreciación que se tuvo de la juventud, y especialmente de la juventud de los sectores populares, a mediados de los ochenta, está muy bien sintetizada en uno de los estudios de la época. (Martínez y Valenzuela, 1986) En él se señalaba que la evolución social chilena desde mediado de los 70 a los 80 mostraba la aparición de un nuevo fenómeno, la exclusión social, que afectaba la estructura social misma, y con ello, al conjunto de los actores sociales. Los jóvenes serían probablemente los actores sociales excluidos de modo más profundo y vasto.

La exclusión fue entendida como el proceso por el cual diversos actores sociales, -que en el pasado inmediato ocupaban posiciones institucionales estable del sistema social, o podían tener sólidas expectativas de incorporarse a él-, eran expulsados de estas posiciones o veían persistentemente bloqueadas sus vías de acceso a ellas. Se afirmaba que la exclusión afectó en esos años a la juventud chilena casi en la misma proporción en que ella accedió a las posiciones centrales del sistema en los decenios anteriores. Esta exclusión fue particularmente significativa en la educación, la ocupacional y vivienda. El desempleo y subempleo generalizado que afectaba a los jóvenes, así como las dificultades para constituir hogares propios, eran procesos que detenían el ingreso de los jóvenes al mundo adulto.

La expansión escolar, la imposibilidad de obtener independencia económica y habitacional, su origen urbano, el número y concentración de jóvenes que compartía una misma situación, eran todos procesos que hacían de los jóvenes excluidos un grupo social distinto dentro del mundo de la marginalidad urbana.

1985 e; Weinstein, Aguirre y Téllez, 1990.

En estas condiciones de exclusión y desintegración, la juventud popular urbana aparecía como un actor caracterizado por conductas desorganizadas, con una densidad cultural, aparentemente escasa, que se asoció a la anomia. Todos los procesos que concurrían en la constitución de los grupos marginales llevaban en esta dirección: desintegración e inestabilidad laboral, descomposición y ruptura de la cohesión familiar, exclusión política y desorganización social. Todos los procesos de exclusión respecto de la sociedad organizada (el mundo de las instituciones sociales) eran al mismo tiempo procesos de desintegración de la vida y de la solidaridad colectivas. (Martínez y Valenzuela, op. cit.)

Otros estudios profundizaron la participación de los jóvenes en las protestas, las organizaciones poblacionales y la acción organizada como un intento activo y participante de la integración a la sociedad mediante la acción política. (Campero, 1987)

Los estudios de fines de los 80 y comienzo de los 90, continuando la línea anterior, se orientaron a establecer diagnósticos de la juventud y proponer líneas de acción, especialmente para definir políticas y agenda pública, a partir de los análisis de los años 80.³ A los conceptos anteriores se agregaron con fuerza otros, como actor social, identidad juvenil, derechos ciudadanos, sexualidad, prevención, capacitación. Los estudios estaban dirigidos especialmente a analizar experiencias en distintas localidades, en particular de Santiago: a estructurar catastros con iniciativas juveniles que permitiesen conocer más directamente de los distintos intereses y grupos, preguntar la opinión a los jóvenes y conocer sus prácticas -reconocidas públicamente- en cuestiones relativas a la familia, los amigos y el tiempo libre, la salud, salud reproductiva y sexualidad; las organizaciones juveniles y su grado de participación, lo público, la política y los actores públicos.

A partir de los trabajos analizados se podría interpretar que, para algunos estudios, la clave del análisis de la juventud se situó en el continuo integración B exclusión (González, 1995): de allí

3 Bartsch, Tudela, 1995; CERC, 1992; CERC ICHEH, 1992; Corporación Libertas, 1990; Cortés, 1994; Cortés y Siessus, 1992; Cottet y Galván, 1993; Covarrubias, Muñoz, Poblete y Reyes, 1990; FLACSO-Chile, 1992; FOLICO, 1990; Fundación Nueva América, 1995; Instituto Nacional de la Juventud, 1994 a; 1994b; Martínez y Rodríguez, 1993; Opazo, 1991; Oyarzún, Quintana y Silva, 1993; Parker y Salvat, 1992; PARTICIPA, 1991

que la falta de protagonismo de la sociedad civil se expresara con todo su dramatismo en el sector juvenil, donde se vivía en toda su magnitud los atributos de la exclusión. Exclusión originada por la inserción débil en la productividad y en el consumo. Es así, que los jóvenes se veían orientados a procesos de integración social; la idea era estar dentro de la cancha y no fuera. Para superar la situación de exclusión se concibieron estrategias y proyectos, en que los componentes individuales tenían un gran peso específico. Aspectos centrales en la estrategia de movilidad e integración social de los jóvenes de sectores populares fueron la educación formal, el acceso a puestos de trabajo y la capacitación ocupacional, en especial la orientada a la migración a sectores productivos con mayores posibilidades de éxito salarial.

Se investigó la relación de lo jóvenes con la organización social. Se estudió a jóvenes organizados y no organizados (Conchalí, La Florida, La Granja), su preocupación estuvo centrada en la situación de exclusión B protagonismo, sus problemas de afectividad y sexualidad, el empleo y trabajo juvenil, y la experiencia y juicio sobre la juventud misma. (Opazo, 1991).

En los años recientes surgen algunas críticas a los análisis de los 80 e inicio de los 90' (CIDPA, 1995) y los énfasis están puestos en conceptos como diversidad, igualdad de oportunidades, ciudadanía, identidad. Incorporación de miradas desde la subjetividad de los jóvenes, sus prácticas, así como una perspectiva de género.⁴

Se inicia un cuestionamiento a las miradas predominantes de los años 80 y comienzo de los 90 sobre la juventud de sectores populares, en especial su óptica generacional, donde son relevantes conceptos como carenciados y dañados. Según estos nuevos estudios las propuestas anteriores estaban orientadas a brindar alternativas y oportunidades de integración social para los jóvenes y por ello conceptos como desarrollo y promoción juvenil sintetizarían esa lógica. Desde el punto de vista de estas nuevas miradas, los conceptos anteriores son, a lo menos, equívocos y necesarios de precisar. (Dávila, 1995).

4 Fuentes, Weinstein y otros, 1996; SUR, 1994; Dávila, 1995; González, 1995; Sharim, Silva y Rivera, 1996.

Según la nueva mirada, los aspectos que sería necesario tener en cuenta son la ausencia de identidades comunitarias amplias que convoquen la fuerza, talento e idealismo de la juventud y la presencia de energía identitaria dentro de las micro asociaciones juveniles. (Tijoux, 1995). Asimismo, se plantea revisar algunos aspectos que están tras el concepto de juventud como situación biográfica, con un énfasis en la dimensión subjetiva y una perspectiva de acción y/o proyectos colectivos.(Dávila, op cit).

En los últimos años se confeccionaron también catastros de iniciativas juveniles, originadas en los propios jóvenes, en comunas de la Región Metropolitana; es el caso de El Bosque, La Granja y San Ramón.(Fuentes, Weinstein y otros, op. cit).

II. Los jóvenes de sectores populares

Los estudios hechos en estos últimos quince años, permiten hacer una caracterización de la juventud⁵ y de la juventud de sectores populares. No todos están referidos específicamente a los jóvenes populares, ni por supuesto a los varones, pero es posible tener un panorama aceptable de las cuestiones que son de nuestro interés.

A partir de los años 90', con la recuperación de la democracia, fue posible ampliar el universo de jóvenes a estudiar y preguntar abiertamente de temas que antes sólo era posible hacer con personas individuales o pequeños grupos. Pese a que son pocas las investigaciones en este campo, especial importancia tiene la Primera Encuesta Nacional de la Juventud (ENJ) hecha por el Instituto Nacional de la Juventud el año 1993.

La Encuesta Nacional de Juventud del año 1993, aplicada a una muestra probabilística nacional urbano - rural, consulta a los jóvenes sobre diversos aspectos de su vida y posibilita tener información extrapolable a un universo mayor.

5 Cuando se hable de los/as jóvenes se entenderá que se refiere al conjunto de varones y mujeres, cualquiera sea su condición socio-económica. Cuando se señale varones/hombres y/o mujeres/las jóvenes la información está referida específicamente a ellos/as.

1. Situación demográfica de la población juvenil

La población juvenil está disminuyendo en Chile. Nuestro país está en un proceso de transición demográfica, que durante las décadas de los 50 a 60 se manifestó en una expansión del segmento infante-juvenil. A partir de 1970 ha habido una disminución porcentual de la población infantil y juvenil, que en 1982 representaba el 30% de la población y en 1992 el 27,2%. (Valdés y Díaz, 1993). Mientras ésta decrece, los mayores de 29 años incrementan su volumen y peso relativo en la población total, constatándose una tendencia al envejecimiento de la población (Reinoso, 1994). Esta tendencia demográfica será sostenida a lo menos hasta el año 2.005, según las proyecciones de INE-CELADE (INE-CELADE, 1995).

De acuerdo a la definición etárea de la población juvenil, en 1997 la población estimada entre 15 y 29 años era de 3.676.917 jóvenes, de ellos 1.858.535 eran varones (50,5% del total), (INE, 1997).

Los/as jóvenes del mismo tramo de edad han disminuido en una mayor proporción en las regiones I, V, XII y Región Metropolitana, según la comparación intercensal a nivel regional (1982 a 1992) (Reinoso, op. cit.).

Asimismo, la distribución de los jóvenes por zona geográfica se comporta de manera diferente a la población total. El 83,8% del grupo de edad de 15 a 29 años vive en el área urbana y el 16,2% en el sector rural. En cambio la población total del país se distribuye porcentualmente en un 80,1% en el área urbana y en 19,8% en el sector rural (Valdés y Díaz, op. cit.). Al incorporar la variable sexo en el análisis por zona geográfica, se aprecia una mayor proporción de hombres jóvenes en el sector rural, de manera tal que en los centros urbanos hay un porcentaje superior de mujeres (Reinoso, op. cit.).

2. Pobreza

Según la Encuesta CASEN los jóvenes de 15 a 29 años de edad experimentaron una disminución en sus niveles de pobreza e indigencia entre los años 1990 y 1994, al igual que el conjunto de la población. Los jóvenes pobres (no indigentes e indigentes)

disminuyeron de un 37,8% en 1992 a un 22% en 1996. La proporción de los que vivía en situación de indigencia bajó del 7,7% al 5,4%. Cabe destacar que la pobreza es mayor entre los jóvenes de 15 a 19 años. Si se compara con las tasas de pobreza de los otros tramos de edad juvenil (MIDEPLAN/UNICEF, 1996).

No obstante esta disminución en el nivel nacional es necesario resaltar la existencia de importantes diferencias, en términos de magnitud e incidencia de la pobreza, entre los jóvenes de las distintas regiones del país. En la región Metropolitana se registra el nivel más bajo de indigencia después de la XII Región, sin embargo, por su peso poblacional aglutina al más alto número de jóvenes indigentes del país (más de 77 mil en 1992 y cerca de 64 mil en 1994) (MIDEPLAN/UNICEF op. cit.)

Esta pobreza es más aguda en las áreas rurales y particularmente entre los grupos indígenas, donde tiende a acrecentarse (Valdés y Díaz, op. cit.).

3. Trabajo

Según la Encuesta Nacional de la Juventud, del INJ, para la mayoría de los jóvenes la familia es el ámbito más importante de sus vidas, y en segundo término señalan el mundo del trabajo, con mayor peso relativo en los hombres y en los adultos jóvenes. Es decir, se incrementa la importancia del trabajo con la paulatina asunción de los roles laborales y familiares, y culturalmente tiene una mayor significación entre los varones (INJ, 1994).

En los últimos años se comprueba, en la situación de ocupación, un aumento de la participación de los jóvenes en la fuerza laboral y una disminución en la tasa de desocupación (Valdés y Díaz, op. cit.). Pero la tasa de desocupación de los jóvenes supera ampliamente el promedio del total de la población. Mientras entre 1992 y 1994 se registró un crecimiento de la desocupación juvenil del 9,9% al 12%, la desocupación total fue de 5,6% y 6,8% respectivamente. El desempleo, tanto para hombres como para mujeres, es mayor entre los jóvenes de 15 a 19 años, observándose además que la desocupación femenina supera a la masculina. En efecto, en 1994 la tasa de desocupación entre las mujeres de 15 a 29 años fue del 15,9%, mientras que entre los varones del mismo grupo de edad, se registró una tasa de 9,9% (MIDE-

PLAN/UNICEF, op. cit.). Esta tendencia se mantiene hasta 1997 como lo informa mensualmente el INE.

El análisis por nivel de pobreza destaca otras características y diferencias entre los jóvenes pobres y no pobres. Para los jóvenes no pobres la desocupación alcanzó al 8,6%, mientras que para los indigentes, este indicador se quintuplicó, llegando al 40,3%. Al considerar las tres variables juntas, es decir edad, sexo y nivel de ingreso la desocupación aún es mayor, especialmente la desocupación entre las mujeres indigentes de 15 a 19 años de edad que se eleva a cerca del 70% (MIDEPLAN/UNICEF, op. cit.).

Entre los jóvenes inactivos merece especial atención lo que se denomina "jóvenes no incorporados" (CASEN 90 y 92), es decir aquella proporción de la población juvenil que en su calidad de inactiva, no estudiaba ni realizaba quehaceres del hogar o se incluía en otra categoría de inactivos. Este grupo que en 1990 llegaba a 129 mil, puede considerarse como uno de los grupos más vulnerables en las condiciones de pobreza. En 1992 sólo había bajado a 123 mil, que sumados a los 135 mil jóvenes desempleados, ascendían a 258 mil jóvenes que permanecían excluidos económica y socialmente (MIDEPLAN/UNICEF, op. cit.).

El conjunto de dificultades que enfrentan los jóvenes para incorporarse al mundo laboral y permanecer en él provoca situaciones conflictivas, tanto en él o ella como al interior de la familia, que tienen que ver con la autonomía relativa de los jóvenes y la capacidad de asumir responsabilidades. Al no obtener un empleo que les permita manejar un presupuesto propio y/o independiente de su familia de origen, en términos de estabilidad e ingresos, se ven enfrentados muchas veces a situaciones autoritarias y de descalificación por parte de los adultos, especialmente cuando han formado un núcleo familiar propio y deben vivir como allegados con sus familias de origen; donde esta situación se suman a los problemas de relaciones personales, muchas veces de hacinamiento y falta de intimidad. En muchos casos se trata trabajos precarios en actividades que requieren mucho esfuerzo y con ingresos insuficientes para satisfacer sus necesidades mínimas. La precariedad de la condición juvenil se ve agudizada dramáticamente entre los jóvenes que provienen de hogares pobres. En este contexto aparece la llamada "desesperanza aprendida" en cuya percepción ninguna acción individual

puede modificar la situación de pobreza y desamparo (Valdés y Díaz, op. cit.).

Es por lo anterior, sin lugar a dudas, que casi el 60% de los jóvenes señaló en 1993 en la ENJ que no hay suficientes oportunidades de trabajo para ellos, proporción que se incrementó en las mujeres; el 70% opinó que son discriminados laboralmente (opinión en que en el sector alto tiene un peso menor), y que casi el 90% (88,4%) consideró que en los empleos se les pagaba poco (INJ, op. cit.).

4. Educación

Los jóvenes mencionaron, en la ENJ, que el factor más importante para surgir en la vida es la educación. Para los jóvenes tener educación aparece como el elemento más valorado prácticamente en todos los estratos y sin distinción entre hombres y mujeres (INJ, op. cit.). Aunque no sólo los jóvenes hacen esta aseveración.

Pero al igual que otros recursos, la educación se distribuye de manera desigual entre los jóvenes, según sea su sector social. La Encuesta CASEN 1994 señalaba que los jóvenes de 15 a 29 años tenían un promedio de escolaridad de 10,6 años aprobados. Al distinguir entre jóvenes no pobres y pobres se observan diferencias importantes según el nivel de pobreza; los no pobres presentan una escolaridad de 11,1 años y los jóvenes indigentes sólo una de 8,7 años. Las mayores diferencias se constatan entre los jóvenes de 25 a 29 años. Mientras los indigentes logran aprobar algo más que el nivel básico obligatorio (8,2 años), los no pobres casi completan la enseñanza media (11,5 años); prácticamente un nivel de diferencia en educación. Los jóvenes indigentes logran aprobar la enseñanza básica y los no pobres la media. También es posible observar diferencias significativas entre distintas regiones del país (MIDEPLAN/UNICEF, op. cit.)

5. Vivienda, allegamiento y hábitat

Los resultados de la Encuesta CASEN 1990 señalaban que uno de cada ocho jóvenes (13%) habitaba una vivienda considera-

da "deficitarias", mientras que un 10,6% residía en viviendas definidas como "aceptables pero con mejoras" (Reinoso, 1994).

Al analizar el fenómeno del allegamiento, la misma Encuesta CASEN indicaba que el 34,5% de los hogares allegados lo dirigía un joven cuya edad era igual o menor a 29 años. En el caso de los núcleos allegados la proporción era aún mayor, alcanzando al 58,8% los dirigidos por un joven menor de 30 años. Es así, que las parejas jóvenes, son en términos absolutos y relativos, lo más afectados con el allegamiento habitacional (Reinoso, op. cit.).

Al introducir la variable género al allegamiento se constata que la jefatura de hombres jóvenes (menores de 30 años), en el caso de los hogares allegados, más que duplicaba a aquellos de la misma categoría dirigidos por una mujer (37,9% contra 17,3%). Distinto era el caso de los núcleos allegados, en ellos las mujeres menores de 30 años constituían el 59,3% (Reinoso, op. cit.).

Los estudios que reflexionan en torno a los temas del hábitat y vivienda, en sectores populares y sus jóvenes, subrayan que éstos impactan profundamente su calidad de vida y posibilidades de desarrollo social.

La situación de allegamiento afecta especialmente a sectores juveniles de sectores populares, según las cifras recién mencionadas, y repercute directamente en la nueva pareja, particularmente su independencia y autonomía del núcleo de origen.

Asimismo, la falta de espacios y equipamiento comunitario tiene un fuerte impacto en los jóvenes de sectores populares, ya que por la etapa de vida en que están requieren de ámbitos para el encuentro con sus pares. Es importante destacar que, en la construcción de identidad de los jóvenes, la pertenencia a territorios específicos juega un papel destacado; la población, el barrio, la esquina, la plaza, constituyen señas de identidad que destacan y revelan origen (y tal vez destino) (González, 1995).

En las poblaciones populares son muy limitados aún los espacios recreativos y comunitarios para los jóvenes, sólo están las canchas de fútbol y/o multicanchas deportivas y algunas plazas a los que acceden los varones antes que las jóvenes, que tienden a quedar recluidas en sus casas (Valdés y Díaz, op. cit.).

La necesidad de contar con un ámbito adecuado en el barrio es algo sentido por los jóvenes de sectores populares. Pese a que aquellas situaciones comprendidas como los "problemas en el barrio" tuvieron una mención promedio del 13,6% en la Encuesta

Nacional de la Juventud de 1993, estos valores presentan una dramática diferencia si se analiza las respuestas por sector social, desde un 3,8% en los estratos altos, pasando por un 10,5% en los medios hasta un preocupante 19,2% en los sectores bajos.

Profundizando este tema, al consultar sobre los principales lugares de encuentro para compartir el tiempo libre con los amigos, los jóvenes mencionaron la propia casa o la de los amigos (46%) y los lugares públicos como calles, plazas y parques (20,7%). Las casas, como lugar de encuentro, (propias o de los amigos) tienden a incrementarse en los grupos de edad mayores, en las mujeres y en los jóvenes urbanos; mientras que los lugares públicos se constituyen en espacios de primera importancia para los adolescentes (28,1%), los jóvenes urbanos populares (26,55) que cuadruplican a los del grupo de nivel alto, y los jóvenes rurales (37,5%), (INJ, 1994 b).

La precariedad de los espacios juveniles induce a que, en múltiples casos, los únicos territorios disponibles sean la calle, la esquina y la noche; estos espacios pasan a ser un dominio del grupo que los ocupa. Muchas veces estos territorios son percibidos como espacios inseguros para los otros miembros de la misma población, los adultos y los extraños, y en ocasiones efectivamente lo son. Esta situación afecta la vida de la comunidad local e incide en la percepción que los sectores populares tienen de sus barrios, el entorno inmediato en que llevan adelante su vida cotidiana, al expresar que no les ofrece mayor seguridad; el 71% de los pobres, contra 54% de los sectores medios considera que sus barrios son ambientes inseguros. En este sentido los pobres tienen la percepción de vivir en un ambiente más inseguro que los sectores medios y deben invertir mucho esfuerzo para arreglárselas en un medio que sienten hostil. Esto puede interpretarse como una erosión del sentido de comunidad, pero que a la vez fortalece los espacios familiares y el peso que adquiere la familia entre los pobres en general (CNSP, 1996).

6. La familia

a. Miradas en los 80'

Entre los pocos estudios existentes sobre estructura familiar, roles y crianza de los hijos en sectores populares, destacan dos que se hicieron en los inicios de los 80 (Weinstein, 1985; Agurto y de la Maza, 1985). Estas investigaciones dejaron de manifiesto la importancia de la familia en la identidad y socialización de los jóvenes y señalaban que las pautas que determinarían la dinámica interna de la familia en este sector giraban en torno a las relaciones autoritarias entre padres e hijos, que en gran medida reflejarían el autoritarismo imperante en el país.

Uno de ellos (Wienstein, op. cit.), identifica al tradicionalismo y el autoritarismo. Tradicionalismo y autoritarismo se conjugan como pautas culturales no contradictorias que subyacen en el sistema de roles y en la forma de crianza de los hijos que presenta la familia urbana-popular. Al momento del estudio, la crisis de los años 80 comenzaba a afectar seriamente la mantención de dichas pautas y si, según el autor, esta situación se mantenía por un periodo prolongado podría hacer inoperante este sistema de roles en la familia y llevarlo a su modificación, aunque ello parecía lento y dificultoso.

El otro estudio (Agurto y de la Maza, op. cit.), señalaba que, en la búsqueda de identidad de la juventud de sectores populares, la familia tiene un papel importante como agente de socialización. En este sentido la crisis de la familia popular, su crisis económica y las pautas de relación autoritaria entre padres a hijos crean serios problemas en la constitución de identidad de los jóvenes, que se expresan tanto en el tratamiento ambivalente de los padres hacia el joven, -a veces como niño a veces como adulto-, en las presiones para que el joven trabaje, en la presencia de modelos dominantes de identidad social que enfatizan tanto la relación individualista-autoritaria, como aquella que los autores denominan identidad juvenil mercantil.

Según el primero de estos estudio (Weinstein, op. cit.), en las relaciones de afecto y comunicación entre padres e hijos, los hijos suelen desear un apoyo emocional/afectivo que no encuentran en sus padres, al menos en la medida que ellos lo demandan. Las dificultades de comunicación se aprecian en que los jóvenes no

encuentran posibilidades ni confianza para compartir con sus padres sus inquietudes y/o experiencias más íntimas, sobre todo las referidas a la maduración biológica y a la sexualidad.

Asimismo, los padres tienden a hacer claras diferencias de su afecto hacia uno u otro hijo, lo que genera postergación e inseguridad afectiva de los hijos "no elegidos" y lleva a conflictos entre hermanos.

Las exigencias y expectativas de los padres respecto de sus hijos están enmarcadas en la continuidad, en los hijos, de los roles genéricos establecidos entre los padres. De este modo las hijas suelen ser encargadas, solas o con mujeres adultas, de las actividades domésticas diarias. Los hijos varones no suelen desarrollar mayores actividades domésticas. Sólo son requeridos para labores ocasionales. En cuanto a la exigencia de los padres de apoyo material (ingreso) de los hijos, ésta tiende a efectuarse prioritariamente a los hijos varones, aunque no parece darse en términos absolutos. Los requerimientos que la familia popular hace al joven son de contribución. Los padres valoran que los hijos accedan a trabajos estables y remunerados.

No obstante, los padres no tienen una exigencia de proyecto de vida para los hijos. Desean que sus hijos los superen social, económica y culturalmente, y que salgan de la pobreza. Sin embargo esto se lo plantean como una aspiración, más que como una exigencia propiamente tal.

El joven, en tanto, enfrentado a la crianza de su propio hijo, desea criarlo en contraposición a la infancia que él tuvo.

b. Los 90'

La conclusión más importante que se extrae de la ENJ relativa a la familia es que los jóvenes consideran que la vida familiar es el área más importante de sus vidas, cualquiera sea su sector socio económico. Cuando se habla de familia se refiere no sólo a la nuclear, con presencia de padre y madre, sino también a la monoparental, al grupo de personas que convive en un hogar y tiene lazos de convivencia, consanguíneos y/o de adopción y/o allegamiento.

La familia, además de ser un lugar significativo para los jóvenes y en esta caso los jóvenes de sectores populares, es un

espacio grato. Los resultados obtenidos en un estudio reciente hecho a jefes/as de hogar muestran que la gran mayoría (94,7%) de las personas de sectores populares perciben que la relación que tienen los miembros en su hogar es buena, muy buena o excelente (CNSP op. cit.).

La significación e influencia del núcleo familiar se constata también en las respuestas a encuestas de opinión pública (Salas, 1994). Es así, que el 84% de los jóvenes reconocían compartir las normas morales de sus padres, y cuando les preguntaban acerca de temas puntuales como su valoración de la propia familia, de la religión o ciertos principios éticos, la tendencia era la misma. La acción socializadora de la familia sigue constituyendo un elemento determinante en el comportamiento futuro de los jóvenes.

La evaluación que los jóvenes hacen de la relación con sus padres adquiere importancia. A lo menos el 50% de los jóvenes mencionó sentirse muy satisfecho o satisfecho de la relación con ellos. Los grados de satisfacción con el padre y la madre son altos, no obstante, se aprecia que los jóvenes tienden a manifestar una mayor satisfacción con la madre, en todos los ámbitos que se indagó, incluidos comprensión, comunicación y apoyo. La valoración de la madre respecto del padre es mucho más positiva en diversos aspectos, en comunicación y diálogo el porcentaje fue más de 20 puntos superior (84,5% y 61% para la madre y el padre respectivamente), en demostración de afecto físico y verbal (85,6% y 62,6%), comprensión (84,1% y 61,3%) y en apoyo (91% y 65,8%) (INJ, op. cit.).

En términos generales, la satisfacción con ambos padres es mayor en las cohortes de menor edad y en los estratos de más altos ingresos. El menor grado de satisfacción se intensifica a medida que desciende el nivel socioeconómico de los jóvenes. Son los varones quienes se sienten más insatisfechos con la expresión física y verbal de afecto y cariño en la relación con el padre. Se observa la presencia de los roles tradicionales operando activamente en las percepciones y satisfacciones de los jóvenes, la madre más cercana, en tanto el padre aparece más distante física y afectivamente (Reinoso, 1994; INJ, 1994)

El desacuerdo con los padres se hace mayor cuando se trata de las opiniones sobre sexualidad. Es así, que a medida que se incrementa la edad aumentó el desacuerdo, desde un 24,6 en los menores (de 15 a 19 años), un 27,9% en los intermedios (de 20 a

24 años) hasta el 40,1% entre los mayores (25 y 29 años) (INJ, op. cit).

Las malas relaciones entre padres e hijos fueron señaladas como problema por un 14% de los entrevistados y tiene mayor preeminencia en los sectores populares que en altos (INJ, op. cit).

El maltrato físico también fue mencionado por los jóvenes en el ámbito de la familia. Su presencia esta fuertemente asociada al nivel socio económico de los jóvenes; así lo indicó el 1% de los jóvenes en el sector alto, el 2,2% en el medio y el 9,4% en el bajo (INJ, op. cit).

Los jóvenes reconocen otros problemas en sus familias, además de los recién mencionados. Entre ellos están, en orden decreciente, la falta de tiempo para compartir, los problemas económicos, la falta de comunicación en el hogar y de espacio físico.

Los problemas económicos se reportan de manera creciente según disminuya el nivel socio económico de los jóvenes. El grupo socio económico bajo manifestó con mayor fuerza esta problemática social que afecta a sus familias, sextuplicando al grupo de nivel alto. Asimismo, con el transito de la edad este problema se torna más grave, los jóvenes de 25 a 29 le dan un mayor peso que los adolescentes (Reinoso, op. cit.).

c. Familias populares y redes sociales

Paradójicamente, pese a la vitalidad de la familia popular, como núcleo significativo y de apoyo para los jóvenes, ésta no tiene la capacidad suficiente para superar la situación de exclusión en que se encuentran. Los pobres encuentran apoyo en sus familias, pero sus redes sociales no revelan que cuenten con contactos que sean eficientes para mejorar sus condiciones de vidas. La familia es una fuente de vital de socialización, compañía y solidaridad, pero no es un mecanismo adecuado de movilidad social en los sectores populares (CNSP, op. cit.).

Según un estudio hecho para el Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza CNSP, en 1996, el tamaño y composición de las redes sociales muestra la marginación social en que encuentren los grupos pobres. Por contraste con los sectores medios, los pobres pueden movilizar menos apoyo social y sus

redes alcanzan solo un círculo de relaciones cercanas, generalmente familiares (CNSP, op. cit.).

d. Roles en la familia y género

La identidad con roles genéricos para hombres y mujeres en los jóvenes está presente en la mirada de los 90'. Queda en evidencia en los resultados de la ENJ. Se observa la internalización de los roles de género en la familia, pero su aceptación es relativizada, según sea el sexo, edad y sector socio económico. El rol del hombre como proveedor de la familia está más internalizado entre los hombres, los de sectores populares y los mayores, (25 a 29 años). Respecto a la distribución de los roles de los hombres y las mujeres en la familia, el 40,3% indicó que el rol proveedor económico de la familia es una responsabilidad del hombre. Sin embargo, mientras uno de cada dos hombres está de acuerdo con esta afirmación (47,3%), sólo lo hace una de cada tres mujeres (33,1%). Asimismo este porcentaje incrementa su peso relativo a medida que aumenta la edad. También crece a medida que desciende el nivel socio económico. En los estratos altos sólo uno de cada cuatro jóvenes (28,3%) mantiene la afirmación en comparación con el 54,5% de los sectores bajos (INJ, op. cit.).

En cuanto a la crianza de los hijos se observa una tendencia semejante. Pese a que el conjunto estaba mayoritariamente en desacuerdo con que esta es una función de la mujer (71,5%), hubo una mayor proporción de varones y de jóvenes de sectores populares que estuvo de acuerdo que esta es una función de las mujeres. El desacuerdo fue mayor en las mujeres que los hombres (75% versus 68,1% respectivamente) y en los estratos altos que en los bajos (83,5% 58,9% respectivamente) (INJ, op. cit.).

Ambas afirmaciones, relativas a roles de proveedor y crianza de los hijos, indican que los roles atribuidos tradicionalmente al hombre (proveedor) y a la mujer (crianza de los hijos) tienen mayor vigencia entre hombres, jóvenes mayores y de sectores populares y serían rechazados en una mayor proporción por mujeres, jóvenes menores y del sector socio económico alto.

Si bien se constatan actitudes hacia la vida de pareja y el matrimonio con una mayor flexibilidad y democratización de los roles genéricos, aún persisten formas de ser varón y ser mujer

cercanos a la cultura tradicional y al modelo patriarcal, especialmente en los varones de zonas rurales y en grupos socioeconómicos bajo.

e. Pareja y convivencia

La mayoría de los jóvenes permanece soltero hasta los 24 años, pero hay un sector significativo que cambia de etapa en su ciclo de vida antes de esta edad, sea mediante la constitución de un hogar o formación de un núcleo familiar en otro hogar. La constitución de pareja -mediante el matrimonio o convivencia- presupone por sí misma la asunción de roles sociales adultos y el fin de la "juventud" como etapa de su vida. Esto es especialmente cierto en los sectores populares, dada la forma en que se produce en muchos casos la unión -embarazo no deseado y/o precoz-. Para muchos de estos jóvenes el inicio de su vida en pareja supone una irrupción en sus vidas, y por supuesto, no asumen automáticamente los nuevos roles asignados socialmente, por que subjetivamente no están preparados para ello y las condiciones materiales son muchas veces inadecuadas.

Es conveniente tener presente que los jóvenes de sectores populares pololean menos y muestra más altas tasas de nupcialidad que los de sectores medios y altos (INJ, op. cit), es decir cambian a menor edad de etapa en el ciclo de vida y por lo tanto devienen antes en adultos jóvenes

La edad de los jóvenes está asociada inversamente a la intensidad de su relación con los pares o a la vida en pareja. Es así que en términos de tránsito generacional es importante señalar que el estudio, el deporte, la vida social, los amigos y las actividades de ayuda social disminuyen significativamente en orden de importancia a medida que aumenta la edad. Paralelamente crece la valoración de la pareja y los hijos. Esta variación en direcciones opuestas da cuenta de adolescentes más expansivos, más públicos, activos y deportistas; especialmente los hombres, con un perfil de estudiante secundario. En tanto que los adultos jóvenes están más centrados en el trabajo, la familia, la vida en la pareja y los hijos (INJ, op. cit).

En los últimos años se ha incrementado la proporción de jóvenes que vive en pareja, con relación a los solteros. Si se agru-

pa la población de jóvenes en solteros y no solteros (unidos) se constata que el de los solteros es el único sector que experimenta un descenso entre los años 1982 y 1992, del 25,5% al 23,7% respectivamente. En cambio la otra categoría adquiere un peso mayor, especialmente la de los varones unidos del área urbana que se incrementa de un 30,6% el año 1982 a 34,0% en 1992 (Jünemann y Pérez, 1995).

La proporción de jóvenes de sectores populares que vive en pareja es bastante superior a la de los otros sectores. Según la ENJ, a nivel de grupos socioeconómicos, los jóvenes de sectores populares casados más que duplican a los de nivel alto (25,8% frente al 11,1%). Esta diferencia se hace extraordinariamente importante en la condición de convivientes que presente el 10% de los jóvenes más pobres contra menos 3,5% de los estratos medios y 0,3% de los altos (Valdés y Díaz, op cit; INJ op. cit).

Respecto de la edad en que se comienza a vivir en pareja existe una notoria diferencia por género; mientras la mayoría de los hombres que actualmente vive en pareja, comienza a hacerlo a partir de los 20 años (sólo el 18% lo hace antes de esa edad), las mujeres en un 44,1% están viviendo en relación de pareja antes de los 20 años, siendo los 18 años la edad más frecuente (14,4%) mientras en los hombres son los 22 años (17,9%) (Valdés y Díaz, op. cit; INJ op. cit).

Una proporción importante de familias, o núcleos familiares, nace de embarazos adolescentes, con o sin presencia del padre, con las consecuencias que ello produce en la vida de todos los involucrados, especialmente de la joven y su hijo/a. La escasa estabilidad y la sexualidad ejercida sin protección adecuada por muchas parejas jóvenes tiene como resultado un alto porcentaje de hijos ilegítimos entre las adolescentes, que señala también la responsabilidad que deben asumir ellas a solas. Los progenitores de esos hijos son varones jóvenes, en una gran proporción. Los estudios hechos hasta el momento nada dicen de cómo procesan estos varones su identidad masculina y su paternidad.

Cuando los jóvenes han logrado constituir un grupo familiar tienen que hacer frente a las dificultades socioeconómicas en que viven muchos de ellos. Una proporción importante sólo logra constituir un núcleo al interior de otro hogar, especialmente en los sectores más pobres.

Con relación a los padres de los nacidos vivos de madres menores de 20 años, éstos se concentran entre los 15 y los 29 años de edad (86,4% del total). Los padres de los nacidos vivos ilegítimos, de madres menores de 20 años, en un 94,9% tenían entre 15 y 29 años de edad. Es necesario recordar que en 1993 el 25% de los hijos ilegítimos tenía una madre menor de 20 años de edad, comparada con sólo el 7,1 de los hijos legítimos (Valdés, Olavarria, Pérez de Arce, 1996)

Acerca del tipo de convivencia, según la ENJ, una gran proporción de los jóvenes (78,3%) concordó con la afirmación de que el matrimonio es un compromiso para toda la vida. Pero también una alta proporción de ellos (87,4%) estuvo de acuerdo de que cuando el amor se termina cada miembro de la pareja tiene el derecho de rehacer su vida. Esta opinión es convergente con el 72,7% que apoyó la pertinencia de una ley de divorcio.⁶ Sobre la fidelidad, algo más de la mitad (52,4%) coincidió con que la fidelidad matrimonial es un compromiso difícil de respetar, afirmación que presentó un porcentaje superior en hombres y en grupos de nivel bajo.

La evaluación de los/as jóvenes de su vida en pareja fue positiva, viviesen o no con su pareja. Los jóvenes que estaban viviendo en pareja evaluaron positivamente la calidad de ésta en áreas como comunicación, vida sexual, compartir metas e intereses, la toma de decisiones y la demostración de afecto. Al desagregar la información por nivel socio económico, hubo una leve mayor conformidad con la relación de pareja en los estratos altos que en los bajos, salvo en la vida sexual donde los jóvenes de estratos altos mostraron menor conformidad.

En cambio, la resolución de los conflictos tuvo una valoración más baja. Es así, que el ámbito que tuvo una menor evaluación relativa fue la forma de resolver los conflictos de pareja. Un 10,2% de los/as jóvenes señaló la presencia de violencia física (golpes, cachetadas), la proporción aumentó al 13% entre los que vivían en pareja, en cambio disminuyó al 7,8% en los que pololeaban. Esta situación fue más denunciada por los hombres jóvenes, que casi

6 El conjunto de información de este punto proviene de la Primera Encuesta Nacional de la Juventud.

duplicó a lo reportado por las mujeres (17,3% y 7,6% respectivamente).

La violencia física está directamente asociada al sector social. Se constató una relación inversamente proporcional entre violencia y nivel socio económico; la violencia física fue informada por sólo el 1,1% de los/as jóvenes de ingresos altos, por un 7,4% de ingresos medios y un 15,8% de ingresos bajos.

Asimismo, casi un cuarto de los/as jóvenes (24,6%) denunció la presencia de violencia psicológica en la relación de pareja (maltrato verbal, humillación, entre otros). Además, a medida que aumenta el grado de intimidad en la pareja (matrimonio o convivencia propiamente tal), se aprecia una mayor prevalencia de la violencia psicológica. Al igual que en la violencia física, esta proporción es mayor en los sectores populares; uno de cada tres jóvenes de estrato bajo con pareja, indicó violencia psicológica en su relación, mientras que uno de cada seis del nivel alto lo mencionó.

Finalmente, las mujeres reconocen que en situaciones de violencia de pareja ellas tienden a agredir, en una mayor proporción que la reconocida por los varones. (26% y 14,9% respectivamente).

f. Moratoria social de los jóvenes

Especial importancia adquiere lo que se ha denominado moratoria social, situación recurrente en la caracterización del período juvenil; ésta ha sido definida como el momento de tránsito o de espera de los jóvenes en la adquisición de los roles adultos asignados por la sociedad; el paso desde la infancia a la adultez, y con ello, el status adulto y su respectiva independencia y autonomía.

Los espacios privilegiados para la adquisición de los roles adultos, por los jóvenes populares, se ha estimado que están en torno al hogar, el colegio, la calle y el trabajo. Pero estos ámbitos pareciera que no están funcionando adecuadamente; es así, que la culminación del ciclo de educación formal y la inserción laboral no necesariamente se asocian con autonomía e independencia, respecto del hogar de origen, para el joven y la conformación de la familia propia. Por el contrario, daría la impresión que los

propios jóvenes alargan hasta las últimas posibilidades este paso (Dávila, 1995).

En este proceso se producirían profundos quiebres o desfases en los jóvenes, que se expresan en distintos ámbitos de su vida. Como el que se genera cuando comparan las aspiraciones y expectativas por el nivel educacional alcanzado y la inserción laboral posible. O al constatar los jóvenes que al acceder a un puesto de trabajo sus remuneraciones no necesariamente son suficientes para independizarse de su hogar de origen. Tampoco se correlacionaría la paternidad o maternidad prematura con la posibilidad de conformar una familia autónoma; las familias de origen se transforman, especialmente en el caso de la joven, en el refugio, dando origen al allegamiento y/o constitución de familia extendida (Dávila, op. cit.).

7. Salud

En el Informe para la Comisión Nacional de la Familia de 1993 se señala que los antecedentes relativos a la salud de los jóvenes son extremadamente pobres. Los jóvenes no son considerados en el sistema de salud pública y difícilmente acceden al sistema de salud privada, ya que no cuentan con recursos para ello. Así, la mayor parte de los problemas de salud se presentan por las dificultades de acceso a la atención necesaria. Los adolescentes son el grupo más afectado por esta situación (Valdés y Díaz, op. cit.).

Entre las situaciones que dicen relación con la salud de los jóvenes, y de las cuales hay más evidencia de su importancia en los distintos estudios existentes, están la sexualidad y la salud reproductiva, el consumo de alcohol y drogas, los accidentes y situaciones violentas y los suicidios. Sobre estos últimos dos aspectos hay muy poca información y estudios.

Especial mención merece el acceso a información y formación en temas de salud reproductiva, que es muy deficitaria y constituye una limitación a los derechos reproductivos de los jóvenes. En lo fundamental, esta situación no ha variado en los últimos años, salvo las acciones iniciadas a través de las JOCAS por la Comisión Interministerial integrado por el Programa de la Mujer del

Ministerio de Educación, el SERNAM, el Ministerio de Salud y el INJ.

a. Sexualidad y salud reproductiva

La información existente acerca de la sexualidad de los jóvenes en general y de los que están en situación de pobreza e indigencia es definitivamente parcial, por que en Chile no se dispone de estudios nacionales sobre la sexualidad de los jóvenes. (Valdés, Olavarría y Pérez de Arce, op. cit.; Valdés, Weinstein y Lecourt, 1997; Rossetti, 1997). No existe, como en otros países, una Encuesta Nacional de Fecundidad, que entregue información representativa de todo la población sobre comportamientos y actitudes relativas a la sexualidad. Los estudios realizados se han focalizado en Santiago, especialmente en sectores de clase media y clase media baja, y en algunas áreas rurales. Pese a ello se puede desprender que es posible afirmar que existen importantes cambios en la forma de vivir e interpretar la sexualidad.

La Encuesta Nacional de Juventud del año 1993 consulta, entre otros aspectos, sobre la sexualidad y posibilita, como se mencionó antes, tener información extrapolable a un universo mayor de jóvenes.

Dos tercios de los jóvenes entre 15 y 29 años han tenido relaciones sexuales, según la ENJ; entre las mujeres este porcentaje baja al 58,8% y entre los varones se incrementa al 73,6%. Más de la mitad de los/as jóvenes (57,7) que ha tenido relaciones sexuales, señaló que su primera experiencia sexual fue antes de los 17 años.

Como es de esperar, entre los/as jóvenes que han tenido relaciones sexuales, la vida sexual activa se incrementa a medida que aumenta la edad; de un tercio que había tenido relaciones sexuales entre los menores de 20 años; a algo más de dos tercio (73,7%) entre los que tenían de 20 a 24 años y hasta casi la totalidad (92,7%) de los mayores de 24 años.⁷

7 El conjunto de información de este punto proviene de la Primera Encuesta Nacional de la Juventud.

Para los varones esta tendencia se acentúa. El 43,6% de los hombres menores de 20 años había tenido relaciones, este valor aumentó a 84,4%, en los de 20 a 24, y a 94,7% entre los mayores (25 a 29 años)

Casi tres cuartas partes de los/as jóvenes que había iniciado su vida sexual mencionaron que mantuvieron a lo menos una relación al mes en los seis meses previos a la aplicación de la ENJ. porcentaje que fue del 58,8% en los adolescentes. Estos valores son mayores al analizar la actividad sexual de los varones, en ellos la frecuencia se incrementó a medida que aumentaba la edad; habían tenido relaciones a lo menos una vez al mes el 60,3% del tramo menor (15 y 19 años), el 72,5% del intermedio (20 a 24 años) y el 85% del tramo mayor, entre 25 y 29 años.

Al evaluar su vida sexual, más del 75% de los varones de 20 a 29 años que tenía pareja la calificó de buena o superior (bueno, muy bueno, excelente).

Acerca del uso de métodos anticonceptivos por los jóvenes, diversos estudios señalan que se presentan dos situaciones; una está referida al uso de anticonceptivos en la primera relación sexual y la otra a su uso habitual. En general, queda de manifiesto que la falta de acceso a información, anticonceptivos, programas de apoyo, es más dramático en el primer caso.

Los resultados de la ENJ indican que una alta proporción de jóvenes usó algún método anticonceptivo en su última relación sexual. Cuatro de cada cinco jóvenes señaló que había utilizado algún método anticonceptivo en su última relación sexual, sólo el 20,7% no lo hizo. Este porcentaje fue mayor en los varones de 15 a 24 años cualquiera fuese su nivel socio económico. Los métodos más usados fueron el DIU (21%), las píldoras (20%) y los condones (15%). Métodos naturales fueron empleados por el 7% de las parejas. Del grupo que utilizó preservativos en su última relación sexual, los jóvenes del sector alto casi cuadruplican a los de sectores populares (40,8% y 10,9% respectivamente).

Es conveniente tener presente que métodos como el DIU y las píldoras son de uso femenino, en cambio el condón es principalmente de varones. Si se analiza la proporción de varones de sectores populares que afirma usar directamente métodos anticonceptivos se llega a que una proporción muy baja, y en consecuencia muy alta la de aquellos que no los usa, dándole esta responsabilidad a la mujer.

Hoy día la responsabilidad de un embarazo está centrada fundamentalmente en la mujer; es ella la que a través del uso de anticonceptivos puede de alguna manera regularlo. El varón, salvo un pequeño porcentaje, no lo asume como un comportamiento que lo obligue. Si la joven no está consciente de la necesidad de usar ella algún anticonceptivo, al tener relaciones sexuales, hay una gran posibilidad de que quede embarazada. Pero para tomar una decisión informada ella debe tener conocimiento, tanto del comportamiento de su cuerpo como de las distintas formas en que puede prevenir el embarazo y si opta por algún método anticonceptivo poder acceder a él. Desgraciadamente, cuando hay algún programa en salud de sexualidad y salud reproductiva en algún hospital o servicio de salud, éstos tienden a atender a adolescentes embarazadas.

De allí que no sea raro entonces, que actualmente sean problemas de primera importancia el embarazo adolescente y el incremento relativo de los nacimientos entre adolescentes. A pesar de que la tasa específica de fecundidad de este grupo ha tenido un progresivo descenso, se ha incrementado el peso relativo de los nacimientos de madres menores de 20 años y ha llevado a los especialistas a considerar el embarazo en la adolescencia como un problema social (Valdés, Olavarría y Pérez de Arce; Valdés, Weinstein y Lecourt, op. cit.).

Es importante tener presente, como se mencionó antes, que los padres de los nacidos vivos de madres adolescentes (menores de 20 años) se concentran entre los 15 y los 29 años. Por tanto, son también varones adolescentes y adultos jóvenes una proporción importante de las parejas de estas madres adolescentes.

Una de las consecuencias más lamentables del embarazo no deseado en los jóvenes es el aborto. El aborto, la interrupción voluntaria del embarazo, es ilegal en Chile. En términos de información, sólo existe el registro de aquellos que terminan con hospitalización o muerte de la mujer que se lo ha practicado. Según criterios del Alan Guttmacher Institute se estima en un total de 160.000 abortos anuales en Chile -uno de cada tres embarazos termina en aborto-, los que se producen en mayor medida entre las jóvenes de 15 a 29 años. En 1988 representaban el 61% de las hospitalizaciones por abortos (espontáneos o provocados) (Valdés, Weinstein y Lecourt, op. cit.).

La mitad de los/as jóvenes opinó que el aborto no debe permitirse bajo ninguna circunstancia, para algo menos de la otra mitad se debe permitir pero en casos especiales. El 5% restante señaló que se le debe permitir a toda mujer que lo desee. Los que opinaron que no se debe permitir bajo ninguna circunstancia eran, proporcionalmente, más numerosos entre los adolescentes (55,2) y los sectores bajos (61,8%). Para los que creían que es posible el aborto en determinados casos, éste lo sería cuando la vida de la madre corra peligro (91,2%), en el caso de que el embarazo fuese fruto de una violación (71,15), si existiese una malformación grave de la criatura por nacer (60,3%), cuando la madre tenga SIDA (63,8%), y el 20% por condiciones de pobreza extrema (INJ, op. cit).

En consecuencia el aborto, masivamente no deseado y sólo aceptado en casos muy especiales, es una situación que afecta a las mujeres jóvenes en particular, indicando la precaria situación de los derechos reproductivos de las jóvenes, en cuanto al acceso a formas preventivas de control de su fecundidad (Valdés y Díaz; Valdés, Weinstein y Lecourt, op. cit.). Es llamativa la inexistencia de información estadística posterior al año 1992 respecto de abortos, pese a la magnitud del problema.

Otra de las consecuencias de los embarazos no deseados es la cantidad de hijos nacidos fuera del matrimonio (hijos ilegítimos). También es posible apreciar una mayor mortalidad de los hijos ilegítimos nacidos de madres adolescentes, situación que se repite con el estado nutricional de esos niños medido en peso al nacer (Valdés y Díaz, op. cit.; Valdés y Faúndez, 1995).

No hay que olvidar que si bien son las mujeres las que se embarazan y en ocasiones abortan, hay varones que han sido y/o son su pareja en la relación sexual que dio origen a esa situación. Hasta ahora se sabe muy poco de estos hombres.

Tanto el aborto como el embarazo y fecundidad adolescente son situaciones complejas, donde influyen diversos factores de índole personal, cultural y social. Sin embargo el más grave, como se señaló, es la limitación que se hace al ejercicio de los derechos reproductivos por los jóvenes, en el sentido de restringirles el acceso a información y métodos de control de fecundidad y, por tanto, a decidir sobre la concepción de hijos deseados. Muchas veces los jóvenes y especialmente las jóvenes se ven enfrentados a un cambio en su etapa del ciclo de vida para el que no están

preparados; adolescentes que se transforman en adultos/as en pocas semanas.

La preocupación sobre el SIDA está, asimismo, presente en los jóvenes. La ENJ preguntó sobre alternativas para prevenirlo. La afirmación más frecuente fue la de mantener relaciones con una sola pareja. A medida que aumenta la edad fue mayor la proporción de jóvenes que lo señaló; así lo mencionó el 53% de los menores (15 a 19 años), el 60,6% de los intermedios (20 a 24 años) y el 63,0% de los mayores (25 a 29 años). Las otras respuestas más frecuentes para prevenir el SIDA fueron las de: evitar el contacto sexual con prostitutas, (aproximadamente el 15%); usar condón en las relaciones fuera de la pareja (en torno al 10%); reducir el número de parejas sexuales (8,1 y 6,1% para los de 20-24 y 25-29 años respectivamente). (INJ, op. cit.).

b. Consumo de alcohol y drogas

El consumo de alcohol y droga, especialmente la marihuana y en algunos casos la pasta base, está presente en la vida de los/as jóvenes y está asociado al sector social al que ellos pertenecen. De acuerdo a la ENJ, casi un cuarto de los/as jóvenes ha probado algún tipo droga en algún momento de su vida. Este porcentaje se elevó a más de un tercio (35,2%) en los varones y bajó al 13% en las mujeres. En los adolescentes este valor fue del 18% y en los mayores de 19 años subió al 27%. Su momento de iniciación fue principalmente en la adolescencia. Esta proporción fue mayor en los jóvenes del grupo socioeconómico alto.

De los jóvenes que habían probado drogas, el 85,8% de los varones señaló que su primer acercamiento a las sustancias psicotrópicas fue antes de los 18 años, en plena adolescencia, fundamentalmente con marihuana, mientras que en las mujeres bajó al 75% (INJ, op. cit.).

La presencia de alcohol y drogas está relacionada con el sector social de los jóvenes. En los jóvenes de sectores populares esta situación se triplica con relación a los altos. En los sectores altos se presentó en un 3,2%, en los medios se duplicó (6,2%) y en los bajos subió al 10,6%.

Las razones más importantes que los jóvenes señalan para el consumo de drogas son los problemas familiares, los ambientes

o grupos que se frecuentan, la imitación a los amigos, la búsqueda de emociones fuertes y el reducido espacio físico disponible.

La falta de espacio físico, con relación al alcohol y las drogas, afecta fuertemente a los sectores populares y su mención casi triplicó a los del sector alto. Esto fue mencionado por el 13,4% del grupo socioeconómico alto, se duplicó en el medio (24,6%) y triplicó en el bajo (36%) (INJ; op. cit.).

c. Participación social y opinión sobre lo público

En los últimos años se ha encontrado niveles de asociatividad en sectores populares superiores al 40%, especialmente en las organizaciones de tipo cultural. Esta vitalidad de las asociaciones en los lugares estudiados revelaría la extensión de los lazos de sociabilidad más allá de la familia inmediata (CNSP, op. cit.).

Esta misma situación se refleja en una proporción considerable de los/as jóvenes que participa en grupos organizados. Así lo manifestó más de la mitad de los/as jóvenes entrevistados, en la ENJ, que señaló participar en clubes deportivos, grupos culturales, de iglesia, juveniles, scouts, de diversas expresiones artísticas, juntas de vecinos y organizaciones barriales. Una situación semejante se ha observado en otros estudios, en diversas localidades del país (Olavarria y Molina, 1987).

Varios estudios han profundizado acerca de la organización de los/as jóvenes, su calidad de actores sociales, su participación ciudadana, la representación que tienen de distintos ámbitos públicos y su opinión sobre ellos. Todos estos estudios reconocen, de diversas maneras, la presencia de opiniones críticas hacia las principales instituciones del país.

La ENJ señala que la mayoría de los/as jóvenes desconfía parcial o totalmente de las instituciones y actores sociales tradicionales. Casi un tercio desconfía absolutamente de la Iglesia, Gobierno, alcalde de su comuna, senadores y diputados, partidos políticos, carabineros, Investigaciones, FF.AA., empresarios, sindicatos, televisión, radio y diarios. El nivel de desconfianza tiene una relación directa con el grupo socio económico de pertenencia: a mayor exclusión del/a joven, mayor desconfianza. Siendo, por tanto, los/as jóvenes populares los/as que más lo expresan y

señalan un grado mayor de escepticismo ante estas instituciones (INJ, op. cit.).

Un estudio, sobre representaciones que los jóvenes tienen de su municipio (La Granja, San Ramón y El Bosque), reconoce diversas versiones que recogen la valoración que hacen de la municipalidad. Sólo una de estas versiones visualiza a la municipalidad como un ente colaborador y es formulada por los jóvenes caracterizados como emprendedores; las seis restantes la representan como inoperante, mafia municipal, benefactora, con pecado original, irrelevante y feudal (Martínez y Rodríguez, 1993).

Difícilmente se podría suponer que los/as jóvenes tengan opiniones distintas a las antes indicadas. Si se hace un pequeño balance de lo observado en los ámbitos de la vivienda y su hábitat, de los espacios de convivencia, redes sociales que le permitan un desarrollo personal y autonomía; de la salud, en particular de la sexualidad y la salud reproductiva, del alcoholismo y la drogadicción; de los accidentes y situaciones violentas, entre las que obviamente está la delincuencia juvenil; de los niveles de escolaridad alcanzado y de la calidad de esa educación; de la posibilidad de incorporarse al mundo del trabajo y permanecer en él, es muy difícil que los jóvenes y especialmente los de sectores populares tengan opiniones favorables de las instituciones nacionales y sus autoridades.

III Reflexiones finales

Los varones adultos jóvenes de sectores populares, de acuerdo a los estudios analizados, forman parte de las personas más carenciadas dentro del contexto social urbano chileno. En todos los ámbitos estudiados se constatan diferencias originadas por su situación de indigencia y pobreza, con relación al resto de los jóvenes. Su precaria calidad de la vida, sin lugar a dudas, debe estar afectando su intimidad y su vida cotidiana.

Estos jóvenes, padres de familia y jefes de hogar en muchos casos, de alguna manera hacen frente a la pobreza y reafirman sus identidades de varones capaces de establecer relaciones de pareja, convivir con sus mujeres, así como de formar una familia y mantenerla responsablemente.

Pero cómo enfrentan esta situación, a primera vista tan contradictoria, entre sus condiciones de vida, la búsqueda de autonomía, la vida de pareja y la paternidad. Cuáles son los mandatos sociales que están presentes en la forma de ser hombre, cuáles son sus vivencias, sentires subjetivos y prácticas.

De los aspectos destacados, en los estudios analizados, emerge un conjunto de preguntas en torno a los jóvenes adultos de sectores populares. Entre ellas mencionamos algunas que nos parecen de gran relevancia, y que dicen relación con los temas profundizados.

- Las calles donde viven los jóvenes, las esquinas de la población, las canchas de fútbol, alguna plaza -cuando la hay- son mencionados en los estudios como importantes lugares de encuentro de los jóvenes en su vida cotidiana. ¿Qué significa efectivamente la calle para los varones? ¿Qué aprendizajes hacen allí? ¿Tiene que ver la calle con sus formas de ser varones, de buscar autonomía, de establecer relaciones de pareja?
- Un porcentaje importante de los jóvenes afirma rechazar los mandatos sociales que dicen que el hombre es de la calle y la mujer de la casa. ¿Son efectivamente rechazados por los varones de sectores populares dichos mandatos? ¿Cómo viven su masculinidad, su relación de pareja y paternidad?
- Los estudios señalan que los jóvenes sienten que es importante la relación con sus padres, aunque existe más cercanía con la madre que el padre. Pero hay al menos dos ámbitos en que expresan diferencias con los padres: la sexualidad y la crianza de los hijos. Por qué se producen esto desacuerdos. ¿Cómo los explican y sienten los propios jóvenes? ¿Por qué ellos quieren ejercer vivenciar otra forma de ser padre/varón con sus hijos?
- Según algunos de los estudios, los padres populares no tienen exigencias de proyecto de futuro, sólo aspiran a que los hijos los superen y salgan de la pobreza. ¿Han cambiado esas exigencias y expectativa en los varones adultos actuales? De ser así, ¿Cómo ha afectado esta falta de proyectos en su vida adulta?
- Los jóvenes más carenciados no logran terminar, en promedio, la enseñanza básica. Tienen un nivel educacional menor

que los jóvenes de mayores ingresos. El interrogante que se plantea es cómo afecta esta situación a los procesos identitarios de estos varones.

- Los conocimientos y capacidades logradas por estos jóvenes de alguna manera están asociados al nivel escolar alcanzado. ¿Les afecta en su vida de varones adultos el hecho de tener casi un nivel de educación menos?
- El nivel educacional y la capacitación ocupacional de estos hombres jóvenes se traduce en puestos de trabajo inestables con remuneraciones bajas. ¿Cómo logran cumplir con el mandato de que los varones deben ser los proveedores del hogar? ¿Qué sienten ellos, como hombres, al tener que trabajar en condiciones precarias, sin estabilidad laboral, con remuneraciones que son inferiores a sus necesidades mínimas y asegurar que su hogar, del cual son sus jefes, tenga los medios para sobrevivir?
- Los jóvenes populares comienzan a convivir con su pareja a más temprana edad que el resto de los jóvenes. El período de pololeo es menor que en los jóvenes de sectores sociales más altos. Su fecundidad es más alta, el uso de anticonceptivos es más bajo y son pocos los varones de sectores bajos que usan ellos preservativos. De los estudios se desprende que la pobreza estaría asociada a esos problemas, pero ¿sólo la pobreza tiene que ver con ello, o también hay una cuestión de género que tiene que ver con ser varón, en el ámbito de los afectos y la sexualidad?
- Pese a la precariedad de los trabajos y a los bajos ingresos, estos jóvenes constituyen su núcleo familiar, muchos viven como allegados en hogares de algunos de los padres, parientes o amigos. ¿Qué los lleva a iniciar la convivencia con una mujer, tener hijo/a/s y formar una familia en estas condiciones? ¿Qué significa para ellos mantener la relación de dependencia con sus familias de origen? ¿Les afecta en algo su estima y condición de jefes de hogar, que se supone deben tener los varones?
- En el campo de los afectos, los jóvenes visualizan el matrimonio como una relación para toda la vida, pero a la vez indican que si el amor se acaba los miembros de la pareja tienen derecho a rehacer sus vidas, y en ese sentido estiman

mayoritariamente necesaria una ley del divorcio. ¿Qué significa para los jóvenes varones el matrimonio?

Bibliografía

- Agurto, Canales y de la Maza (eds.) **Juventud chilena: razones y subversiones**. ECO, FOLICO, SEPADE. Santiago de Chile, 1985.
- Agurto, I. y G. De la Maza *Ser joven poblador en Chile hoy*. Pp 57 - 71. En: Agurto, Canales y de la Maza (eds.) **Juventud chilena: razones y subversiones**, ECO, FOLICO, SEPADE. Santiago de Chile. 1985.
- Agurto, Irene **La juventud popular: elementos para comprenderla**. Documento de Trabajo N° 16, Serie Educación y Solidaridad, ECO, Santiago, 1984.
- Asún, D. *La juventud marginal y la salud mental*. En: Franco, R. y otros **La juventud marginal y su papel en el proceso de cambio social**. Vicaría Sur, Santiago, 1980.
- Asún, R. *Juventud y familia en la década de los 90*. En: ISPAJ. **Los jóvenes estudiantes de Santiago y su visión de mundo**, Santiago, 1993.
- Bartsch, U. y P. Tudela (eds.) **Políticas para la juventud chilena en los 90: paradigmas sociales, identidad y participación**. Konrad-Adenauer-Stiftung, CPU, Fundación Eduardo Frei, Instituto Chileno de Estudios Humanísticos. Santiago de Chile, 1995.
- Campero G. **Entre la sobrevivencia y la acción política: las organizaciones de los pobladores**. 1987.
- CEPAL **La juventud en América Latina y el Caribe**. Naciones Unidas. 1985.
- CERC **Jóvenes chilenos, estudios y encuestas**, Santiago de Chile. 1992.
- CERC, ICHEH. **La familia en Chile: aspiraciones, realidades y desafíos**. CERC, ICHEH, Santiago de Chile, 1992.
- Connelly, Thomas John. **Popular culture and the young working class family**, Santiago de Chile, 1986. Austin. University of Texas at Austin, 1987.
- Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza **Encuesta sobre oportunidades y disponibilidades de los pobres. Resultados preliminares**. CNSP, Santiago de Chile, 1996.
- Corporación Libertas. **Igualdad de oportunidades para la juventud**. Corporación Libertas, Santiago de Chile, 1990.

- Cortés, Flavio. *Juventud, organizaciones sociales y contexto comunal*. En: Charlín, M. y S. Rojas **Organizaciones sociales y medio ambiente**. FLACSO, Santiago de Chile, 1994. pp. 29-32.
- Cortés, F. y D. Siessus **Situación, hábitos y opiniones de los jóvenes en Chile. Una aproximación estadística**. INJ, Santiago de Chile, 1992.
- Cottet, P. Pablo *La vida juvenil: encrucijada del tiempo social* pp. 299 - 307. En: Instituto Nacional de la Juventud (INJ), Varios autores. **Primer informe nacional de juventud**. INJ, Santiago de Chile, 1994.
- Cottet, P. y L. Galván **Los jóvenes: una conversación social por cambiar**. ECO, Santiago, 1993.
- Covarrubias, P., M. Muñoz., L. Poblete y C. Reyes. *Los jóvenes universitarios y la sexualidad*. En: **Estudios Sociales CPU, Santiago de Chile, No.66, 1990**, pp. 129-164.
- Dávila, Oscar. *Juventud popular: transitando por el trapecio ¿con red o sin ella?* En: **Ultima Década**, Santiago de Chile. N° 3, 1995, pp.43-60.
- FLACSO-Chile. **Los jóvenes en la comuna de Valparaíso: percepciones y opiniones 1992**. FLACSO, Santiago de Chile, 1992.
- FOLICO. **Juventud urbana y exclusión social**. Varios autores. Editorial Humanitas, Buenos Aires, 1990.
- Fuentes, Claudio. **Los jóvenes y el servicio militar obligatorio: estudio de encuestas de opinión pública**. En: FLACSO-Chile, Fuerzas Armadas y Sociedad, Santiago de Chile, N° 2, 1993, pp. 27-36.
- Fuentes, C., M. Weinstein y otros **¿Todo pasando...? Catastro de iniciativas juveniles en sectores populares**. *Informe Narrativo*. INJ, FLACSO, 1996.
- Fundación Nueva América. **Visión de los jóvenes ante la política: una lectura desde las utopías de los jóvenes para comprender las antipatías ante la política**. Fundación Nueva América, Santiago de Chile, 1995.
- Garretón, Manuel Antonio. **Problemas y desafíos en la participación política de los jóvenes**. En: FLACSO-Chile, Serie Estudios Sociales, N° 17, Santiago de Chile, 1991.
- Generación compiladores **Los jóvenes en Chile hoy**. CIDE, CIEPLAN, INCH, PSI, PIRQUE, SUR, Santiago de Chile, 1990.
- González, Luis Eduardo. **Juventud en Chile: fichas analíticas y materiales de trabajo**. PIIE, Santiago de Chile, 1985.
- González, Sergio. *Jóvenes de los 90: su construcción de identidad y participación social*, pp. 243 - 253. En: Bartsch, U. y P. Tudela (eds.) **Políticas para la juventud chilena en los 90: paradigmas sociales, identidad y participación**. Konrad-Adenauer-Stiftung,

- CPU, Fundación Eduardo Frei, Instituto Chileno de Estudios Humanísticos. Santiago de Chile, 1995.
- Instituto Nacional de la Juventud (INJ). **Informe general con los resultados preliminares de la Primera Encuesta Nacional de Juventud**. INJ, Santiago de Chile, febrero de 1994, pp. 26 y cuadros anexos (a).
- Instituto Nacional de la Juventud (INJ) Varios autores. **Primer informe nacional de juventud**. INJ, Santiago de Chile, 1994, pp. 445 (b).
- Instituto Nacional de la Juventud (INJ). **Estudio exploratorio: Visión del mundo adulto con respecto a los jóvenes en la cultura urbana chilena**. INJ, Santiago de Chile, 1996, pp. 209 y anexos. (c)
- Insunza, J., R. Solari y E. Valenzuela. **Antecedentes para la comprensión de la juventud chilena actual**. Documento de trabajo, SUR, Santiago, 1981.
- Johnson, Holly. **La juventud popular en Chile y el movimiento social**. FLACSO-Chile, Santiago de Chile, 1985.
- Jünemann, L. y J. Pérez. *Consideraciones demográficas sobre los jóvenes en Chile*, pp. 209-222. En: Bartsch, U. y P. Tudela (eds.). **Políticas para la juventud chilena en los 90: paradigmas sociales, identidad y participación**. Konrad-Adenauer-Stiftung, CPU, Fundación Eduardo Frei, Instituto Chileno de Estudios Humanísticos. Santiago de Chile, 1995.
- Lira, E. y P. Morel. **Pautas de sexualidad y socialización en adolescentes: el grupo de pares**. Tesis para optar al título de sociólogo. Escuela de Sociología, Universidad de Chile, 1983.
- Martínez, J. y E. Valenzuela. *Juventud chilena y exclusión social* pp. 95-107. En: **Revista de la Cepal, Santiago de Chile. No 29**. 1986.
- Martínez Oyarce, José y Mauricio Rodríguez Vásquez. **Palabra joven. La representación social de las municipalidades en jóvenes pobladores urbanos**. Tesis para optar al título de sociólogo. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Sociales, Escuela de Sociología. Diciembre de 1993.
- MIDEPLAN, **Realidad económico-social de los hogares en Chile. Algunos indicadores relevantes**. Encuesta CASEN 1992 y 1994, MIDEPLAN-UNICEF. Santiago de Chile, 1996.
- MIDEPLAN, UNICEF **La impresión de las cifras: niños, mujeres, jóvenes y adultos mayores**. MIDEPLAN-UNICEF, Santiago de Chile, 1993.
- Municipalidad de Ñuñoa y FLACSO-Chile **Los jóvenes en la comuna de Ñuñoa: percepciones y opiniones**. Municipalidad de Ñuñoa y FLACSO-Chile. Santiago de Chile, 1991.
- Olavarría, J. Y R. Molina. **Contémonos y contemos**. Censo juvenil de Yungay, Portezuelo y Pemuco, provincia de Ñuble. INPRICED, Chillán, 1997.

- Opazo, **Andrés Escuchando a la juventud poblacional**. CED, Santiago de Chile, 1991
- Oyarzún, A., P. Quintana y C. Silva **Roces del presente entre esquinas techadas**. CIDPA, Viña del Mar Chile, 1993.
- Parker, C Y P. Salvat (comp.) **Formación cívico - política de la juventud. Desafío para la democracia**. Las producciones del Ornitorrinco, Santiago, 1992.
- PARTICIPA **Los jóvenes en la política**. PARTICIPA, Santiago de Chile, 1991. Serie Documentos de Estudios N° 4, pp. 106.
- Peretiatkowicz, J. A. **Participación, desarrollo y paz: un estudio sobre los jóvenes pobladores de Santiago**. Arzobispado de Santiago, Área de Estudios. Santiago, 1985
- Peretiatkowicz, J. A. **Jóvenes pobladores de Santiago**. Vicaría de la Pastoral Juvenil. 1985
- Reinoso, Alejandro *Jóvenes de los 90: datos de un mosaico en busca de un sujeto social* pp 25-68 En: Instituto Nacional de la Juventud (INJ) Varios autores. **Primer informe nacional de juventud**, INJ Santiago de Chile, 1994.
- Rossetti, J. **Sexualidad adolescente: un desafío para la sociedad chilena**. DIBAM, Santiago de Chile, 1997.
- Salas, Julio. *Las invitaciones socializadoras en el trayecto juvenil* 279-289. En: Instituto Nacional de la Juventud (INJ) Varios autores **Primer informe nacional de juventud**, INJ. Santiago de Chile, 1994.
- Sharim, D., U. Silva, A. Rodó y D. Rivera **Los discursos contradictorios de la sexualidad**. Ediciones SUR, Santiago de Chile, 1996.
- SUR. *Nuevos actores: mujer y juventud*. En: **Proposiciones**, Santiago de Chile, N° 24, 1994 pp. 271-326.
- Tijoux, M. E. *Jóvenes pobres en Chile nadando en la modernidad y la exclusión*. pp. 27-42 En: **Ultima Década N°13** (Chile) 1995
- Última Década **Jóvenes: ¿promoción y desarrollo?** CIDPA. Viña del Mar. Año 3, N° 13, mayo, 1995.
- Valdés, T. y M. Díaz **Situación social y económica de los jóvenes y su resonancia en la vida familiar**. Documento preparado para la Subcomisión Socioeconómica de la Comisión Nacional de la Familia, FLACSO, Santiago, 1993.
- Valdés, T y A. Faúndez **Diagnóstico de salud reproductiva en Chile**. Foro Abierto de Salud y Derechos Reproductivos. Santiago de Chile, 1995.
- Valdés, T., J. Olavarria y M. Pérez de Arce. **Antecedentes para el análisis de la situación de la adolescente embarazada en el sistema escolar**. Ministerio de Educación - Instituto de la Juventud - FLACSO, Santiago de Chile, 1996.

- Valdés, T., M. Weinstein y Y. Lecourt **Salud sexual y reproductiva de los adolescentes. Informe Nacional.** FLACSO, Santiago de Chile, 1997
- Valenzuela, E. **La rebelión de los jóvenes.** Ediciones Sur, Santiago, 1984.
- Valenzuela, E. **Los jóvenes chilenos y la crisis de la modernización.** En: Colegio de México, Estudios Sociológicos, México N° 12, 1986, pp. 399-418
- Vives, C. **Crisis en la familia popular y su visión de futuro.** Centro Bellarmino Departamento de Investigaciones sociológicas Santiago, 1983.
- Weinstein, J. Juventud urbano - popular y familia, pp 72 - 87. En: Agurto, Canales y de la Maza (eds.) **Juventud chilena: razones y subversiones**, ECO, FOLICO, SEPADE. Santiago de Chile, 1985.
- Weinstein, J. **La otra juventud: La juventud en sectores de extrema pobreza**, CIDE. Chile, 1985
- Weinstein, J. **La juventud urbano poblacional vista desde la sociología**, CIDE. Chile, 1985.
- Weinstein, J. **Los jóvenes y el Estado una relación difícil.** Chile, 1990
- Weinstein, J. **Los jóvenes pobladores en las protestas nacionales (1983 - 1984) Una visión sociopolítica**, CIDE. 1989.
- Weinstein, J. R. Aguirre y A. Téllez. *Los jóvenes dañados. Una revisión de las conductas problemas de la juventud popular.* En: **Generación Los jóvenes en Chile hoy**, CIDE, CIEPLAN, INCH, PSI, SUR (eds.). Chile, 1990
- Weinstein, Marisa **La juventud en los textos: una biografía reciente** FLACSO-Columbia University. Santiago Chile, 1987

Crisis, conflictos y soluciones parciales en las universidades chilenas¹

Manuel Antonio Garretón M.

A mediados de 1997 estallaron conflictos en las universidades estatales, originados básicamente por la FECH y el conjunto del movimiento estudiantil. Iniciado con una petición de renuncia del Rector de la Universidad de Chile, siguieron tomas de locales y movilizaciones que involucraron también al gobierno y culminaron en un acuerdo entre autoridad académica y estudiantes que establecía un sistema de discusión tri-estamental del proyecto de universidad y sus estatutos y un referéndum sobre las opciones en debate.

Más allá de las declaraciones y discursos, movilizaciones y medidas reactivas que caracterizaron la situación por la que pasaron las universidades chilenas en 1997, se hace necesario un análisis de su significado que acepte su complejidad y multidimensionalidad, no siempre presente en las percepciones de sus propios protagonistas. Como todo análisis, lo que proponemos es discutible y refutable. Al menos, intenta desarrollar una perspectiva, desde un ángulo sociológico, que no se identifique globalmente con ninguna de las posiciones en conflicto, permitiendo ordenar y clarificar los diversos elementos en juego, precisamente para facilitar tomas de posiciones que no pueden sino también ser complejas y polivalentes.

1 Este artículo es una versión revisada y actualizada del publicado en El Mercurio, Suplemento Artes y Letras, 29 de Junio de 1997, con el título "Las tres dimensiones del conflicto universitario".

A nuestro juicio, en la crisis y conflicto de las Universidades que estallaron a mediados de 1997, hay al menos tres dimensiones que se combinan y que no pueden reducirse una a otra. La primera se refiere a la crisis de la Universidad y la educación superior, la que a su vez tiene una dimensión epocal universal y otra nacional que se superponen y que trataremos por separado. La segunda tiene que ver con el carácter de los problemas y conflictos socio-políticos en nuestro país. La tercera tiene que ver con la dinámica propia del conflicto universitario y los rasgos específicos de sus protagonistas, especialmente del movimiento estudiantil.

La problemática epocal de la universidad

La sensación que emerge de las declaraciones y propuestas en torno al conflicto universitario, es que sus diferentes actores y protagonistas se han movido con un concepto de Universidad que corresponde a otra época u otro tipo de sociedad. Es decir, no se ha hecho la refundamentación o refundación de la idea de Universidad para la sociedad contemporánea.

Las sociedades históricas que conocemos no son más la expresión, factual o referencial, de algún tipo único de Sociedad Industrial de Estado Nacional, sino que se combina con éste, en una creación nueva para cada país concreto, la Sociedad Post-industrial Globalizada. Al primer tipo societal correspondían ciertas instituciones, entre ellas las educativas donde se inscribe la Universidad, como un espacio único en que coinciden la transmisión de una herencia cultural universal y local, la producción de conocimientos y la formación de las generaciones jóvenes tanto en sus dimensiones general como profesional. Del mismo modo que el concepto de trabajo y producción y la organización de éstos está cambiando radicalmente en relación a la sociedad industrial (piénsese en la robótica, la informática, las nuevas forma de comunicación, etc), o que el concepto de política cambia por efectos de la transformación de los Estados y la explosión a la vez de la globalización y de las identidades particularistas en todas partes del mundo, o que la sociedad deja de estar organizada solo en torno a grandes clases sociales definidas en la producción o en el control de recursos estatales o que la modernidad aparece

diversificada en diversos modelos de socio-culturales y deja de identificarse con un tipo particular de modernización, cabe pensar en la profunda transformación de las instituciones culturales, educativas y científicas.

En otras palabras, en la medida que las sociedades contemporáneas dejan de definirse por la correspondencia, aunque fuera contradictoria, entre una forma de producción o economía, de organización social y política y una dimensión cultural, que caracterizó al tipo societal nacional industrial, las instituciones que asumían en el nivel educativo y cultural tal correspondencia, no pueden ser las mismas. Hoy ya no puede identificarse, exclusivamente, las juventudes universitarias cada vez más amplias, heterogéneas y diversificadas con un modelo de movilidad social o una elite dirigente, ni la enseñanza profesional con el desempeño ocupacional, ni la producción y difusión de conocimientos o la elaboración y debates de ideas con la organización propia de las Universidades.

En este sentido, la Universidad, tal cual la conocemos, distinta de la medieval por ejemplo, es una institución histórica propia de los Estados nacionales de sociedad industrial, es decir, de un tipo de sociedad que ya ha dejado de ser el único. Las prácticas, ritos, instituciones, normas y formas organizativas de las universidades son herencia de ese tipo societal y eso es lo que las hace ver muchas veces como "jurásicas" y dispensables. No soy de los que piensan que la Universidad va a desaparecer como institución y creo en su indispensabilidad hoy y mañana, pero creo también que la Universidad del futuro, y su centralidad en las sociedades, será muy distinta de la que conocemos, aunque no sepamos cómo será. Y en este sentido, las sociedades históricas no han pensado ni desarrollado aun el tipo de institución universitaria que corresponderá a la combinación del tipo societal industrial nacional con el post industrial globalizado. Es decir, no se ha refundado la Universidad y ella, en todas partes del mundo parece ser un símbolo clásico de una sociedad que desaparece más que una institución del futuro.

En síntesis, hay una problemática universal de refundación de la idea de Universidad y de discusión de su centralidad en la sociedad, que está detrás del malestar y los conflictos actuales. Y este debate no se ha hecho en nuestro medio y también ha estado ausente del conflicto vivido en 1997.

La crisis del sistema de educación superior y las universidades chilenas

Sobre este trasfondo, de carácter más o menos universal pero que tiene sus implicancias en cada situación histórica, es que hay que ubicar la especificidad de la crisis del sistema de educación superior y universitaria en Chile, que afecta a mi juicio a todos sus componentes, estén o no involucrados en los conflictos inmediatos.

Recordemos que el sistema de educación superior y universitario chileno sufrió una profunda transformación a comienzos de los ochenta bajo el régimen militar. Los principios que presidían tal transformación eran, por un lado, la diversificación del sistema creando tres niveles (Universidades, Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica). Por otro lado, la generación de un nuevo ámbito de Universidades privadas y, finalmente, el concepto de auto financiamiento y de predominio de mecanismos de mercado en el conjunto del sistema. Sin detenernos en las intenciones que guiaban esta transformación, ni en el detalle de las medidas y modalidades con que fue implantado el modelo, cabe evaluar sus efectos y resultados al terminar el régimen militar. Hay que reconocer, en el lado positivo, la expansión de la oferta en educación superior y la oportunidad de creación de algunas Universidades particulares de cierta calidad y potencialidad. Pero, en general, los efectos de este modelo fueron básicamente perversos y, en vez de solucionar alguna crisis de arrastre, la profundizaron y generaron nuevas crisis.

Así, a comienzos de los noventa se tenía un sistema inorgánico y anárquico con una expansión desmesurada de Universidades privadas y carreras sin bases serias de desarrollo, con pésimos mecanismos de control y evaluación, con componentes mal definidos y aprisionados en una visión de libre mercado estrecha y sin relación entre ellos, como lo que ocurría con los Centros de Formación Técnica y los Institutos Profesionales o con la definición arbitraria de algunas carreras como propiamente universitarias. A su vez, se había producido una segmentación socio-económica que a la vez elitizaba y marginalizaba, con Universidades regionales cuya interesante potencialidad se frustraba por el abandono estatal, con una profunda desarticulación y debilitamiento de las universidades estatales, especialmente de la Universidad de Chile y una política normativa y de recursos que favorecía arbitrariamen-

te a la Universidad Católica. Si los principio autoritarios, de mercado y autofinanciamiento, no le sirvieron al régimen militar para generar un sistema universitario nuevo, sí le sirvieron para destruir el antiguo, sin resolver sus problemas.

Las autoridades democráticas del Estado se encontraron en 1990 un sistema de educación superior al mismo tiempo en pleno auge y descomposición. Frente a ello, sólo buscaron, por razones que no cabe analizar aquí, resolver sus problemas políticos (básicamente, elección de autoridades en reemplazo del sistema autoritario de designación) y económicos (corrección de los criterios de entrega de recursos a las Universidades estatales, principalmente). En años posteriores se agregaron políticas de crédito fiscal para estudiantes, aumento de recursos para las instituciones estatales y más adecuados, aunque siempre insuficientes, perfeccionamiento de mecanismos de acreditación y control de las nuevas instituciones del sistema. Nadie podría negar que hubo muchas políticas y medidas, tanto de las autoridades de gobierno como de las propias universidades, destinadas a resolver problemas y mejorar la situación del sector. Sería absolutamente injusto decir que las instituciones, especialmente las estatales, están en la misma situación de vida académica que bajo el régimen militar. Los indicadores que acostumbra a mostrar ambos tipos de autoridades así lo muestran, aunque muchas veces en un diálogo de sordos tales indicadores oculten otros aspectos críticos. Pero, en esencia, el sistema permaneció intocado y no se le evaluó ni modificó a partir de un debate que diera origen a conceptos nuevos y a un verdadero consenso nacional, sobre el sentido, estructura y desarrollo del sistema de educación superior y las Universidades. Lo que se hizo para el tema de los equilibrios macro-económicos, derechos humanos, pobreza y otros niveles de la educación, no se hizo con la educación superior ni las Universidades. En este sentido, las medidas y políticas correctivas y reactivas tanto a nivel de Estado como de cada institución, no se enmarcaron en una verdadera política nacional, por un lado, y propia a cada Universidad, por otro, lo que las hizo necesariamente incoherentes y carentes de horizonte.

Más grave aún, si hubo algún concepto al respecto, éste fue reafirmador del modelo heredado. En efecto, se habló de un "sistema suficientemente diversificado y desarrollado" que había

que "consolidar" y en ningún caso reformar (curiosamente, por ejemplo, al mismo tiempo el Estado perdía sus únicos Institutos Profesionales que se transformaban en Universidades) y que lo que había que hacer era permitir la "autorregulación del sistema". Tanto el diagnóstico como la visión de política eran tan profundamente equivocados que, pese a lo que se afirmó en un momento, no hubo ningún consenso que permitiera ni reformar el marco normativo del sistema ni consolidarlo. Con lo que se dejó vigente el marco heredado del régimen militar, y, por lo tanto, sus principios rectores, con los efectos ya señalados, introduciéndose sólo algunas políticas paliativas.

Por su parte, las autoridades universitarias elegidas, carentes también de un concepto claro de largo plazo, enfrentaron los problemas más urgentes y las crisis inmediatas de recursos y de formas de gobierno con el mismo marco normativo heredado. Es indudable que en algunos casos, hubo acciones y políticas exitosas. Que haya unidades y actividades académicas de alta calidad es una prueba de ello, pero lo inadecuado del sistema hace que la calidad académica general se resienta y afecte prácticamente a todos sus componentes. En este sentido, no hay ninguna institución que esté exenta de una crisis actual o potencial, aunque ella pueda retardarse por la existencia de recursos u ocultarse por el autoritarismo de su sistema de gobierno.

Así, en la crisis del sistema de educación superior y de las Universidades chilenas confluyen tres elementos. En primer lugar, la presencia de conceptos, mecanismos y marco normativo heredados del modelo del régimen militar. En segundo lugar, la ausencia de un concepto alternativo por parte del Estado y de los gobiernos democráticos que funde una nueva institucionalidad y una política coherente, en aquello que les corresponde, respecto del sistema de educación superior y su financiamiento. En tercer lugar, las políticas parciales y reactivas de las autoridades y comunidades académicas, en la que recaen responsabilidades diferenciales de todos los estamentos: docente, estudiantil y administrativo.

El contexto socio-político

No puede entenderse el significado y formas del conflicto universitario desatado en 1997, si no se le pone en el trasfondo de la actual problemática socio-política. El gran economista y Premio Nacional de Ciencias Políticas, Aníbal Pinto, acuñó la teoría, ahora convertida en clásica, que el desarrollo de la sociedad chilena se había caracterizado históricamente por una gran dinámica y densidad de la vida político-institucional contrastadas con el esmirriado o débil crecimiento económico. La última década ha revertido esta situación y lo que puede apreciarse es una fuerte dinámica de crecimiento (no necesariamente desarrollo) económico contrastada con la debilidad, rigidez o retraso del sistema político-institucional en todos los planos de la vida social. Baste recordar que en este país de "alta modernidad" no hay ley de divorcio, las leyes laborales impiden la negociación colectiva y la acción del movimiento de trabajadores, el sistema de descentralización y gobiernos regionales, así como la legislación sobre municipalidades es extremadamente deficiente, la institucionalidad para preservar y desarrollar el medio ambiente como el patrimonio cultural son muy débiles, la Constitución está llena de enclaves autoritarios heredados, etc.

Así, el sistema económico, durante este siglo demasiado subordinado a la política, no sólo se independiza enteramente de la cultura, el Estado y la organización social y política del país, sino que tiende a imponer sobre ellos sus criterios, que en este caso son los del mercado y la autorregulación. Por lo que el gran problema del país, el gran salto adelante, ya no es económico, sino social, cultural, político e institucional. Lo que significa que el desafío básico es aumentar la capacidad de la sociedad, tanto actores sociales y Estado, de intervenir sobre sí misma y no dejar que las fuerzas naturales de los mercados (eufemismo para referirse a los poderes que operan en él) determinen su marcha. La reconstrucción y fortalecimiento del Estado, el sistema político, las instituciones sociales, culturales y educativas, etc., pasan a ser la primera prioridad. El sistema de educación superior es parte de este sub-desarrollo institucional y cultural y su transformación es entonces de absoluta prioridad.

En todo ámbito de la vida social donde Estado y actores sociales eran fuertes y fueron desarticulados por el autoritarismo

y los principios de mercado, siendo éstos incapaces de resolver los problemas ahí existentes y agravándolos, se han producido conflictos sociales importantes durante el segundo gobierno de la Concertación. Por razones obvias, en todos ellos la articulación y conducción política iniciales, sólo puede ser hecha por sectores o partidos de izquierda no participantes en el Gobierno, lo que explica el papel protagónico en el momento de desencadenamiento del conflicto de dirigentes o militantes del Partido Comunista. El carácter de estos conflictos y de los movimientos que participan en ellos es básicamente reactivo y defensivo, demandando a través de una movilización que puede ser paro, huelga o toma, a la vez ciertas cuestiones reivindicativas y la intervención activa del Estado.

En todos los casos de este tipo de movilizaciones en los dos últimos años, la reacción inicial del gobierno refleja la carencia de un concepto, visión o política coherente respecto del ámbito en que éste se produce. Ella consiste en negarle su validez y atribuirle sólo móviles políticos, rechazando la negociación. La respuesta del movimiento es aumentar la movilización identificando los contenidos de la demanda con el tipo de movilización. A ello sigue una intervención de las autoridades económicas de Gobierno que se presenta como una propuesta última y definitiva, lo que, por ser inaceptable para los dirigentes del movimiento, mantiene la movilización, obligando a una larga negociación que se termina con concesiones mutuas que ponen fin al conflicto, sin nunca resolver el problema de fondo. En el camino, otros actores sociales van aprendiendo que ésta es la pauta convencional de manejo de conflictos sociales en este periodo y que a ella habrá que acudir cuando sea posible u oportuno.

La situación universitaria de 1997 reproduce, con sus propias especificidades, los rasgos que caracterizan la problemática histórica de la sociedad chilena y el modo cómo se constituyen y desarrollan los conflictos sociales.

La dinámica de los actores involucrados

Todo lo dicho hasta aquí cristaliza confusamente en el desencadenamiento del conflicto y las movilizaciones que sacudieron a las universidades durante varios meses. Ninguno de

estos componentes puede ser dejado de lado en el momento del análisis, pero todos ellos son re-elaborados por la dinámica propia del conflicto mismo y de sus actores protagónicos.

Siempre los grandes conflictos universitarios son desencadenados por los movimientos estudiantiles y luego de su resolución, la reconstrucción del sistema encuentra a otros interlocutores protagónicos, pasando el movimiento desencadenante a un segundo lugar. No es de extrañar, entonces, que sea el movimiento estudiantil, en particular, la Federación de Estudiantes de Chile, FECH, dirigida por un carismático dirigente comunista, la que desencadenó el conflicto en torno a la crisis de la educación superior. Tampoco que el primer campo de expresión de dicho conflicto haya sido la Universidad de Chile y luego las Universidades estatales, por ser éstas las más afectadas por el actual modelo de educación superior y la ausencia de un proyecto alternativo. Además de su carácter desencadenante, hay otras dos características genéricas de todo movimiento estudiantil que cabe considerar. Por un lado, por la naturaleza de la condición pasajera de los estudiantes, se trata del movimiento social con menor memoria histórica y que tiende a reproducir en cada época las mismas temáticas, con significados diferentes, y los mismos ritos de movilización. Por otro lado, su lenguaje o discurso identifica y confunde los problemas de método y estrategia con los problemas y propuestas de contenido, haciendo ver una conexión o causalidad inevitable entre ellos, dándole a ambos una connotación utópica y relativamente mesiánica.

Pero hay algunos rasgos que diferencian este movimiento estudiantil de otros del pasado, ya sea de los sesenta o de las luchas contra la intervención de las Universidades bajo el régimen militar. Así, ya no puede identificarse a los estudiantes universitarios con toda la juventud chilena ni tampoco con una elite dirigente que tiene asegurado su puesto en la política o la economía del país una vez egresados. Tampoco son los parias perseguidos de los ochenta cuyo destino es la expulsión, la represión, la cárcel o el exilio. Ni triunfadores seguros en un mundo en que todo cambia y en un proceso del que la Universidad es parte privilegiada, ni perseguidos con futuro cerrado que deben concentrarse en terminar con un poder que los oprime. Más bien, conglomerados juveniles heterogéneos con el destino incierto de un diploma que para algunos es garantía de éxito, para otros es una condena a la

marginalidad y para la mayoría es solo un momento de la lucha interminable para no ser excluidos del modelo social. De ahí las contradicciones internas del movimiento, porque no todos comparten la misma situación y los mismos intereses que dependen del nivel e institución en que se está, que lo obligan a un discurso genérico y a mantener formas movilizadoras, como las tomas, que no guardan ninguna coherencia con lo que se solicita. El movimiento estudiantil de los noventa es sobre todo la expresión de un malestar, no enteramente definido, de una época y una generación, de una perplejidad de la condición juvenil en una sociedad de jaguares sin identidad y autocomplacientes y de mercados que exigen competir para ser alguien. Es una reacción ante la falta de sentido y la ausencia de causas por las que vivir y jugarse. Con poca retórica y pocas ideas sustantivas, es más una búsqueda, no exenta de rasgos conservadores, que una afirmación. Su discurso es una petición y no una oferta ideológica como en el pasado. Ninguna certeza de contenido ni proyecto, sino demanda de ser tomado en cuenta. Sabe que su conducción sólo puede subsistir prolongando el momento de ruptura y la movilización, porque en el momento de la resolución será el grano que muere y reemplazado por otro. De ahí su incapacidad para darse cuenta de sus triunfos y la necesidad de prolongar indefinidamente la movilización y las tomas que pasan a ser un fin en sí, el movimiento mismo y no un medio para obtener determinados objetivos. De ahí su riesgo de descomposición interna y de una pura defensa estamental de porcentajes, recursos y mecanismos.

Si se examinan las demandas planteadas por los estudiantes que desencadenaron el conflicto, más que ideas o proyecto que no los hay como en otras épocas, más que una propuesta precisa, la que se reduce fundamentalmente a la reivindicación socio-económica, ellas se resumen en dos grandes cuestiones que son, sobre todo, de planteamiento del problema y de método. Por un lado, necesidad de un debate participativo en torno al sentido de la Universidad, el marco normativo y la política de desarrollo, sin que haya un pronunciamiento sustantivo sobre estos temas. Por otro lado, recursos. Dicho de otra manera, demanda de debate e intervención activa del Estado. Ello, por supuesto, va acompañado en un primer momento de un planteamiento de poder, el que sí es bien preciso, como pedir la renuncia del Rector como "condición necesaria para la resolución de la crisis", tomarse autoritariamente

los locales más allá del paro, y solicitar una fórmula de resolución con alta participación estudiantil (en este sentido, sí, hay que aclarar que no hubo propiamente propuesta de co-gobierno).

En este primer momento, tanto las autoridades de gobierno como las universitarias contestan ritualmente que no hay crisis, que no se aceptan las exigencias de cambio de autoridad ni las medidas de fuerza y que el conflicto tiene solo una raíz política. Es decir, quedan entrampados en la misma estrategia estudiantil, que es confundir el problema de contenido con una solución y una estrategia de poder, y desconocen la naturaleza de la crisis, en vez de separar ambas dimensiones aceptando el problema de fondo y rechazando la deslegitimación de las autoridades. Al meter, igual que los estudiantes, todo en un mismo saco, obligan a éstos a radicalizar su movimiento y a confirmar su visión que es necesario un cambio de autoridad. La continuación y expansión del conflicto a las universidades estatales muestra la validez del planteamiento de fondo de los estudiantes respecto de la crisis y obliga tanto a las autoridades de gobierno como universitarias a reconocer la necesidad de debate y negociación, lo que lleva a los estudiantes a abandonar su demanda de renuncia del Rector y a concentrarse en su propuesta de participación en los debates y propuestas en torno al futuro de la Universidad estatal. La autoridad universitaria debió ceder en todo lo que no fuera el desconocimiento de su legitimidad y buscó que parte del costo de la crisis sea asumido por el gobierno. Este siguió el patrón que lo ha caracterizado en los conflictos de estos años, reaccionando, con buena voluntad pero tardíamente, con entrega de recursos que afirmaba no tener y con soluciones parciales a una situación que su falta de concepto y política coherente coadyuvó a originar. El movimiento estudiantil triunfó en lo medular en la medida que la crisis y el debate para resolverla fueron reconocidos y en la medida que se negoció con él estos aspectos. Su demora en abandonar el momento de ruptura o movilización y prolongar injustificadamente las tomas, movilizaciones y medidas de fuerza, se explican sólo por el interés político de no perder su fuerza y conducción.

Entretanto, pareció haberse despertado la comunidad académica que, salvo importantes excepciones, osciló entre el polo de la indignidad obsecuente que "agradece" a los estudiantes lo que como académicos no hicieron y acepta todo sin propuesta

ética o política propia y sin crítica a las formas autoritarias del movimiento estudiantil que les impedía ingresar a sus lugares de trabajo y sin propuesta ética o política autónoma, y el polo oportunista que cambia su silencio o discurso conformista por la búsqueda de ventajas particulares. Pero esto también ha sido siempre así. El momento de los académicos no es el de la ruptura, sino el que sucede al de los estudiantes, es decir, cuando se debe recoger los frutos del triunfo estudiantil para intentar institucionalizar una reforma del sistema que no puede hacerse sin ellos. Habrá que ver si aprovechan dicho momento sólo para exigir recursos sin duda necesarios o también para enfrentar el problema de su calidad y excelencia académica soslayado hasta ahora.

La solución parcial del conflicto

El conflicto universitario en su dimensión más aguda fue solucionado, al interior de los establecimientos, a través del establecimiento de un sistema de debates y claustros en distintos niveles y que involucraban a estudiantes, académicos y funcionarios, los que se prolongaron hasta comienzos de 1998 y, en algunos casos, culminar con plebiscitos o referéndum. Sin duda el aspecto catártico de estos debates y la posibilidad de expresarse son de enorme importancia. Pero no hay que confundir un modo de resolución de conflictos con una verdadera solución a los problemas de fondo. No parece que tales claustros y los mecanismos establecidos puedan resolver los problemas y dilemas que afectan tanto a la idea de Universidad como a la estructura de la educación superior chilena como al sentido y estructura de cada institución universitaria. En relación al Estado y la comunidad nacional, el conflicto se resolvió con la promesa de nuevos recursos y algunos cambios normativos e institucionales, a mi juicio, menores, pero que mejoran la precariedad de la situación de las Universidades estatales.

Dicho de otra manera, la refundación del sistema de educación superior y de las instituciones universitarias chilenas y la redefinición de la responsabilidad del Estado y de las propias comunidades académicas, están aún muy lejos de implementarse. Y el modo como se resolvió el conflicto inmediato puede ser un

paso tanto para avanzar en ese sentido como para postergar dicha refundación y redefinición necesarias e inevitables.

Jóvenes universitarios en los noventa: la visión de los dirigentes estudiantiles

Marcela Pérez de Arce

Introducción

El país enfrenta, durante la presente década, dos situaciones importantes relacionadas con la participación juvenil. De un lado, la creciente automarginación de los jóvenes, no sólo de los procesos electorarios nacionales sino de la política en general. De otro, las movilizaciones estudiantiles universitarias de los últimos dos años, de carácter nacional, uno de cuyos ejes es la demanda de participación política.

Respecto de lo primero, el indicador más evidente en los últimos años de tal crisis de participación ha sido el sostenido descenso de la inscripción de jóvenes en los registros electorales, así como la sospecha de la incidencia de los votantes juveniles en el alto número de votos nulos y blancos, tanto en las elecciones presidenciales como en las parlamentarias y municipales. La explicación de este fenómeno se ha atribuido a la desconfianza que sienten los jóvenes por el mundo de la política, lo que involucra tanto a los propios políticos como a la forma actual de "hacer política". Sin embargo, la crisis de participación se origina en problemas mucho más profundos, que tienen que ver con el lugar que los jóvenes ocupan en la sociedad y los espacios que se les permite ocupar legítimamente en tanto jóvenes.

Respecto de lo segundo, la actividad estudiantil comienza a renacer y adquirir vitalidad al menos a partir de 1995. En 1996, el

movimiento estudiantil ya había hecho denuncias que provocaron roces con el gobierno y las autoridades universitarias. Al año siguiente se produjo un conflicto universitario de grandes proporciones, en que prácticamente todas las universidades estatales y algunas privadas participaron con paros y tomas de facultades. Las cuatro universidades estatales de Santiago detuvieron sus actividades estudiantiles.

De modo que, en una década en que la participación de los jóvenes aparece como un problema social, hacia fines de los noventa los estudiantes universitarios comienzan a convertirse en importantes protagonistas no sólo en sus instituciones, sino que su acción tiene impacto en la vida pública nacional. Como en toda acción política, es central la actitud de sus líderes ¿Qué piensan los dirigentes estudiantiles de la sociedad chilena y en particular de la educación superior? A partir de un conjunto de entrevistas.¹

1. Universidad y sociedad

Desde la perspectiva de los estudiantes, el vínculo que hoy existe entre universidad y sociedad se encuentra innegablemente mediatizado por el mercado. Este genera una distorsión del "sentido" o rol de la universidad, es decir, la institución formadora de profesionales integrales, donde se realizan actividades no sólo de docencia sino también de investigación y de extensión, donde se desarrollan el arte y la cultura, donde se debate libremente y se expresa la vanguardia intelectual, donde se elabora y da curso al proyecto de desarrollo nacional y, en fin, donde convive y se expresa una "comunidad universitaria".

Sin embargo, la implantación de cierto modelo social y económico, identificado por los estudiantes como el modelo neoliberal, trae consigo una redefinición, tanto de las personas, que pasan a ser individuos y cuyo interés particular prima sobre los intereses colectivos, como de las instituciones, que ocupan un lugar en el mercado de acuerdo a criterios rectores de productividad y rentabilidad. En este sentido, la universidad debe someterse

1 Estudio realizado en el marco de las actividades del Área de Educación y Cultura de FLACSO-Chile.

a tales criterios de manera de ser funcional al modelo, produciendo profesionales y técnicos principalmente para las áreas rentables de la economía, dejando de lado aquellas no rentables, principalmente las relacionadas con el área social. En esta misma lógica, dejan de tener prioridad aquellas funciones de la universidad que no son directamente rentables (como la investigación académica y la extensión).

Otro efecto de este "sometimiento" de las universidades a los criterios de rentabilidad es el tema del autofinanciamiento. Esta meta intenta cumplirse, por parte de las universidades, mediante una serie de medidas, entre las cuales destaca el alza general de aranceles a cifras bastante superiores al IPC anual (de más de un 10% en varios casos, para 1997). Esto genera una dinámica perversa de elitización de la educación universitaria, es decir, se va restringiendo el acceso a la universidad para aquellos grupos de la población que perciben menores ingresos. Se producen así graves problemas sociales entre los estudiantes. Muchos de ellos pueden ingresar por sus puntajes en la Prueba de Aptitud Académica y sus notas de la enseñanza media, pero difícilmente pueden mantenerse en la educación superior por los altos costos, no sólo en matrícula y aranceles sino muchas veces también en materiales, que deben solventar. Más ampliamente, esto produce crecientes inequidades sociales, al ir quedando marginados de la posibilidad de acceso a la universidad amplios sectores de la población.

La intervención del mercado en el vínculo de la universidad con la sociedad va generando, de esta forma, relaciones distorsionadas entre la universidad y las distintas instancias sociales, en el sentido del rol que éstas debieran cumplir. En primer término, la relación de la universidad con el mundo laboral y productivo: los estudiantes acusan una "tecnificación" de la universidad, es decir, una limitación creciente del rol de la universidad hacia la formación (producción) de profesionales y técnicos para la empresa privada. Una consecuencia de esto es que la formación de profesionales es cada vez más orientada y específica, más "técnica". La expresión "técnico" se utiliza aquí en oposición a "integral", es decir, al profesional con una visión amplia de su campo y de los problemas que puede enfrentar. Una segunda distorsión en este ámbito se relaciona con la oferta de carreras, que ha sufrido un fuerte aumento basado en la demanda no de profesionales, sino

de estudiantes que desean tener una profesión que les otorgue prestigio social y status socioeconómico.

En segundo término, está la ya mencionada relación de la universidad con lo social y con los jóvenes que ingresan a la educación superior, relación que va incrementando las inequidades sociales. En tercer término, las relaciones de la universidad con el gobierno y el Estado. A partir del régimen militar, el gobierno se ha orientado por criterios de mercado, según los cuales la universidad debe ser una entidad eficiente y en lo posible rentable. Para los dirigentes estudiantiles, esto restringe o niega todas las dimensiones de la vida universitaria que no sean lo uno o lo otro limitando, por tanto, la formación integral de los estudiantes y empobreciendo la vida universitaria como centro de origen de ideas y proyectos para el desarrollo de la sociedad global. Por otra parte, surge la percepción de que el gobierno opera reaccionando al conflicto. Las tensiones, agravadas en estos últimos dos años, entre la universidad (principalmente los estudiantes, en este caso) y el gobierno, son explicadas por la percepción de los estudiantes de que el gobierno, o bien no tiene entre sus planes inmediatos la inversión en un mejoramiento sustantivo de la educación superior, o que su interés en mejorarla se basa en presiones empresariales de hacerla más eficiente para el modelo neoliberal.

Desafíos de la universidad y de la educación superior

Los desafíos que los estudiantes plantean a la educación superior y a las universidades en particular, son también una crítica del vínculo que a su juicio se da hoy entre la universidad y la sociedad. En primer lugar, estos desafíos consisten en revertir la distorsión que se produce en esta relación por la intervención del mercado, para volver a lo que se considera como los roles y valores tradicionales universitarios. Ello significa que la universidad recupere su autonomía tanto respecto del mercado como del gobierno.

Un valor principal en este sentido sería el de la participación. Es por esto que interesa a los jóvenes retomar el carácter de "comunidad universitaria", es decir, la institución donde se manifiesta la participación activa de los tres estamentos -académicos, estudiantes y funcionarios- en la vida universitaria y en la

construcción de universidad. La autonomía universitaria no podría ejercerse desde un solo sector, sino que debe dar lugar a la reconstitución de un tejido social al interior de la universidad donde la convivencia interna sea la que permita una adecuada búsqueda del conocimiento, y donde se generen los proyectos para encaminar esa búsqueda. Se espera que la universidad vuelva a ser el lugar privilegiado de producción y transmisión de conocimiento. De estas condiciones, uno de los frutos esperados por los jóvenes universitarios es el de la vuelta a la formación de profesionales integrales, con visión de mundo que les permita insertarse en cualquier ámbito, comprometidos con lo social, creativos, críticos y participativos, verdaderos aportes a la comunidad y al desarrollo del país.

En segundo lugar, la universidad debe preparar al país y especialmente a los sectores productivos para abordar una "segunda fase exportadora", es decir, abocarse a la formación de profesionales y técnicos con capacidades y características que les permitan avanzar hacia nuevas formas de producción. Algunos de los dirigentes manifiestan que la posibilidad de acceder a esta "segunda fase exportadora" está relacionada con que los grandes centros de investigación, que en Chile son las universidades, puedan relacionarse constructivamente con el sector productivo.

En tercer lugar, se le plantea a la universidad el desafío de ser catalizador de tensiones sociales a través de la movilidad social. Debe ser promotora de la igualdad o equidad social. Para ello, debe asegurar el ingreso y la permanencia de los estudiantes de distintos estratos, sin condicionarlo a sus capacidades de pago. En este sentido, cualquier sistema de becas que se haya implantado o que pretenda implantarse es insuficiente y poco efectivo. Lo que se requiere es una forma de financiamiento no marginadora, como por ejemplo el arancel diferenciado.

Un cuarto desafío es el de mejorar la calidad de la educación superior, que en este momento es calificada como deficiente. Entre las principales críticas que se le formulan, además de la tecnificación, hay varios aspectos relacionados con los académicos. Las actuales condiciones laborales de éstos, que incluyen bajos sueldos, les impiden muchas veces una dedicación exclusiva a la docencia y la investigación dentro de la universidad, produciéndose el problema de los profesores de jornada parcial, cuyo vínculo con la universidad se reduce al horario de clases. Por

otra parte, la calidad de los académicos muchas veces no es la óptima deseada, por diversas razones. El sistema de acreditación de profesores es poco claro para los estudiantes. Hay una evidente falta de evaluaciones docentes efectivas, ya que las que existen son consideradas simbólicas por los estudiantes. En algunas universidades hay persecución y despido de buenos académicos cuyas líneas de pensamiento no coinciden con las de rectoría. En un nivel más profundo, y atendiendo a la noción de crisis de la educación superior que incluye una crisis en la calidad, se percibe la falta de parámetros para evaluar calidad de la educación.

2. Participación estudiantil y universidad

Movimiento universitario

La formación de un movimiento estudiantil universitario nacional actual, obedece a un proceso que, de una u otra forma, ha sido común a la mayoría de las grandes universidades tradicionales. Parte de este proceso ha sido la crisis de las federaciones de estudiantes que llevó incluso a la desaparición de algunas como la FECH, la FEUSACH y algunas de las federaciones de las universidades más importantes de regiones. Éstas resurgen entre los años 1995 y 1996, cuando la existencia de una crisis de la educación superior comienza a hacerse manifiesta para los estudiantes. El movimiento cobra importancia con las movilizaciones de 1996 y 1997, unificándose las principales reivindicaciones estudiantiles en la Confederación de Estudiantes de Chile, CONFECH. Existe consenso en relación a que, como movimiento propiamente tal, aún está en ciernes. La experiencia de las últimas movilizaciones tuvo como efecto la toma de conciencia para los estudiantes de la gravedad y la extensión de la crisis de la educación superior.

A diferencia del movimiento de los años ochenta, que estuvo centrado principalmente en la lucha contra el régimen militar, el movimiento de los años noventa intenta, al decir de los dirigentes estudiantiles, recuperar la memoria de la reforma universitaria de los años 60-70, apuntando a temas propiamente universitarios como banderas de lucha. Por otra parte, los estudiantes constatan

que poco a poco se están sumando los académicos a las reivindicaciones de los estudiantes, lo que le daría al movimiento un carácter más amplio que el estudiantil, constituyéndose en un movimiento universitario.

Entre las principales demandas de los estudiantes se encuentra el problema de los aranceles, frente al cual la propuesta mayoritaria es la implementación de un sistema de arancel diferenciado. La segunda reivindicación importante se refiere a la participación en distintos ámbitos universitarios. En primera instancia, la falta de esta participación se refleja en la carencia de derecho a voto de los representantes estudiantiles en los consejos académicos superiores. La mayoría de las federaciones sólo poseen derecho a voz en este nivel, y en algunos casos tampoco cuentan con esa garantía. Sin embargo, los estudiantes demandan también otros tipos de participación, con un sentido más amplio. Aunque hay pocos ejemplos concretos, pues en la mayoría de los casos las propuestas se encuentran en elaboración, el sentir general apunta al desarrollo de una cultura de participación, a la participación a nivel triestamental, a generar espacios concretos de participación estudiantil, por ejemplo, en evaluaciones docentes reales y efectivas, en la proposición de alternativas en la formulación del currículum, etc.

La tercera reivindicación importante es la de la calidad académica. Hay un descontento profundo con el sistema que han adoptado muchas universidades (no sólo privadas) en que gran número de profesores trabajan part-time y no se encuentran disponibles para consultas en otro horario que no sea el de clases. También se critican los medios de evaluación de la calidad de los docentes que, a juicio de los dirigentes estudiantiles, es sólo de carácter formal, debido a que en la práctica los profesores mal evaluados no serían removidos de sus cargos.

Estas y otras demandas son difíciles de jerarquizar en grados de importancia, pues se encuentran ligadas entre sí. Sin embargo, las demandas sobre aranceles y en general el tema del financiamiento de la universidad tienden a primar sobre otros temas.

Participación de los estudiantes y política

La participación de los estudiantes en las universidades, de uno u otro modo, tiene un carácter político. El rechazo que se percibe entre la juventud hacia el mundo de la política, al parecer, se relaciona sobre todo con los políticos y, más ampliamente, con los partidos políticos adultos. Sin embargo, los candidatos o las listas que se identifican con alguna de las juventudes políticas que operan al interior de las universidades parecen ser quienes han obtenido las mayores preferencias en elecciones de federación de los últimos años.

En la juventud universitaria existe la imagen del partido político adulto "manipulando" la federación estudiantil, del dirigente estudiantil miembro de una agrupación política que dirige su actuación por "órdenes de partido" y no por decisiones autónomas que tengan que ver directamente con los problemas de los estudiantes. Sin embargo, la dirigencia estudiantil considera que no sólo es positivo si no necesario que se politicen los movimientos estudiantiles, como una forma de fomentar la participación estudiantil y, más ampliamente, de la juventud en la vida nacional, pero siempre teniendo presente que ante todo la dirigencia debe responder a la problemática estudiantil. Se percibe que poco a poco los estudiantes y los jóvenes en general le están "perdiendo el temor" a la vida política y, en general, confían más en aquellas listas que declaran abiertamente su posición política en lugar de renegar de ella.

Participación estudiantil en universidades privadas

Las universidades privadas que incluyen en sus estatutos la prohibición de formar federaciones de estudiantes y, en algunos casos, incluso centros de alumnos asciende, según la apreciación de los dirigentes estudiantiles de las mismas, a más del 75% de estas instituciones. Así, la participación estudiantil se ve reducida a un escaso número de universidades privadas. Internamente, los dirigentes de federaciones de estas instituciones reconocen que hay un grave problema con la participación de los alumnos, aunque poco a poco se habría ido revirtiendo esta situación con diversas iniciativas como la formación de la Confederación de

Universidades de Chile, CONFEUCH, donde participan las ocho universidades privadas que cuentan con federación.

Tanto la Universidad Diego Portales como la Universidad Central, dos de las excepciones más notables, cuentan con movimientos internos, menores que en las universidades tradicionales. Sin embargo, en la Universidad Central, las juventudes políticas han logrado institucionalizarse, teniendo las federaciones de estudiantes de los últimos 8 ó 9 años un claro cariz político. La Universidad Diego Portales, por su parte, realizó en mayo de 1996 una marcha por el centro de Santiago donde participaron alrededor de 3.000 alumnos, llevando un pliego de peticiones al rector de esta institución.

Entre las demandas internas de las universidades privadas no tradicionales se encuentra la de reglamentar el alza de aranceles de forma que no se eleve por encima del IPC anual. Esta demanda se relaciona con lo que los dirigentes denominan el "mito" de que las familias de los estudiantes de universidades privadas pertenecen a un nivel socioeconómico medio alto, con una capacidad económica que les permite afrontar sin dificultad el costo de matrículas y aranceles. La realidad, sin embargo, es que la mayoría de los estudiantes tienen problemas para pagar sus carreras. Las becas anuales son muy pocas en relación a las necesidades, y la gran demanda de éstas indica a los dirigentes que la mayoría de los estudiantes difícilmente puede pagar cifras de alrededor de un millón y medio de pesos al año. Finalmente, las universidades se definen como instituciones sin fines de lucro, por lo que nada justifica el alza desproporcionada de aranceles que deben sufrir año a año.

Otra reivindicación importante dice relación con la participación. Aparte del derecho a voz y voto en el Consejo Académico, los estudiantes enarbolan la derogación de la Ley Orgánica Constitucional de Educación (LOCE) como la demanda símbolo en el tema de la participación. En este sentido, la aspiración de los estudiantes es de una democratización de la universidad, de modo de tener una mayor participación real en las decisiones que les atañen a ellos.

Las demandas de las universidades privadas no tradicionales apuntan, de una u otra forma, hacia una mayor regulación por parte del Estado. Un dirigente señala: "Las universidades privadas tienen dueños, y los dueños pueden hacer lo que quieran con las

universidades. Y ese es un tema que a nosotros no nos puede dejar tranquilos, por que si nos suben un 10% los aranceles, yo no tengo por donde alegar. Además, como no hay nadie que las controle se están poniendo muy malas académicamente. También hay problemas con el tema de la infraestructura, en fin, nadie nos asegura la calidad. En lo que respecta a las universidades autónomas, una vez que se independizan, no hay ni una regulación más para esas universidades".

3. Política y Democracia

Participación política juvenil

Existe la percepción generalizada de que los jóvenes no están interesados en la política nacional. Este desinterés se debería a la falta de vinculación del mundo de la política con el mundo juvenil, lo que ha producido una deslegitimación de la política entre los jóvenes. Los jóvenes sienten que los políticos no los están representando: no hay soluciones ni se percibe interés por abordar problemáticas juveniles, como el tema del desempleo juvenil y la legislación laboral para los jóvenes. El resultado es la poca credibilidad que tienen los políticos para los jóvenes.

Pero no sólo los políticos, sino el mundo y las leyes de la política parecen estar desprestigiadas entre los jóvenes. La existencia del sistema binominal y la institución de los senadores designados desacreditan, a juicio de los dirigentes, el actual sistema democrático. En síntesis, se produce una disociación entre la política nacional, que no refleja la problemática ni los intereses juveniles, y la juventud, que se siente defraudada y se aleja de mundo político.

Una consecuencia de esta disociación entre juventud y política es que los jóvenes no saben ni están interesados en aprender sobre política. Existen muy pocos lugares donde la juventud puede socializarse en este ámbito. Los principales serían la familia, que se encuentra despolitizada, y la universidad, donde aún se registra poca participación de los estudiantes, manteniéndose todavía una desconfianza hacia lo político. Esta situación sería reforzada muchas veces por la actitud de los profesores. El Presidente de la Federación de Estudiantes de la Universidad

Central señala: "Por ejemplo, en esta universidad hay ejemplos claros de profesores que por ningún motivo tocan el tema político. Puede estar quedando la escoba en el país y uno llega a la cátedra y el tema no se toca. Entonces no hay incentivos. Sólo los que estamos interesados nos informamos, leemos".

Los jóvenes también aprenden de política observando la realidad, lo cotidiano. Las injusticias sociales, la marginación que pueden sufrir los mismos jóvenes o la que otros grupos sufren, etc., van generando cuestionamientos y sensibilidades en muchos jóvenes, que los llevan a buscar respuestas en lo político.

El régimen militar y la desafección política juvenil

No hay duda entre los dirigentes universitarios en reconocer al régimen militar como uno de los grandes orígenes de esta distancia entre jóvenes y política. Existe memoria de que, durante más de una década y media se socializó a todo el país, pero en especial a los que hoy son jóvenes, en el rechazo a la política y los políticos.

Pero además de situar en el régimen militar el origen del desprestigio del mundo político, también se le asocia con la instauración de las políticas de libre mercado, responsables también de este distanciamiento. El libre mercado asigna a los agentes económicos más que a los políticos la responsabilidad de tomar decisiones, por lo que la política se convierte, a los ojos de la gente, en una actividad innecesaria y, además, asociada a algunos males, como la corrupción. La sociedad de libre mercado imprime a las relaciones sociales un carácter distinto al que tenía antes: se impone el individualismo, la competencia y, por tanto, se privilegia el bien individual por sobre el bien colectivo.

Sin embargo, también se reconoce la necesidad del reencantamiento con la política. En este sentido, la presencia de juventudes políticas al interior de las universidades fomenta la participación en las elecciones de federación. En síntesis, se reivindica la política como la mejor forma de dar curso a la participación de todos los sectores de la sociedad. Lo que hoy está cuestionado por los jóvenes, más que la política misma, sería la forma de hacer política, es decir, la falta de transparencia, las actitudes que dan la sensación de que los políticos persiguen la priorización de sus

propios intereses más que los de sus representados, la “democracia de los consensos”, etc.

4. Los jóvenes ante los valores e instituciones

Reivindicaciones valóricas e instituciones tradicionales

Entre los principales valores defendidos por los jóvenes, en la perspectiva de los dirigentes estudiantiles, están la solidaridad y el derecho a la participación. También se habla, aunque en forma menos clara, de valores como el idealismo juvenil, de la utopía de cambiar el mundo, donde se inscribe el ánimo contestatario de algunos grupos juveniles, de la liberación del ser humano y de la valoración de la subjetividad en un mundo materialista y exitista.

La familia, el aborto y el divorcio aparecen ante los jóvenes como temas que de una u otra forma les atañen directamente y, por lo tanto, asumen una posición frente a ellos. En términos generales, se percibe que estos temas son de gran relevancia social, que los jóvenes sienten que es importante que exista una discusión amplia y seria sobre ellos, discusión que hasta el momento había estado reprimida por una situación de autoritarismo. Esto provocó que la discusión pública se planteara de una manera “sensacionalista”, en términos de un debate entre posturas extremas e irreconciliables. También es importante que se legisle en este ámbito, en particular sobre la ley de divorcio, que a todos les parece obvio que debe existir. El tema del aborto no resulta tan claro, aunque los entrevistados de una u otra forma se declararon en contra. También existe la impresión entre los dirigentes universitarios de que el gobierno y la Iglesia intentan monopolizar el debate por temor a que se produzcan estas discusiones tan abiertas, que generarían una “energía social” que podría implicar una posibilidad cierta de cambio.

Para los jóvenes, la Iglesia se posiciona frente a estos debates con argumentos retrógrados, intentando mantener una hegemonía sobre la moral social, e incluso una influencia política. Un entrevistado opinó que, siendo positivo que la Iglesia defendiera posturas sobre los valores sociales, lo hacía con argumentos y tácticas erradas. Se percibe, de cualquier manera, la necesidad de

una “modernización” de la Iglesia, entendida como la actualización de sus planteamientos en relación a las problemáticas vigentes hoy en la sociedad occidental.

El gobierno ante los temas de los jóvenes

No existe una buena opinión entre los jóvenes de la visión que el Estado tiene de ellos, visión que se expresaría principalmente en las políticas dirigidas hacia ese sector. La relación que el Estado establece con los jóvenes, a juicio de éstos, es de represión, restricción y asistencia. Además, serían un bloque al que hay que “ganarse” de alguna forma y al que se puede “utilizar” —en oposición a “invitar a participar”— en el desarrollo nacional. Los jóvenes son vistos ante todo como un problema que hay que resolver. No hay tampoco una capacidad del Estado de percibir e incorporar en su visión y en sus políticas la heterogeneidad juvenil. En fin, el Estado no se ha preocupado de las diversas problemáticas juveniles como el desempleo y las leyes laborales juveniles, el alcoholismo y la drogadicción, el acceso a la educación y la salud de los jóvenes. Se menciona, por ejemplo, el hecho de que un joven, al cumplir una cierta edad, o al ingresar al mundo laboral, deja de ser carga de sus padres, quedándose muchas veces sin previsión.

Existe, en la percepción juvenil universitaria, una serie de factores que explicarían la actitud del Estado. En primer lugar, un temor a la gigantesca “masa de energía crítica” y de cambio que representa la juventud. Se le teme al joven como protagonista, como actor de cambio con capacidad de decidir, como sector crítico a lo establecido. Es por esto que el Estado, en lugar de integrar a los jóvenes a la vida nacional, estaría más bien interesado en excluirlos. En segundo lugar, existiría una gran ignorancia y una falta de interés del Estado en los temas relativos a la juventud. No se escucha a los jóvenes cuando estos expresan sus opiniones respecto a temas sobre sus propios intereses y problemas, o sobre los grandes debates nacionales.

Hay consenso respecto a que el Estado sí debe asumir un rol en los temas de juventud. Debería garantizarles una serie de derechos considerados básicos, como la salud, la educación y leyes laborales adecuadas, diseñando políticas coherentes y

efectivas para ello. Lo más importante es que genere el espacio para que los jóvenes sean escuchados como actores relevantes, asegurando el pluralismo y favoreciendo la organización juvenil. En síntesis, los jóvenes desean poder tener una participación efectiva en la vida nacional.

Los empresarios, los medios de comunicación, el mundo del trabajo y el mercado

Entre los jóvenes existe una mala imagen sobre los empresarios. Se les ve con desconfianza y se les asocia a la corrupción. La percepción sobre ellos es que son un grupo de enorme poder sin contrapeso, que incluso maneja el mundo de la política y dicta las líneas que sigue el gobierno. Las intenciones de este grupo serían las del beneficio privado, careciendo sus actividades de cualquier contenido social. Surgieron calificativos como “el poder detrás del trono”, “los dueños de la realidad”, “los que ganan plata”, “los que manejan la política en este país”.

El tema de los empresarios resultó ser especialmente sensible para los dirigentes de las universidades privadas. Estos sienten que es perjudicial para la educación superior el hecho de que muchas instituciones de este tipo pertenezcan a empresarios, debido a que el afán de lucro con que operan afectaría la calidad y la equidad de la educación.

Con respecto a los medios de comunicación, los jóvenes se plantean críticos. Se les percibe como sensacionalistas, poco confiables, superficiales, censuradores, manipuladores, y como uno de los instrumentos que los empresarios utilizan para ejercer su poder.

La imagen de los jóvenes sobre el mercado también es mala. Al igual que los medios de comunicación, las leyes que regulan el mercado operan en beneficio de los grandes empresarios. El resto de los ámbitos de la sociedad, que también se ven sometidos a estas leyes, se ven perjudicados, aumentando las diferencias sociales. El caso particular de las universidades serviría de ejemplo, al pretenderse la creación de un mercado único de la educación superior que, a juicio de los dirigentes estudiantiles de las universidades tradicionales, ya está bajando la calidad de la

educación superior, además de reducir progresivamente el acceso a ésta a una élite con la capacidad de pago necesaria.

La visión de los jóvenes sobre el mundo del trabajo es ante todo de incertidumbre y temor, encontrándose muy presente el fantasma del desempleo juvenil. Se le percibe como un mundo difícil y competitivo, cuyo significado es el de "insertarse en el sistema" y por lo tanto perder una cuota importante de libertad en lo personal. Existe conciencia de la importancia de los "pitutos" para lograr insertarse en un buen trabajo. En este sentido, se le asigna parte de la responsabilidad de estas dificultades a la universidad, que no prepara adecuadamente a los jóvenes para lo laboral y que tampoco ofrece, en la mayoría de los casos, una vía directa o indirecta de inserción.

Conclusiones

1. Conformación de una cultura estudiantil universitaria

Hay una fuerte crítica desde la juventud universitaria a la sociedad de libre mercado, a la ideología neoliberal y al gobierno. De acuerdo a esta crítica, durante la dictadura se impuso un modelo económico que condicionó el desarrollo social. Los militares habían logrado, durante los años del régimen, generar y afianzar un quiebre cultural que, conjugado con el nuevo modelo económico, creó las condiciones para la implantación de la ideología neoliberal, la sociedad de consumo, individualista, competitiva, no participativa y apática por los problemas sociales.

Para los jóvenes, la ideología neoliberal, expresada en un modelo económico y social, impregna a casi todas las instancias sociales: los medios de comunicación, el mundo del trabajo, la esfera privada, la esfera pública. En esta realidad, la universidad se debate entre los esfuerzos del gobierno por acomodarla a las leyes del libre mercado, que intenta hacerla coherente con la ideología neoliberal, y los anhelos de la propia comunidad universitaria, que lucha por recuperar la tradición universitaria, ajena al neoliberalismo e incompatible con el libre mercado. En esta lucha, los estudiantes sienten que van a la cabeza de los tres estamentos, como los únicos que se han atrevido en bloque a

desafiar al sistema. En su percepción, las agrupaciones de académicos son apáticas, y un mínimo de ellos apoya las demandas de mejoría o se atreve a defender reivindicaciones que también son contrarias al curso que toman los cambios en el sistema de educación superior. Los funcionarios apenas serían tomados en cuenta.

Los jóvenes reaccionan contra esto con una fuerte crítica, que va desde la ideología que orienta el desarrollo social, político y económico del país, hasta sus últimas consecuencias en la vida cotidiana, los problemas sociales y su realidad como universitarios.

Los dirigentes estudiantiles perciben que ha habido un aprendizaje de las experiencias de las pasadas movilizaciones, así como una toma de conciencia de que sus situaciones particulares a nivel de cada facultad y universidad, son más bien una situación general que afecta a los estudiantes de todo el país. Tanto sería así, que los estudiantes de las universidades privadas más importantes también perciben la existencia y los efectos de la crisis y han generado instancias de unión para hacerle frente desde su posición.

Pero los jóvenes universitarios no plantean solamente críticas. Sus demandas no se reducen al bienestar universitario ni a la exigencia de derechos puntuales que les corresponden como estudiantes. Lo que los estudiantes exigen es, más ampliamente, una reorientación de la universidad, una recuperación del sentido tradicional, que necesariamente le significa desentenderse del estado de cosas en que se desenvuelve el resto de la sociedad. Esta reorientación o recuperación del sentido tradicional de la universidad pasa por una mayor participación, pero no sólo de ellos si no de todos los estamentos que conforman la comunidad universitaria, lo que revela la importancia que le asignan a los demás componentes de la misma. De este modo, puede leerse estas demandas un fuerte sentido de democracia.

La valoración que los estudiantes hacen de la institución universitaria (como la cuna del debate, el lugar donde se desarrolla y transmite el conocimiento, el alero del arte y la investigación, el lugar donde se piensa el país y donde se forman los dirigentes de Chile) revela que sus esfuerzos por la recuperación del sentido de la universidad se asienta en una perspectiva más amplia, donde en cambio en ésta es el primer y más importante paso para un subsecuente cambio social generalizado.

Las privadas viven un proceso un poco diferente, dependiendo del grado de participación y desarrollo de un movimiento estudiantil en su interior, mientras que las tradicionales ya irían en la etapa de la formación de un movimiento capaz de hacer presión a nivel nacional. La mayoría de las privadas, en cambio, ni siquiera tienen un movimiento interno y la actual preocupación de los dirigentes es fomentar la participación de los alumnos. Además, no hay un vínculo entre privadas y estatales que les permita un traspaso más directo de la experiencia organizativa de estas últimas.

2. Valoración de la política como vía de participación para el cambio y descrédito de la forma actual de hacer política

La política, tal como se practica hoy en día, se encuentra desacreditada por parte de los jóvenes universitarios, pero no como tal, si no la política encarnada en los políticos, a quienes se ve como una cúpula de poder sin mayor relación con las bases. Los partidos políticos aparecen como grupos que manipulan a la sociedad de manera de obtener beneficios particulares. Esto provoca un alejamiento de los jóvenes que se traduce en la falta de interés por el mundo de la política. Cabe incluir en este punto la relación de los jóvenes con el gobierno, al cual parecen considerar el legítimo exponente de la forma de hacer política que ellos rechazan.

Sin embargo, este descrédito no ha alcanzado a afectar a la política como medio de expresión y de participación. A pesar de que pueden considerarse bajos los porcentajes de participación en las universidades, los que sobrepasan por poco el 50% de los estudiantes en muchas universidades, con pocas excepciones, y a pesar de que existen los grupos que promueven el apoliticismo, los grupos políticos universitarios se han afianzado en el último tiempo. La más clara expresión de ello es el resurgimiento de las federaciones de estudiantes, donde ganan las listas en que se manifiesta una identificación política, y la legitimidad que les conceden los propios estudiantes como líderes del movimiento estudiantil.

3. La juventud reivindica temas valóricos y asume posiciones frente a instituciones universales

La juventud no es indiferente al tema de los valores. De forma coherente con lo mencionado en el primer punto, los valores que reivindicarían los jóvenes estudiantes universitarios (lo que no excluye a otros sectores de jóvenes), son principalmente la solidaridad y la participación. La solidaridad aparece como un valor necesario en una sociedad que estaría signada por el individualismo y las leyes del mercado. Las graves inequidades sociales heredadas del régimen militar no encuentra solución durante los gobiernos democráticos y las situaciones de evidente injusticia social llegan a todos los ámbitos, incluso a la universidad. Los jóvenes serían sensibles a estas situaciones e incorporan a su discurso el tema de la solidaridad como un asunto congruente con sus demandas (que incluyen, por ejemplo, la propuesta de arancel diferenciado con el fin de posibilitar el acceso a la educación superior, así como la permanencia en ella, disminuyendo la discriminación por capacidad económica) y, más ampliamente, con su visión de lo que debiera ser la sociedad.

La reivindicación de la participación como un valor también pueden relacionarse con la crítica que hacen los jóvenes universitarios a las actuales formas de hacer política, que en apariencia son democráticas, pero que en la práctica ofrecerían pocos espacios de participación y, más aún, que aparecen como poco relacionadas con la soberanía popular. Símbolo de esto último es la llegada de Pinochet al senado, junto con toda la institución de los senadores designados. A la poca relación entre participación y composición del parlamento como principal expresión de la democracia, se sumarían tanto la falta de espacios como de relevancia de la participación juvenil. De esta manera, la participación se convierte en una demanda esencial de los jóvenes para lograr los cambios que reivindican tanto para la sociedad como para ellos mismos.

Frente a los temas, también valóricos, que involucran a las instituciones de la familia y la iglesia, los jóvenes no permanecen indiferentes. El debate en torno a la familia, el aborto y el divorcio se convierte en una necesidad social tanto para llegar a acuerdos (como puede ser una ley de divorcio o la educación en el tema del aborto) como para ejercitar la participación y la expresión libre de

los conflictos. En este sentido, los jóvenes también asumen una posición frente a la Iglesia como institución, que con su conservadurismo dificultaría esta posibilidad de libre expresión. La mantención de los tabúes o prohibiciones sociales de hablar de ciertos temas, así como la negación de ciertas realidades (los abortos, las separaciones, los nacimientos fuera del matrimonio) hacen que la Iglesia Católica sea vista, incluso por muchos jóvenes católicos, como una institución cuyos planteamientos no serán aplicables a la realidad de siglo XXI.

CULTURA Y COMUNICACIONES

La industria de las comunicaciones y el mercado de mensajes durante 1997

José Joaquín Brunner

Una encuesta llevada a cabo el año 1997 sobre la percepción que tienen los directores y ejecutivos de los medios de comunicación chilenos --televisión, radio y prensa escrita-- permite por primera vez formarse un cuadro sobre la manera cómo este importante sistema, la industria de la información y la entretención masivas, evalúa su propio rol y juzga las circunstancias que condicionan su desenvolvimiento.¹ ¿Qué magnitud tiene dicho sistema? Según la información oficial disponible, existen actualmente en Chile más de 120 periódicos de información general, alrededor de 460 revistas, 870 radioemisoras, nueve canales de televisión abierta y se reciben en el país alrededor de 140 señales de televisión por cable, de las cuales más de 80 son de origen extranjero.² En su conjunto, el sistema moviliza una cifra cercana a US\$ 800 millones de dólares por concepto de inversión publicitaria, equivalente a más de un punto del PIB.³ Sus mensajes llegan prácticamente a toda la población a lo largo del territorio nacional.

-
- 1 Los resultados de esta encuesta han sido publicados por la Secretaría de Comunicación y Cultura del Ministerio Secretaría General de Gobierno en **Reseña de Medios N° 34**, "Estudio nacional de percepciones de la industria de las comunicaciones en Chile", Santiago 1997.
 - 2 Cifras obtenidas del Instituto Nacional de Estadísticas, el Consejo Nacional de Televisión y la Secretaría de Comunicación y Cultura del Ministerio Secretaría General de Gobierno.
 - 3 Esta cifra incluye también la inversión publicitaria en la vía pública, que representa un 10% del total. Ver diario *La Segunda*, 6 de noviembre, 1997.

Libertad y Estado

Un 75% de la industria⁴ considera positivo el marco de libertades en que operan los diferentes medios; un 19% regular y un 5% francamente malo. Los radioemisores poseen la percepción más favorable; la televisión por cable, la más negativa. Esto último no puede sorprender. En efecto, la televisión por cable se halla sujeta en la actualidad a las mismas disposiciones legales que regulan a la televisión abierta, lo cual necesariamente dificulta su difusión. De hecho, no hay razón para que un medio de recepción limitada, cuyo servicio se contrata individual y voluntariamente en el mercado, con plena información para los usuarios, deba someterse a idéntico estatuto que la televisión abierta. De cualquier forma, una amplia mayoría de los ejecutivos de ambos subsectores de la industria televisiva considera que cada día será más difícil que un organismo público fiscalice la transmisión de sus programas, debido a factores tecnológicos y al proceso de internacionalización que se halla en pleno desarrollo. Es imposible no compartir esa evaluación.

En cambio, llama la atención que en el caso de los diarios alrededor de un 50% de los editores considere que el marco de libertades existente en el país no sería suficientemente amplio y sólido. Es probable que esto tenga que ver con dos circunstancias especiales. Por un lado, con las restricciones informativas que suelen imponer los jueces para cautelar el secreto del sumario en juicios que atraen la atención del público. Por el otro, con las aprehensiones que suscita en la Asociación Nacional de la Prensa la posibilidad de que se incorpore a la legislación el delito de difamación o alguna figura semejante. Vale la pena mencionar que en ambos casos tanto el Gobierno como una mayoría de los parlamentarios se han manifestado contrarios a mantener o a introducir tales limitaciones al libre ejercicio de la información. De cualquier modo, es alentador que vuelva a emerger en la comuni-

4 Hablamos de *la industria* para referirnos al sistema de medios de comunicación en general. Cubre todo el universo encuestado. Hablamos en seguida de *sectores* para distinguir la televisión, la radio y la prensa escrita. Y hablamos de *subsectores* cuando se trata, respectivamente, de la televisión abierta o por cable, de las radios AF y FM, y de los diarios y revista.

dad de medios de comunicación un sentimiento de defensa de la libertad de expresión, que se había deteriorado --hasta prácticamente desaparecer-- bajo el régimen autoritario. Hoy, en cambio, conforme a los exigentes estándares internacionales del Freedom House, Chile se cuenta entre los 64 países del mundo que gozan de libertad de prensa, frente a 61 donde dicha libertad es sólo parcial y 62 donde ella no existe.⁵

También resulta interesante observar que, en general, la industria considera poco habitual que determinados grupos ejerzan presión sobre los medios para obtener la transmisión --o evitarla-- de determinados contenidos. Dos terceras partes de los encuestados responde que esas presiones o bien no existen o son esporádicas. Sin embargo, los editores de diarios y revistas estiman --en una proporción mayor-- que esas presiones sí existen, particularmente provenientes de las autoridades políticas y los partidos, pero no así --o sólo en menor medida-- de grupos económicos, confesiones religiosas, organizaciones sociales o agrupaciones ecologistas

En cuanto al rol que debería desempeñar el Estado, dos de cada tres directivos de la industria le asignan la función de apoyar la generación de mecanismos para medir las audiencias y, en el caso de la radio y la prensa, la misma proporción reclama además un respaldo del Estado para aquellos medios con problemas para acceder a la inversión publicitaria.

La primera demanda apunta en la dirección de una mayor transparencia del mercado de mensajes. Es débil entre los ejecutivos de la TV abierta, que desde ya cuentan para este efecto con el *people meter*, y recibe un apoyo apenas tibio entre los directivos de revistas, probablemente por competir éstas en mercados crecientemente segmentados. Por el contrario, la demanda es alta en el caso de las radios y de los diarios que, por el momento, carecen de mecanismos confiable de medición de sus

5 Freedom House, *Press Freedom 1997*. Este ranking considera cuatro variables por país, aplicados tanto a la radidifusión sonora como televisiva y a la prensa escrita. Las variables son: leyes y regulaciones que influyen el contenido de los medios; presión política y control sobre esos contenidos, influencia económica sobre tales contenidos y acciones represivas como persecución de periodistas, censura y auto-censura, etc. Cada variable es cuantificada por observadores independientes.

audiencias y lectores, respectivamente. Una indicación presentada durante la tramitación de la ley de prensa en orden a establecer un dispositivo estatal de contabilización de las audiencias de los diversos medios no recibió el patrocinio del Ejecutivo. Otra, enderezada a que los periódicos informen diariamente su tirada, o ha sido acogida hasta ahora por los parlamentarios.

La segunda demanda --la de otorgar apoyo a las radios y medios escritos con dificultad de acceso al financiamiento publicitario-- se manifiesta de manera más intensa por parte de los radiodifusores; probablemente con particular fuerza de las pequeñas radios locales y provinciales.⁶ Sin embargo, una mayoría de los directivos de diarios y revistas se muestra más bien renuente respecto a la adopción de medidas de ese tipo. Tampoco el Gobierno favorece la idea de otorgar subsidios a la industria de medios o a alguno de sus sectores o subsectores por considerar que ese tipo de intervención, en vez de afectar positivamente las dinámicas del mercado de medios, introduce distorsiones que al final limitan la competencia y frenen el progreso tecnológico.

En suma de los antecedentes escogidos por la encuesta que comentamos emerge un cuadro complejo en cuanto a las relaciones entre libertad y Estado en el ámbito de las comunicaciones. Los encargados de los medios valoran en general la libertad con que desenvuelven sus actividades, pero dos subsectores al menos --diarios y televisión por cable-- aspiran a una mayor consolidación y amplitud de ese marco. Es decir, que el Leviatán se aleje lo más posible de los *media*. Los operadores de televisión abierta, en cambio, en una proporción de un 88% estiman que debe existir una ley que regule o controle a dicho medio, el doble que en el caso de la televisión por cable. Sin embargo, unos y otros preferirían disminuir las atribuciones contempladas en la legislación para regular contenidos.

La aparente contradicción entre postular un Estado ausente en el mercado de mensajes pero más activo en el mercado de audiencias y del financiamiento es usual en la industria de las

6 Ver Secretaría de Comunicación y Cultura, Ministerio Secretaría General de Gobierno, *Medios Regionales de Comunicación en Chile*, septiembre de 1995 y Secretaría de Comunicación y Cultura, Ministerio Secretaría General de Gobierno, *Reseña de Medios N° 31*, "Estado y Perspectivas de los Medios Regionales", 1995.

comunicaciones. Tiene que ser, probablemente, con las dos caras de la información. Los agentes empresariales demandan para sí el máximo de libertad en las fases de elaboración y transmisión de mensajes pero la mayoría, salvo seguramente los más fuertemente capitalizados en los respectivos mercados, sienten sobre sí una creciente presión competitiva por públicos y financiamiento publicitario y tienden a pensar que, en esas fases, el Estado podría o debería intervenir para asegurar la mayor pluralidad posible de mensajes y el derecho de la gente a estar informada. Lo cual nos lleva a un segundo tema; el de la forma cómo el sistema de medios se plantea frente a los mercados en que les corresponde actuar.

Mercado y concentración

En un sistema privado de medios el financiamiento proveniente de la publicidad es una cuestión de vida o muerte. De hecho, cuando se interroga a los ejecutivos y directivos respecto a cuáles son los principales problemas que enfrenta su medio, la baja inversión publicitaria es el más frecuentemente nombrado y, en segundo lugar, la fuerte competencia en los respectivos mercados. Es probable que sólo los medios más consolidados no concurren con esa opinión. Lo anterior se confirma al contrastar esa identificación de problemas más apremiantes con el hecho de que en todos los casos, salvo en el de las radios FM, los encargados de la industria no consideran que el número de medios competitivos en su área del mercado publicitario sea alto. Asimismo, salvo en el caso de los subsectores de radios AM y FM, el resto de la industria considera que la inversión publicitaria ha venido creciendo, como de hecho ha ocurrido.⁷

7 Expresada en millones de dólares de 1996, la inversión publicitaria creció de 324 millones en 1990 a 713 millones en 1996; es decir, un aumento de 120,1%. Ver diario *Estrategia*, 30 de septiembre 1997. Adicionalmente, según una encuesta realizada por ICARE a 288 empresas en diciembre de 1997, el 61% de ellas estima que la publicidad en general aumentará en el futuro, en particular en los sub-sectores de televisión por cable y satelital y en el sector de la radio.

Más bien, lo que se refleja aquí una situación relativamente concentrada de la inversión publicitaria que, a su vez, se corresponde con la estructura concentrada de la propiedad que prevalece en el sistema de medios, con excepción de las radios. De hecho, un 57% de los operadores de la industria reconoce que la concentración de la propiedad de los medios en Chile es alta, mientras un 30% sostiene que es regular, un 10% baja y sólo un 1% que no existe. Por sectores y subsectores comparten ese juicio de regular-alto, en primer lugar, los operadores de televisión por cable y en seguida, en forma decreciente, los directivos de diarios, los de radios FM, los de revistas y los de radios AM. No la comparten, en cambio, los operadores de la televisión abierta, subsector donde en realidad tal problema no se plantea, al tratarse de concesiones públicas que utilizan las limitadas frecuencias disponibles en el espectro herziano.⁸

A pesar de que la industria reconoce esas tendencias de concentración propietaria, la demanda por intervención reguladora del Estado es escasa sin embargo. De hecho, sólo en el caso de la radio una mayoría del sector apoya dicha demanda. Una posible explicación para esta renuencia a aceptar un mayor rol regulador del Estado es que la industria atribuye a la concentración efectos positivos o, en cualquier caso, no demasiado adversos, y considera además que se trata de un fenómeno inevitable. En efecto, un 50% de los directivos encuestados estima que la concentración favorece la formación de empresas más sólidas y con mayor proyección en el tiempo; un 48% considera que no limita la expresión del pluralismo y un 44% ve la concentración propietaria como un fenómeno mundial inescapable.

8 De todas formas, vale mencionar aquí que, en comparación con los países europeos, sólo en el caso de los diarios presenta Chile una situación excepcionalmente alta de concentración propietaria medida por la participación de mercado de la primera, o las dos primeras, empresas de comunicación. No ocurre lo mismo en el caso de las revistas y de las radios. En el caso de la televisión abierta la comparación es más difícil, dado que la mayoría de los países europeos tiene una estructura dominante pública en dicho subsector, a diferencia de Chile donde es dominante privada. Por último, en el caso de la televisión por cable, Chile muestra una estructura duopólica de oferta, situación que no es sorprendente en mercados de similar tamaño.

En suma, existe conciencia entre los agentes de la industria de mensajes que la competencia económica es dura, particularmente en cuanto al acceso a la publicidad, donde los peces grandes tienen ventajas comparativas netas respecto de los de menor tamaño. Al mismo tiempo, se acepta esto como un hecho inherente a un sistema comunicacional de mercado, igual como la tendencia hacia la concentración de la oferta y la formación de unas pocas empresas dominantes en los respectivos mercados sectoriales.

Frente a la internacionalización de los medios, dos tercios de sus directivos considera que se debería limitar la participación de extranjeros en la propiedad; un 50% estima que la internacionalización de contenidos perjudica la identidad cultural del país y sólo un tercio comparte la idea de que una internacionalización activa sería conveniente para acceder a nuevos mercados. Sin embargo, hay nítidas diferencias inter-sectoriales respecto a esas tres variables. La internacionalización de la propiedad es bien aceptada por la televisión; sólo moderadamente rechazada por la prensa escrita pero es fuertemente resistida por el sector radial. La internacionalización de contenidos, por su parte, es resistida mayoritariamente sólo en el caso de la radio. Por último, en cuanto al acceso a nuevos mercados por vía de una internacionalización activa, esa idea es compartida por dos terceras partes de la industria televisiva pero sólo por un tercio en los otros dos sectores de la radio y la prensa. En consecuencia, puede verse que mientras mayor es la internacionalización ya experimentada por uno u otro sector, más favorable es también su visión respecto de dicho proceso, en un continuo que va desde la aceptación positiva por la televisión hasta la resistencia negativa en el caso del medio más localizado, la radio.

Audiencias y contenidos

Los medios viven para y de sus audiencias. De hecho, venden audiencias reunidas mediante una adecuada programación de mensajes a las empresas que invierten en publicidad. A pesar de esto, menos de la mitad de la industria declara utilizar técnicas especiales de indagación de sus públicos efectivos o potenciales. Los instrumentos más usados son los sondeos

telefónicos y las encuestas, situándose en tercer lugar el método de *Focus grupos*. En general, los *media* estiman que sus públicos no crecerán durante los próximos cinco años, con excepción de los operadores de cable y los radiodifusiones FM.

Respecto a las orientaciones del público, la industria considera que en los últimos cinco años se ha producido un menor interés por los asuntos políticos junto con una actitud más liberal en temas valóricos tales como la familia, el divorcio y el aborto. El decaimiento de la atención política es observado particularmente por el sector de la televisión y, en menor grado, por las radios, los diarios y las revistas, en ese mismo orden. En cambio, existe bastante consenso respecto al creciente liberalismo del público, partiendo por la televisión y en seguida por las radios y la prensa escrita.

En cuanto al contenido de los mensajes, cada sector de la industria percibe desarrollos diferentes. Así, la televisión considera que el segmento líder de crecimiento para ese medio ha sido el deporte; en el caso de la radio, los programas interactivos y en el sector de la prensa escrita, la cultura y los espectáculos. Estos cambios reflejan tanto fenómenos propios de la economía de los medios como cambios en las preferencias de los públicos, producto de las transformaciones que experimenta la sociedad chilena. En una mirada pormenorizada, la televisión abierta considera que sus áreas de mayor dinamismo, aparte de la deportiva, han sido las noticias y los programas de conversación. El subsector del cable coloca en los tres primeros lugares a las áreas deportiva, de noticias y de películas. Las radios FM consideran que sus principales áreas de crecimiento temático han sido los programas interactivos, musicales y de servicio a la comunidad. Las radios AM, los programas de servicio a la comunidad, deportivos y de noticias. Por último, en el caso de la prensa escrita, los diarios ubican en los tres lugares de avanzada las áreas deportiva, de cultura y espectáculo y de servicios en tanto que las revistas mencionan las de cultura y espectáculo, de economía y de ciencia y tecnología. En suma, los medios se vuelcan en general más hacia el deporte, el servicio a la comunidad, los espectáculos y los programas interactivos, trátese de conversaciones en pantalla o de la vinculación directa del medio con el público. Los *media*, orientados por el mercado, se vuelven así más sensibles al gran número, al cumplimiento de funciones

comunitarias y a actuar como foro ciudadano para la representación de las preocupaciones de la sociedad civil.

Asimismo, los diferentes medios se ven obligados, en virtud de la competencia en el mercado de mensajes y públicos, a buscar estrategias de masificación y segmentación, con el fin de identificar, retener o ampliar a sus audiencias. Por ejemplo, en el sector radial los directivos perciben que la adopción por parte de las radios FM de un formato más parecido al de las radios AM, fuerza a estas últimas rediseñar su programación, especializándose en su ventaja comparativa que es la información y la noticia instantánea y disminuyendo sus espacios de música, que son crecientemente copados por las radios FM. En el caso de las revistas existe un amplio consenso en cuanto a que este medio irá abandonando progresivamente la generalidad en favor de la especialización de sus contenidos, fenómeno que en verdad ha sido explosivo durante los últimos años. Por su parte, en el sector de la televisión, la aparición del cable --con sus contenidos más internacionalizados y mayor abundancia de películas-- empuja a la televisión abierta, como antes había ocurrido en los Estados Unidos, a aumentar su programación de origen nacional y de orientación masiva. Con todo, dos de cada tres operadores del sector televisivo prevé que en el futuro también la televisión por cable aumentará sus transmisiones de origen nacional.

Dicho en breve, el mercado opera como un poderoso inductor de cambios de programación e innovador de contenidos. En contra de lo que suele sostenerse, no todos los medios se mueven hacia la masificación y la homogeneización de sus contenidos. Por el contrario, algunos marchan precisamente en sentido inverso. En la medida que el público disponible, y su tiempo de atención a los medios, son limitados, la competencia obliga a las empresas de comunicación a buscar permanentemente un posicionamiento para sus mensajes y contenidos, adaptándolos a los cambiantes intereses y preferencias de la gente y explotando al máximo las ventajas comparativas de sus propias tecnologías. Si hay una industria en que el *dictum* "el mercado es cruel" resulta válido por tanto es en ésta, expuesta constantemente a la posibilidad de fracasar en su interpretación de los movimientos y las veleidades de la opinión pública. La racionalidad de ésta es tan misteriosa como lo son los sentimientos y apetencias de una sociedad que se vuelve crecientemente diferenciada y compleja.

Por último, es interesante constatar que en el caso de la industria televisiva sus directivos son menos entusiastas que el público en general en cuanto a controlar la transmisión de contenidos altamente sensibles, tales como escenas de violencia psicológica, exposición de personas heridas, escenas de sexo y exposición de maltrato infantil. En efecto, mientras frente a cada uno de esos contenidos más de un 70% de la población desearía que existiera alguna forma de regulación⁹, en cambio sólo entre un 40% y un 47% de los directivos de la televisión acepta esa pretensión. En el caso de la televisión abierta los niveles de aceptación son todavía más bajos; alrededor de un tercio o menos, con la excepción de escenas que revelan la intimidad de las personas, respecto a las cuales uno de cada dos operadores acepta la necesidad de una regulación. Asimismo, un 70% del sector estima que debería existir una mayor regulación de la programación infantil, especialmente en cuanto a escenas de violencia; pero un 62% opina, con la misma fuerza, que los canales de televisión deberían ser libres para transmitir lo que deseen después de una determinada hora.

Alcance y prestigio

Para completar el cuadro expuesto conviene agregar otras dos dimensiones del funcionamiento de la industria de comunicaciones en Chile. Las preguntas que buscaremos responder en esta sección son las siguientes: cuál es la cobertura de públicos de los diferentes medios y cuán acreditados se hallan éstos en nuestra sociedad.

Partamos por la cobertura, en el sentido más amplio de la palabra. ¿Qué observamos? Primeramente, como muestra el Cuadro 1, que los chilenos de todos los estratos socio-económicos tienen una alta aunque diferenciada exposición a los medios; se informan en su gran mayoría a través de la televisión abierta y destinan diariamente un tiempo a informarse, que según otros

9 Ver DESUC-Consejo Nacional de Televisión, "Hábitos y usos. Televisión Chilena"; Santiago, septiembre 1996

estudios ha sido estimado en alrededor de una hora diaria en promedio.¹⁰

El grado de exposición a la información proveniente de los medios es similar en Chile al de otros 11 países, que incluyen a los de Sudamérica, a México y a España. Con todo, Chile es el país donde la gente dice usar más la televisión para este propósito, por delante de Colombia, Argentina, España y Ecuador, que le siguen; se halla ubicado en cuarto lugar en cuanto al uso de la radio, detrás de Uruguay, Argentina y Bolivia y en el sexto lugar en cuanto a frecuencia de lectura de noticias en la prensa escrita.¹¹

10 Observatorio Social, "Encuesta sobre consumo de noticias en los medios de comunicación", Santiago, 1995.

11 Ver Marta Lagos, "The Latinbarometro media and political attitudes in South América", Table 1, 1997.

Cuadro Nº 1
Uso de medios según estrato socio-económico, 1997

	Total	Alto	Medio	Bajo
Lee Diarios				
Todos los días	22,3	52,9	21,0	16,5
Algunos días a la semana	29,4	25,2	33,2	26,4
Sólo un día a la semana	13,2	9,2	17,0	10,4
De tarde en tarde	14,3	8,4	9,9	20,0
Nunca	20,9	4,2	18,9	26,6
Lee Revistas				
Todos los días	5,7	16,0	5,6	3,5
Algunos días a la semana	17,4	19,3	21,5	12,8
Sólo un día a la semana	5,5	8,4	7,4	2,9
De tarde en tarde	26,3	31,1	25,9	25,7
Nunca	44,9	25,2	39,3	54,8
Escucha noticias en la radio				
Todos los días				
Algunos días a la semana	37,8	28,6	38,3	39,3
Sólo un día a la semana	15,9	15,1	17,0	15,1
De tarde en tarde	1,2	0,0	1,1	1,5
Nunca	9,9	14,3	7,3	11,6
	35,0	41,2	32,5	32,5
Ve noticias en la TV abierta				
Todos los días	79,9	83,2	79,4	81,2
Algunos días a la semana	17,0	16,8	16,1	16,5
Sólo un día a la semana	0,3	0,0	0,5	0,5
De tarde en tarde	2,7	0,0	4,0	2,0
Nunca	0,0	0,0	0,0	0,0

Fuente: Departamento de Estudios, Secretaría de Comunicación y Cultura, Ministerio Secretaría General de Gobierno, "Hábitos de audiencia y evaluación de informativos de TV"; Santiago, 1997

Desde el punto de vista de la emisión de mensajes y de su recepción los datos disponibles indican lo siguiente.

En Chile se transmiten anualmente alrededor de 45 mil horas de televisión abierta y 1.5 millón de horas de televisión por cable. Hay en operación 10 canales VHF, 5 de cobertura nacional y 5 regionales. A nivel nacional, prácticamente todos los hogares poseen uno o más receptores de televisión. Los hogares abonados al cable eran alrededor de 600 mil el año 1996, correspondiendo más de la mitad al estrato medio, un 30% al estrato alto y un

20% al estrato bajo. En términos comparativos internacionales, Chile posee 211 receptores de televisión por cada 1000 habitantes, lo cual lo ubica --junto a Uruguay, Argentina y Brasil-- en el segmento superior de un grupo de países, pero aún a gran distancia de España, según muestra el Cuadro 2.

Cuadro N° 2

Número de televisores por cada 1000 habitantes, 1994

País	Número
Argentina	219
Bolivia	113
Brasil	209
Chile	211
Colombia	118
Ecuador	88
México	163
Paraguay	83
Perú	99
Uruguay	232
Venezuela	164
España	402

Fuente: UNESCO, *Anuario Estadístico*, 1996.

A su turno, la penetración del cable alcanza en Chile a un 23%, sólo por detrás de Argentina y Uruguay en la región latinoamericana, según muestra el Cuadro 3.

Cuadro N° 3
Penetración del Cable en países de América Latina, 1997

País	Porcentaje
Argentina	52.2
Bolivia	9.6
Brasil	5.7
Chile	22.8
Colombia	2.6
Ecuador	6.9
México	13.7
Paraguay	21.1
Perú	3.4
Uruguay	28.4
Venezuela	6.3

Fuente: Kagan World Media Inc., Revista *Apertura*, diciembre 1997.

En el sector radial, los emisores eran 869 el año 1996, de los cuales 179 operan en AM y 690 en FM. Existen en el país 5 millones de receptores, lo que equivale a 345 por cada 1000 habitantes. En términos internacionales, Chile ocupa en este sector una posición intermedia, a distancia de Argentina, Bolivia y Uruguay (Cuadro 4).

Cuadro N° 4
Número de radio receptores por cada 1000 habitantes, 1994

País	Número
Argentina	673
Bolivia	670
Brasil	393
Chile	345
Colombia	178
Ecuador	327
México	256
Paraguay	172
Perú	255
Uruguay	606
Venezuela	443
España	312

Fuente: UNESCO, *Anuario Estadístico*, 1996.

En cuanto a la prensa escrita, se encuentran registrados por el INE (1995) un total de 124 periódicos de información general, de los cuales 44 son diarios según el registro de la Asociación Nacional de la Prensa, 8 de ellos correspondientes a la categoría de información general (incluyendo dos vespertinos), originados en la Región Metropolitana y con proyección nacional. Según un estudio practicado en 1997, esos diarios de proyección nacional tendrían un total de 1.2 millones de lectores de lunes a viernes y 2.2 millones los días domingo. Las cifras de circulación, en tanto, incluyendo venta en kioscos y estimaciones internas de venta en regiones y suscripciones, mostraba para esos mismos diarios, a fines de 1995, un promedio de 400 mil ejemplares entre lunes y viernes y de 770 mil los días domingo. Una comparación mundial de países según circulación de diarios por mil habitantes, muestra

que Chile ocupa una posición similar a la de Argentina, México y España, pero por debajo de Uruguay y Venezuela (Cuadro 5).

Cuadro N° 5
Número de diarios que circulan por cada 1000 habitantes, 1994

País	Número
Argentina	138
Bolivia	69
Brasil	45
Chile	100
Colombia	64
Ecuador	72
México	113
Paraguay	42
Perú	86
Uruguay	237
Venezuela	215
España	104

Fuente: UNESCO, *Anuario Estadístico*, 1996.

Vayamos ahora al segundo tópico de esta sección; el de la reputación de los *media* en el concierto institucional del país. En general, comparados con otras instituciones, los medios de comunicación gozan en Chile de un nivel relativamente alto de prestigio. Así, por ejemplo, en una encuesta realizada durante el último trimestre de 1997, los tres sectores de medios fueron evaluados como muy bien o bien por un 73% en el caso de la radio, un 53% en el caso de la prensa escrita y un 52% en el de la televisión.¹² En esta encuesta, los *media* son evaluados más positivamente que todas las demás instituciones consideradas,

12 DESUC-COPESA, *Estudio Nacional de Opinión Pública*; diciembre 1997.

siendo éstas, en orden decreciente de aprobación, los bancos e instituciones financieras, el FONASA, las compañías de seguro, las AFP, las ISAPRES, los consultorios municipales de atención primaria de salud y las empresas constructoras de viviendas. En una encuesta anterior, practicada el año 1996, los medios de comunicación en general, sin distinguir entre sectores, reciben una evaluación positiva de parte de un 61% de la población, ocupando el primer lugar delante de la Iglesia Católica, Carabineros, las Fuerzas Armadas, la empresa privada, el gobierno, las municipalidades, la justicia, el parlamento y los partidos políticos.¹³ Por último, una evaluación de los tres sectores de la industria de medios realizada en 1995, arrojó resultados similares a los de 1997, con niveles incluso más altos de aprobación: un 84% para el caso de la radio, un 56% para la prensa y un 53% para la televisión.¹⁴

Los niveles de confianza que la gente deposita en la televisión y la prensa fueron comparados internacionalmente el año 1996 para 8 países latinoamericanos, arrojando como resultado que sólo en el caso de Paraguay y Chile dos terceras partes de la población dice tener mucha o alguna confianza en la televisión mientras que en los demás países incluidos en la muestra el nivel se sitúa entre la mitad y un tercio. En el caso de la prensa, Chile se ubica en el promedio (una de cada dos personas declara tener mucha o alguna confianza en este medio), exceptuándose sólo Paraguay hacia arriba y Brasil hacia abajo.¹⁵

La positiva evaluación que reciben los medios en general, tanto considerados en sí como en comparación con otras instituciones políticas, sociales, económicas y culturales, públicas o privadas, puede deberse a una variedad de factores. En primer lugar, podría ser que exista un grado relativamente bajo de confianza en general respecto de las instituciones centrales de la sociedad, con excepción de los medios. En segundo lugar, puede ser que los medios estén colocados progresivamente en una situación tal de privilegio al hallarse en condiciones de ejercer la crítica de todas las demás instituciones, al tiempo que ellos quedan al margen de cualquiera crítica. Serían los únicos jueces

13 DESUC-COPESA, *Estudio Nacional de Opinión Pública*: abril-mayo 1996.

14 DESUC-COPESA, *Estudio Nacional de Opinión Pública* noviembre 1995.

15 Ver Marta Lagos, *Latin American Political Culture*, 1996.

que no se hallan sujetos, ellos a su vez, a un juicio social, salvo el de las preferencias individuales --pero mudas-- expresadas a través del mercado.¹⁶ En tercer lugar, podría ocurrir que las evaluaciones cuantitativas de carácter global, tal como resultan de las encuestas, sean positivas en general pero conlleven opiniones más matizadas, incluso negativas, sobre aspectos específicos del funcionamiento de los *media*.

Esta última hipótesis podría explorarse de dos maneras. Primero, a la luz de datos más específicos y desagregados sobre la percepción que tiene la gente respecto a diferentes dimensiones del funcionamiento de los medios. Segundo, a través de análisis de tipo cualitativo, que recogen con mayor profundidad las percepciones y opiniones de la gente.

Veamos entonces, en primer lugar, algunas cifras que miden dimensiones más específicas de la relación de la gente con los medios. En el caso de los periódicos, por ejemplo, sólo un 22% de personas declara leerlos diariamente, mientras que un 21% dice no leer nunca un diario. Nunca leen revistas, o lo hacen sólo de tarde en tarde, un 71% de la población. Un 45%, además, declara no escuchar nunca o sólo de tarde en tarde noticias en la radio. Sólo los noticiarios de la televisión tienen una audiencia generalizada. ¿Pero cree la gente que las noticias televisadas dicen la verdad? La mitad de la población piensa así; un 12% cree que no dicen la verdad y el resto se sitúa en una posición intermedia. Asimismo, un tercio de la población piensa que las noticias de la televisión muestran sólo algunas, y no todas, las opiniones. Por su lado, un 67% piensa que los noticiarios de la televisión le dedican poco tiempo a las declaraciones del ciudadano común.¹⁷ Otras críticas que se formulan a la televisión es que estimula el consumismo de los niños (84% muy de acuerdo o de acuerdo) y que incentiva la violencia en las personas (70%); sólo un 37% cree que juega un papel positivo en la creación de valores morales, aunque

16 En términos de las clásicas estrategias de Albert Hirshman frente al mercado, en el de mensajes pareciera faltar la de "voz", subsistiendo solamente las estrategias de "lealtad" al medio o de "salida" --abandono de un medio--. Ver Albert Hirschman, *Exit, Voice and Loyalty*; Harvard University Press, 1970.

17 DESUC-Secretaría de Comunicación y Cultura, Ministerio Secretaría General de Gobierno, *Hábitos de Audiencia y Evaluación de Medios*, 1997.

en el estrato bajo así lo estima un 45%.¹⁸ Lo que a la gente más le molesta de lo que se muestra en la televisión es la violencia (41,5%). Entre la violencia y el sexo, un 54% señala que le molesta más la violencia; ambos un 17% y el sexo un 9%. Un 71% de las personas piensa que la televisión exhibe mayor cantidad de violencia que hace cinco años. Y un 75% que ésta es ahora más cruda. A quienes les preocupa la exhibición de la violencia en la pantalla, en un 66% de los casos se debe a que constituye una mala influencia para los niños y un 14% porque enseña cómo realizar delitos.¹⁹

Los atisbos críticos que aparecen a nivel cuantitativo, particularmente en relación a la televisión abierta, se ven confirmados y pueden profundizarse a propósito de los resultados que arrojan diversos estudios cualitativos sobre la recepción de los medios. Así, por ejemplo, uno de esos estudios,²⁰ realizado en el curso del segundo semestre de 1997, muestra que el nivel general de satisfacción de la gente con los medios es más bien bajo. La radio es el medio que mejor parece responder a las expectativas del público, seguido de la prensa y luego la televisión. En particular, los hombres y los jóvenes expresan una fuerte demanda por una mayor veracidad y seguimiento de las noticias, particularmente cuando éstas se relacionan con tópicos políticos y judiciales. El estrato socio-económico bajo reclama de los medios una función educativa y de apoyo al desarrollo de la comunidad. Las mujeres, en general, esperarían un papel más activo de los medios en la formación escolar de sus hijos. En el plano de las noticias se expresan dudas de credibilidad, estimándose que los medios ocultan información. Esto último se halla corroborado, en el caso de la televisión abierta, también a nivel cuantitativo. En efecto, un 66% de la población encuestada respondió afirmativamente a la pregunta si cree que hay noticias que no se dan a conocer. En particular, dada la posibilidad de marcar hasta tres preferencias, la gente estima que hay noticias políticas que intencionalmente no

18 DESUC-Consejo Nacional de Televisión, *"Hábitos y usos de la televisión chilena"*, septiembre, 1996.

19 Todas las cifras anteriores corresponden a Consejo Nacional de Televisión, *Encuesta violencia en la televisión*: Santiago, junio, 1997.

20 P. Walker Consultores y Asociados Ltda., *"Satisfacción general, medios de comunicación"*, septiembre, 1997.

se informan (42%), noticias policiales (17%), sobre conflictos sociales y laborales (14%) y sobre asuntos relacionados con alcohol y drogas (11%).²¹

Últimamente, algunas de estas críticas han empezado a formularse de manera pública aunque todavía con timidez y en círculos restringidos. A diferencia de lo que sucede en otros países, en Chile el análisis crítico de los medios es una disciplina que todavía se encuentra en pañales. De hecho, no hay entre nosotros, prácticamente, una evaluación sistemática de las noticias transmitidas por los *media* y sólo recientemente han empezado a aparecer comentarios analíticos referidos a la televisión y la prensa. Por ejemplo, refiriéndose al periodismo escrito, un analista observó hace poco que “un seguimiento [...] durante la segunda semana de octubre, mostró a una prensa muy desviada, obsesionada casi exclusivamente con el fútbol, y que casi no da cabida a la información un poco más relevante, como conflictos sociales importantes, proyectos de crecimiento nacional, avances o retrocesos en las relaciones internacionales, logros culturales o artísticos, encuentros multitudinarios significativos, triunfos importantes de los trabajadores, etc.”²²

Por su parte, el Instituto Libertad y Desarrollo publicó un interesante estudio sobre el uso de fuentes informativas por parte de siete diarios santiaguinos, llegando a la conclusión de que “en promedio, el número de fuentes por noticia es bastante bajo. Más aún, si se analizan detalladamente esas fuentes, se concluye que en todos los casos la mayoría de los artículos consulta a una sola fuente o a varias de una misma postura ideológica. Pareciera entonces que la tendencia de los medios es a no confrontar opiniones, a conformarse con la fuente más poderosa que se adelantó a las demás. El peligro de esto es que se corre el riesgo de perder la objetividad. Hay mayor probabilidad de encontrar sesgos en la información, que quitan credibilidad al medio y al

21 Ver Departamento de Estudios, Secretaría de Comunicación y Cultura, Ministerio Secretaría General de Gobierno, “*Hábitos de audiencia y evaluación de informativos de TV*”; Santiago, mayo, 1997.

22 R. Hevia S.J., “La prensa, ¿enferma?”. En: *Campaña por la Vida Nueva*, Boletín Bimestral N° 21, noviembre-diciembre, 1997.

sistema informativo en general".²³ De hecho, según este estudio, en los seis asuntos noticiosos analizados, la presencia de fuentes de distinta tendencia es igual o menor que la presencia de las fuentes únicas o de una misma tendencia.²⁴

Consideraciones finales

El lugar centralísimo que ocupan los medios de comunicación en las sociedades democráticas de mercado es un hecho irredar-güible. Lo anterior se aplica por igual al espacio político, económico y cultural.

En el campo político, los medios son hoy el principal productor, cuando no protagonista, de la agenda del debate público. La *polis* gira ahora en torno a los *media*. Hemos ingresado a la época de las democracias de opinión.²⁵ Por obra del nuevo escenario comunicacional de la democracia, la propia política empieza a transformarse en política-seducción; política de comunicación. Dicho en el crudo lenguaje de uno de los miembros del equipo de relaciones públicas del ex-Presidente Reagan, "una política, indistintamente de cuan buena sea, no tendrá éxito si no se vende bien".²⁶ Gobiernos de imágenes, por tanto; del *marketing*, la información y la construcción de símbolos. Gobiernos sometidos

23 Francisca Greene, "Estudio sobre fuentes informativas en siete diarios santiaguinos"; Libertad y Desarrollo, *Serie Informe Político N° 48*, Santiago, noviembre 1997.

24 Un análisis similar, pero más sofisticado, realizado en los Estados Unidos sobre un cuerpo de 18 diarios, mostró que en un 48% de los casos, la información sobre asuntos controvertidos era decididamente unilateral, ya sea porque se consultaba una sola fuente o porque las fuentes consultadas tomaban partido a un lado de la controversia cubierta. Ver Frederick Fico and Stan Soffin, "Fairness and balance of selected newspaper coverage of controversial national, state, and local issues", *J&MC Quarterly*, Vol.72, No.3, Autumn 1995, pp. 621-633. Lo anterior muestra que la prensa, en la misma medida que gana en influencia, puede asumir la función de *abogar*, dirigiendo la información a favor o en contra de determinadas causas.

25 Véase Alan Minc, *La borrachera democrática. El nuevo poder de la opinión pública*. Ediciones Temas de Hoy, Madrid, 1995.

26 Mark Hertsgaard, *On Bended Knee. The Press and the Reagan Presidency*. Schocken Books, New York, 1989, p. 23.

a las fluctuaciones de las encuestas y a los ambiguos y cambiantes movimientos de la opinión pública. Gobiernos situados bajo la presión constante de los medios, siempre en necesidad de "controlar daños" comunicacionales y de "vender" sus propuestas. Por primera vez tenemos en plenitud "el imperio soberano de la opinión pública", como lo llamó Tocqueville alguna vez. En vez de una esfera pública deliberante y deliberativa nos enfrentamos ahora a ese imperio frente al cual los demás poderes se hallan perturbados, cuando no postrados. Íbamos tras la realización de las Luces y nos hemos encontrado, en cambio, con la pantalla del televisor. La política no volverá a ser, nunca más, lo que fue en el pasado.

En el espacio económico de los mercados, los medios de comunicación son la principal correa de transmisión de la publicidad que moldea el gusto y las preferencias de la gente. Los consumidores son movilizados por la publicidad. Viven en medio de un bosque de símbolos. El mercado de mensajes, mal que le pese a sus críticos, ha ido reencantando el imaginario de una sociedad que se creía al final de todos los relatos. Hoy no son los cuentos ni las ideologías sino la pantalla quien mueve nuestros sueños y apetencias. Vivimos en un mercado "donde el consumidor es bombardeado diariamente por más de 60 mil mensajes de distinta índole".²⁷ Es la rotación de los signos, por tanto, lo que hace girar la economía y de ese movimiento perpetuo, los medios son el primer motor.

Finalmente, la cultura, hasta ayer ámbito sagrado de las élites, se ha convertido por virtud de los medios de comunicación en un espacio densamente poblado de públicos y mensajes. La cultura masiva reúne a la política con el mercado, igual como hace con la familia y el consumo, con la escuela y la entretención, con la vida cotidiana y la información, con el consumidor y el ciudadano, con las artes y la industria. Ya no es el espacio de unos pocos privilegiados --intelectuales, científicos y artistas por un lado, minorías selectas por el otro--, sino el lugar donde los mensajes transmitidos por los *media* forman como la atmósfera que respiran las personas. Tanto valen hoy las experiencias que tenemos

27 Hans Eben, presidente de Gillette en Chile, diario *La Segunda*, 3 de noviembre 1997.

impresas en el cuerpo como aquellas que atrapan nuestra atención con la tupida malla de mensajes y símbolos que entretejen los medios de comunicación. Finalmente, estos han llegado a ser el centro magnético que mantiene ligadas todas las cosas.

ANEXO

GRÁFICO 1
NÚMERO DE LECTORES DE DIARIOS EN EL GRAN SANTIAGO, de lunes a viernes, promedio abril-junio 1997

Fuente: Search Marketing, 1997

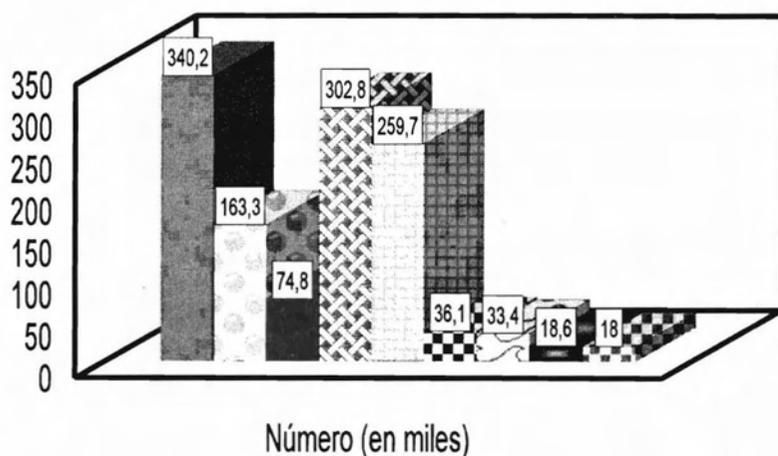
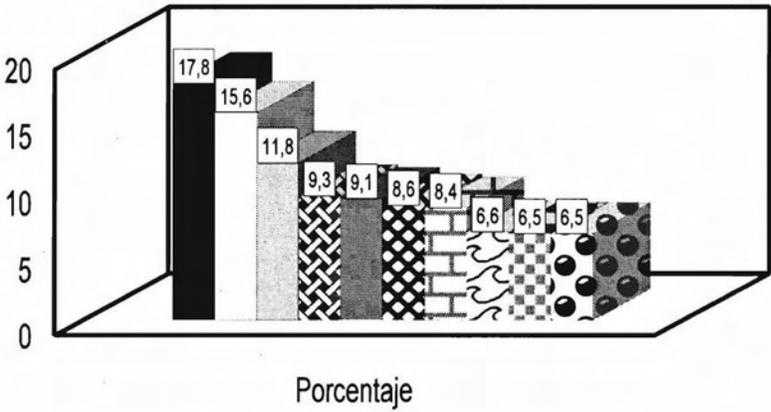


GRÁFICO 2 PARTICIPACIÓN DE MERCADO DE REVISTAS DE MAYOR VENTA EN KIOSKOS, SANTIAGO, AGOSTO 1997

Fuente: Estudio de Gráfica de UC/Media Direction, Revista *Publimark*, septiembre 1997



-  Vea
-  TV-Grama
-  Sol, Escolares
-  Condorito
-  Ercilla
-  TV y Novelas
-  Deporte Total
-  Cosas
-  Muy Interesante
-  Reader's Digest

GRÁFICO 3

RATING DE 10 PRIMERAS RADIOS FM SEGÚN SINTONÍA, SANTIAGO, ABRIL-SEPTIEMBRE DE 1997

Fuente: Search Marketing (*El Mercurio*, 5 de noviembre 1997)

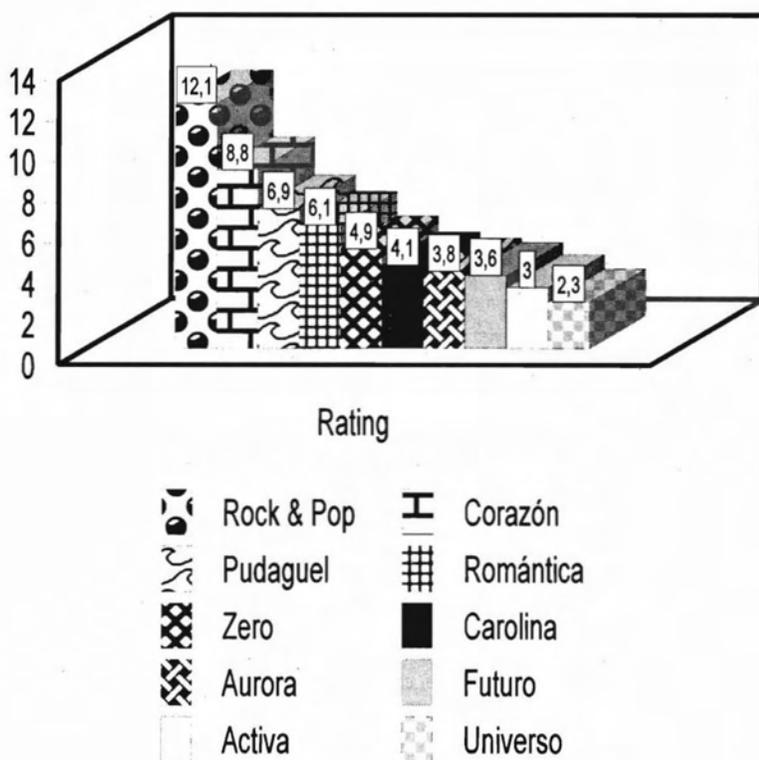
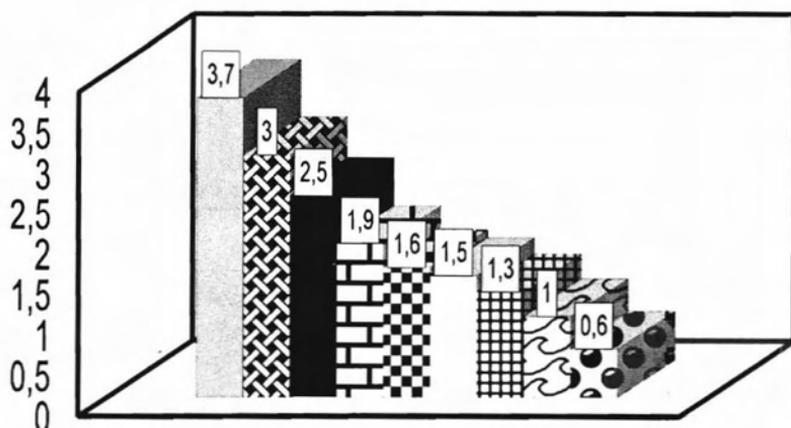


GRÁFICO 4
RATING DE PRIMERAS 9 RADIOS AM SEGÚN SINTONÍA,
SANTIAGO, ABRIL-SEPTIEMBRE 1997

Fuente: Search Marketing (*El Mercurio*, 5 de noviembre 1997)



Rating



GRÁFICO 5 SHARE PROMEDIO POR CANALES DE TELEVISIÓN ABIERTASANTIAGO, ENERO-NOVIEMBRE 1997

Fuente: Secretaría de Comunicación y Cultura, Ministerio Secretaría General de Gobierno sobre la base de información TIME-IBOPE

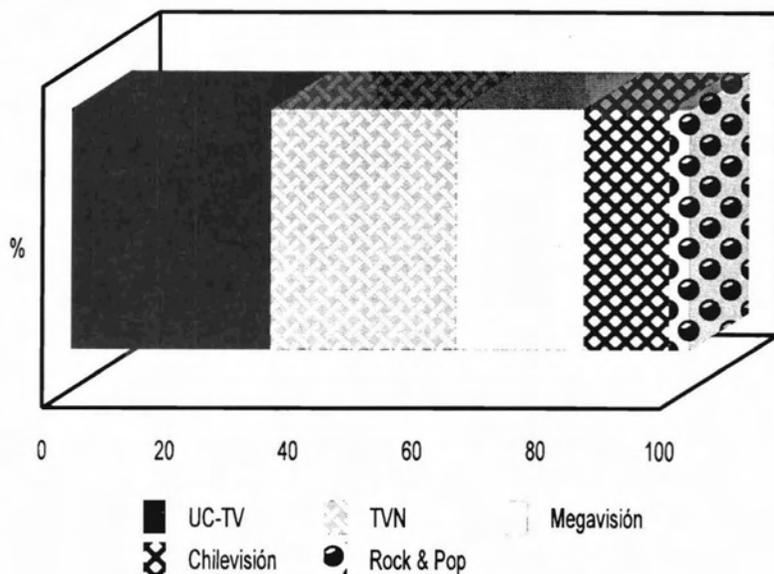


GRÁFICO 6 TELEVISIÓN POR CABLE, PARTICIPACIÓN DE MERCADO PRINCIPALES EMPRESAS OPERADORAS, 1996

Fuente: Departamento de Estudios, Secretaría de Comunicación y Cultura, Ministerio Secretaría General de Gobierno, *Reseña de Medios N°33*, "TV Local a través del cable", 1997

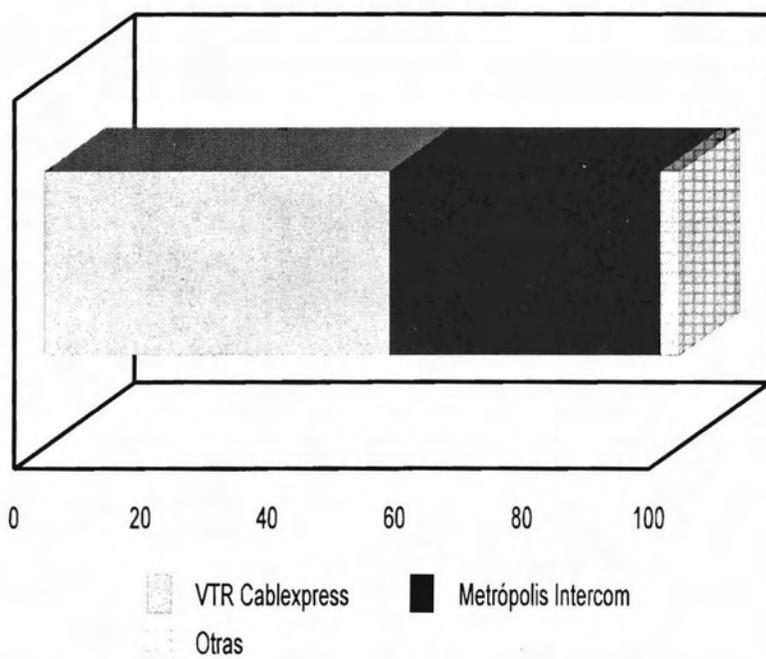
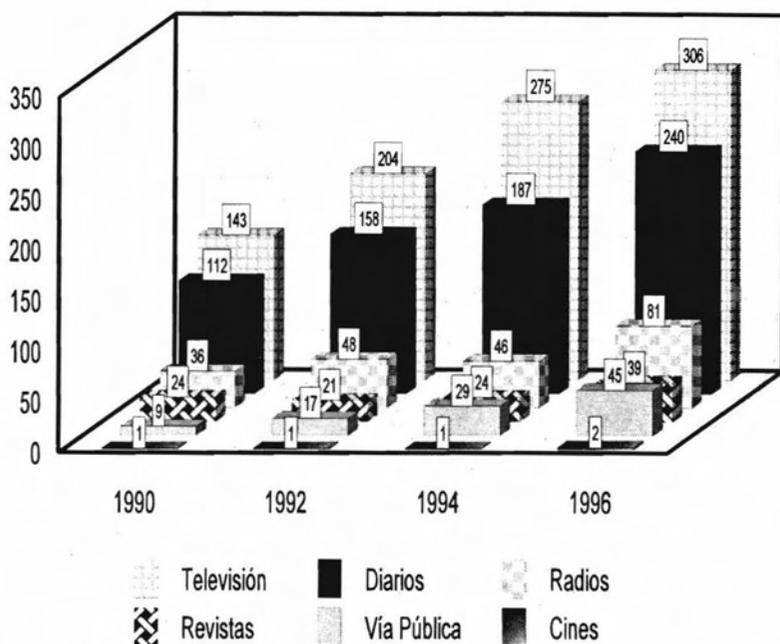


GRÁFICO 7 INVERSIÓN PUBLICITARIA POR MEDIOS, 1990-1996 (en millones de US\$ de diciembre 1996)

Fuente: ACHAP, *Estrategia* 30.11.1997



Los evangélicos en Chile hacia el año 2000

José Miguel Sandoval

Juan Allende

Hugo Castillo

Presentación

El Censo de 1940 estimó que el número de Protestantes o Evangélicos en Chile era 118.000. En 1992, 52 años más tarde, estos sumaban 1,8 millones de personas. En términos relativos, la población Evangélica en 1940 representaba el 2,3% del total. En 1992, esta presencia aumentó a 13,3%. Tomando en cuenta que la tasa promedio de crecimiento anual en los últimos 22 años ha sido de casi 11%, una estimación conservadora de la población evangélica actual es de alrededor de 2,5 millones, equivalente al 19% de la población total. El crecimiento sostenido de un movimiento religioso en Chile, con características muy propias, no es un fenómeno único. En otros países de América Latina, especialmente en Centro América y Brasil, el crecimiento Protestante o Evangélico puede ser caracterizado como espectacular. Este trabajo intenta enriquecer el análisis de este fenómeno, revisar brevemente algunas tesis explicativas del mismo, y proyectar la presencia Evangélica hacia el año 2000.

I. Tesis explicativas

Modernización y el cambio cultural: Emilio Willems

En 1967, Emilio Willems, usando un enfoque estructural funcionalista y la teoría de la modernización como marco de referencia, postuló que en Chile y Brasil "existe una concomitancia histórica entre la expansión del Protestantismo y la emergencia de una sociedad industrializada y urbana" (Willems, 248). De acuerdo a Willems, las áreas de mayor concentración y crecimiento protestante son aquéllas que reciben el mayor número de migrantes del sector rural al urbano, esto es, áreas expuestas al impacto del cambio cultural. Willems observa que las áreas con mayor dinamismo de crecimiento Protestante en Chile son Arauco, Malleco y Cautín. Sin embargo, desde los años cuarenta a mediados de los sesenta, esta región corresponde a una de moderada urbanización e industrialización. Willems también sugiere que las áreas de frontera agrícola, aquellas áreas de poblaciones heterogéneas y desraizadas, son más receptivas al mensaje Evangélico. En zonas urbanas, las creencias Evangélicas se difunden con mayor rapidez entre grupos sociales cuya formación social y las oportunidades de cambio social dependen de cambios estructurales que impone el emergente proceso de industrialización. Esto es especialmente cierto para aquellos grupos sociales de reciente emigración del campo a la ciudad.

Al explicar el éxito de Evangélicos para aumentar el número de seguidores, Willems señala que el Pentecostalismo es, entre las distintas manifestaciones del Protestantismo, el movimiento que mejor se adapta a las aspiraciones y necesidades de las masas. Su argumento es que los patrones de organización del Pentecostalismo expresa "una protesta en contra de la Iglesia Católica y sus aliados sociales y políticos, la clase dominante" (Willems, 249). Además, el Pentecostalismo, al enfatizar la igualdad, el sacerdocio de todos los creyentes, y un liderazgo carismático guiado por el Espíritu Santo, socava el orden tradicional. El mensaje Pentecostal sobre la inmanencia de Dios presenta una gran atracción para muchos individuos que necesitan mejorar su condición social. Los creyentes obtienen cierta seguridad psicológica y económica en las pequeñas congregaciones Pentecostales y en algunas de sus prácticas, como por ejemplo en la

sanidad. La aceptación del mensaje Pentecostal induce cambios en la conducta económica del converso y de su familia y, por consiguiente, en la comunidad. Estos factores crean fuertes incentivos para integrar estas congregaciones.

En resumen, Willems propone tres hipótesis para explicar el crecimiento Evangélico en Chile. Primero, argumenta que modernización y crecimiento Evangélico ocurren en forma simultánea. Al nivel de individuos, aquellos más proclives a ser afectados por estos cambios, los migrantes recientes, son los más receptivos al mensaje Evangélico. Segundo, Willems sostiene que factores históricos y ecológicos explican crecimiento de las Iglesias Protestantes en la Región de la Frontera. Tercero, argumenta que las características institucionales de las Iglesias Evangélicas junto con una ética social individualista son altamente atractivas para los sectores marginados.

Anomia: Christian Lalive D'Epinay

En 1968, Lalive D'Epinay publicó en Chile su libro "El refugio de las Masas". En este influyente trabajo sobre el Pentecostalismo Chileno, Lalive sostiene que no es posible entender el surgimiento de un movimiento religioso sin antes estudiar los cambios que ocurren en la sociedad en general. De acuerdo a Lalive, existe una relación dialéctica entre los cambios que tienen lugar en la estructura social y sus sistema de valores y la diseminación del credo Pentecostal. En Chile en la primera mitad del siglo XX, este credo encuentra una audiencia receptiva en las clases populares, producto en parte, de la transformación en curso de la sociedad Chilena, que pasa de una sociedad tradicional y patrimonial a otra más secularizada y democrática, pero al igual que la primera con escaso desarrollo económico sostenido.

Los procesos sociales más importantes de la época: las migraciones internas, el rápido crecimiento urbano, la incapacidad del sector industrial de proveer fuentes de trabajo, crean una marginalización de sectores populares, especialmente en Santiago y Concepción. Los pobres urbanos, en su mayoría campesinos que emigran a las ciudades centrales, se encuentran atrapados en esta condición, con escasas posibilidades de movilidad social. Este es el contexto socioeconómico donde tiene lugar el creci-

miento del Pentecostalismo, así como también el de los partidos Socialista y Comunista de Chile. Lalive define este contexto con el concepto de anomia, proveniente de Durkheim, equivalente a la ruptura en la estructura social que tiene lugar cuando se producen grandes cambios en las normas, objetivos y creencias de un grupo o sector. En palabras más simples: la ruptura de lo normal o acostumbrado conduce a la apertura de lo novedoso. Obviamente que el crecimiento del Pentecostalismo se debe a un abandono del Catolicismo por parte de los sectores marginados. Lalive agrega otro concepto interesante. El crecimiento del movimiento Pentecostal es una expresión de continuidad y discontinuidad. Los grupos que lo abrazan mantienen valores tradicionales, la religiosidad, sin embargo modifican las normas y conducta individual que les permiten dar un significado a la pobreza y desolación. Lalive provee tres hipótesis adicionales que explican el éxito del movimiento Pentecostal: la religiosidad popular, la expansión basada en valores tradicionales y el desarrollo de una iglesia criolla autónoma.

Religiosidad popular I: fundamentos católicos y protestantes

El concepto de religiosidad popular como explicación del crecimiento de los Evangélicos en Chile tiene un origen Católico y Protestante. En 1941, el Padre Alberto Hurtado menciona tres factores que contribuyen al crecimiento de los Protestantes. Primero: la incapacidad de la Iglesia Católica de atender las necesidades religiosas de la gente pobre. Segundo: los métodos de organización utilizados por los Protestantes, tales como, la multiplicación de centros de oración, la organización de grupos pequeños, el énfasis en la parte afectiva de la práctica religiosa, la dedicación a la labor evangelizadora, el uso de testimonios personales y de música que inspira la devoción. Tercero, la capacidad de los líderes Protestantes de cautivar el espíritu y fundamentos Cristianos que existe como residuo de siglos de Catolicismo. Hurtado sostiene que los Chilenos "tienen un profundo espíritu religioso que es evidente en sus prácticas tradicionales" (Hurtado, 1992:91). Ignacio Vergara, otro párroco Católico, recoge este mismo pensamiento en 1962, los Chilenos son Católicos en nombre solamente, pero tienen una sed de Dios,

aunque son poco educados en lo religioso. Estos dos factores contribuyen a que sean más receptivos al proselitismo. Willems y Lalive -antes mencionados- también captan, desde una perspectiva diferente, esta relación entre el crecimiento Evangélico y la cultura local Chilena. Estos dos Protestantes Europeos proporcionan una explicación sociológica más rigurosa haciendo uso de los conceptos de modernización y anomia, respectivamente. Willems manifiesta que la disidencia Protestante tiene antecedentes en las peculiaridades estructurales de la sociedad tradicional y en la receptividad que existe entre los marginados por explicaciones mesiánicas. El mensaje Evangélico es consistente con el "Catolicismo folklórico", especialmente con el culto de los Santos (Willems, 1967:35, 45). Lalive, por su parte, mantiene que el éxito del Pentecostalismo se debe en parte a la habilidad de adaptar y arraigar sus prácticas rituales en la cultura popular local y en proveer respuesta a las necesidades emocionales religiosas del pueblo (Lalive, 1968:96).

Religiosidad Popular II: Hans Tenekes, Renato Poblete y Carmen Galilea

Tenekes, un sociólogo Holandés, en 1973 argumenta que la protesta en contra de una estructura socio-económica pasiva que demanda una sociedad alternativa (la tesis de Willem); y la anomia, la ruptura de lo normal y la búsqueda de una comunidad en armonía (la tesis de Lalive), son explicaciones parciales del crecimiento de los Pentecostales en Chile. Para Tenekes, el Pentecostalismo es una variante de la religiosidad popular, con una afinidad con las ideas religiosas subyacentes en la cultura popular, especialmente aquellas ideas de uso cotidiano y concreto. El Pentecostalismo enmarca estas ideas en una interpretación de la vida y del mundo que es totalmente original.

Tenekes mantiene que la religiosidad popular en Chile no tiene base en la Iglesia Católica, sino en el Catolicismo primitivo de las masas que es simultáneamente monista y mágico. La creencia religiosa acepta a Dios y Jesucristo y también a divinidades menores tales como santos, vírgenes y animitas que pueden manipularse con fines utilitarios. Para las masas, la redención y salvación del alma están subordinadas a las demandas más

inmediatas de la dura vida cotidiana. Los pobres están más interesados en milagros y respuestas concretas que responden a sus necesidades de sobrevivencia, tales como la sanidad sobrenatural, que en abstracciones teológicas. Lo central en esta religiosidad es el uso de lo sagrado para propósitos prácticos. Este es el marco religioso que predica el mensaje Evangélico. El mensaje anuncia que Dios, a través del Espíritu Santo, cuida a sus hijos más fieles, sin intermediarios, y les brinda una tranquilidad de sanidad y espíritu. Aquellos que creen que Dios les ha escuchado sus peticiones se convierten a la nueva religión, son por lo tanto bautizados en El Espíritu. Por contraparte, el mensaje evangélico demanda una vida nueva donde los vicios tales como el alcoholismo, el cigarrillo, la violencia familiar, la flojera, no son aceptables. Esta vida nueva afecta todos los aspectos de la vida cotidiana, opuesta al mensaje Católico de redención y salvación en el otro mundo. Para los Evangélicos la redención y salvación se logra en la vida actual. El mensaje, por lo tanto, entrega esperanza de la vida nueva para aquellos oprimidos en la pobreza.

El punto de vista católico acerca de la religiosidad popular proviene de Renato Poblete y Carmen Galilea, ambos investigadores del Centro Belarmino. En 1984, un año antes de la publicación del trabajo de Tenekes, estos autores publican un estudio titulado *"Movimiento Pentecostal e Iglesia Católica en Medios Populares"*. Estos autores postulan que para aumentar la efectividad de la evangelización al interior de la Iglesia Católica, se debería estudiar el éxito de los Pentecostales. Estos investigadores llevan a cabo un estudio de pobladores en zonas eclesiásticas de Santiago abarcando un total de 530 templos. Encuentran que las características más importantes de los Pentecostales son: la pasión misionaria; el culto participativo y emotivo, incluyendo la prédica en las calles y el uso de testimonios personales; una teología simple, basada en la Biblia que habla del poder de sanidad (curación) de Dios a través del Espíritu Santo; una actitud solidaria y cálida de los pastores y un énfasis en la comunidad y grupos pequeños; y la presencia de pastores provenientes de la clase trabajadora, con educación formal limitada, pero con una profunda comprensión de los problemas de la vida cotidiana de los pobres, su sicología y religiosidad (Poblete y Galilea, 1984:37-41).

Poblete y Galilea postulan que el éxito de los Pentecostales se debe a una combinación de factores, tales como la anomia y la

búsqueda del trabajo comunitario, el proceso de modernización y el cambio social, la ignorancia de las masas de los conceptos centrales de la Cristianidad, una formación de iglesias efectiva y otros factores que se ajustan a la religiosidad popular de las masas. En concreto aceptan que el éxito del movimiento Pentecostal es muy fuerte en los grupos populares poco sofisticados, porque adaptan las tradiciones místicas del Catolicismo popular y las transforman en un conjunto de prácticas, creencias y ritos que les permiten enfrentar los cambios socio-culturales que los afectan (Poblete y Galilea, 1984:126).

En conclusión estos conceptos son los mismos, a distintos niveles de sofisticación, expresados por Tenekes y adelantados por el Padre Hurtado en 1941, y por Willems y Lalive a mediados de los años sesenta. La diferencia radica en que desde las observaciones del Padre Hurtado hasta 1992 los Evangélicos, que en su mayoría son Pentecostales, se han duplicado 4 veces.

II. La evidencia cuantitativa en 1992

Los estudios citados anteriormente contestan la pregunta: ¿Por qué crecen los Evangélicos? La sección siguiente intenta contestar las preguntas: ¿Cuánto y dónde crecen los Evangélicos? Chile es uno de los pocos países del mundo que incluye una pregunta que mide la religión de sus residentes en el Censo de Población. A continuación presentamos la evidencia estadística.

Distribución regional y crecimiento de los evangélicos: 1940-1992

La Tabla 1 muestra el número total de Evangélicos y su porcentaje respectivo por región para los años censales del período 1940-1992. La conclusión más evidente de esta tabla es que en 52 años los Evangélicos crecen 15 veces. El total de la población crece de 5 millones en 1940 a 13,5 millones en 1992, equivalente a 2,5 veces. En el mismo período, los no creyentes crecen del 2% al 4.2%, y los que profesan otra religión crecen del 2% al 8%. Estos datos, que no aparecen en la Tabla 1, indican que la población Católica ha declinado del 95% en 1940 a alrededor

del 75% en 1992. Lo más evidente de la Tabla 1 es que la presencia Evangélica en Chile en 1940 tiene dos focos de desarrollo: el área metropolitana Santiago-Valparaíso y las Regiones de La Araucanía y Bio-Bio. La explicación es demográfica e histórica.

Estas son las áreas de mayor población del país. Estas son las áreas donde surgen la Iglesias Pentecostales a comienzo de siglo (Santiago-Valparaíso); y las regiones del sur, son las áreas de presencia histórica de Iglesias Protestantes, resultado de la colonización Europea de fines de Siglo XIX y la presencia de misiones Protestantes en la Región de la Araucanía. En cinco periodos censales más tarde, en 1992, la distribución geográfica es levemente distinta. Los puntos focales de crecimiento consisten en la Región Metropolitana y la Región del Bio-Bio.

Tabla 1
Población evangélica: total y porcentaje (por región)

Región	Nombre	1940		1952		1960		1970		1992	
		Pob	%	Pob	%	Pob	%	Pob	%	Pob	%
I	Tarapacá	1815	1.74%	1522	1.48%	3268	2.66%	8317	4.75%	34122.95	10.05%
II	Antofagast	3078	2.12%	4417	2.39%	8801	4.09%	12529	4.97%	39328.94	9.58%
III	Atacama	1048	1.24%	1378	1.72%	3682	3.17%	6365	4.17%	20888.40	9.05%
IV	Coquimbo	1495	0.61%	4072	1.55%	7079	2.29%	9537	2.80%	33067.46	6.56%
V	Valparaiso	12034	2.22%	20228	3.23%	29860	3.94%	39871	4.43%	114949.5	8.30%
Metrop	Metrop.	26767	2.11%	60974	3.47%	107005	4.39%	164798	5.10%	588370.3	11.19%
VI	O'Higgins	3461	1.04%	7212	1.98%	12415	2.97%	18087	3.80%	64828.97	9.31%
VII	Maule	4534	1.02%	12750	2.65%	25350	4.50%	33696	5.44%	111518.1	13.34%
VIII	Bio-Bio	19250	2.58%	51664	5.91%	107689	9.94%	144553	11.53%	431910.1	24.90%
IX	Araucania	25700	4.86%	42904	8.18%	52678	9.26%	52057	8.68%	167289.7	21.41%
X	Los Lagos	16729	3.23%	32184	5.40%	49804	7.43%	58032	7.75%	145512.5	15.34%
XI	Aysén	211	1.24%	541	2.06%	1477	3.91%	2340	4.79%	9743.582	12.10%
XII	Magall.	1380	2.83%	1010	1.83%	2145	2.93%	2858	3.20%	10119.21	7.07%
Total		117502	2.34%	240856	4.06%	411253	5.58%	553040	6.22%	1771650.0	13.27%

El crecimiento de los evangélicos no es homogéneo en las 13 regiones del país. La Tabla 2 muestra variaciones anuales promedias por región. Desde el punto de vista global, es necesario hacer notar que las tasas de crecimiento nacionales declinan desde 1940 a 1970, para luego saltar al período de crecimiento más rápido 1970-1992. El crecimiento observado entre 1940 y 1952 es consistente con lo observado por Willems y Lalive. Este es el período de mayor cambio económico y social, de lo tradicional a lo moderno, la ruptura de lo normal. Las tasas de crecimiento declinan substancialmente hasta 1970. El cambio explosivo ocurre en los 22 años que siguen, desde 1970 a 1992, el período más convulsivo en lo económico, social, político y cultural de Chile en el Siglo XX.

En términos de distribución regional, lo más notable de esta tabla son las altas tasas crecimiento en la Región del Bio-Bio en los primeros 20 años a partir de 1940, y las tasas de crecimiento en la Región Metropolitana y regiones colindantes hacia el Sur en los últimos 22 años. Otras tasas espectaculares de crecimiento (mayores al 10% anual) que tienen lugar en regiones alejadas del centro del país, se deben al impacto que tiene la organización de Iglesias y el trabajo de pastores carismáticos donde la presencia Evangélica era mínima.

Tabla 2
Población evangélica: tasas de crecimiento anual promedias 1940-1992 (por región)

Región	1940-52	1952-60	1960-70	1970-92
Tarapacá	-1.35%	14.34%	15.45%	14.10%
Antofagasta	3.63%	12.41%	4.24%	9.72%
Atacama	2.62%	20.90%	7.29%	10.37%
Coquimbo	14.36%	9.23%	3.47%	11.21%
Valparaíso	5.67%	5.95%	3.35%	8.56%
Metropolitana	10.65%	9.44%	5.40%	11.68%
O'Higgins	9.03%	9.02%	4.57%	11.75%
Maule	15.10%	12.35%	3.29%	10.50%
Bio-Bio	14.03%	13.56%	3.42%	9.04%
Araucanía	5.58%	2.85%	-0.12%	10.06%
Los Lagos	7.70%	6.84%	1.65%	6.85%
Aysén	13.03%	21.63%	5.84%	14.38%
Magallanes	-2.23%	14.05%	3.32%	11.55%
Promedio del País	8.75%	5.90%	2.87%	10.93%

Heterogeneidad regional al nivel de la comuna

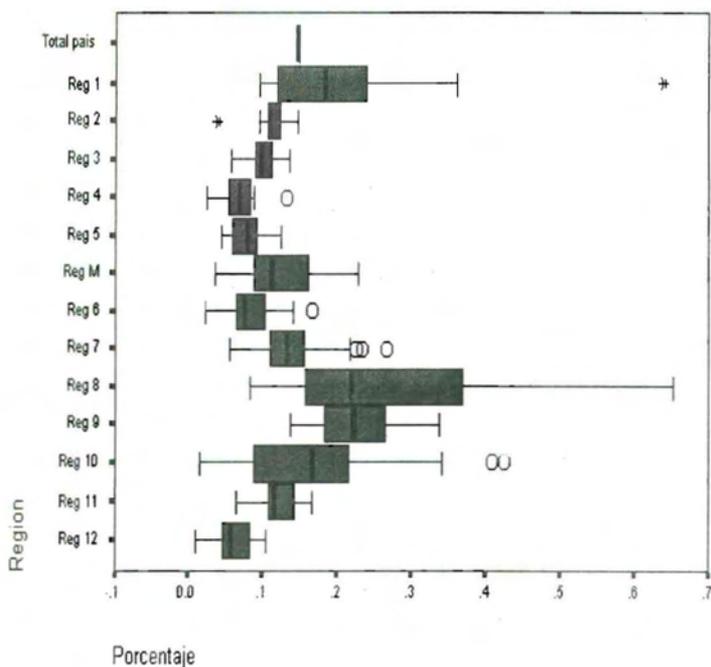
La Figura 1 muestra, para la población mayor o igual a 14 años, la dispersión de Evangélicos comparadas con Católicos, exclusivamente. En este gráfico la unidad de análisis es la comuna, por consiguiente el gráfico representa la variación porcentual de Evangélicos, en relación a Católicos en las 13 regiones del país. Los rangos extremos indican comunas donde los Evangélicos tienen una representación mínima (izquierda) o máxima (derecha). Por ejemplo, en la Región Metropolitana existe una comuna donde los Evangélicos corresponden al 3% de la población adulta (Alhué) y en el otro extremo 22% de los adultos (Cerro Navia). La dispersión captada por los gráficos tipo caja, para cada región, también indican heterogeneidad al interior de la región. En el Norte, por ejemplo, la presencia Evangélica en la Segunda Región es predominantemente baja. Esta es una región fundamentalmente Católica. La variación porcentual Evangélica se extiende entre 8% y 12%. Esta predominancia Católica continúa en la Tercera, Cuarta y Quinta Región. A partir de la Región Metropolitana al Sur, es donde se observa una mayor variabilidad en la presencia Evangélica, que los gráficos muestran al existir mayor distancia entre los extremos, llegando a la región de mayor presencia y dispersión, la Octava Región.

Otro elemento notable de este gráfico es la heterogeneidad a nivel regional. La presencia de Evangélicos es muy dispersa en la Primera Región, debido a la presencia de un caso extremo, la Comuna de Colchane donde el 64% de la población adulta es Evangélica. Sin embargo, es posible observar que la presencia Evangélica en el Norte del país es muy baja, con porcentajes inferiores al 15% (el promedio nacional). La presencia se fortalece a partir de la Región Metropolitana, donde existe una comuna donde uno de cada cuatro adultos es evangélico (La Pintana). La Sexta Región es predominantemente católica. Los evangélicos re-aparecen a partir de la Séptima Región hasta la Décima, con promedios regionales superior al 15%. Los casos extremos más notables en el Sur son: Curanilahue, en la Octava Región, donde el 65% de la población adulta es evangélica, y Futrono y Lago Ranco con 40% y 41%, respectivamente. La presencia evangélica en Chile puede representarse por un eje que conecta dos ruedas, por un lado está el área Metropolitana de Santiago-Valparaíso, y por el otro el área metropolitana de Concepción (24% Evangélicos) expandiéndose a Temuco (23% Evangélicos). Entre estos dos extremos existen áreas

de expansión evangélicas que son evidentes (ver Tabla 2), con las mayores tasas de crecimiento en los últimos 25 años.

Porcentaje de Evangélicos

Por Region, 1992



Características individuales de los evangélicos

En 1992, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INE), puso a disposición de uso público una muestra del 5% de la población residente en las comunas más pobladas del país, equivalente al 75% de la población nacional. Una selección de estos datos se presentan en las siguientes tablas y argumentos. De la muestra del INE, seleccionamos a los católicos y evangélicos, excluyendo a indiferentes e individuos de otras religiones, con el propósito de verificar diferencias existentes entre los dos grupos. A continuación presentamos atributos que indican la existencia de diferencias estadísticamente significativas entre Católicos y Evangélicos. Posteriormente mencionamos atributos donde no existen diferencias significativas, con el propósito de establecer las características más relevantes que permiten inferir el crecimiento futuro de los Evangélicos.

Tabla 3

Sexo por región y por religión (Censo de 1992, muestra del 5%)

Región	Catól.		Total	Evangél.		Total
	Hombres	Mujeres	Catól.	Hombres	Mujeres	Evangél.
Región 1	49.46	50.54	8489	43.75	56.25	944
Región 2	49.70	50.30	9257	46.13	53.87	1151
Región 3	49.34	50.66	4092	43.85	56.15	447
Región 4	47.82	52.18	9752	43.62	56.38	713
Región 5	47.05	52.95	30497	43.70	56.30	3071
Metropol.	47.14	52.86	130776	44.40	55.60	19462
Región 6	48.68	51.32	7950	44.83	55.17	1131
Región 7	47.72	52.28	12088	44.14	55.86	1808
Región 8	48.36	51.64	34548	45.76	54.24	18198
Región 9	47.34	52.66	6848	44.96	55.04	2062
Región 10	47.83	52.17	10224	46.08	53.92	1771
Región 11	48.01	51.98	1087	42.20	57.80	173
Región 12	48.38	51.62	3326	45.74	54.26	258
Promedio Nacional	47.61	52.39	268934	44.80	55.20	51189

Diferencias en sexo

La tabla 3 muestra el porcentaje de católicos y evangélicos por región y divididos por sexo. Lo más importante de este atributo para todo el país, es la tendencia que existen más mujeres evangélicas que hombres. Esta es una característica general que se ajusta a lo observado en otras religiones y en otros países, la religión es un atributo que predomina en mujeres. En el caso de Chile, la mayoría de la población evangélica es femenina, y su representación relativa es mayor que para mujeres católicas.

Tabla 4

**Edad (categorías) por región y por religión
(Censo de 1992, muestra del 5%)**

Región	Catól.				Total Catól.	Evangél.				Total Evangél.
	14-24	25-44	45-64	65+		14-24	25-44	45-64	65+	
Región 1	25.16	45.45	22.04	7.35	8489	27.54	45.55	18.75	8.16	944
Región 2	26.27	44.74	21.40	7.58	9257	27.02	44.74	20.85	7.38	1151
Región 3	26.86	43.70	21.82	7.62	4092	30.43	41.61	19.46	8.50	447
Región 4	27.54	40.49	22.72	9.24	9752	29.31	43.34	19.92	7.43	713
Región 5	23.36	40.06	24.53	12.05	30497	23.28	44.68	22.24	9.80	3071
Metropol.	23.80	43.50	23.10	9.59	130776	26.24	46.22	20.04	7.51	19462
Región 6	25.94	44.25	20.65	9.16	7950	29.80	43.77	19.36	7.07	1131
Región 7	26.63	42.17	21.56	9.64	12088	29.20	43.14	19.69	7.96	1808
Región 8	25.78	42.52	22.45	9.25	34548	28.82	44.43	19.02	7.73	18198
Región 9	28.31	39.85	22.23	9.61	6848	30.31	40.20	20.22	9.26	2062
Región 10	27.00	43.45	21.13	8.43	10224	28.85	39.02	23.15	8.98	1771
Región 11	27.14	45.08	20.24	7.54	1087	31.79	42.77	19.08	6.36	173
Región 12	23.39	45.01	22.49	9.11	3326	20.54	51.55	20.54	7.36	258
Promedio Nacional	24.72	42.89	22.81	9.58	268934	27.32	44.77	20.02	7.89	51189

Diferencias en edad

La Tabla 4 muestra las diferencias entre católicos y evangélicos por categorías de edad. Lo más relevante de estos datos es la diferencia que existe en las proporciones de evangélicos en tramos de edad joven comparados con católicos. También se debe notar que en las regiones de mayor presencia evangélica, el porcentaje de evangélicos de edad menor a 45 años es más acentuado. Esto significa que la población evangélica tiende a ser más joven que la Católica. Un elemento indicativo de tendencias futuras.

Tabla 5

**Status socio-económico por región y por religión
(Censo de 1992, muestra del 5%)**

Región	Catól.				Total	Evangél.				Total
	Bajo	M. Bajo	M.Alto	Alto	Catól.	Bajo	M. Bajo	M. Alto	Alto	Evangél.
Región 1	18.64	41.83	28.34	11.19	8489	24.68	51.80	16.84	6.67	944
Región 2	16.70	39.84	31.09	12.37	9257	24.07	44.48	23.37	8.08	1151
Región 3	27.52	40.44	22.29	9.75	4092	38.26	43.73	12.30	6.71	447
Región 4	25.90	42.69	21.30	10.11	9752	31.84	49.37	13.18	5.61	713
Región 5	12.64	39.94	31.78	15.65	30497	19.90	45.33	24.26	10.52	3071
Metropol.	11.30	37.73	30.31	20.66	130776	20.58	46.26	23.50	9.66	19462
Región 6	17.77	37.41	28.59	16.33	7950	28.82	43.06	18.66	9.46	1131
Región 7	24.26	38.73	22.15	14.86	12088	27.10	49.34	16.32	7.25	1808
Región 8	18.32	37.86	26.15	17.67	34548	27.00	48.41	18.35	6.24	18198
Región 9	24.05	33.86	26.10	15.99	6848	25.65	41.42	23.71	9.21	2062
Región 10	18.16	41.09	24.90	15.85	10224	27.05	47.77	16.21	8.98	1771
Región 11	27.51	37.07	22.36	13.06	1087	21.39	50.87	23.70	4.05	173
Región 12	8.78	35.54	34.88	20.81	3326	15.89	41.47	30.62	12.02	258
Promedio Nacional	14.84	38.48	28.83	17.86	268934	23.63	46.69	21.18	8.50	51189

Diferencias en status socio-económico

La Tabla 5 muestra para el caso de status socioeconómico las diferencias existentes entre Católicos y Evangélicos. También se observa la mayor presencia Evangélica en grupos de status bajo o medio bajo. Estos datos son consistentes con las observaciones de los autores mencionados anteriormente. Los Evangélicos en Chile provienen de los estratos más pobres, aunque su presencia en estratos medios no es de menor importancia.

Existen otros atributos donde existen diferencias estadísticamente significativas que no se presentan en este trabajo. Vale la pena mencionar que los Evangélicos tienden a tener un menor nivel de educación que los Católicos y tienden a incorporarse a la fuerza de trabajo en ocupaciones de menor prestigio con remuneraciones más bajas. Quizá el atributo más importante que no hemos mencionado en este trabajo es la mayor tasa de fertilidad de mujeres Evangélicas. En otro trabajo (Allende, 1996), analizamos esta información. En concreto las mujeres Evangélicas tienen más hijos que las Católicas.

Con respecto al atributo de migración, aspecto muy importante en la tesis de Willems, no encontramos diferencias estadísticamente significativas entre Católicos y Evangélicos. Este resultado tiende a indicar que en 1992, el papel de la migración no es tan importante como pudo haberlo sido en los años cincuenta y sesenta, alternativamente puede indicar que aquellos que migran, incorporándose a las regiones modernas de la sociedad, son indistintamente Católicos como Evangélicos.

III. Conclusiones particulares y generales

La población Evangélica en Chile ha aumentado su presencia relativa en el país a costo de la población Católica. Chile sigue siendo un país predominantemente Católico, pero hoy cuenta con una población Evangélica que puede estimarse en alrededor del 20%. Aún más, con respecto a religión, puede decirse que los Evangélicos son los únicos que crecen en términos relativos, incluyendo a los no creyentes y a los que profesan otras religiones, que en grandes cifras equivalen al 5% y el 8% de la población, respectivamente. El proceso de secularización de la sociedad

chilena parece detenido en la víspera del siglo XXI. El crecimiento de los Evangélicos continuar, impulsado por una mayor proporción de individuos jóvenes en sus filas y la mayor fertilidad de las mujeres Evangélicas. Su ritmo de crecimiento real no se conocerá hasta el próximo censo de la población. Probablemente la tasa actual de crecimiento será inferior a la observada en los dos últimos censos, pero aun caracterizada por aumentos sostenidos.

Nuestra lectura de los trabajos descriptivos y empíricos sobre el tema más nuestra propia investigación nos llevan a concluir lo siguiente con respecto al crecimiento del movimiento Evangélico.

Tendencia secular al declive de la Iglesia Católica

El crecimiento del movimiento Evangélico es producto en buena medida de la pérdida relativa de influencia de la Iglesia Católica, que ha abierto espacios al desarrollo de alternativas religiosas. Esta pérdida de influencia empieza a fines del Siglo XIX como resultado de políticas estatales, como los esfuerzos colonizadores en Bio-Bio y la Frontera, y la favorable acogida de misiones Protestantes cuyo objetivo de cristianización de la población indígena afecta a la población en su conjunto. A partir de la década de los sesenta, producto del Vaticano II y de la defensa de los derechos humanos durante los años de dictadura, la Iglesia Católica recuperó la influencia moral en la sociedad Chilena. Pero esta recuperación no puede revertir la creciente vitalidad de la religiosidad popular Evangélica, ni los atributos demográficos de este último grupo.

Pobreza persistente

Todos los estudios sobre Evangélicos, en Chile y América Latina, señalan que pobreza y presencia Evangélica están íntimamente ligadas. Las comunas más pobres del país, como por ejemplo, La Pintana, Cerro Navia, y Curanilahue, son las comunas con mayor presencia Pentecostal. En Chile hay un gran número de pobres que son Católicos, pero en términos relativos, la población Evangélica es predominantemente pobre y su crecimiento se centra en comunas donde abunda la pobreza. Si bien es cierto

que la pobreza ha disminuido en forma sostenida desde 1990, también es cierto que los pobres suman más de tres millones de personas. Además, tomando en cuenta la actual interdependencia internacional de la economía Chilena, los índices de pobreza pueden revertirse dada la situación actual de la crisis Asiática. Mientras estas condiciones estructurales persistan, la población Evangélica relativa continuar aumentando.

Religiosidad popular

El movimiento Evangélico en Chile tiene un carácter autóctono, autónomo y nacional. Su crecimiento no depende de recursos económicos o religiosos externos. Estamos en presencia de un movimiento religioso que tiene una idiosincrasia propia, y que ha desarrollado una religiosidad popular íntimamente ligada al sentir religioso del pueblo Chileno. La religiosidad popular que define al mundo Evangélico se constituye a partir de lo existente, del substrato popular Católico, y por lo tanto tiene un doble carácter: en lo externo, lo retórico, es rupturista y por lo tanto atractivo para muchos; en lo interno, lo fundacional, tiene un carácter continuista, y por lo tanto integrador. Estas son las bases sólidas donde se asienta un movimiento religioso, y garantiza un crecimiento continuado.

Institucionalidad de las iglesias evangélicas

El movimiento Evangélico está conformado por un gran número de iglesias independientes o semi-independientes entre sí, que tienen una organización interna que facilita la creación y expansión de iglesias y congregaciones. Algunas características de esta forma de organización son: un culto participativo, cálido, emocional y rico en sonido musical; uso de medios de comunicación masivos como la radio; abundancia de pastores, incluyendo mujeres, que requieren mínimo entrenamiento teológico formal; y práctica de una democracia de base inspirada por la creencia en

el "sacerdocio de todos los creyentes". A esto debe sumarse una larga historia de divisiones internas que, lejos de debilitarlo, le ha dado al movimiento Evangélico vitalidad y espacios para multiplicarse.

Todos estos elementos conforman un cuadro que permite aseverar que el crecimiento del movimiento Evangélico en Chile continuar. Este es un hecho fuera de discusión. Lo que se desconoce es el impacto a largo plazo, en la "longue durée" -como decía Ferdinand Braudel- de este movimiento sobre la sociedad Chilena y su sistema político.

Referencias

- Allende, Juan; Sandoval, José Miguel; Castillo, Hugo; 1996. **Comparative Profile of Roman Catholics and Evangelicals in Chile**. Working Paper Series, Duke-UNC Program in Latin American Studies, N° 20, Chapel Hill, North Carolina.
- Aguilar, Edwin E. et.al., "**Protestantism in El Salvador. Conventional Wisdom versus Survey Evidence**". Latin American Research Review, Vol. 28, N° 2, 1993.
- Alvarez, Carmelo (ed.), **Pentecostalismo y liberación**, DFI, San José, 1992.
- Apl, Karl, 1996. **Bosquejo de la historia de la iglesia en Chile**. Santiago, Editorial Platero.
- Guerrero Jimenez, Bernardo S., **A Dios rogando. Los pentecostales en la sociedad chilena aymara del Norte Grande de Chile**. Amsterdam: VU University Press, 1994.
- Hurtado Cruchaga, Alberto. ¿Es Chile un país católico?, 1992.
- Instituto Nacional de Estadísticas, INE. **Censo de Población y Vivienda. Resultados generales**, Santiago, 1992. *Muestra comunal de viviendas particulares ocupadas con personas presentes. Censo de Población y Vivienda*, Santiago, Enero, 1994.
- Muestra comunal de viviendas particulares ocupadas con personas presentes. **Censo de Población y Vivienda**, Santiago, 1994.
- Lalive d'Epinau, Cristian, *El refugio de las masas*, Santiago, Editorial del Pacífico, 1968.
- Lagos Schuffneger, Humberto. **Crisis de la esperanza. Religión y autoritarismo en Chile**. Santiago, Editorial Pesor, 1988.
- Mallín, Tomas. **Chile actual. Anatomía de un mito**. Santiago, Editorial Arcis, 1997.

- Ossa, Manuel. **Espiritualidad popular y acción política**. Rehue, Santiago, 1989.
- Lo ajeno y lo propio. **Identidad Pentecostal y Trabajo**, Rehue, Santiago, 1991.
- Palma, Samuel and Villela, Hugo, "**El Pentecostalismo: La religión popular del protestantismo latinoamericano**", Cristianismo y Sociedad, N° 109, 1991.
- Parker, Christian. **Otra lógica en América Latina. Religión popular y modernización capitalista**. Santiago, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Poblete, Renato; Galilea, Carmen. **Movimiento pentecostal e Iglesia Católica en medios populares**. Santiago, Centro Bellarmino, 1984.
- Slootweg, Hanneke. *Mujeres pentecostales chilenas. Un caso en Iquique*. En: **Algo más que Opio**. Una lectura antropológica del pentecostalismo latinoamericano y caribeño. Costa Rica, DEI, 1991.
- Tennekes, Hans. **El movimiento pentecostal en la sociedad chilena**. Iquique, Centro de Investigación de la Realidad del Norte, 1985.
- Vergara, Ignacio. **El protestantismo en Chile**, Santiago, Editorial del Pacífico, 1992.
- Willems, Emilio. **Followers of the New Faith**. Nashville, Vanderbilt University Press, 1967.

Información televisiva y opinión pública en 1997

Giselle Munizaga

La televisión bajo la mira

La televisión ha pasado a ser nuevamente un chivo expiatorio, al cual se achacan muchos de los problemas que se estarían produciendo en Chile.

Ultimamente, connotados personeros alzan sus voces contra este medio de comunicación. Se acusa a la televisión de no colaborar en la realización de las metas de progreso nacional y de bienestar de las personas que el país se ha fijado. Desde un punto de vista cultural, se acusa a la televisión de no reflejar los avances producidos al privilegiar programas de baja calidad en los cuales la chabacanería y el chiste barato se han enseñorado. También se acusa a la televisión de contradecir los modelos de responsabilidad y madurez cívica que la sociedad requiere, transmitiendo contenidos donde la violencia aparece como un camino fácil para la satisfacción de necesidades o donde el gozo edonista es mostrado como un valor. En el plano de la opinión pública, se acusa a los noticiarios de televisión de no estar cumpliendo con la tarea de informar a la gente de los asuntos de interés general y que contribuirían a generar desinformación acerca de las metas y logros del Gobierno.

Es decir, la televisión estaría “remando contra la corriente”, no contribuyendo a generar las condiciones culturales y sociales que el país necesita y no aportando al buen funcionamiento de la política y la gobernabilidad.

Hasta qué punto estas críticas son acertadas y justas u obedecen a perspectivas añejas y utópicas. ¿Es posible pedir a una televisión sometida a los imperativos de un sistema industrializado y mercantilizado que cumpla las finalidades de educación e información pública ilustrada que en un momento se le atribuyó?

Este es un difícil y complejo asunto, con múltiples respuestas. Aquí trataremos de abordar la cuestión más específica que dice relación con los noticiarios de televisión y con el escenario de realidad que a través de ellos se ofrece a la ciudadanía.

La agenda televisiva de 1997

El análisis de lo que fueron los hechos y actores presentes en la agenda informativa parece insuficiente para tomar partido a favor de los detractores o a favor de los defensores del comportamiento actual de la televisión chilena, pero aporta datos sistematizados que pueden ser útiles para formarse una opinión más fundada.

La agenda de televisión de 1997 no difiere importantemente con respecto a los hechos y temas priorizados de lo que se observa en la agenda de años anteriores. Nuevamente el deporte, sobre todo el fútbol, aparece como un área de acontecer privilegiada. También, nuevamente la noticia policial y los accidentes y catástrofes son objeto de una muy importante y constante cobertura. Por lo contrario, los asuntos referidos a la marcha política y económica del país siguen obteniendo una atención menor, aunque en este año ocurre un acontecimiento tan importante desde el punto de vista de la realización de la democracia como son las elecciones parlamentarias. Se puede aducir, contradiciendo las apreciaciones anteriores, que en la agenda de 1997 algunos hechos con connotaciones políticas obtuvieron una amplia representación pública (temporales, caso Colonia Dignidad, muerte de un conscripto). La cuestión es si a través de su tratamiento informativo espectacularizado se contribuyó a posicionar un debate nacional fundado y amplio en torno a temáticas tan importantes como son la pobreza y la indefección social.

Con respecto a la representación de los actores sociales, el análisis de la agenda televisiva da cuenta del carácter oficial de las "voces" públicas. Fundamentalmente los altos personeros del

Ejecutivo son los que aparecen hablando. Los representantes de la sociedad civil ocupan un tiempo muy menor de vocerío; sus opiniones frente al acontecer social y los procesos de decisiones de allí derivados, son escasamente publicitadas. Observamos una significativa presencia de la "gente" como testigos o víctimas, pero ello reflejaría la utilización de un recurso para otorgar dramatismo y cercanía al espectáculo ofrecido.

Agenda televisiva de los canales 13, 7 y 9. Año 1997

Principales áreas temáticas

Deportes	26%
Policial	14%
Accidentes y catástrofes	13%
Social	10%
Política	7%
Economía	5%

Porcentajes sobre el total de la información nacional en número de segundos.

Agenda televisiva de los canales 13, 7 y 9. Año 1997

Principales hitos noticiosos

Eliminatorias de Francia 98	195.374 seg.
Temporales	102.501 seg.
Colonia Dignidad	93.742 seg.
Fútbol nacional	58.023 seg.
Red narcotráfico	45.790 seg.
Sismos	35.832 seg.
Muerte conscripto	23.616 seg.
Elecciones parlamentarias	21.055 seg.

Total de segundos en pantalla.

Agenda televisiva de los canales 13, 7 y 9. Año 1997

Presencia comparativa de hechos noticiosos destacados

Eliminatorias Francia 89 y campeonato nacional de fútbol	10,6%
Temporales	4,3%
Elecciones parlamentarias	0,9%

Porcentajes sobre el total del tiempo informativo, en segundos.

Presencia comparativa de actores estatales, de actores de la sociedad civil y de la "gente"

Estado (Ejecutivo, Legislativo, Partidos, Municipios, etc.)	39%
Sociedad civil	12%
Personas (testigos, víctimas, expertos)	49%

Porcentajes sobre el total del tiempo de voceríos, en segundos.

El anterior panorama nos habla de una televisión en la que se da cuenta del acontecer nacional y de sus actores de una manera incompleta. La información ofrecida a los ciudadanos para formarse una opinión fundada acerca de la marcha política del país es muy menor. A través de los voceríos de los actores sociales no se estaría promoviendo el necesario debate ciudadano acerca de los asuntos de interés general.

Otra lectura posible

Cuando se confronta a los gestores de la agenda informativa de la televisión respecto a sus opciones editoriales, la respuesta más frecuente es que ellos se limitan a entregar aquello que interesa a la gente. Entonces, si efectivamente existe una demanda informativa centrada en algunos hechos y en algunos temas y un desinterés por otros, ¿cuál es el origen de esta demanda, más allá del mero gusto o del interés anecdótico?, ¿qué función, si alguna, estaría cumpliendo la realidad representada en la televisión cara a la ciudadanía?

En primer lugar es posible preguntarse acerca del significado político que se le podría atribuir a la futbolización de la agenda televisiva. Preguntarse acerca de lo que estaría ofreciendo la televisión al público al hacerlo partícipe del desarrollo de las competencias, de la suerte de los jugadores que actúan en ellas y de las manifestaciones de gozo y desbordes de los hinchas?

Es posible pensar que a través del fútbol se prefiguraría un "nosotros", apto para satisfacer necesidades de participación y pertenencia; además el fútbol estaría ofreciendo "idolos" en los cuales proyectar anhelos, a menudo incumplidos, de fama y éxito. La presencia del fútbol en el espacio público masmediado actuaría, en un nivel simbólico, como mecanismo de cohesión social y fuente de identidad. Es decir, la televisión realizaría funciones políticas cumplidas anteriormente por un tejido social operante y por un discurso político-público con contenidos éticos e ideológicos. Estaría satisfaciendo necesidades propias de una sociedad atomizada y tecnificada.

En segundo lugar y en referencias a la función pública que se realizaría a través de la sobrerrepresentación de la delincuencia sería posible sostener dos hipótesis no contradictorias.

Una afirmaría el carácter socio-político altamente disfuncional de esta información en la medida que estaría contribuyendo a alimentar un clima de temor ciudadano. Con la información policial se exacerbarían y se aumentarían demandas de disciplinamiento y autoridad contrarias a un orden democrático y libertario.

Otra interpretación aventuraría el papel funcional de la información respecto a la adaptación de los sujetos sociales frente a un ambiente cambiante. La televisión al representar la delincuencia estaría exacerbando sentimientos de victimización, pero también estaría otorgando concreción a la amenaza difusa que acarrea moverse en un entorno siempre nuevo y desconocido, en un mundo cada vez más inmanejable. Pondría nombre y cara a la amenaza, la situaría en un espacio social determinado y señalaría a sus actores. Con ello ayudaría a encausar en direcciones específicas sentimientos de desconfianza e inseguridad generalizados.

Por último, cómo explicar la poca presencia de lo más estrechamente político en la televisión. ¿Es ello el reflejo, como se pretende, del desinterés ciudadano frente a estos asuntos?

Es cierto que se puede afirmar que, en la situación actual, las cuestiones acerca de los órdenes generales estarían ya ampliamente acordadas y por lo tanto no constituirían parte del debate público. También es cierto que por el carácter tecnocrático que tienen los diagnósticos y decisiones de los asuntos de interés general se han vuelto lejanos para las competencias del ciudadano común, el cual se sentiría poco motivado por conocerlos. Pero el diagnóstico anterior no permite concluir sin más que la gente está preocupada sólo de aquello que concierne a su vida individual, a sus intereses personales. La imagen de una sociedad constituida por átomos que se mueven en función de su propias metas dentro de un ámbito de funcionamiento ya dado, que además está asegurado por una casta profesionalizada, no parece adecuada.

Una conclusión posible

Si bien, indudablemente lo que antes era considerado propio del campo de lo privado ha invadido el ámbito de lo que tradicionalmente era definido como lo público, esto no quiere decir que las cuestiones referentes a lo colectivo estén en retirada. Quizás sea en el deporte, en lo policial, en los accidentes y catástrofes donde los ciudadanos encuentran las formas simbólicas de participación, de identidad y de diversidad, de consensos y conflictos, de legitimidad y credibilidad que antes eran ofrecidos privilegiadamente en el campo de lo estrechamente político.

La distinción que marcaba y hacía comprensibles la separación de esferas de la vida en otros momentos históricos, parece hoy inadecuada y obliga a formular nuevas categorías de análisis. Las sociedades modernas requieren, quizás más que nunca, de espacios de constitución de los órdenes compartidos. Es posible que éstos no puedan ser entendidos como resultado de las negociaciones de ciudadanos dotados de entendimiento y razón que concurren a lo público para ponerse de acuerdo en los asuntos de interés general. Es posible que éstos tampoco puedan ser vistos como emergiendo de la aceptación de las propuestas de una autoridad encargada de velar por bien común.

Quizás la constitución de los órdenes colectivos estén actualmente vinculados con dimensiones que se realizan exclusi-

vamente en el terreno de lo simbólico. Los sujetos modernos necesitan de sentidos trascendentes a partir de los cuales interpretar sus deseos y sus temores, requieren fuentes de legitimidad y credibilidad sobre las cuales basar sus vidas cotidianas, desean estar provistos de modelos a partir de los cuales significar sus éxitos o fracasos individuales, necesitan un nosotros que les permita trascender las estrecheces de sus proyectos personales, y sea, a partir de esto que haya que evaluar el comportamiento informativo de la televisión.

Una última reflexión

Sin embargo, parece insuficiente explicar la agenda televisiva chilena a partir de redefiniciones que se estarían produciendo en el ámbito de lo público y de lo político en las sociedades modernas. La agenda televisiva chilena es diferente a la de otros países; está exageradamente volcada al fútbol y a lo policial. Como señalaba el Ministro del Interior, es poco frecuente encontrar en otras naciones noticiarios que habitualmente comiencen sus transmisiones con notas acerca de robos y asaltos.

El reduccionismo de la agenda televisiva, su baja capacidad para recoger acontecimientos, temáticas y actores de manera más amplia puede ser también el efecto todavía no superado de la dictadura. La experiencia autoritaria lesionó el ámbito de lo público, desarticuló las bases históricas de la organización social, empobreció las voces ciudadanas e interrumpió una arraigada tradición periodística. Las lógicas de consenso que se instalaron en la transición democrática y deslegitimizaron el debate, la crítica, el disenso, no han contribuido a favorecer la restauración de un ámbito comunicativo ciudadano. Por ello la televisión no encontraría los contrabalances capaces de morigerar su estrechez informativa.

Autores

Juan Allende, Agnes Scott College, Atlanta.

Andrés Angulo, Investigador Asistente, FLACSO-Chile.

Cristina Benavente, Investigadora Asistente, FLACSO-Chile.

José Joaquín Brunner, Profesor Investigador, FLACSO-Chile.

Hugo Castillo, Profesor, Departamento de Historia de la Universidad de Carolina del Norte en Greensboro, Carolina del Norte.

Beatriz Calderón, Consultora, Organismos de Cooperación No Gubernamental.

Patricia Correa, Ayudante Investigación, FLACSO-Chile.

Cristián Cox, Coordinador Nacional del Programa MECE, Ministerio de Educación de Chile. Investigador Asociado FLACSO-Chile.

José Luis Díaz, Investigador Asociado, FLACSO-Chile.

Alicia Frohmann, Profesora Investigadora, FLACSO-Chile.

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

Gabriel Gaspar, Investigador Asociado, FLACSO-Chile.

Sergio Gómez, Profesor Investigador, FLACSO-Chile.

Soledad Jaña, Ayudante Investigación, FLACSO-Chile.

Marta Lagos, Directora Ejecutiva, LATINOBAROMETRO.

Norbert Lechner, Investigador, PNUD.

Carlos Martín, Investigador Asistente, FLACSO-Chile.

Patricio Mellado, Ayudante de Investigación, FLACSO-Chile.

Paz Milet, Investigadora Asociada, FLACSO-Chile.

Giselle Munizaga, Investigadora y Consultora en Comunicaciones y Cultura.

Oscar Muñoz, Secretario Ejecutivo, Foro de Desarrollo Productivo, Ministerio de Economía de Chile; Profesor Investigador Asociado FLACSO-Chile.

Patricio Navia, Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad de Illinois.

Marcela Noé, Profesora Investigadora, FLACSO-Chile.

José Olavarría, Profesor Investigador, FLACSO-Chile.

Marcela Pérez de Arce, Investigadora Asistente, FLACSO-Chile.

Francisco Rojas, Profesor Investigador, FLACSO-Chile.

José Miguel Sandoval, University of North Carolina at Chapel Hill, North Carolina.

Teresa Valdés, Profesora Investigadora, FLACSO-Chile.

Luis Vial, Ayudante Investigación, FLACSO-Chile.