

# Chile 2001-2002. Impactos y Desafíos de las Crisis Internacionales



Libros FLACSO-Chile

## Chile 2001-2002 Impactos y Desafíos de las Crisis Internacionales

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

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

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

|      |   |
|------|---|
| 327  | FLACSO-Chile  |
| F572 | Chile 2001-2002. Impactos y desafíos de las crisis internacionales. Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 2002.<br>324 p. Serie Libros FLACSO<br>ISBN: 956-205-172-2 |

TERRORISMO / INTEGRACION ECONOMICA / RELACIONES INTERNACIONALES / DERECHOS HUMANOS / GOBIERNO / PARTIDOS POLITICOS / ELECCIONES / DISTRIBUCION DEL INGRESO / CIUDADANIA / TECNOLOGIA DE INFORMACION / REFORMA DE LA SALUD / INMIGRACION / MAPUCHES / FAMILIA / MUJERES / CHILE

Inscripción N°128.168. Prohibida su reproducción.

© 2002, FLACSO-Chile  
Av. Dag Hammarskjöld 3269, Vitacura.  
Teléfonos: (562) 290 0200 Fax: (562) 290 0263  
Casilla Electrónica: [flacso@flacso.cl](mailto:flacso@flacso.cl)  
FLACSO-Chile en Internet: <http://www.flacso.cl>

Producción editorial: Carolina Stefoni, Marcela Zamorano, FLACSO-Chile  
Diagramación interior: Marcela Contreras, FLACSO-Chile  
Diseño de portada: A•Dos Diseñadores  
Impresión: Imprenta MAVAL Ltda. Fono: 944 3550

## INDICE

|                    |   |
|--------------------|---|
| Presentación ..... | 5 |
|--------------------|---|

### I. CHILE Y LAS AMERICAS

|   |    |
|---|----|
| El terrorismo global y América Latina. Una mirada desde Chile<br><i>Francisco Rojas Aravena</i> ..... | 11 |
|---|----|

|   |    |
|---|----|
| Las complejidades de los apoyos a la democracia en América Latina<br><i>Marta Lagos</i> ..... | 33 |
|---|----|

|  |    |
|--|----|
| Los acuerdos de integración económica en América Latina y<br>el Caribe: las negociaciones hemisféricas y extra-hemisféricas<br><i>Arturo O'Connell</i> ..... | 47 |
|--|----|

|  |    |
|--|----|
| Evolución de la agenda entre Bolivia, Chile y Perú:<br>una lectura desde Chile<br><i>Hernán Gutiérrez B. y Paz Milet</i> ..... | 73 |
|--|----|

|  |    |
|--|----|
| Argentina 2001: el año que vivimos en peligro<br><i>Cristian Fuentes</i> ..... | 89 |
|--|----|

### II. POLITICA Y DERECHOS HUMANOS

|  |     |
|--|-----|
| Los desafíos de un proyecto de país<br><i>Manuel Antonio Garretón M.</i> ..... | 103 |
|--|-----|

|   |     |
|---|-----|
| Mayoría electoral versus triunfo electoral<br><i>Patricio Navia</i> ..... | 127 |
|---|-----|

|   |     |
|---|-----|
| Derechos humanos y "paz social".<br><i>Elizabeth Lira y Brian Loveman</i> ..... | 149 |
|---|-----|

### III. ECONOMIA Y DEMOCRACIA

|   |     |
|---|-----|
| La economía chilena puesta a prueba<br><i>Oscar Muñoz Gomá</i> .....              | 175 |
| Distribución del ingreso y pobreza en Chile<br><i>Ricardo Ffrench-Davis</i> ..... | 197 |
| Gobierno electrónico y ciudadanía<br><i>Rodrigo Araya y Claudio Orrego</i> .....  | 213 |

### IV. TRANSFORMACIONES CULTURALES Y CIUDADANIA

|   |     |
|---|-----|
| Equidad, género y reforma de salud en Chile. Voces y propuestas de la sociedad civil<br><i>José Olavarría</i> .....   | 233 |
| Inmigración en Chile. Nuevos desafíos<br><i>Carolina Stefoni E.</i> .....   | 241 |
| Expandir el concepto de la ciudadanía de las mujeres: la visión de pueblo y la representación de las mujeres mapuche en el SERNAM<br><i>Patricia Richards</i> ..... | 267 |
| Conciliación familia y trabajo: una mirada de género a las condiciones estructurantes<br><i>Catalina Céspedes Rahal</i> .....                                       | 299 |

## PRESENTACION

Han pasado más de 10 años desde la recuperación de la democracia en Chile. Tres gobiernos de la Concertación han buscado guiar al país hacia un desarrollo económico, político y social. Los avances han sido sustanciales; sin embargo, al comenzar una nueva década, los balances no dejan a todos satisfechos. De ellos se desprenden nuevos desafíos y se constata, una vez más, que algunos viejos problemas subsisten con obstinación. Las desigualdades sociales mantienen su intensidad, la superación de los enclaves autoritarios se mantiene como tarea pendiente, la reforma del Estado avanza con lentitud y la estructura de las exportaciones sigue siendo muy dependiente de los recursos naturales.

La globalización y las nuevas formas de interdependencia entre los Estados y las economías presentan desafíos inéditos a países pequeños como Chile. Enfrentarlos requiere de cambios profundos en el sistema político-democrático, así como en el económico y social.

La agenda chilena de los años 2001-2002 se ha centrado en dos temas internacionales de alta gravitación: los atentados del 11 de septiembre en Nueva York y Washington y las crisis económicas y políticas regionales, entre las que destacan la de Argentina, Uruguay, Brasil y Perú. Estos temas han tenido un fuerte impacto político, económico y mediático en el país y son parte del análisis que entregamos en este libro.

Algunos de los temas nacionales que adquirieron relevancia a lo largo del período analizado y que forman parte de la reflexión que aquí entregamos son las elecciones parlamentarias del 2000, las discusiones y debates en torno a temas valóricos y las migraciones provenientes de países vecinos.

El anuario *Chile 2001-2002. Impactos y Desafíos de las Crisis Internacionales*, está organizado en cuatro ejes temáticos que dan cuenta de lo ocurrido durante el año en distintos ámbitos. La primera parte entrega un análisis global sobre la región. Frente al nuevo escenario mundial, donde ha cambiado la escala de los fenómenos, incluido el terrorismo, Francisco Rojas analiza cuáles son los desafíos y demandas en materia de seguridad, en la región. Marta Lagos entrega su análisis sobre las complejidades de los apoyos a la democracia en América Latina. Arturo O'Connell analiza los avances en materia de integración económica durante la última década y el estado actual de las negociaciones

de acuerdos comerciales hemisféricos y extrahemisféricos. Hernán Gutiérrez y Paz Milet reflexionan en torno a la evolución de la agenda entre Bolivia, Chile y Perú. Finalmente, Cristián Fuentes, de manera más focalizada, analiza la situación política y económica de Argentina durante el año 2001.

La segunda sección aborda temas de política nacional. Manuel Antonio Garratón plantea la necesidad de elaborar un proyecto nacional que oriente no sólo el desarrollo económico, sino que permita la existencia del país como una comunidad, con un sentido colectivo en el que se exprese su pluralidad y diversidad. Patricio Navia, por su parte, entrega un profundo análisis post electoral, enfatizando los efectos del sistema binominal en el sistema democrático. Finalmente Elizabeth Lira y Brian Loveman analizan la situación de los derechos humanos durante el año 2001.

La tercera parte analiza la situación económica de Chile durante el período de estudio. Oscar Muñoz examina la situación económica en un contexto de incertidumbre internacional y las reformas y medidas impulsadas durante el gobierno del Presidente Lagos para la modernización del sistema financiero. Ricardo Ffrench-Davis analiza la distribución del ingreso y la situación de la pobreza en Chile y los principales avances que se han logrado en esta materia. Rodrigo Araya plantea los desafíos que reviste la sociedad de la información y las nuevas tecnologías y cómo ellas abren nuevas dimensiones en la concepción de ciudadanía y democracia.

La cuarta sección aborda temas sociales y culturales. José Olavarría analiza la discusión originada desde la sociedad civil en torno a las políticas de reforma a la salud. En este sentido plantea como un elemento central la asociación entre salud/enfermedad de la población y los procesos macrosociales en los que se inserta. Plantea a su vez, las orientaciones a tener presentes en la reforma de salud, desde una perspectiva de género. Carolina Stefoni analiza la actual situación de la inmigración desde los países vecinos en Chile y los desafíos de una política en esta materia. Patricia Richards aborda la representación de las mujeres mapuche en el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) y la necesidad de expandir el concepto de ciudadanía incorporando sus demandas en cuanto mujeres mapuche. Finalmente, el trabajo de Catalina Céspedes discute la conciliación familiar en un escenario de flexibilidad laboral, inserción de la mujer al mercado laboral y disminución de las responsabilidades del Estado en materias sociales.

*Chile 2001-2002. Impactos y Desafíos de las Crisis Internacionales* es el quinto anuario publicado por FLACSO-Chile. A través de estos trabajos

FLACSO ha buscado contribuir a una reflexión académica sobre los principales acontecimientos ocurridos cada año.

FLACSO-Chile agradece a cada uno de los autores que han contribuido a esta publicación, en especial a los académicos y personas que, sin formar parte del plantel de nuestra institución, han aportado con sus estudios, sus análisis y sus contribuciones al esfuerzo académico. Agradezco de manera especial a Carolina Stefoni quien llevó a cabo las tareas de coordinación que posibilitaron la publicación de este libro. Asimismo agradezco la participación de Marcela Contreras en el trabajo de diagramación.

*Chile 2001-2002. Impactos y Desafíos de las Crisis Internacionales* al igual que las actividades de investigación, extensión académica, docencia y otras que efectúa FLACSO-Chile, ha sido posibles gracias a la contribución y apoyo de distintas instituciones de cooperación internacional. En el período que cubre esta publicación nuestra institución ha contado con la importante colaboración proveniente de fundaciones y entidades filantrópicas, agencias de cooperación y de gobiernos. Especial mención debemos hacer a al aporte institucional de la Fundación Ford y The William and Flora Hewlett Foundation.

*Francisco Rojas Aravena  
Director FLACSO-Chile*

# I. CHILE Y LAS AMERICAS

# EL TERRORISMO GLOBAL Y AMERICA LATINA. UNA MIRADA DESDE CHILE

Francisco Rojas Aravena\*

## I. UN NUEVO CONTEXTO INTERNACIONAL

Estamos ante un nuevo mundo. Cambió la escala de los fenómenos económicos y sociales, de las comunicaciones, del transporte; entre muchos otros, incluido el terrorismo. En un libro preparado en FLACSO-Chile, en el año 90, que editó Augusto Varas, *Jaque a la Democracia: orden internacional y violencia política en América Latina*<sup>1</sup> se indica que, entre el año 1976 y el año 1987, hubo 7.000 incidentes terroristas en el mundo, con un saldo de 6.000 muertos. El 11 de septiembre del año 2001, en sólo un incidente terrorista en Nueva York y en Washington murieron unas 3.500 personas. Cambió la escala y la magnitud del fenómeno<sup>2</sup>.

El terrorismo aplicado a las relaciones internacionales y en las relaciones interestatales es la continuación de la guerra por otros medios. La guerra posee objetivos de diverso tipo, en especial objetivos políticos. El objetivo político estratégico, en el caso de este ataque terrorista, es el de limitar, y en lo posible, eliminar la presencia de los EE.UU. en el Medio Oriente. En particular de Arabia Saudita y de los Emiratos Árabes. ¿Con qué propósito? Con un objetivo político tradicional: la creación de un estado, que tendría en el caso de constituirse, un carácter teocrático. Ese es el objetivo que busca el terrorismo de la red de Osama Bin Laden y que tiene como blanco a los Estados Unidos.

Cuando hablamos de terrorismo confrontamos grandes dificultades referidas al marco interpretativo y conceptual. ¿Cuál es la definición de terrorismo? Se

---

\* Director FLACSO-Chile.

<sup>1</sup> Augusto Varas (Ed), *Jaque a la Democracia: orden internacional y violencia política en América Latina*. Gel, Buenos Aires, 1990.

<sup>2</sup> Este artículo se basa en una conferencia dictada en el contexto del Seminario "La Primera Guerra del Siglo XXI. ¿Un cambio de lo ya conocido?". Organizado por la Academia de Guerra del Ejército de Chile. Santiago. 26 de septiembre de 2001. También me he beneficiado de los debates del Seminario Internacional "Terrorismo de Alcance Global: Impacto y Mecanismos de Prevención en América Latina y el Caribe". FLACSO-Chile, Noviembre 2001.

<sup>3</sup> Alex Schuid, *Political terrorism: a Research Guide*. Nueva Brunswick, N. J., Transaction, 1984.

han sistematizado más de cien definiciones<sup>3</sup>. Es una etiqueta política muy pegajosa que sirve para legitimar o deslegitimar acciones que hacen uso de la fuerza con objetivos políticos. Por ello los Estados no concordaron -en especial en el período de la guerra fría- un concepto común, capaz de establecer normas en el sistema internacional que posibilitaran su represión efectiva. Grandes dirigentes políticos, en diversos períodos históricos, han sido calificados de terroristas. Luego del 11 de septiembre nos enfrentamos y con la necesidad de conceptualizar una nueva forma de terrorismo, el terrorismo de alcance global.

## II. EL TERRORISMO

El terrorismo ha estado presente a lo largo de la historia de la humanidad. El terrorismo se define por su carácter o vínculo con la política, esto hace que sea diferente de otras formas de uso de violencia como es la mafia o el crimen organizado. La moral de los civiles, normalmente es el objetivo del terrorismo. Lamentablemente, también es un objetivo militar en toda guerra. El aislamiento del terrorismo es una tarea esencial. La integración política de las diversas visiones de la sociedad que se contraponen, constituye un aspecto fundamental en su combate.

Los avances de la humanidad se manifiestan en el establecimiento de normas y la conformación de instrumentos para la resolución de las diferencias por medio de instrumentos no violentos; o el establecimiento de reglas en su uso. Las Convenciones de Ginebra marcaron puntos esenciales en este campo. Estas buscaron evitar que la población civil fuese un objetivo militar. Buscaron mitigar el dolor y sufrimiento de la guerra. La legitimidad en el uso de la violencia ha sido un tema crucial en el sistema internacional. Toda violencia siempre puede ser legítima para alguien. Por lo tanto se transforma en un problema político central, aislar a ese "alguien", máxime en el caso del terrorismo, para evitar sus efectos horribles en la población indefensa.

El trabajo académico y las conceptualizaciones no son solamente para "debatir" teorías en abstracto, sino que las interpretaciones, las previsiones y las predicciones poseen un impacto directo en las políticas públicas y en los cursos de acción que definen los estados. El tipo de medidas específicas que se tomen en contra del terrorismo pueden tener un impacto diferenciado según sea la definición y la evaluación de las causas que lo producen. Necesitamos definir y entender lo que el Presidente de los EE.UU. define como "terrorismo de alcance global". Es esencial comprender cuáles son los actores de esta

guerra. Podemos reconocer el alto grado de focalización en una organización terrorista como *Al Qaeda*. ¿El terrorismo global está únicamente estructurado en esa organización? ¿Hay otro terrorismo de carácter global y que se lo va combatir en distintas partes del planeta?

Cabe destacar que el terrorismo desde hace décadas es transnacional. Acciones de terroristas en un tercer país para alcanzar metas en sus naciones de origen son una constante. Los atentados en las Olimpiadas de Munich, en los años setentas, aún están en la memoria colectiva cercana, o los atentados en Argentina a la AMIA en los 90s; o bien los atentados en Moscú de la guerrilla chechena. Durante la guerra fría, en los denominados "conflictos regionales" se usó el terrorismo apoyado por las superpotencias en Centroamérica, en África y en Afganistán. Aún los movimientos más locales poseen visiones globales o tienen vínculos internacionales. Tal fue el caso de Sendero Luminoso, en Perú, en la década de los ochentas, o los vínculos y arreglos de las FARC con grupos del IRA, en los primeros años del nuevo siglo. El terrorismo también es desterritorializado cuando tiene una base religiosa. Esta no se limita a un espacio nacional, sino al lugar donde se ubican los creyentes<sup>4</sup>. En la enumeración de los principales grupos terroristas, una parte significativa la ocupan organizaciones de origen religioso.

En América Latina el tema del terrorismo ha estado vinculado a las acciones estatales, "terrorismo de Estado" y a las acciones de grupos que buscan subvertir el orden estatal y cambiarlo por la fuerza, incluyendo acciones terroristas. También están las acciones de otros actores no estatales, como el crimen organizado, el narcotráfico que ha empleado el terrorismo como instrumento para doblegar al estado. El caso Colombiano ha sido paradigmático.

En las Américas el tema del terrorismo ha estado presente en la agenda política regional. Si bien esta es una de las regiones más estables desde el punto de vista interestatal, posee altos índices de inseguridad ciudadana o doméstica. Por otro lado, formas de violencia subversiva y contrainsurgentes se han hecho permanentes en la región, en especial en Colombia. En muchos de estos casos el uso de la violencia adquiere características de terrorismo. En países como Chile, el terrorismo, que tuvo importancia a inicios de la década de los 90s fue, eliminado con formas democráticas. En Perú, con un alto costo para la democracia, se eliminó una de las expresiones más violentas de terrorismo, del cual sólo quedan remanentes en sectores aislados del país.

<sup>4</sup> Mark Juergensmeyer. *Terrorismo religioso. El auge global de la violencia religiosa*. Siglo XXI de España editores. Madrid, 2001.

Un recuento de los incidentes terroristas en América Latina, entre 1990 y 1995, señalaba una cifra de 782 incidentes. En estos se reportaba un número de bajas que ascendía a 975. En el mismo periodo los incidentes terroristas internacionales alcanzaban la cifra de 2.558<sup>5</sup>.

En la región se ha buscado establecer acuerdos efectivos para combatir al terrorismo. En todas las reuniones de mandatarios estos se han referido al tema. Destaco solamente -de forma muy breve- lo que aparece en las tres declaraciones de las Cumbres de las Américas, en relación a las acciones que emprenderán los gobiernos:

En Miami, en 1994, declararon. "*Promoverán, en el contexto de la protección de los derechos humanos y las libertades civiles, acuerdos bilaterales y subregionales dirigidos a enjuiciar y penalizar a los que cometen actos terroristas*".

En Santiago, en 1998, expresaron: "*Tomarán medidas, según lo acordado en la Declaración y en el Plan de Acción de Lima, a fin de prevenir, combatir y eliminar el terrorismo, aplicando para ello la más firme voluntad de cumplir con los objetivos generales expuestos*".

En Quebec, en abril del 2001, manifestaron: "*Respaldarán la labor iniciada por el Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE), establecido en el marco de la OEA como resultado del Compromiso de Mar del Plata adoptado, en 1998, y alentarán la cooperación hemisférica para prevenir, combatir y eliminar todas las formas de terrorismo, teniendo en cuenta la aprobación del estatuto y el Programa de Trabajo del CICTE*".

Más que colocar el peso en la declaración, lo esencial es el cumplimiento de las promesas que esas declaraciones contienen. Sin embargo, cabe considerar que, en nuestro hemisferio, -en lo que en otros trabajos he denominado "Diplomacia de Cumbres"- se han efectuado demasiadas promesas y correlativamente se han cumplido eficientemente pocas<sup>6</sup>. Sistematizados los principales acuerdos internacionales tomados, entre el año 1990 y el año 2000, en cuatro Cumbres Presidenciales en los cuales participan la mayoría de los países latinoamericanos, -la Cumbre de las Américas, la Cumbre del Grupo de Río, la Cumbre del APEC y las Cumbres Iberoamericanas- como iniciativas,

<sup>5</sup> Colin M. MacLaachlan, *Manual del terrorismo internacional*. Publicación del servicio público de la *Revista Occidental*. IICLA, Tijuana, Mexico. 1997.

<sup>6</sup> Francisco Rojas Aravena (Ed). *Multilateralismo: perspectivas latinoamericanas*. Nueva Sociedad. Caracas, 2000.

como promesas a ser cumplidas se alcanza la cifra de 1.192 iniciativas. Este cantidad de propuestas imposibilita que las Cancillería puedan ejecutar lo establecido y dar cumplimiento efectivo a lo declarado y a la vez monitorear su ejecución.

Luego de los atentados del 11 de septiembre, se le dieron mayores atribuciones al Comité Interamericano de Lucha contra el Terrorismo, con el fin de establecer un mayor grado de cooperación y coordinación en el combate al terrorismo. Cabe destacar que los niveles de coordinación de políticas públicas en este campo son muy limitados. Existe algún nivel de intercambio de información, pero no se ha producido un nivel de coordinación necesario para producir inteligencia en el contexto democrático<sup>7</sup>.

## 1 . Las amenazas asimétricas

La elite política estadounidense encargada de los temas políticos - estratégicos hace ya bastante tiempo caracterizó las "amenazas asimétricas" como la forma en la cual visualizaban los peligros del futuro, principalmente provenientes de estados débiles. Miraban el tema nuclear, el tema químico, el tema biológico, la guerra informática e incluían al terrorismo dentro de estas amenazas asimétricas.

Esta conceptualización sobre las amenazas asimétricas analiza y reflexiona de qué manera poderes débiles, estatales o no estatales, buscan caminos para mitigar el dominio del poderoso. Una distorsión estratégica de los responsables de las decisiones en este campo les hizo colocar una sola respuesta: crear un escudo misilístico capaz de proteger el territorio norteamericano de un ataque con misiles. Ello impidió a los decisores darse cuenta que las armas no son lo fundamental, sino que siguen siendo y seguirán siendo los hombres que las manejan y la voluntad que estos tengan en su uso. Esto es lo que en definitiva determina el nivel, oportunidad y persistencia en la guerra. Es la voluntad humana la que determina el conflicto y su duración y el nivel que pueda alcanzar. Cabe señalar, que con posterioridad al 11/9 se han fortalecido posiciones respecto de la necesidad de un escudo protector, con la argumentación que si el daño producido por los terroristas, sin misiles fue el conocido y que se atacó la capital norteamericana, es de esperarse y -debe prevenirse- un ataque que contenga armas de destrucción masivas.

<sup>7</sup> Intervención Ministro José Miguel Insulza, Inauguración Seminario Internacional "Terrorismo de Alcance Global: Impacto y Mecanismos de Prevención en América Latina y el Caribe". Flacso-Chile, noviembre 2001.

La conceptualización sobre amenazas asimétricas describe con claridad de qué manera daños desproporcionados podrían obligar al retiro o a la inacción del Estado más poderoso. Esto se sistematiza en tres puntos esenciales:

- 1) Hay opciones asimétricas. Se busca satisfacer un interés vital por parte del débil, frente a un interés no vital del poderoso. Normalmente este tipo de relación se vincula a las definiciones de crisis.
- 2) El objetivo esencial es la voluntad del oponente: doblegar la voluntad del otro actor, por medio del daño causado.
- 3) Para este fin actúan esencialmente, con un medio táctico, para causar un efecto de carácter estratégico. Esto se logra a nivel psicológico. Paralizar las respuestas y ceder, frente a un interés definido como no vital.

La disparidad de intereses significa que cuando analizamos nosotros los intereses lo hacemos con nuestra perspectiva, desde donde estamos situados y, en el mejor de los casos, en relación con un análisis de costo - beneficio referido a los intereses de los otros actores. En estos análisis existe una referencia y un vínculo con una perspectiva de un orden más general. Esto es lo que ha determinado, en relación con el uso de la fuerza el desarrollo de los avances de la humanidad. Las percepciones las organizamos desde una racionalidad "humana", es decir, que los avances de la humanidad, y sus civilizaciones -a la cual han contribuido musulmanes y cristianos, ateos y creyentes, budistas, y otros -, favorece la vida y no la muerte o la destrucción. El problema está en que el fundamentalismo, cualquiera que éste sea y en especial el religioso, cualquiera sea su Dios, no debate sobre intereses, sino que busca imponer "su" verdad, como "la" verdad. Como Dios no se negocia la consecuencia es matar a quien no cree en esa fe, que es definida como la "única" verdadera<sup>8</sup>.

Esto es lo que nos cuesta entender en un mundo cada vez más global y en donde las vinculaciones interestatales se han "humanizado" en relación con los acuerdos sobre la guerra, armas de destrucción masivas, y en general se avanza con una cierta racionalidad de protección de la vida. El método terrorista utiliza acciones tácticas para alcanzar objetivos estratégicos. Desde mi perspectiva, se quiere limitar las opciones políticas de occidente, en particular de los EE.UU. Esto se desarrolla en un contexto particular del crecimiento de un fundamentalismo de carácter teocrático y donde constatamos una carencia de un diálogo interreligioso efectivo. Por otra parte, las diferentes dimensiones que se expresan de manera global, son vistas desde compartimentos estancos.

<sup>8</sup> Mark Juergenmeyer, *Ob cit.*

Si no se producen capacidades holísticas para mirar el proceso global será muy difícil comprender las racionalidades particulares, en especial de actores no estatales y más aún, si estas están definidas por criterios religiosos y de fe.

## **2. Nuevos marcos interpretativos: Un sistema con nuevos actores**

Frente a los nuevos desafíos y nuevas amenazas es fundamental desarrollar formas de pensamiento que sean capaces de producir una "nueva seguridad". Esta se fundará en una perspectiva integral, de carácter holístico, que sea capaz de relacionar de manera efectiva los componentes de la seguridad internacional, la seguridad estatal y la seguridad humana. Tanto en las dimensiones básicas de la seguridad referidas al uso de la fuerza; como a los nuevos aspectos, derivados de la interconexión global, en donde las consecuencias de los fenómenos económicos de la globalización inciden en la vida de millones de seres humanos. Todo esto nos impulsa a cambiar los enfoques y los mapas interpretativos de las relaciones internacionales y de seguridad.

Necesitamos nuevos marcos interpretativos para describir y analizar fenómenos como el terrorismo de alcance global y en especial las consecuencias que se derivan del tipo de respuesta. Es fundamental ampliar el foco, pero también reducirlo. Nos hemos acostumbrado a mirar América Latina en sí misma, como región y eso es limitado. Observar lo hemisférico no es suficiente. Focalizar en las relaciones con los Estados Unidos puede ser reducido. ¿Cómo generamos una observación coherente, capaz de aprender la globalización y sus efectos en esta parte del mundo? ¿Cuál es el marco en el cual analizamos y tomamos decisiones sobre los aspectos estratégicos? Cada día es más evidente que necesitamos tener una mirada comprensiva que tome los aspectos políticos, económicos, militares, culturales y religiosos. Ello en un marco planetario. Las interconexiones globales son efectivas, -no sólo por las comunicaciones- además es esencial considerar que operan en tiempo real. En la medida en que tengamos esa visión podremos tener mejores interpretaciones.

Simultáneamente necesitamos reducir el foco. Requerimos mirar lo regional y lo subregional. Lo regional latinoamericano, y en forma paralela los fenómenos subregionales. El Cono Sur, puede ser demasiado grande para entender que es lo que se define como fenómenos locales. Máxime, en un contexto internacional, donde la diferenciación entre lo externo y lo interno es cada vez menor. Lo característico en la actualidad es lo *interméstico*, la mezcla simultánea de hechos locales e internacionales.

¿Cómo construir una perspectiva holística global?, ¿dónde y cómo los efectos de la globalización se manifiestan sobre los valores de un país, de una región o del planeta? La globalización produce efectos muy distintos en las diferentes regiones. Existen dos efectos de carácter global que no logramos comprender ni aprender suficientemente aún. El primero, el espacio en el cual actuamos. Este es el espacio planetario para un número cada vez mayor de dimensiones. Los atentados, la crisis asiática, el calentamiento global, Internet y las comunicaciones así lo demuestran. De igual forma, cambió una segunda variable esencial: el tiempo. Las demandas se manifiestan en la necesidad urgente de tomar decisiones en tiempo real, aunque los hechos que motivan esas decisiones estén a miles de kilómetros. A los gobiernos de los países de América Latina se le exige que reaccionen en forma inmediata, generando una protección reforzada a su población, a través de sus instituciones, a las 10:00 A.M. del 11 de septiembre, media hora después de ocurrido el atentado en Nueva York. Esto es consecuencia del hecho que vivimos y vemos en tiempo real lo que ocurre en cada rincón del mundo. Las autoridades deben tomar decisiones, con información fragmentada, en forma inmediata. Esto en un contexto de universalización -que es diferente a occidentalización- posee características distintas y grados diversos de impacto en el planeta, sin embargo tiende a producir un encadenamiento global de las decisiones. Lo que ocurre en un punto particular del globo afecta en forma cada vez mas amplia otros estados y organizaciones internacionales y actores no estatales.

Como evidencia de los anterior y a manera de ejemplo podemos señalar las crisis en el ámbito económico referidas a nuestra región: México, en el 94; Brasil, en el 99; o Argentina, en el 2001. Las consecuencias económicas del atentado demoraran en expresarse, en todo caso si habrá manifestaciones directas en terrenos ligados a la economía, como son los fenómenos migratorios y las remesas asociadas a ellos. Sí sabemos que esos efectos reducirán las oportunidades de crecimiento en muchos países de la región.

Cuando se produce el fin de la guerra fría aparece un nuevo concepto, "de las relaciones internacionales de seguridad pasamos a las relaciones internacionales de mercado"<sup>9</sup>; con lo que se indicaba que de la "alta política" pasábamos a la "baja política". ¿Vamos a recuperar la alta política? ¿La seguridad va a adquirir, nuevamente, un predominio esencial? Mi impresión es que no. Vamos a seguir en las relaciones internacionales de mercado, aunque con mayor peso y presencia de la seguridad internacional. También se

<sup>9</sup> Agustín Toro Dávila y Augusto Varas (Eds). *La situación estratégica de Latinoamérica: crisis y oportunidades*. Flacso-Chile/ Instituto de Estudios Internacionales, Uch. Santiago, 1992.

reforzarán reglas de carácter global, en particular las referidas al terrorismo y a los riesgos derivados de las capacidades y potencialidades en el uso de las armas de destrucción masivas. En el actual sistema internacional y sus procesos e interacciones constatamos que se vinculan estados menos poderosos, con actores no estatales de mayor poder. Difícil que estemos ante un proceso de reconstrucción de un estado autárquico o una imagen de estado omnipresente. Las tendencias apuntan a la recuperación de capacidades estatales en ciertas áreas con el fin de generar mayor predictibilidad.

El poder estatal no se reforzará en el sistema internacional por un regreso de la autarquía, sino que se incrementará por la asociación, por la capacidad de coordinación de política en el ámbito regional e internacional. Integrarse -cediendo soberanía- para conseguir mayores capacidades y ganar soberanía y poder es la tendencia de mayor peso en el sistema internacional.

La emergencia de actores no estatales es necesario reconocerla formalmente. El año pasado con motivo de la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, por primera vez se organizó una asamblea con las cien principales empresas transnacionales del mundo para analizar el desarrollo económico global. Hasta la fecha no se ha realizado ninguna reunión formal de las cien organizaciones no gubernamentales más significativas en el mundo con la ONU. Muchas de estas ONGs, en el terreno del medio ambiente o en el conocimiento tienen un rol mucho más importante que la gran mayoría de los estados. En el ámbito militar pareciera que la federación de organizaciones terroristas radicales organizados en Al Qaeda posee más significación y alcance que muchos estados débiles de África o Asia.

El cambio de las relaciones internacionales, en un lapso de 50 años, se manifiesta en que se multiplicaron por 4 el número de estados. A inicios del siglo XXI, se reconocen más de 200 entidades estatales. Las organizaciones no gubernamentales y las empresas transnacionales se han multiplicado de manera geométrica. Al final de los 90s se indicaba que existían más de 26.000 organizaciones no gubernamentales en los más diversos campos<sup>10</sup>. Las ONGs son diversas y numerosas. Unas pocas poseen gran significación y adquieren alcance global. Internet ha posibilitado un mayor grado de conexión y coordinación. El proceso de globalización, fenómenos movidos por las ETN en el ámbito de las finanzas o la coordinación de las ONGs afectan y reducen las capacidades estatales clásicas. Esto hace que estemos en un sistema estatal-societal-desinstitucionalizado, con una crisis profunda del sistema multilateral. Si no reforzamos la institucionalidad existente, nos quedamos sin nada. Es

<sup>10</sup> *The Economist*. Diciembre. 1999.

necesario reconstituir el multilateralismo. En esto América Latina pudiese cumplir un papel importante, por medio del Grupo de Río y de esta forma ser parte de los actores que definen las reglas del sistema internacional del siglo XXI. Sin embargo, las carencias en esta materia son grandes y no se percibe un cambio sustantivo que lleve a la región a incrementar sus capacidades de incidencia. Más aún, en un nuevo contexto de alta heterogeneidad.

### III. AMÉRICA LATINA Y LOS ATENTADOS DEL 11/9

La respuesta latinoamericana nos muestra que más allá de la condena unánime al atentado, no existió una respuesta coordinada. Ha evidenciado las dificultades para establecer marcos de cooperación eficientes con los Estados Unidos y una carencia mayor en términos de concretar acciones efectivas, en la capacidad de operacionalizar cursos de acción. En consecuencia, y como resultado de estas deficiencias, los países de la región siguen siendo objeto de reglas establecidas en el sistema internacional y no participantes efectivos de las definiciones del nuevo sistema<sup>11</sup>.

#### 1. La fragmentación caracteriza la respuesta regional

La condena de la región se expresó de múltiples formas y en las declaraciones que efectuaron todos los mandatarios. Muchos de ellos expresaron su solidaridad directamente al Presidente de EE.UU. Los Cancilleres, por su parte, ratificaron la condena en forma paralela a los hechos. En efecto, estaban reunidos en Lima para aprobar la Carta Democrática. En esa oportunidad manifestaron su apoyo y solidaridad con el gobierno y pueblo estadounidense.

Sin embargo, luego de la condena no se logró concretar una voluntad política efectiva para "actuar con una sola voz", como lo había demandado el Grupo de Río, en su última Cumbre de Santiago. América Latina mostró una vez más su fragmentación. La manifestación de esto quedó en evidencia con los dos proyectos de resolución de la OEA<sup>12</sup>. Por un lado, se llamaba al TIAR y por el otro, se buscaba que la OEA asumiera un rol significativo. La forma en que fue "resucitado" el TIAR, más que su uso efectivo, evidencia las dificultades de concertación entre los países mayores de la región<sup>13</sup>. Cabe

<sup>11</sup> Joseph S. Tulchin y Ralph H. Espach (Eds) *Latin America in the New International System*. Lynne Rienner Publisher. Boulder, Colorado, 2001.

<sup>12</sup> OEA, Proyecto de Resolución, Vigésimo Tercera Reunión de Consulta de los Ministros de RR.EE., 21/09/01.

<sup>13</sup> Juan Tokatlian, "La inesperada (y temeraria) resurrección del TIAR". En: *Foreign Affairs* en Español. Vol 2, N° 1. Primavera 2002. ITAM, México, 2002.

recordar que el TIAR esta vigente para 22 de los estados miembros de la OEA, que alcanzan a treinta y cuatro. Las modificaciones acordadas en Costa Rica en 1975, no han sido ratificadas. Pocos días antes de los atentados de Nueva York y Washington , el Presidente de México, Vicente Fox, declaraba en la OEA que el TIAR, -que era un instrumento de la guerra fría- estaba obsoleto. Que su país invitaba a debatir el nuevo concepto de seguridad de las Américas, como lo habían mandado las Cumbres de Santiago y Québec. Los atentados reafirmaron la necesidad de debatir el nuevo concepto, pero para condenarlos se usó el más viejo de los instrumentos de la guerra fría, el Tratado de Río de 1947, el TIAR.

Los países de la región perdieron una oportunidad para solidarizar de manera efectiva y desarrollar acciones prácticas para superar un debate que se ha estancado, en la Comisión de Seguridad Hemisférica. Una de las razones que explican este comportamiento es el alto grado de heterogeneidad regional. Este se ha incrementado en los últimos años, con la aparición de nuevos liderazgos y la desaparición de los partidos políticos tradicionales en muchos países. Además de las graves crisis institucionales que se manifiestan en el área andina, Paraguay y Argentina. Un segundo factor, que incide de manera efectiva, es la debilidad de la institucionalidad internacional regional. Un tercer elemento gravitante es que las democracias frágiles de la región no son capaces de construir políticas de estado en temas sensibles. Un cuarto factor son los bajos niveles de transparencia y el mantenimiento de las desconfianzas. Finalmente, existe una propensión a buscar oportunidades que puedan reditar "ganancias" de corto plazo, más que la búsqueda de oportunidades efectivas de largo plazo.

## 2. Dificultades para cooperar con Estados Unidos

No sólo falla la coordinación regional. Tampoco funciona de manera adecuada la coordinación con Estados Unidos. Una primera dificultad esta dada por las grandes diferencias de poder y la gran asimetría. Ello se hace evidente en las esferas en las que se manifiestan los intereses. En segundo término, la tradición regional de marginalidad estratégica y poca percepción del impacto de los fenómenos internacionales en nuestro desarrollo, acentúa la atomización regional y dificulta coordinar políticas en el marco global de la ONU. La marginalidad en los asuntos mundiales desincentiva la búsqueda de formas de cooperación con la potencia rectora en el hemisferio y en el plano global. Como contra partida, en tercer lugar, podemos destacar el bajo interés que Estados Unidos otorga a la región. Este focaliza sólo en lo que define como "casos de crisis" para sus intereses, desatendiendo intereses mas permanentes

de los países de la región. Como un cuarto elemento, se destaca la desconfianza sobre los intereses efectivos de Estados Unidos. Por otro lado, las críticas regionales a la globalización se expresan como forma de "antiamericanismo". Un quinto factor es el referido a la memoria histórica. Para América Latina ésta es larga y contabiliza las intervenciones de Estados Unidos y otras formas de coacción a la soberanía como situaciones presentes en toda evaluación contingente de política. Para los decisores estadounidenses son temas de hace siglos. Finalmente, en ambas partes existe una ambivalencia sobre cual es el tipo de institucionalidad más adecuado para relacionarse. Ello abre las puertas, para que en situaciones como la que analizamos, los actores de la región compitan por señalar quien está más cerca de EE.UU.

Frente a los atentados, se condenaron los hechos, pero se reafirmó que no era un "cheque en blanco". El Presidente de Brasil, F. H. Cardoso señaló "Nuestra posición es clara. Si repudiamos el terrorismo en todas sus formas, y cualquiera que sean sus orígenes, estamos también del lado de la racionalidad y la sensatez"<sup>14</sup>. El Presidente de Chile R. Lagos, indicaba, "Hemos señalado el apoyo, la necesidad de condenar el terrorismo y hemos señalado también la necesidad de una respuesta severa y misericordiosa"<sup>15</sup>. El Presidente de Perú, A. Toledo expresaba que el respaldo claro y firme, sin embargo, "no es un apoyo incondicional e ilimitado. No es un aval para una guerra contra países"<sup>16</sup>. El Presidente Chavez sobre el tema expresaba, "Apoyamos decididamente la lucha contra el terrorismo, pero no podemos dar una patente para tomar cualquier acción que pueda estar lesionando los principios fundamentales de los derechos humanos, del derecho internacional"<sup>17</sup>. Luego en referencia a los bombardeos sobre Afganistán señalaba, "no se puede combatir terror con terror"<sup>18</sup>.

### 3. Dificultades para materializar la cooperación

La fragmentación en la respuesta, las dificultades para entender las respuestas estadounidense, como país perplejo por la agresión; significan que también en el terreno de las acciones concretas, la respuesta no es coordinada y tienen falencia en su materialización.

<sup>14</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, declaraciones de F. H. Cardoso, 7/10/01. [www.mre.gov.br](http://www.mre.gov.br)

<sup>15</sup> Declaraciones Presidente Lagos, 16/09/01. Banco de Datos FLACSO-Chile.

<sup>16</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores de Perú, declaraciones del Presidente Toledo, 21/09/01. [www.mree.gob.pe](http://www.mree.gob.pe)

<sup>17</sup> Presidencia de Venezuela. Declaraciones del Presidente Chavez, 22/09/01.

<sup>18</sup> Ibid, 03/11/01.

Lo anterior se ve reforzado por el interés norteamericano de concitar un apoyo formal y a la vez tener el más amplio margen de maniobra sin limitaciones. Por ello promovió la respuesta del TIAR, que le permitía tener un acuerdo basado en el Artículo Tercero, que establece que el ataque a uno de los miembros será considerado como un ataque a todos. Con ello alcanzaba una declaración espejo a la emitida por la OTAN y por ANZUS.

Las diferencias en este terreno se expresaron en América Latina en el debate sobre si enviar tropas o no. El Presidente de la Rúa, señaló que enviaría. No obstante, las encuestas de opinión pública en Argentina mostraban a una sociedad que mayoritariamente rechazaba enviar soldados<sup>19</sup>. En Brasil el Presidente Cardoso, indicaba: "no hemos recibido ningún pedido de ayuda militar y no lo deberíamos recibir. No es nuestra tradición"<sup>20</sup>. En el caso chileno el debate fue puesto por la oposición indicando su rechazo al envío de tropas. El Ministro de defensa señalaba, que "nosotros somos parte del sistema multilateral y por lo tanto llegándose a acuerdos tenemos que cumplirlos, sin perjuicio que tanto el envío de tropas como cualquier tema concerniente al empleo de las fuerzas armadas está sujeto a la aprobación de cada país"<sup>21</sup>. El Presidente Lagos salió al cruce de este falso debate, indicando: "Chile no es neutral frente al terrorismo". Luego señaló que visualizaba las tareas de seguridad en el ámbito regional, en la protección de los pasos interoceánicos<sup>22</sup>.

Parte de las dificultades para operacionalizar los cursos de acción están referidos a un cálculo "costo-beneficio" de corto plazo. En el caso de los mexicanos esto se expresa en el apoyo a una posición de "neutralidad". Las encuestas de opinión le otorgaban un 73%. Sin embargo, esa cifra cae al 39%, cuando esa posición implicaba dejar de recibir la ayuda financiera de EE.UU., lo que revela "el gusto por la neutralidad de los mexicanos sí y sólo si ésta no implica grandes costos"<sup>23</sup>. En definitiva este tipo de pensamiento puede extenderse a la región. La tendencia es a pensar en los costos y beneficios de corto plazo y no en la construcción de alternativas de cooperación más eficaces en el largo plazo, con beneficios durables. Esto último implica avanzar en propuestas efectivas en el ámbito multilateral y superar las deficiencias señaladas, en las definiciones de políticas de estado, sobre temas de cooperación regional y en los vínculos con Estados Unidos.

<sup>19</sup> *Página/12*. Buenos Aires. 15-09-01.

<sup>20</sup> Presidente Cardoso. 19/09/01.

<sup>21</sup> Declaraciones Ministro de Defensa, Mario Fernández. 22/09/01. Banco de Datos FLACSO-Chile.

<sup>22</sup> Declaraciones Presidente Lagos, 23/09/01.

<sup>23</sup> Alejandro Moreno. "La opinión pública latinoamericana y Estados Unidos". En *Foreign Affairs en español*. Vol 2, N° 1, Primavera 2002. ITAM, México, 2002.

## IV. CONSTRUYENDO UN SISTEMA INTERNACIONAL DE REGLAS

Los temas de seguridad internacional deben ser reevaluados considerando los nuevos factores que están cambiando las relaciones internacionales. Repensar la seguridad desde una perspectiva positiva significa preguntarnos ¿cómo construimos un nuevo sistema de reglas?, también ¿cómo se construye un sistema de alianzas y coaliciones que generen estabilidad y gobernabilidad global? "Todos necesitamos amigos y aliados, aún un hegemon" señala Moisés Nain editor de Foreign Affairs. Eso significa que, por muy poderoso que sea un Estado, requiere aliados, amigos y sistemas de reglas para poder generar gobernabilidad. Un sistema institucional de alianzas para la gobernabilidad, es lo que se construye frente a un enemigo definido: el terrorismo con capacidad de acción global.

Es importante diseñar bienes públicos internacionales que los Estados se comprometan a respetar y promover. No sólo que declaren que es importante actuar en un determinado sentido, sino que comprometan recursos económicos, materiales y humanos en esas declaraciones, para establecer los bienes públicos definidos multilateralmente. Desarrollar una perspectiva de un *multilateralismo cooperativo* que enfatice las miradas comunes y el accionar concertado es un objetivo importante. Lo anterior se obtendrá sobre la base de la creación de espacios y foros que resuelvan la crisis del sistema multilateral, en particular de Naciones Unidas.

Al analizar el sistema internacional reconocemos que existe un régimen internacional de facto llamado Occidente. Este régimen internacional está constituido por cerca de 80 Estados que conforman lo que se llama "Occidente". Este no es un concepto geográfico, porque a él concurren también Australia, Nueva Zelandia y países del Asia. En él están ubicados los países de América Latina, algunos con una mayor y mejor capacidad de inserción<sup>24</sup>. Este régimen internacional de facto tiene e impulsa ciertos valores, ciertos principios y premisas básicas, entre las cuales los conceptos de democracia, mercado, defensa de los derechos humanos son esenciales. Un concepto fundamental, en lo que a las relaciones interestatales se refiere, es el no uso de la fuerza para la resolución de litigios entre los Estados.

<sup>24</sup> Richard L Kruger y Ellen L. Frost, (Eds.) *The Global Century: Globalization and National Security*: Vol I y II. Institute for National Strategic Studies. National Defense University, Washington D.C, 2001.

En los ámbitos domésticos, la regla fundamental es la democracia. Ese es el principio rector de la legitimidad y la estabilidad en las Américas. Superar las debilidades de la democracia implica para los diversos actores sociales mirar de forma diferente a la tradicional, los temas de la seguridad internacional. Asumir el liderazgo civil en materias de defensa es el elemento clave en las definiciones sobre las políticas de defensa y seguridad internacional y en la desmilitarización de los vínculos interestatales. También para establecer una forma de resolución de los conflictos internos fundada en el estado de derecho. El "control democrático de los civiles sobre los militares nunca fue considerado realmente legítimo por las sociedades de América Latina"<sup>25</sup>. Ambos aspectos son esenciales para formar parte del régimen internacional occidental, que es el que define las reglas del sistema global en el período actual.

La coordinación en el régimen internacional para definir los bienes públicos globales en concordancia con las prácticas democráticas locales implica que los mandatos emergan desde diseños locales y nacionales, los que convergen en intereses fundados en valores compartidos. El establecimiento y la ejecución de lo acordado requiere aplicación nacional/local de las normas, es decir imperio local de la ley. Esta es la base que permite niveles superiores de coordinación internacional.

## V. A MANERA DE CONCLUSION, ALGUNAS IDEAS FINALES

En el nuevo contexto internacional constatamos que no existe otro hecho singular más significativo que la globalización. Esto nos obliga a "*pensar globalmente y actuar globalmente*", para países pequeños como la mayoría de los latinoamericanos, o aun para los países mayores de la región esto genera desafíos enormes<sup>26</sup>. Es necesario mirar los desafíos globales aunque, sin descuidar los desafíos locales o subregionales. Observar las amenazas tradicionales, las viejas, conjuntamente con las nuevas y las emergentes es crucial para diseñar políticas de estabilidad. Las demandas de conceptualización sobre la seguridad en el nuevo contexto de postguerra fría y más aun en el post 11 de septiembre, se incrementaron y han adquirido urgencia. Asumir las demandas globales es un reto compartido.

<sup>25</sup> Cristina Eguizabal y Rut Diamint. "La guerra contra el terrorismo y el futuro de las democracias latinoamericanas". En *Foreign Affairs en español*. Primavera 2002. Vol 2, N°1. ITAM, México. 2002.

<sup>26</sup> *Ibid.*

Esto requiere un liderazgo global para la gobernabilidad planetaria. El atentado terrorista lo que ha hecho es amenazar el principal valor de occidente y que es un valor esencial crecientemente universal: la libertad. Este es el valor en el que se funda el sistema político democrático. Cuando señalamos que se requiere gobernabilidad global afirmamos que no se trata de generar un Estado o un gobierno mundial. Sí de establecer normas de carácter universal, basadas en la larga tradición originada en el derecho de gentes, que tuvo entre sus precursores a Francisco de Vitoria o algunos otros pensadores del derecho como Hugo Grossio. En un sistema anárquico prevalece el más fuerte. En un contexto de guerra y conflicto permanentes se pierden todos los derechos. La historia muestra y deja lecciones de como un atentado terrorista puede gatillar un conflicto mundial. De allí la urgencia de generar condiciones para aislar y detener el terrorismo de alcance global y que puede usar armas de destrucción masivas.

¿Con cuanta (in)seguridad podemos vivir? Los niveles de tolerancia frente al terrorismo son muy bajos. Las demandas al Estado se incrementan, no es admisible un nuevo ataque, esa es la lógica de quienes buscan generar amenazas asimétricas. Frente a esto y con gran fuerza se ha construido la mayor coalición político diplomático militar que el mundo haya conocido. "Hoy día las alianzas globales no son necesarias únicamente para la seguridad exterior, sino también para la seguridad interior"<sup>27</sup>. Seguridad nacional y cooperación internacional están íntimamente ligadas entre sí. Las respuestas a las nuevas amenazas demandan asociación, y ella es la expresión efectiva de la cooperación internacional. En lo doméstico, más cooperación internacional significa definición de políticas de Estado.

Enfrentar el terrorismo y desarrollar una nueva seguridad implica reconocer y definir una cadena de conceptos ligados, y a los actores que estos conceptos definen como portadores de la acción. Entre estos están: Estados frágiles / fallidos, Estados corruptos, economías clandestinas, crimen transnacional, actores armados no estatales, grupos subversivos desterritorializados. Junto a estos también es necesario considerar otros relativos a coaliciones, respuestas legítimas con uso de la fuerza, represión y derechos humanos, justicia global y culturas locales. Cada cadena conceptual afecta la comprensión global del fenómeno. De allí la insistencia en construir nuevas perspectivas holísticas.

La globalización obliga a nuevas definiciones. Un sistema global requiere de una seguridad global. Ello reafirma la interdependencia de la seguridad. Al igual que la economía es global, los fenómenos que inciden en la seguridad pueden tener un origen local, pero con efectos globales. Basta recordar las

conexiones planetarias del efecto invernadero, el tráfico de drogas o el terrorismo.

Lo anterior demanda a la seguridad en sus tres dimensiones esenciales. Más seguridad internacional, más seguridad estatal y más seguridad humana. Si en definitiva lo central es dar seguridad a la persona humana, es esencial protegerla de la anarquía que se produce por la carencia de estado. Ella es el resultado del no ejercicio de la soberanía para efectivizar la protección del Estado. También es preciso proteger a la persona, desde el sistema internacional, frente a un Estado agresivo que reclama una soberanía irrestricta. En este caso la represión es lo que causa estragos, o bien políticas de exterminio contra sectores de la población. De igual forma, es fundamental establecer y ejercer controles que eviten el uso de armas de destrucción masivas tanto por Estados, como por actores no estatales<sup>28</sup>.

La revisión de la política de Estados Unidos sobre el terrorismo y la declaración de que están en guerra, es más que una sola declaración. Es un cambio sustantivo en las prioridades de la principal potencia global, que se expresa en los más diversos ámbitos<sup>29</sup>. Esto no lo estamos reconociendo como latinoamericanos, pese a que las consecuencias se expresaran directamente y en forma indirecta. Entre otras podemos señalar los cambios en las políticas migratorias, la recesión económica y el impacto en las remesas, la mayor demanda de securitizar políticas nacionales, las visiones sobre los derechos humanos<sup>30</sup>. Entre las indirectas están: el cambio en las prioridades y el espacio latinoamericano en la política global de Estados Unidos, la reducción de la ayuda, que ya venía en caída, por las mayores demandas en el sector defensa.

En el ámbito de la seguridad internacional y como forma de protección y a la vez como alternativa de inserción como región en el sistema global podemos proponernos la meta de construir una Comunidad Pluralista de Seguridad<sup>31</sup> en las Américas. Es decir, el establecimiento de respuestas y acciones compartidas en el terreno de la seguridad sin afectar la independencia soberana. Formalmente, están las condiciones para su establecimiento: i) los países

<sup>27</sup> Ulrich Beck, "El mundo después del 11". En revista *Foro Chile 21*. Diciembre 2001. Santiago. Chile 2001.

<sup>28</sup> Robert D. Kaplan, *La anarquía que viene*. Ediciones SQN/Ediciones B, Grupo Z. España. 2000.

<sup>29</sup> James F. Hoge Jr. y Gideon Rose, *How Did This Happen. Terrorism and the new War*. PublicAffairs. New York 2001.

<sup>30</sup> En Estados Unidos se debate sobre la tortura y su uso. *El País*. Madrid 07-11-01.

<sup>31</sup> James E. Dougherty y Robert L. Pfaltzgraff, *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*. GEL, Argentina, 1990.

comparten valores comunes en cuestiones esenciales, lo que produce sintonía entre los tomadores de decisiones. ii) El desarrollo de sistemas democráticos ha permitido avanzar de manera importante en la predictibilidad del comportamiento de los encargados de tomar decisiones entre las unidades en proceso de conformar la comunidad. iii) Una voluntad de respuesta mutua y compartida, de no usar la fuerza en las disputas entre los miembros de la comunidad y una acción solidaria frente a amenazas externas. Si bien es necesario reforzarla con medidas prácticas, ella se ha expresado de manera nítida en el proceso de post guerra fría y como reacción a los atentados del 11 de septiembre.

Desde una perspectiva constructivista, el establecimiento de instituciones o regímenes puede cambiar el entorno y la realidad. Instituciones globales pueden establecer una nueva realidad global. "Las normas definen en gran medida las identidades y, por consiguiente, tanto los intereses como el comportamiento. La adopción de normas llevará a nuevas identidades"<sup>32</sup>. Contribuir de manera efectiva en la definición de las normas del nuevo sistema internacional no sólo redundará en una mayor estabilidad regional, sino en una nueva perspectiva de asociación en el sistema global. La no participación condenaría a la región a la marginalidad. Esto en un período en el que las tendencias centrales para el desarrollo y la paz -impulsadas por los actores de mayor poder- apuntan a la integración y la cooperación. Por ello como señaló el Presidente Cardoso "Hay que defender la lógica de la libertad frente a la lógica del terrorismo"<sup>33</sup>. Con ello defendemos la lógica de la democracia y de un sistema internacional multilateral.

<sup>32</sup> Pierre Allan, "Ontologías y explicaciones en la teoría de las relaciones internacionales". En Revista de *Ciencia Política*. Vol XXI, N° 1, 2001. Instituto de Ciencia Política, Universidad Católica de Chile. Santiago.

<sup>33</sup> Entrevista a F.H. Cardoso. *El País*. Madrid. 29-10-01.

## POSTSCRIPTUM

### La opinión pública chilena y el terrorismo

El impacto del 11 de septiembre quedó marcado en la retina de la inmensa mayoría de los seres humanos del planeta. Esto afecta las percepciones y el posicionamiento de la opinión pública. En la encuesta nacional efectuada, en el último trimestre del 2001, por FLACSO-Chile, en una de sus secciones se consultó sobre la forma de resolución de conflictos y cómo enfrentar al terrorismo. Aparecen respuestas interesantes dado que marcan ciertas tendencias que, aún en el contexto del impacto del 11 de septiembre, se mantienen como parte de la cultura nacional o de las visiones nacionales para la resolución de conflictos.

La inmensa mayoría de los entrevistados, 4 de cada 5, señalan que la mejor forma de resolver los conflictos internacionales es por medio de los tratados y las negociaciones pacíficas. Es decir, un 81.1% señaló que la vía del derecho internacional y de las negociaciones constituye el elemento principal para resolver los contenciosos en el sistema internacional. Sólo 1 de cada 10 estima que el uso de la fuerza y el poder militar de cada país es la mejor forma para resolver las diferencias. Sólo un 13.7% estima que el poder militar constituye el elemento privilegiado para resolver las diferencias.

Sin embargo, cuando se trata de enfrentar el terrorismo estas proporciones varían de manera significativa. Un 30.5% de los entrevistados señala que las acciones militares para destruir y castigar a los terroristas constituyen el principal instrumento. El 62.3% sigue prefiriendo el uso de políticas que aseguren el diálogo. Cabe destacar esta diferencia significativa respecto al uso de la fuerza, como forma de enfrentar al terrorismo a diferencia de lo que ocurre, con las maneras de dirimir otras situaciones de tensión internacional.

Por otro lado, cierta tradición de aislamiento del país se ve reafirmada cuando frente a la consulta si se deben enviar soldados a zonas de conflicto, en el contexto inmediatamente posterior a los atentados del 11 de septiembre, la respuesta mayoritaria fue que no. Un 82.5% de los entrevistados señalan que el gobierno no debería enviar tropas a áreas de conflicto.

El impacto del 11 de septiembre en las percepciones de la opinión pública chilena se denotan con particular significación en lo referido a las percepciones sobre si pudiesen ocurrir hechos terroristas como los que afectaron a Nueva York en el país. Un 40% señaló que sí podían ocurrir hechos similares en

contra del 57% que desestimó tal eventualidad.

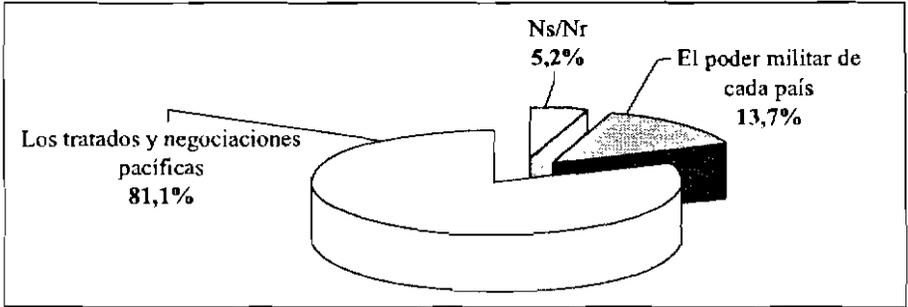
Cabe destacar que Chile ha logrado resolver en el contexto democrático las amenazas terroristas. Estas tuvieron un importante auge durante el gobierno militar. Al promediar el gobierno de Patricio Aylwin prácticamente desaparecieron las acciones terroristas. En el último quinquenio se han producido hechos aislados, especialmente detonaciones de algunas bombas, vinculadas a fechas de significación histórica. El terrorismo local no ocupa un lugar significativo en la agenda política nacional.

Un importante desafío desde la perspectiva de las políticas de seguridad internacional de Chile y desde la organización nacional para enfrentar al terrorismo, está dado por las vinculaciones que el terrorismo global pudiese tener con organizaciones afincadas en América Latina y que ocupen el territorio chileno como lugar de paso o tránsito en su accionar global. En el informe del Departamento de Estado sobre el terrorismo se indica el eventual uso del puerto de Iquique, por parte del crimen organizado internacional, en relación con actividades ilegales en Ciudad del Este, Paraguay. Frente a esto las autoridades nacionales han redoblado su accionar preventivo. Lo más significativo en este campo es la reafirmación democrática como parte esencial en la lucha en contra del terrorismo. Mientras más democracia menor es el espacio para el terrorismo.

## Gráficos Terrorismo

**Gráfico N° 1**

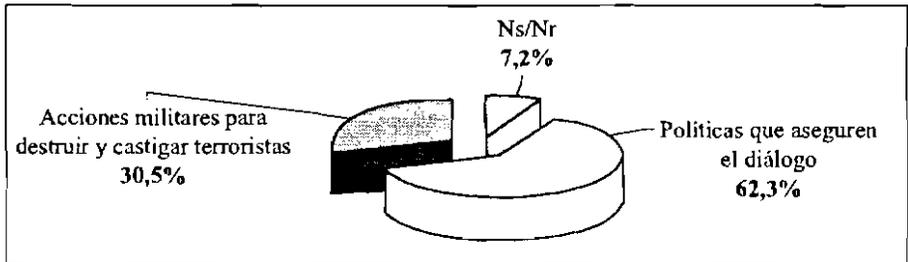
**Pensando en la posibilidad de tensiones con otros países de América Latina, ¿lo que más cuenta para resolver conflictos internacionales es?:**  
**1199 casos**



*Fuente:* Encuesta Nacional Flasco-Chile 2001.

**Gráfico N° 2**

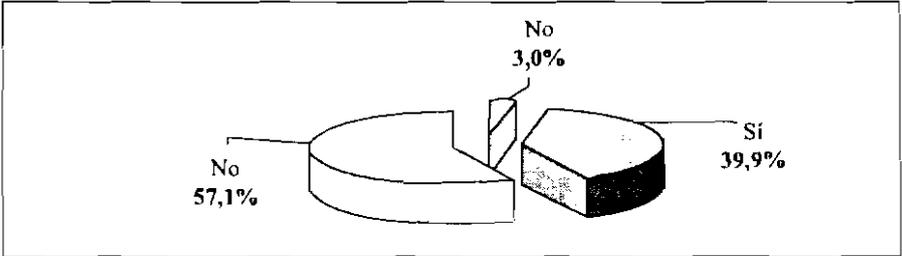
**A su juicio, ¿cuál cree Ud. que es la mejor forma de prevenir el terrorismo**  
**1199 casos**



*Fuente:* Encuesta Nacional Flasco-Chile 2001.

**Gráfico N° 3**

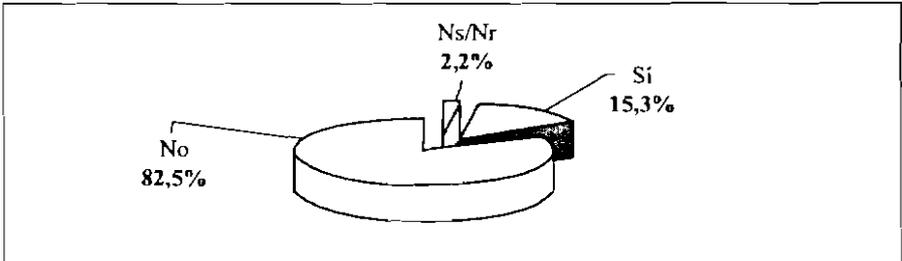
**¿Cree Ud. que en Chile ocurran hechos terroristas como los del 11 de Septiembre en Nueva York?  
1199 casos**



Fuente: Encuesta Nacional Flacso-Chile 2001.

**Gráfico N° 4**

**A su juicio, ¿el gobierno de Chile debe mandar soldados chilenos a la zona de conflicto?  
1199 casos**



Fuente: Encuesta Nacional Flacso-Chile 2001.

# LAS COMPLEJIDADES DE LOS APOYOS A LA DEMOCRACIA EN AMERICA LATINA

Marta Lagos\*

## Las dificultades de la democracia

Los resultados de este estudio del 2001 entregan antecedentes muy interesantes para comprender el estado de la democracia en América Latina y muestran que las opiniones de los ciudadanos son más bien críticas. En términos generales podría señalarse que los efectos de la crisis económica internacional en las economías de los países tienen un considerable impacto en la evaluación que los ciudadanos hacen del sistema democrático. Los datos demuestran que hay una relación bastante notoria entre el desempeño económico de los gobiernos y la manera como los ciudadanos aprecian la democracia. En efecto, el apoyo a la democracia en la región cae 12 puntos, de 60% en 2000 a 48% en 2001 y también ocurre algo similar en la pregunta sobre la satisfacción con el funcionamiento de la democracia, que cae 12 puntos, de 37% en 2000 a 25% en 2001. En otras palabras, menos de uno de cada dos latinoamericanos apoya la democracia y apenas uno de cada cuatro está satisfecho con su funcionamiento.

Estos resultados se explican porque hay una estrecha dependencia del sistema democrático respecto del estado de la economía, de tal manera que los problemas económicos afectan simultáneamente al gobierno y a la opinión de los ciudadanos sobre la democracia. En América Latina la población no diferencia suficientemente lo que corresponde al desempeño del sistema político y lo que es responsabilidad del gobierno de turno. Es por esta razón que las crisis económicas afectan no solo a la satisfacción con el funcionamiento del orden pluralista, sino que también afecta el grado de apoyo que da a la democracia.

---

\* Economista, Directora Latinobarómetro.

## El apoyo a la democracia

Para conocer el apoyo a la democracia se emplea una pregunta que es utilizada en los estudios internacionales de opinión pública, como el Eurobarómetro y el Afrobarómetro, y apunta a lo que se conoce como la "legitimidad difusa", es decir, el nivel de apoyo básico al orden pluralista. Ofrece al entrevistado tres alternativas, claramente excluyentes entre sí, y se ha mostrado como una pregunta útil para tener una primera aproximación al problema. Su formulación es la siguiente.

*"La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno".*

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

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

La democracia como sistema de gobierno ha tenido en la región un apoyo estable en el periodo 1996-2000, el cual alcanzó al 60% de la población. En el 2001, la democracia como sistema cae 12 puntos a solo 48% de apoyo. Sin embargo, la preferencia por un gobierno autoritario se mantiene relativamente constante, pues hay un 19% de menciones a favor de este sistema, levemente superior al 17% que alcanzaba en 1996. Por el contrario, las alternativas "a la gente como uno le da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático" y "no sabe/no responde" experimentan un aumento notable este año. Los indiferentes alcanzan a 21%, que representa un aumento de 4 puntos desde 1996. A su vez, los que no sabe/no responden alcanzan un 12%, que equivale a un aumento de 7 puntos respecto del 5% que obtuvo en 1996.

Al ver el apoyo a la democracia por país queda claro que solo en Uruguay y Costa Rica hay una clara mayoría que prefiere a la democracia: el 79% en el caso del primero y el 71% en el caso de la segunda. En el resto de los países de la región la preferencia por dicho sistema es significativamente menor. De hecho, de los 17 países que participan en el Latinobarómetro, 10 tienen una preferencia por la democracia menor al 50%. De estos, existe un grupo de países cuya preferencia no supera el tercio de la población. Estos son El Salvador, Brasil, Guatemala, Panamá y Paraguay.

Otros resultados del estudio confirman que esta caída del apoyo a la democracia como forma de gobierno se debe atribuir al deficiente desempeño económico del último año, el que, a su vez, es una consecuencia de la crisis económica internacional.

Esta disminución del apoyo a la democracia a lo largo del tiempo contrasta con la evolución que ha habido en otros países que también han tenido transiciones a la democracia, como España, en que, usando la misma pregunta, ha aumentado el respaldo, alcanzando en 1998 el 84% apoya la democracia, 6% apoya un gobierno autoritario y sólo un 7% le da lo mismo.

## La satisfacción con el funcionamiento de la democracia

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

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

Los resultados muestran que la satisfacción con la democracia ha sido bastante baja en los cinco años considerados. En 1997 se alcanzó el mayor nivel de satisfacción, a saber, un 41%. Por su parte, en el 2001 se obtiene el nivel más bajo de satisfacción desde 1996, a saber, un 25%, 8 puntos menos que el 2000, en donde se alcanzó un 37%.

Del mismo modo que en el caso del apoyo, aquí también Uruguay y Costa Rica son los países con los niveles más altos de satisfacción de toda Latinoamérica: 55% el primero, 51% la segunda. A su vez, los países menos satisfechos son Colombia y Paraguay, en los cuales apenas un 10% se declara satisfecho con el funcionamiento del orden pluralista. Esto se comprende con claridad en el primer país en el contexto de su crítica situación por el protagonismo de la guerrilla y los altos grados de violencia que aquejan. En Chile, apenas el 23% de los ciudadanos está satisfecho con el funcionamiento de la democracia. Este bajo indicador muestra que en esta apreciación no influye sólo la evaluación que se hace de la situación económica, sino también los individuos consideran factores políticos, pues su economía goza de un espléndido estado en comparación a otros países que tienen mayores grados de satisfacción con el funcionamiento de la democracia.

Las diferencias por países y la manera cómo evolucionan son enormes y están directamente correlacionadas con el desempeño de cada gobierno en el respectivo país. La democracia y su satisfacción son casi sinónimos de aprobación de gobierno, mientras en las democracias industrializadas el apoyo a la democracia y su satisfacción se mantiene una veintena y hasta una treintena de puntos por encima de la aprobación de la gestión del gobierno de turno. El dato de España ilustra este enorme contraste.

**Tabla 1**

|                                | <b>América Latina</b> | <b>España</b> |
|--------------------------------|-----------------------|---------------|
| Apoyo a la democracia          | 48                    | 84            |
| Satisfacción con la democracia | 25                    | 71            |

Los españoles pueden estar no satisfechos con el gobierno de turno, sin dejar de estar satisfechos con la democracia. En consecuencia, en América Latina el problema de la democracia es que la población no distingue suficientemente qué es lo que corresponde al desempeño del orden político y qué se debe atribuir al desempeño del gobierno de turno.

## Índice de la democracia

La combinación de la satisfacción con el apoyo entrega un índice que muestra los países con más apoyo y más satisfechos con su democracia en los últimos 4 años de acuerdo a los datos de LATINOBARÓMETRO. Esto permite apreciar la situación de la democracia dentro de la región y sus estabildades.

Este ranking indica que las sociedades más democráticas, con el mayor apoyo y satisfacción en América Latina son Uruguay y Costa Rica, y las menos democráticas son Colombia, Paraguay y el Salvador con el menor apoyo y satisfacción en los últimos cuatro años. Al comparar con 1996 observamos que salvo Costa Rica y Uruguay, todos los otros países cambian su posición en este ranking. Así se tiene que los únicos países que aumentan son Honduras de 31% a 46%, Venezuela de 46% a 49%, México de 32% a 36% y Uruguay de 66% a 67%. El resto de los países experimentó bajas. De estos, Costa Rica es el que cambia en magnitudes más bajas, a saber, de 66% a 61%. A su vez, Argentina, Panamá, Ecuador, El Salvador y Colombia son los que experimentan las bajas más grandes: Panamá 24 puntos, El Salvador 18 puntos, Colombia 16 puntos, Ecuador y Argentina 15 puntos.

Los países fluctúan en estos indicadores mostrando cómo las percepciones sobre sus democracias y su desempeño cambian conforme a los acontecimientos. No se puede hablar entonces de países más o menos democráticos en América Latina, con la excepción de Uruguay y Costa Rica, ya que el resto demuestra que no ha decantado aún cuán democrático son.

**Tabla 2**  
**Índice de Democracia**  
**Más apoyo y más satisfechos**

| <b>Países</b> | <b>1996</b> | <b>2001</b> |
|---------------|-------------|-------------|
| Uruguay       | 66          | 67          |
| Costa Rica    | 66          | 61          |
| Venezuela     | 46          | 49          |
| Honduras      | 31          | 46          |
| Argentina     | 53          | 39          |
| Perú          | 46          | 39          |
| México        | 32          | 36          |
| Bolivia       | 45          | 35          |
| Nicaragua     | 41          | 34          |
| Chile         | 41          | 34          |
| Panamá        | 52          | 28          |
| Ecuador       | 43          | 28          |
| Brasil        | 35          | 26          |
| Guatemala     | 34          | 25          |
| El Salvador   | 41          | 23          |
| Paraguay      | 41          | 23          |
| Colombia      | 38          | 22          |

### **El apoyo y la satisfacción con la democracia en distintas regiones del mundo**

La situación de la democracia en América Latina se aprecia en un segundo contexto global con mayor claridad cuando se contrasta con los resultados de los Barómetros de otras regiones del mundo, como el de Europa y África y los países de Europa del Este. Al comparar los índices de apoyo y satisfacción de la democracia sobre la base de los Barómetros de opinión de cada región, queda en evidencia que el problema que enfrenta América Latina es la baja cantidad de ciudadanos que optan por apoyar la democracia (todos los barómetros encuestan sólo países donde hay regímenes democráticos). De hecho, como se puede ver en la tabla, el nivel de apoyo y de satisfacción con la democracia de Latinoamérica son los más bajos de todos los barómetros incluidos: apoyo tiene 48% y satisfacción 25%.

**Tabla 3**  
**Barómetro Regionales**  
**Apoyo y satisfacción con la democracia**

|   | Apoyo | Satisfacción |
|---|-------|--------------|
| EUROBAROMETRO   | 78%*  | 53 %         |
| AFROBAROMETRO   | 69%   | 58%          |
| Barómetro de las nuevas democracias,<br>Europa del Este | 53%   | 29%          |
| LATINOBAROMETRO   | 48%   | 25%          |

*Fuente:* Latinobarómetro, 17 países, 2001. Eurobarómetro para Unión Europea, 1997-1999. Afrobarómetro, 12 países 1999-2000. Barómetro de las nuevas democracias, 9 países, 2000.

### Cuatro debilidades de la democracia en América Latina

La democracia es un orden político que asegura derechos y obligaciones a los ciudadanos, los cuales se traducen en instituciones que dan estabilidad a esos bienes. Las instituciones de la democracia son conocidas: gobiernos, parlamentos, partidos, tribunales. La representación política se expresa a través del sufragio, para elegir a los representantes en los poderes públicos y ellos necesitan de una cierta legitimidad para poder cumplir sus funciones. En las democracias consolidadas de los países avanzados, es decir, de aquellos que han alcanzado el desarrollo y tienen una larga experiencia democrática, el ciudadano hace una distinción entre las instituciones en cuanto tales y las élites y las entidades cambiantes, que son los gobiernos o los miembros de los parlamentos que son elegidos en forma regular cada cierto tiempo. Eso se traduce en que entregan apoyo a las instituciones, tienen confianza en ella, y pueden evaluar críticamente a las élites y a los gobiernos de turno. Asimismo, los ciudadanos no se dejan influir en sus opiniones sobre la democracia bajo la influencias de las turbulencias económicas, aunque ellas se traduzcan en desempleo, caída de los ingresos o alta inflación. El ciudadano distingue a la democracia y al sistema económico como dos órdenes distintos, aunque relacionados entre sí, que pueden funcionar con relativa autonomía. En nuestra región, esa diferenciación no es percibida con claridad.

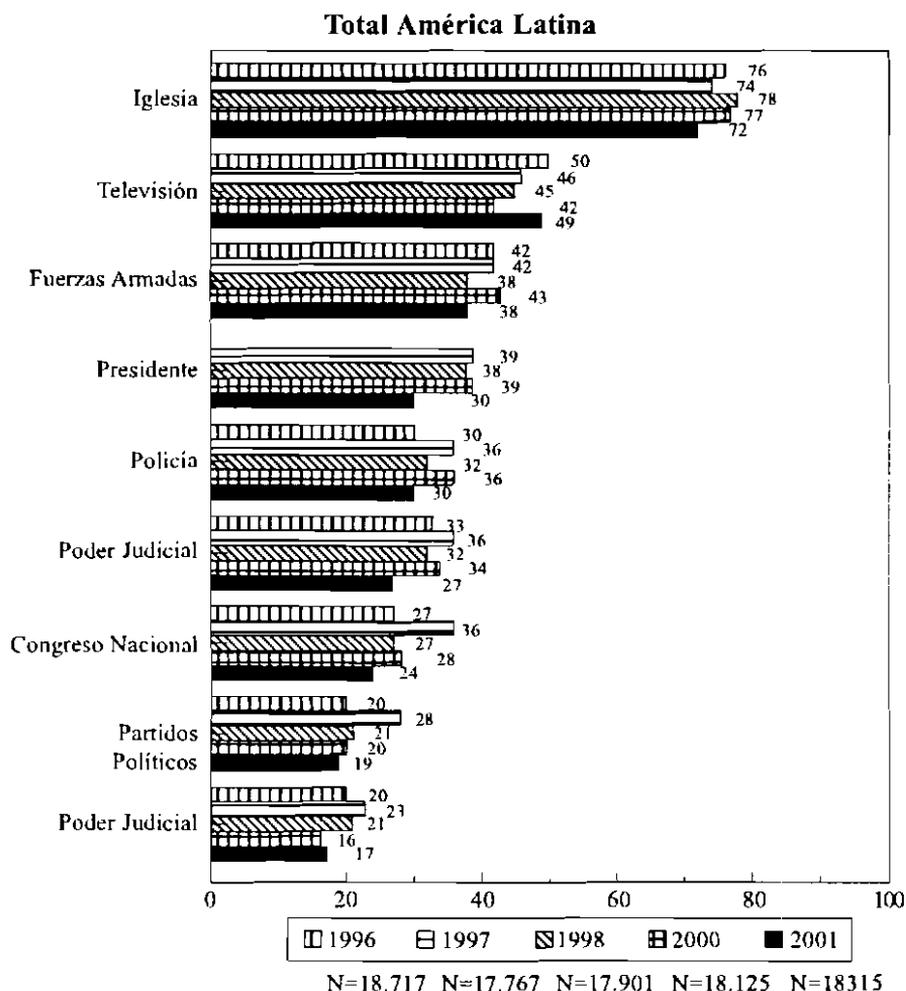
¿En qué se diferencia América Latina de las democracias desarrolladas? Los resultados del LATINOBARÓMETRO muestran una realidad distinta a las democracias de los países avanzados, destacando el bajo apoyo a las principales instituciones de la democracia. A continuación se presentan cuatro temas en los cuales los ciudadanos de América Latina demuestran que la democracia tiene importantes debilidades, que podrían dar cuenta de que es percibida por

la amplia mayoría de los ciudadanos de la región como un bien político diferente a la forma como la ven los ciudadanos de democracias consolidadas.

## **1 . Baja confianza en las instituciones**

Las instituciones a las cuales los ciudadanos le tienen mayoritariamente confianza son, en primer lugar la Iglesia Católica y la Televisión. En 1996, el 76% de los latinoamericanos confiaba en la iglesia. Dicho porcentaje en el 2001 baja a 72%, sin embargo esta institución sigue siendo la más confiable. A su vez, en 1996 la televisión ocupa el segundo lugar, con un 50%. En el 2001, dicho nivel se mantiene, pues es de un 49%. Por país se tiene que en la mayor parte de la región, más del 70% de la población de cada uno de los países considerados confía en la iglesia, salvo en el caso de Uruguay, Argentina y México en donde los niveles de confianza son de 57%, 56% y 55% respectivamente. Por su parte, los países donde más se confía en la TV son Chile y Bolivia, en donde el 69% y el 63% respectivamente confía mucho y algo en esta institución. Es en los países centroamericanos en donde se confía menos en esta institución: Honduras con 26%, Guatemala con 31% y El Salvador con 34%.

**Gráfico 1. Confianza en las Instituciones. Suma alternativas "Mucha y Algo"**



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

*Fuente:* LATINOBAROMETRO 1996-2001.

Cabe señalar que la alta confianza en la Iglesia y en la TV se ha mantenido relativamente estable entre 1996 y 2001, con pequeñas variaciones. Esto confirma el hecho que son instituciones que tienen una alta influencia en la población.

Debe repararse en el hecho que los militares cuentan con una confianza intermedia, 38%, y tercera en orden de importancia, bastante inferior a las dos anteriormente analizadas, pero considerablemente superior a la que tienen el Poder Judicial, 27%, el congreso y los partidos. Volveremos sobre los militares más adelante.

Respecto del resto de las instituciones consideradas, a más de la mayoría no se les tiene confianza. De estas, las dos instituciones en las que menos confían las personas son los partidos políticos y el congreso nacional: en 1996 solo el 20% confiaba en las personas y los partidos políticos, a su vez que el 27% confiaba en el congreso nacional. En el 2001, las personas tienen un 17% de confianza, los partidos políticos un 19% y el congreso nacional un 24%. Cabe destacar que en estos cinco años las instituciones que han perdido más confianza son estas dos: el Congreso cayó de un 36% en 1997 a un 24% en el 2001; los partidos bajaron de un 28% a un 19%.

Es preocupante la disminución de la confianza en el Poder Judicial, que ha caído del 33% al 27% entre 1996 y 2001, lo cual muestra que la realidad del estado de derecho deja mucho que desear y que su rol en la lucha contra la delincuencia es evaluado negativamente por la ciudadanía.

Por otro lado, respecto de este punto, interesa no sólo la confianza en las instituciones sino en las personas que las dirigen, por ello realizamos la pregunta sobre cuánta confianza tiene en la "gente que gobierna". La respuesta de un 26% de confianza frente a un 64% de desconfianza en la gente que gobierna, delata un problema esencial de los regímenes instalados en América Latina. En suma, el orden de las confianzas de los ciudadanos indica la baja confianza en las instituciones políticas de la democracia, confirmando la problemática de los bienes políticos de la democracia.

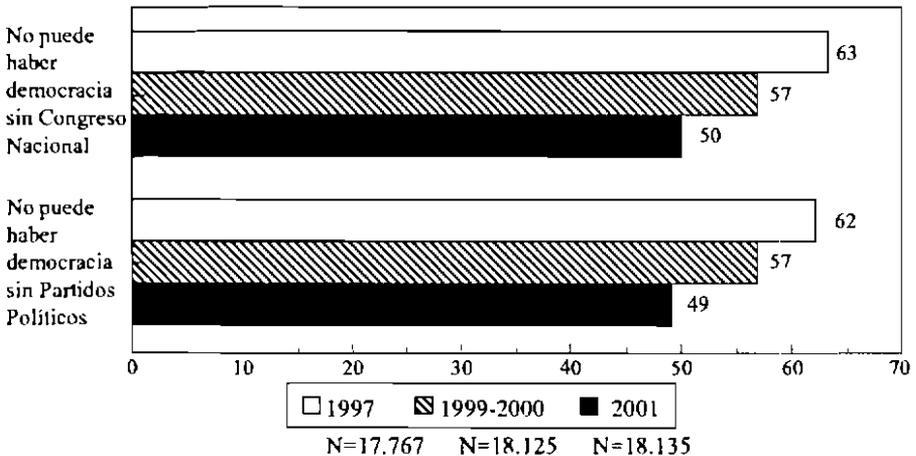
## 2. Disminución de la legitimidad del congreso y los partidos

No sólo se produce una baja confianza en las instituciones democráticas, sino que además, se produce una disminución de la legitimidad en las principales organismos del orden pluralista, el congreso y los partidos. En efecto, entre 1997 y 2001 ha disminuido de 73% a 53% (20 puntos) quienes piensan que no puede haber democracia sin congreso nacional. Al mismo tiempo han disminuido de 67% a 48% (19 puntos) quienes piensan que no puede haber democracia sin partidos políticos.

El apoyo al congreso nacional como institución indispensable para que exista

la democracia es alto sólo en el Uruguay, 70%, Costa Rica, 65% y Honduras, 62%. El país que muestra menos apoyo al congreso es Ecuador, pues apenas un 25% considera que sin éste no puede haber democracia y también es bajo en Colombia, 32%. El Congreso en el Brasil tiene una legitimidad baja, pues 42% considera que es indispensable para que exista democracia. Un país con un congreso que tiene una larga tradición, Chile, cuenta con un apoyo intermedio, 53%, parecido al que existe en Argentina, 56%, y en el Perú, 57%.

**Gráfico 2. La legitimidad del Congreso y de los partidos políticos América Latina**



P. Hay gente que dice que sin Congreso Nacional y/o partidos políticos no puede haber democracia, mientras que hay otra gente que dice que la democracia puede funcionar sin Congreso Nacional y/o partidos políticos. ¿Cuál frase está más cerca de su manera de pensar?

Fuente: LATINOBAROMETRO 2001

Es interesante considerar el caso de México, que había inaugurado un gobierno elegido en una elección presidencial genuinamente competitiva el 2000 con el triunfo del Presidente Fox. Este país muestra un apoyo al congreso similar a los países que tienen una mayor tradición democrática, pues 58% considera que este organismo es indispensable para que haya democracia. Este resultado se puede explicar porque la inauguración de un gobierno democrático se producía después de una larga transición a la democracia en que las reformas políticas se concentraron en buena medida en el congreso, pues las sucesivas

reformas electorales se propusieron ampliar la participación de los partidos opositores en éste<sup>1</sup>.

La legitimidad de los partidos políticos tiene una distribución similar a la que posee el congreso. Los países que le atribuyen mayor legitimidad son Uruguay y Costa Rica, 72% cada uno, y el que da menor legitimidad al congreso, Ecuador, sólo un 31% considera que los partidos son indispensable para que exista democracia, levemente superior al país que tiene el menor apoyo, Colombia, 30%. México y Argentina tienen apoyos que podríamos calificar como medio-alto, 59% y 58%, mientras que el país que tiene una larga tradición de partidos, los principales de los cuales han tenido varias décadas de historia, Chile, cuenta con una legitimidad media-baja, 48%. El apoyo que tienen los partidos en el Brasil, es aún menor, lo que se puede explicar por su debilidad institucional, expresada en el hecho que ninguno de los actuales partidos representados en el congreso tiene continuidad con la etapa anterior a los regímenes militares inaugurados en 1964<sup>2</sup>.

Este resultado apunta a uno de los temas más delicados de las democracias en América Latina: una baja confianza en los parlamentos y en los partidos debilita las bases de la representación política, abriendo espacio para una tendencia a la personalización de la política que se expresa en elecciones presidenciales plebiscitarias, entre personas que son vistas como salvadoras, sobre las cuales pesan amplias expectativas de solucionar los principales problemas del país. Este tipo de competencia política estimula liderazgos de individuos que compiten por entregar mayores promesas, creándose una espiral que fortalece las expectativas que presionan a los gobiernos a entregar resultados en breve tiempo.

### 3. La imagen del papel de los militares

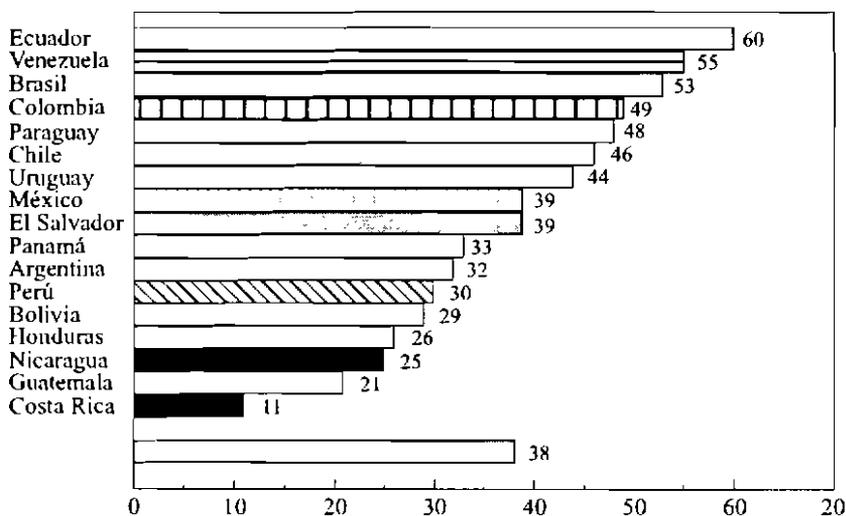
Un análisis del estado de la democracia en América Latina debe considerar la percepción que los ciudadanos tienen de los militares. Decíamos anteriormente que era significativo el hecho que fueran los militares la institución política que contaba con mayor confianza, 38%, superando al Poder Judicial, el congreso y los partidos. Este indicador confirma las debilidades de la democracia porque precisamente los ciudadanos de los países que tienen un orden pluralista con severas limitaciones, Ecuador y Venezuela, muestran

<sup>1</sup> Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz (ed.) *Caminos a la democracia*. México: El Colegio de México, 2001.

<sup>2</sup> Scott Mainwaring, *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization. The Case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 1999.

una mayor confianza en los militares, 60% y 55%. Brasil se encuentra muy cerca de este último, 53%. Chile tiene una situación intermedia, pues 46% tiene confianza en los militares, levemente superior al que reciben en el Uruguay, 44%.

**Gráfico 3. Confianza en las Fuerzas Armadas  
Totales del País**



N 18.135

P. Por favor, para cada uno de los grupos, instituciones o personas, ¿cuánta confianza tiene Ud. en ellas? Aquí sólo la suma de las alternativas "Mucha" y "algo".

Fuente: LATINOBAROMETRO 2001.

El país que tiene una menor confianza en ellos es el que tiene una menor tradición de militarismo, Costa Rica, con apenas 11%. En el resto de los países de América Central los uniformados tienen una baja estima: Guatemala tiene 21% de satisfacción, levemente inferior a la que existe en Nicaragua, 25%, y Honduras, 26%.

Los resultados indican que los ciudadanos de América Latina mantienen una actitud de cierta ambivalencia ante el rol de los militares en política, pues no los ven fuera de la posibilidad de que llegaran al poder. No se trata que exista en forma latente una demanda a favor de la participación política de los militares, pero frente a la debilidad de las instituciones democráticas y la evaluación crítica del estado del país los individuos consideran que es posible que ellos lleguen al poder. Esto se infiere del hecho que los militares son la tercera institución que recibe más confianza entre los ciudadanos, después de

la Iglesia Católica y la Televisión.

Podría argumentarse que esa confianza existe porque se valora su subordinación del poder civil, pero también puede verse como una institución que tiene un rol político potencial, como interventor cuando los partidos y los gobiernos civiles no tienen capacidad para resolver las crisis.

Para complementar la imagen de los militares aplicamos una pregunta que buscaba medir el grado de acuerdo con la afirmación "los militares no están involucrados en política". Una minoría está de acuerdo con esta afirmación, 34%, mientras que la mayoría la rechaza, 54%. Hay diferencias menores entre los países de la región, que no se distancian mayormente de la media. Los países que en porcentajes superiores a la media rechazan la afirmación de que los militares no están involucrados en política son Paraguay y Honduras, 65% cada uno, mientras que los que lo rechazan en un porcentaje inferior en América del Sur son Brasil y Ecuador, 51% y 52%, respectivamente; en América Central es Nicaragua, 46% y Panamá, 50%. Costa Rica ofrece una situación especial, por un alto porcentaje de no sabe/no responde, 34%, que se puede explicar porque no existen fuerzas armadas propiamente tales, sino una guardia nacional.

En otras palabras, aunque se reconoce que la democracia es el orden político preferido, los latinoamericanos no ven que las instituciones armadas se hayan retirado completamente a sus cuarteles, como ocurre en las democracias avanzadas.

A su vez, un 50% dice que no le importaría que los militares llegaran al poder, mientras un 44% está en desacuerdo con la llegada de los militares al poder.

#### **4. La demanda por eficacia del orden político: la tensión entre democracia y desarrollo económico**

Un cuarto punto en donde queda en evidencia que la democracia no es valorada del mismo modo en América Latina que en las democracias consolidadas, se refiere a la gran importancia que tiene para los ciudadanos de esta parte del mundo el desarrollo económico. Así pues, se tiene que un 51% de los latinoamericanos declaran que el desarrollo económico es más importante que la democracia, mientras que sólo un 25% dice que la democracia es más importante, y un 18% señala que son ambos por igual. Estos resultados muestran que las dificultades económicas hacen desvanecer las singularidades

del orden democrático, situando en primer lugar la solución de los problemas económicos. No se puede concluir que ello indique un menor interés de que tales soluciones se busquen en un contexto no-democrático, sino que hay una demanda por urgencia en entregar respuestas efectivas. Lo que existe es una demanda por una mayor eficacia del orden político<sup>3</sup>.

Cada uno de estos temas plantea preguntas sobre las bases de sustentación de la democracia en América Latina, que requieren mayor estudio. Ello debiera hacerse no sólo a través de esta información comparativa de la región, sino también considerando el examen de los factores nacionales que pueden explicar los resultados en cada país. No se tiene que concluir que las similitudes que hemos mostrado entre algunos países responden a factores comunes que vienen desde el exterior. Las similitudes y las diferencias existentes en los resultados al interior de la región también se pueden explicar por la influencia de ciertos factores nacionales que tienen importancia. Aún cuando no se puede desconocer la existencia de éstos, como la crisis asiática, su impacto en cada país es distinto, lo cual muestra la necesidad de considerar el rol que tienen los factores nacionales, que pueden filtrar o aumentar el peso de los factores externos.

Una identificación de los factores nacionales y un análisis los apoyos a la democracia según los datos de las encuestas de opinión existentes en cada país, entregaría antecedentes muy interesantes para comprender las dificultades que enfrenta la democracia en América Latina y daría orientaciones para dirigir los esfuerzos para fortalecerla.

---

<sup>3</sup> Juan J. Linz, "Legitimacy of Democracy and the Socioeconomic System" en: M. Dogan (ed.) *Comparing Pluralist Democracies: Strains on Legitimacy* (Boulder, CO: Westview Press, 1988), pp. 65-97.

# LOS ACUERDOS DE INTEGRACION ECONOMICA EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE: LAS NEGOCIACIONES HEMISFERICAS Y EXTRA-HEMISFERICAS\*

Arturo O'Connell\*\*

## I. INTRODUCCION

En la década de los noventa, se reavivaron los impulsos de una integración económica entre países latinoamericanos que se inició con la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (la ALALC) en 1960<sup>1</sup>. De todas las iniciativas que han prosperado, el MERCOSUR, por su magnitud, es el más notable. Pero también, debe tomarse nota de la reactivación de la integración de los países del Caribe, de los andinos -Comunidad Andina- y de los integrantes del Mercado Común Centroamericano, que fuera, el primer ejemplo de integración económica entre países de la región, en la segunda posguerra.

El renovado éxito de esas iniciativas obedece en gran medida a que, desde fines de los años ochenta, la casi totalidad de los países de la región habían decidido avanzar hacia una liberalización generalizada de su comercio exterior y, en particular, de sus importaciones. Se eliminaba, con ello, lo que tradicionalmente había constituido el más serio obstáculo al proceso de integración, a saber, la defensa, por parte de los sectores interesados de cada país, de su acceso privilegiado a cada uno de los mercados "nacionales".

\* Este trabajo fue realizado durante el año 2001, y salvo excepciones, se refiere a la información existente en esa fecha.

\*\* Director de la maestría en integración latinoamericana en el Centro de Estudios Avanzados de la Universidad de Buenos Aires y profesor de la Universidad de Bologna en Buenos Aires.

<sup>1</sup> La ALALC fue sucedida en 1980 por la ALADI, instituida por el Tratado de Montevideo de ese año y que permitía ir alcanzando el objetivo de la integración entre los países latinoamericanos de manera más flexible. En la ALADI participan doce países latinoamericanos, los de América del Sur, México y recientemente Cuba. Los diferentes acuerdos entre sus miembros se establecen, jurídicamente, bajo la institucionalidad de la ALADI que prevé acuerdos de alcance regional -que involucran a todos los países miembros- y acuerdos de alcance parcial, entre dos o más miembros. La ALALC y su sucesora la ALADI, se consideran incluidas dentro del art. XXIV del GATT que prevé la constitución de áreas de libre comercio o de uniones aduaneras como excepción a la aplicación de la cláusula de Nación Más Favorecida que rige las relaciones entre las Partes Contratantes.

En forma casi simultánea con ese proceso, Estados Unidos emprendió una política nueva de promoción de Acuerdos Regionales de Comercio por lo contrario de su estrategia de defender la aplicación irrestricta de la cláusula de Nación Más Favorecida y del acuerdo multilateral que la consagraba, esto es, el conocido por sus siglas en inglés como GATT. Es así que se firmaba, primero, un acuerdo de libre comercio con Canadá para, poco después y a iniciativa del gobierno de México, iniciar negociaciones para un acuerdo similar con su vecino del sur que redundó, en su forma tripartita, en la constitución del NAFTA, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte<sup>2</sup>.

El gobierno de los EEUU, primero con el Presidente George Bush, en 1989 y, después, con el Presidente Clinton, relanzaron la idea de un acuerdo regional "desde Alaska a la Tierra del Fuego", un área de libre comercio del Hemisferio Occidental, idea que había sido propuesta un siglo antes, en 1889, al convocarse en Washington la primera Conferencia Panamericana y que enfrentó en ese entonces el rechazo de los países latinoamericanos. En esta ocasión, sin embargo, la propuesta del gobierno de los EEUU auspiciada por varios países latinoamericanos, encontró una acogida entusiasta.

El "Área de Libre Comercio de las Américas" (ALCA o en inglés, FTA), en plena negociación a partir de la Cumbre de Presidentes del Hemisferio, en Miami diciembre de 1994, ha sido recientemente revigorizada por una tercera cumbre presidencial en Québec, Canadá. La meta que se han dado los países que asistieron al encuentro -todos los del Hemisferio menos Cuba- es la de culminar las negociaciones en el 2005.

Pero las negociaciones en procura de acuerdos de integración económica no paran dentro del Hemisferio Occidental. Los países latinoamericanos han mantenido tradicionalmente importantes vínculos económicos con Europa Occidental. No es de extrañar, por lo tanto, que se haya concluido un acuerdo México-Unión Europea, que los países andinos hayan usufructuado del respectivo esquema del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) y que se estén llevando a cabo activas negociaciones para sendos acuerdos de la Unión Europea con Chile, por un lado, y con el MERCOSUR, por el otro<sup>3</sup>.

Por otra parte, los países que se ubican sobre el Pacífico han visto progresar significativamente sus intercambios con Japón y otros países del Asia, lo que los ha conducido a participar de las actividades de la APEC.

<sup>2</sup> Los EEUU celebraron, además, un acuerdo de libre comercio con Israel y, más tarde, con Jordania así como negocian uno con Singapur.

<sup>3</sup> Este acuerdo se ha concretado y ha sido firmado en ocasión de celebrarse la cumbre presidencial entre América Latina y la Unión Europea, en Madrid, en abril de 2002.

Primero se pasará revista con mayor detalle a lo acontecido en el terreno de la integración económica en América Latina y el Caribe en esta última década. En segundo lugar, se procede a examinar los flujos de comercio y las barreras al intercambio que influyen sobre el curso de los procesos de integración dentro y fuera de la región. Por último, se analiza el estado actual de las negociaciones de acuerdos comerciales hemisféricos y extrahemisféricos, en particular las referente al ALCA y las correspondientes a la Unión Europea.

## II. LOS ACUERDOS DE INTEGRACION Y ACUERDOS BILATERALES Y PLURILATERALES EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE EN LA ULTIMA DECADA

### I. Los acuerdos de integración

Existen cinco acuerdos de integración que involucran a países de América Latina y el Caribe, a saber, la Comunidad Andina (CA), la Comunidad del Caribe (CARICOM), el Mercado Común Centroamericano (MCCA), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, más conocido por sus siglas en inglés como NAFTA).

#### a) La Comunidad Andina en los noventa<sup>4</sup>

La CA estableció en 1993 una zona de libre comercio entre sus miembros con excepción de Perú que, sin embargo, ha liberalizado el 85 por ciento de sus intercambios en la zona y se ha comprometido a alcanzar el 100 por ciento para el 2005. Desde 1995 en adelante ha quedado constituida una unión aduanera entre Colombia, Ecuador y Venezuela. El Arancel Externo Común (AEC) abarca el 87 por ciento de las partidas aduaneras de Colombia y Venezuela y algo más de dos tercios de las de Ecuador. Para algunos productos agrícolas se aplica un sistema de derechos variables en función de "bandas de precios". Los gobiernos de los países integrantes han proclamado reiteradamente su decisión de alcanzar un mercado único para el año 2005.

Por otra parte, la CA ha firmado convenios con varios países y grupos de

<sup>4</sup> La Comunidad Andina, antes conocida por Grupo Andino, fue establecida a fines de los sesenta, entre Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela, con un esquema ambicioso que se proponía incluso, programar conjuntamente las inversiones. Durante los setenta y ochenta, además de experimentar la desertión de Chile, languideció como consecuencia de diferencias entre sus miembros que en algún caso culminaron en acontecimientos bélicos.

países. Recientemente, se firmó un acuerdo con Argentina y se amplió uno ya existente con Brasil en el camino a la constitución de un área de libre comercio con el MERCOSUR que está previsto se firme antes de mayo de 2002<sup>5</sup>.

Asimismo, se negocia la extensión para después de fines del 2001 de las preferencias con las que cuentan los países andinos en el mercado de los EEUU desde 1991. Este programa le permite a sus países integrantes -excluido Venezuela- acceder al mercado estadounidense con aranceles nulos o preferenciales aunque menos favorables que los que benefician a los de la Cuenca del Caribe, que se menciona más adelante<sup>6</sup>. Asimismo desde 1990 los países de la CA -excluido Venezuela- se benefician con el "super-SGP" de la Unión Europea que los pone en pie de igualdad de acceso a los países firmantes de Lomé.

## **b) La Comunidad del Caribe (CARICOM) en los noventa<sup>7</sup>**

El CARICOM ha tenido un éxito casi total en instituir una zona de libre comercio entre sus miembros en la última década. Se ha avanzado fuertemente en la vigencia de un arancel externo común y, más aún, en la aplicación de nueve protocolos adicionales al tratado de su creación que apuntan a la constitución de un mercado común. En este proceso se ha reducido apreciablemente el arancel promedio a las importaciones desde el resto del mundo (de alrededor de un 20 a un 10 por ciento) lo que no ha dejado de traer -además de los ajustes consiguientes en la estructura productiva- algunos problemas fiscales por merma en un componente importante de la recaudación. Simultáneamente se han firmado acuerdos de libre comercio con la República Dominicana y con Cuba<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> El acuerdo con Argentina (ACÉ No.48), que entró en vigor el 01/08/2000 abarca más del 90 por ciento del comercio recíproco.

<sup>6</sup> El arancel promedio bajo este esquema para todos los productos era en 1999 de 1,7% -comparado con un arancel promedio NMF de 5%- y el correspondiente a productos afectados por "picos arancelarios" era de 14% comparado con un arancel NMF para los mismos productos de 20,8%. Ver IMF-World Bank "Market Access for Developing Countries", April 27, 2001, Table 8. En 1998, se exportaron bajo este esquema cerca de la mitad de las exportaciones no tradicionales de esos cuatro países andinos, alrededor de un quinto de sus exportaciones totales.

<sup>7</sup> CARICOM se estableció en 1973 entre doce países anglófonos de las Antillas y Montserrat. En 1995 se sumó Surinam y estaba en gestión la incorporación de Haití.

<sup>8</sup> En 1998 se había firmado un Acuerdo Marco de Libre Comercio con la República Dominicana que se complementó en marzo de 2000 con un protocolo que prevé la plena liberalización de intercambios para antes de 2004. El Acuerdo de Cooperación Comercial y Económica con Cuba, firmado en julio de 2000, prevé la liberalización recíproca de intercambios sobre la base de una "lista positiva" restringida y con exclusión de esta obligación de los países más pequeños del CARICOM.

Pero la iniciativa de mayor importancia es la que perfeccionó y profundizó los beneficios de un acceso preferencial -no recíproco- al mercado estadounidense. La Ley de Asociación Comercial Estados Unidos-Cuenca del Caribe (US Caribbean Basin Trade Partnership Act) tiene como objetivo colocar a los países del área en paridad de condiciones a los integrantes del NAFTA en sus exportaciones a los EEUU<sup>9</sup>. Además de lo anterior, a mediados de 2000, se firmó el acuerdo de Cotonou entre la Unión Europea y los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) por el que se prorrogaron hasta el 2008 las preferencias que la Unión había otorgado bajo el convenio de Lomé IV. Se prevé la firma de un convenio de asociación entre la UE y CARICOM que, sin embargo, contendrá elementos mayores de reciprocidad y no meramente el otorgamiento de facilidades unilaterales por parte de la Unión<sup>10</sup>.

### **c) El Mercado Común Centroamericana (MCCA) en la década de los noventa<sup>11</sup>**

A partir de 1993, con la firma del Protocolo de Guatemala que revisó el tratado original del MCCA, se ha logrado éxito en el establecimiento de un arancel externo común (AEC) con niveles apreciablemente inferiores a los previstos en aquellas primeras etapas<sup>12</sup>.

Del cúmulo de iniciativas de relacionamiento externo del MCCA, se destaca su incorporación a la nueva ley de asociación comercial con la Cuenca del Caribe de los EEUU, a la que ya se ha hecho referencia al reseñar lo acontecido con el CARICOM, y que mejora apreciablemente las posibilidades de las exportaciones textiles hacia ese mercado. Además, a partir de 1991 los países del MCCA se benefician con el denominado "SGP-super" de la Unión Europea que los pone en pie de igualdad con los firmantes de Lomé IV.

<sup>9</sup> La nueva ley estadounidense vino a complementar la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe de 1984 y se propone corregir el efecto adverso sobre las exportaciones de textiles ocasionado por las facilidades otorgadas a México bajo el NAFTA.

<sup>10</sup> Canadá también otorga preferencias a los países del área por la que sus productos pagan, en promedio, un arancel de 4,3% -comparado con el arancel NMF análogo de 8,3%- y los ubicados en "picos arancelarios" pagan 23,3% comparado con el derecho promedio análogo NMF de 30,5%. Ver IMF-World Bank, *op.cit.*, Table 8.

<sup>11</sup> El MCCA se constituyó, en 1960, entre Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. En pocos años había logrado la liberalización de la casi totalidad de los intercambios internos e iniciar la marcha hacia una unión aduanera.

<sup>12</sup> Este AEC involucra niveles que van desde cero a un máximo de 15 por ciento.

#### **d) EL MERCOSUR<sup>13</sup>**

El MERCOSUR como unión aduanera quedó consagrado a fines de 1994 con la firma del Acuerdo de Ouro Preto, por el que, de conformidad con lo acordado en Asunción, casi 4 años antes, se eliminaban las barreras al intercambio entre los cuatro países integrantes para una gran mayoría de productos y, se adoptaba, además un Arancel Externo Común (AEC) con algunas excepciones temporarias y la ausencia del sector automotriz y el azúcar.

A fines de 2000 se logró firmar un acuerdo para el establecimiento de un régimen común para el sector automotriz de gran importancia en el intercambio intrarregional. Se prevé un período de transición que se prolongaría hasta el año 2006. Las tensiones derivadas de la apertura económica generalizada así como de la liberalización de intercambios dentro del área simultáneamente con los ecos de la crisis financiera internacional, han resultado en un conjunto de conflictos entre los países miembros referidos a renglones específicos de su intercambio. Sin embargo, los gobiernos han reafirmado el propósito de profundizar el proceso de integración, entre otras cosas, adoptando metas comunes en materia macroeconómica como inicio de un proceso de coordinación que, a juicio de algunos, podría conducir a la adopción de una moneda común.

El MERCOSUR, ha firmado acuerdos de libre comercio, con Bolivia (1996) -un integrante de la Comunidad Andina- y con Chile (1997). Estos acuerdos se dan un calendario de abolición de barreras aduaneras con distintos tiempos según listas de productos, pero además incorporan disposiciones referentes a servicios, regímenes de inversión, doble tributación y medidas sanitarias y fitosanitarias. Como ya se ha mencionado, y a partir de acuerdos bilaterales firmados por sus países integrantes con la Comunidad Andina, está previsto la constitución de un área de libre comercio con este agrupamiento. Incluso el MERCOSUR se propuso, en algún momento, lograr un Área de Libre Comercio de la América del Sur (ALCSA) con la conclusión de un acuerdo tal y su consolidación con el firmado con Chile.

<sup>13</sup> El MERCOSUR, entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, se constituyó por medio del Tratado de Asunción firmado el 26 de marzo de 1991.

### e) **El Tratado de Libre Comercio de la América del Norte (NAFTA)**<sup>14</sup>

El NAFTA estipula un calendario de reducción de aranceles a cero en un período que, no supera los diez años<sup>15</sup>. El calendario se ha cumplido e incluso se han efectuado rondas de negociación para una reducción acelerada de aranceles. Las preferencias otorgadas y obtenidas por México eran ya importantes para el año 2000<sup>16</sup>. Sin embargo, a partir del año 2001, desaparece la devolución de derechos aduaneros pagados sobre insumos de productos que se exportan desde México a los otros dos países miembros. Tal eliminación debilita sin duda el auge de la industria denominada "maquiladora" -establecida sobre todo en la frontera entre México y los EEUU- la que había experimentado mayor dinamismo en esos años<sup>17</sup>.

Sin embargo, la característica distintiva del NAFTA, es su cobertura en el área de servicios así como el establecimiento de mecanismos de solución de controversias en diversas áreas<sup>18</sup> 19.

Como consecuencia del debate ocasionado en la oportunidad de su aprobación por el Legislativo de los EEUU, se ha firmado dos acuerdos adicionales referidos a cooperación en temas de medioambiente y en materia de derechos laborales.

<sup>14</sup> El NAFTA establecido entre Canadá, EEUU y México, entró en vigor el 1o. de enero de 1994. Sustituye, amplía a México y profundiza el acuerdo de libre comercio entre Canadá y los EEUU de 1989.

<sup>15</sup> Quedaron excluidos de ese calendario algunos pocos productos como los avícolas y lácteos entre Canadá y los otros dos países como, también, el de cacahuates, azúcar y algodón entre EEUU y Canadá. Los derechos de importación sobre algunos productos "sensibles" -como el jugo de naranja en los EEUU- sólo desaparecerán en 15 en vez de en 10 años.

<sup>16</sup> El USTR de los EEUU estimaba que el arancel promedio mexicano había caído de 10 a 1.3 por ciento para los productos estadounidenses. Los derechos pagados por productos mexicanos al ingresar en los EEUU se habían reducido de 4 a 0,4 por ciento.

<sup>17</sup> Entre 1994 y 1999, el empleo en la industria "maquiladora" se duplicó mientras que en el resto de la industria manufacturera sólo creció un 5 por ciento.

<sup>18</sup> El NAFTA, en su capítulo doce, garantiza trato NMF y trato nacional a los proveedores transfronterizos de servicios aunque esta disposición no se aplica a algunos explícitamente excluidos como, por ejemplo, el transporte aéreo. Tampoco están incluidos los servicios de telecomunicaciones ni los financieros que se rigen por otros capítulos del Tratado (para los servicios financieros se prevé, en el capítulo catorce, una liberalización escalonada).

<sup>19</sup> El NAFTA comprende normas referentes a solución de controversias en el ámbito de las inversiones, de los servicios financieros, de la aplicación de derechos "antidumping" y compensatorios y de interpretación y aplicación del Tratado. Hasta diciembre de 2000 se había fallado o estaban bajo estudio 56 casos referidos al capítulo diecinueve acerca de derechos "antidumping" y 4 casos referidos a interpretación y aplicación del Tratado.

Al ser una zona de libre comercio, el NAFTA deja en libertad a sus miembros para concluir acuerdos comerciales con terceros países. Como se verá inmediatamente, México ha estado altamente activo en firmar acuerdos con distintos países dentro y fuera de la región.

## 2. La evolución del comercio dentro de los distintos acuerdos de integración

Sin lugar a dudas, los acuerdos de integración han estimulado una expansión acelerada del comercio entre sus miembros. En efecto, como puede verificarse en el cuadro que se presenta a continuación, en todos los casos el comercio intrarregional -dentro de cada acuerdo- creció en la década de los noventa con mayor rapidez que su comercio con el resto del mundo.

**Tabla 1. América Latina y el Caribe  
Grupos de Integración  
Comercio Intra y Extra-Regional**

|                                | 1990                     | 1999    | Tasa de Crecimiento 1990-1999 (en % anual) |
|--------------------------------|--------------------------|---------|--|
|                                | (en millones de dólares) |         |  |
| <b>CARICOM*</b>                |                          |         |  |
| Exportaciones Intra-Regionales | 491                      | 925     | 9,5  |
| Exportaciones Extra-Regionales | 4.156                    | 5.082   | 2,9  |
| <b>Comunidad Andina</b>        |                          |         |  |
| Exportaciones Intra-Regionales | 1.324                    | 3.939   | 12,9                                       |
| Exportaciones Extra-Regionales | 30.427                   | 39.268  | 2,9  |
| <b>MCCA</b>                    |                          |         |  |
| Exportaciones Intra-Regionales | 658                      | 8.886   | 14,9                                       |
| Exportaciones Extra-Regionales | 3.388                    | 2.289   | 11,3                                       |
| <b>MERCOSUR</b>                |                          |         |  |
| Exportaciones Intra-Regionales | 4.127                    | 15.163  | 15,6                                       |
| Exportaciones Extra-Regionales | 42.275                   | 59.158  | 3,8  |
| <b>NAFTA</b>                   |                          |         |  |
| Exportaciones Intra-Regionales | 229.930                  | 585.059 | 10,9                                       |
| Exportaciones Extra-Regionales | 307.297                  | 486.296 | 5,2  |

\* En el caso de CARICOM la fecha final se refiere a 1997 así como la tasa anual de crecimiento es para el periodo 1990-1997.

Fuente: BID "Integración y Comercio en América", diciembre de 2000.

Adicionalmente, se puede observar que salvo en el caso de México y del MCCA, que aprovecharon las preferencias de acceso al mercado estadounidense, fueron los mercados intrarregionales los que sostuvieron un alto ritmo de crecimiento de exportaciones de manufacturas. Así es que en el periodo 1990-1999 mientras que las exportaciones de manufacturas intrarregionales del MERCOSUR crecían al 21 por ciento anual, en el resto

del mundo lo hacían lentamente o simplemente decaían. Algo similar ocurría con la Comunidad Andina<sup>20</sup>.

**a) Los acuerdos bilaterales y plurilaterales**

Como ya se ha mencionado, además de los acuerdos de integración, los países latinoamericanos y del Caribe han establecido, en esta última década, una multitud de acuerdos bilaterales o plurilaterales entre países y regiones, dentro y fuera del continente, como puede observarse en el cuadro siguiente<sup>21</sup>.

**Tabla 2. Acuerdos Preferenciales Comerciales Bilaterales y Plurilaterales de los Países de América Latina y del Caribe**

|                                |   | Año de entrada en vigor |
|--------------------------------|---|-------------------------|
| Acuerdos de primera generación | Chile-México  | 1992                    |
|                                | Chile-Venezuela                                       | 1993                    |
|                                | Bolivia-Chile   | 1993                    |
|                                | Colombia-Chile  | 1994                    |
|                                | Chile-Ecuador   | 1995                    |
| Acuerdos híbridos              | Chile-MERCOSUR  | 1996                    |
|                                | Bolivia-MERCOSUR                                      | 1997                    |
|                                | Chile-Perú  | 1998                    |
| Acuerdos de segunda generación | Costa Rica-México                                     | 1995                    |
|                                | Grupo de los Tres (G-3)                               | 1995                    |
|                                | Bolivia-México  | 1995                    |
|                                | Canadá-Chile  | 1997                    |
|                                | México-Nicaragua                                      | 1998                    |
|                                | Chile-México (modelo NAFTA)                           | 1999                    |
|                                | México-Unión Europea                                  | 2000                    |
|                                | México-Israel   | 2000                    |
|                                | MCCA-República Dominicana*                            | 2001                    |
|                                | CARICOM-República Dominicana*                         | 2001                    |
|                                | MCCA-Chile*   | 2001                    |
|                                | México-El Salvador & Guatemala & Honduras             | 2001                    |
|                                | México-Asociación Europea de Libre Intercambio (EFTA) | 2001                    |
|                                | Costa Rica-Canadá                                     | 2001                    |

\* A diciembre de 2000 pendientes de ratificación legislativa.

Fuente: BID "Integración y Comercio en América"; Dic. 2000, Cuadro 11.

<sup>20</sup> Las exportaciones de manufacturas intrarregionales de la CA crecieron a 18,5% anual en el período 1990-1999, en tanto que sólo progresaron al 9,7% anual en el Hemisferio Occidental, en general, y decayeron en las otras regiones del mundo.

<sup>21</sup> Por acuerdos de "primera generación" se entiende aquellos que hacen referencia exclusivamente a las restricciones al intercambio de bienes (barreras arancelarias y no arancelarias). Los acuerdos de "segunda generación" -a veces denominados GATT plus- hacen referencia, además, a barreras que resultan de instituciones y reglamentaciones con las que distintos gobiernos organizan sus economías como, por ejemplo, disposiciones referidas a las inversiones extranjeras, al régimen de propiedad intelectual, etc. El NAFTA se ha convertido, en el hemisferio, en el modelo de los acuerdos de "segunda generación".

Como se puede observar una gran cantidad de esos acuerdos tienen como ejes a Chile, por un lado, y a México, por otro, ambos países no están involucrados en acuerdos de integración con ninguno de los del resto de América Latina y del Caribe. En todos los casos, esos acuerdos han generado una expansión sumamente significativa del comercio entre los países involucrados<sup>22</sup>. Esta verdadera maraña de acuerdos preferenciales, con sus correspondientes reglas de origen, no ha dejado de complicar a la administración de la política comercial y, sobre todo, a la estrategia empresarial al proponerse operar en todo el mercado latinoamericano y del Caribe. Por otra parte, tanto en el caso del MERCOSUR -por ejemplo en el acuerdo entre Argentina y México- como en el de la Comunidad Andina y el MCCA, algunos países, han procedido a firmar acuerdos bilaterales que no se condicen con una necesaria unificación de sus políticas comerciales<sup>23</sup>.

Para entender la lógica de estas iniciativas hacia la integración económica, es de suma utilidad examinar el patrón geográfico del comercio exterior de los distintos países y áreas de la región así como el carácter y magnitud de las barreras a este comercio.

### III. LAS NEGOCIACIONES HEMISFÉRICAS Y EXTRA-HEMISFÉRICAS; EL PATRÓN GEOGRÁFICO Y LAS BARRERAS AL COMERCIO

#### I . El patrón geográfico del comercio exterior en el hemisferio occidental

En 1999 las exportaciones del hemisferio occidental fueron de 1.228 miles de millones de dólares estadounidenses, es decir, 22% de las exportaciones mundiales en ese mismo año (US\$ 5.473 miles de millones). De ese total, como se observa en el cuadro siguiente, el 60% (US\$ 746.000 millones) estuvo constituido por comercio intra-hemisférico.

<sup>22</sup> Por ejemplo, el intercambio -suma de exportaciones más importaciones- entre Chile y México pasó de US\$268 millones en 1992 a US\$ 1200 en 1999.

<sup>23</sup> A partir del 30 de junio de 2001, ningún país miembro del MERCOSUR podrá suscribir acuerdos u otorgar preferencias dentro de la ALADI que no hayan sido objeto de negociación conjunta.

Tabla 3

| Países y Regiones        | Mundo                             | Europa Occidental | Hemisferio Occidental | NAFTA |             |        | A. Latina (excl. México) |
|--------------------------|-----------------------------------|-------------------|-----------------------|-------|-------------|--------|--------------------------|
|                          |                                   |                   |                       | Total | EEUU+Canadá | México |                          |
|                          | (en miles de millones de dólares) |                   |                       |       |             |        |                          |
| Hemisferio Occidental    | 1.228                             | 219               | 746                   | 645   | 553         | 92     | 102                      |
| NAFTA                    | 1.070                             | 186               | 643                   | 580   | 492         | 88     | 63                       |
| EEUU+Canadá              | 934                               | 181               | 516                   | 458   | 370         | 88     | 58                       |
| México                   | 137                               | 6                 | 127                   | 122   | 122         | ...    | 5                        |
| A. Latina (excl. México) | 158                               | 33                | 103                   | 65    | 61          | 3      | 39                       |

Fuente: OMC-Estadísticas de Comercio Internacional, año 1999.

A su vez, prácticamente la mitad del comercio intra-hemisférico fue el efectuado entre EEUU y Canadá y más de las tres cuartas partes, se realizó dentro del NAFTA. En cambio, el comercio dentro de América Latina -excluido México- fue de sólo el 5% del comercio intra-hemisférico y las corrientes cruzadas, del NAFTA a América Latina -excluido México- y viceversa, cada una, del orden de 9% de ese mismo total.

Por otra parte, para los países del NAFTA, el comercio intra-hemisférico fue más del 61% de su comercio mundial. Pero ese total está constituido por un 54% de comercio intra-NAFTA y por sólo un 6% efectuado con el resto del hemisferio.

Para los países de América Latina -excluido México- la proporción de su comercio mundial efectuada dentro del hemisferio fue casi similar (65%), sin embargo, esta total fue suma de sólo un 24% de comercio intrarregional y de 41% de comercio con el NAFTA.

Por lo tanto, América del Norte -en el sentido geográfico de la palabra que incluye a México- es una unidad más compacta en términos comerciales que el resto del hemisferio (un alto porcentaje de su comercio exterior se efectúa dentro de su propia subregión). La importancia de América Latina en sus exportaciones es muy inferior al peso que el NAFTA tiene como destino de las exportaciones de sus vecinos del sur.

La dependencia de los países del resto del hemisferio con respecto al mercado del NAFTA, sin embargo, es más compleja si se examina por separado las distintas áreas en las que se puede subdividir de conformidad con algunos de los acuerdos comerciales subregionales establecidos entre ellos.

Tabla 4

|                  | MERCOSUR                 | Comunidad Andina | MCCA  | NAFTA   | Hemisferio Occidental | Unión Europea | Mundo     |
|------------------|--------------------------|------------------|-------|---------|-----------------------|---------------|-----------|
|                  | (en millones de dólares) |                  |       |         |                       |               |           |
| <b>Regiones</b>  |                          |                  |       |         |                       |               |           |
| MERCOSUR         | 13.924                   | 2.438            | 354   | 14.483  | 34.033                | 18.114        | 69.939    |
| Comunidad Andina | 1.165                    | 3.559            | 1.087 | 19.487  | 28.983                | 5.284         | 40.648    |
| MCCA             | 11                       | 72               | 2.226 | 5.841   | 8.275                 | 2.037         | 10.951    |
| CARICOM*         | 48                       | 114              | 72    | 2.433   | 3.707                 | 1.316         |           |
| TLCA             | 19.972                   | 12.896           | 9.816 | 546.602 | 603.431               | 159.673       | 1.017.025 |

\* Las cifras correspondientes al CARICOM se refieren al año 1997.

Fuente: BID, Unidas de Estadística y Análisis Cuantitativa, Integración y Comercio en América; Nota Periódica; octubre de 1999.

En efecto, como puede verificarse en el cuadro anterior, para los países tanto del Mercado Común Centroamericano (MCCA) como para la Comunidad Andina, el NAFTA representa alrededor de la mitad de sus exportaciones. Este mercado, en cambio, constituye sólo el 21% de las exportaciones de los países que integran el MERCOSUR, alrededor del mismo peso que para éstos, tiene el intercambio dentro de su propia unión aduanera.

Por otra parte, mientras que para la Comunidad Andina y el MCCA, el mundo fuera del Hemisferio Occidental representaba alrededor de sólo un cuarto de sus exportaciones, para los países integrantes del MERCOSUR, sus exportaciones fuera del hemisferio absorbían más del 50% del total. En particular, la Unión Europea constituía un mercado para el 26% de sus exportaciones, mayor que el mercado subregional y que el mercado del NAFTA. El caso del CARICOM, se encuentra en una posición intermedia: el 40% de sus exportaciones y no la mitad, se dirige al NAFTA, en tanto que la Unión Europea constituye un mercado para más de un quinto de sus ventas externas.

Por lo tanto, la integración hemisférica -un área de libre comercio en el hemisferio que involucraría un tratamiento preferencial discriminatorio contra el resto del mundo- tiene implicancias altamente diferentes para las distintas regiones de América Latina. En particular, el MERCOSUR, por lo que se ha visto, difícilmente pueda ser encuadrado en un tratado regional del Hemisferio Occidental sin provocar un fuerte desvío de comercio<sup>24</sup>. De ahí las razones

<sup>24</sup> Algo similar, por cierto, es válido para Chile que, en 1999, dirigía el 26%, también, de sus exportaciones a la Unión Europea y más de 27% a Japón y el resto de Asia. Ver CEPAL. Panorama de la Inserción Internacional de América Latina, 1999-2000, Santiago de Chile, marzo de 2001, Apéndice Estadístico, Cuadro 8 B.

para un interés en negociar un tratado regional con la Unión Europea.

## 2. Las barreras a las importaciones en las distintas regiones

El otro elemento importante a tomar en consideración para examinar la actitud de los distintos países y subregiones frente a los diversos procesos de integración es el de las barreras al comercio actualmente existentes.

Desde este punto de vista existe una fuerte asimetría entre las barreras que prevalecen en los países industrializados con aquellas que imperan en los países latinoamericanos incluido México (por supuesto, se está haciendo referencia a las barreras con respecto a Nación Más Favorecida y no a las que se dan dentro de los distintos esquemas preferenciales).

En el cuadro siguiente se puede observar los derechos "consolidados" en la Ronda Uruguay por parte de algunos países y regiones en América Latina y en el mundo. El arancel promedio "para todos los países miembros y todos los sectores es de 7 por ciento". Sin embargo, para productos textiles es de 12 por ciento y para los agrícolas de 32 porciento<sup>25</sup>.

**Tabla 5**

|                          | Productos Agrícolas |                 |                             |                              | Productos Industriales |                 |                             |
|--------------------------|---------------------|-----------------|-----------------------------|------------------------------|------------------------|-----------------|-----------------------------|
|                          | Promedio Simple*    | Desvío Standard | Porcentaje De Derechos >15% | Porcentaje de Derechos >100% | Promedio Simple*       | Desvío Standard | Porcentaje de Derechos >15% |
|                          | %                   |                 |                             |                              |                        |                 |                             |
| <b>América del Norte</b> |                     |                 |                             |                              |                        |                 |                             |
| Canadá                   | 4,6                 | 4,7             | 1,2                         | 0,0                          | 5,3                    | 5,2             | 7,2                         |
| EEUU                     | 5,5                 | 5,5             | 2,6                         | 0,0                          | 3,8                    | 4,2             | 2,0                         |
| <b>América Latina</b>    |                     |                 |                             |                              |                        |                 |                             |
| Argentina                | 32,8                | 5,9             | 97,3                        | 0,0                          | 30,6                   | 6,3             | 98,5                        |
| Brasil                   | 35,3                | 10,1            | 96,4                        | 0,0                          | 29,7                   | 6,9             | 97,3                        |
| Colombia                 | 88,3                | 32,3            | 100,0                       | 22,9                         | 36,1                   | 9,8             | 100,0                       |
| México                   | 42,9                | 35,2            | 96,2                        | 4,9                          | 34,8                   | 3,1             | 99,6                        |
| Venezuela                | 55,4                | 33,3            | 99,4                        | 14,5                         | 33,8                   | 4,2             | 99,4                        |
| <b>Europa Occidental</b> |                     |                 |                             |                              |                        |                 |                             |
| UE-15                    | 19,5                | 22,1            | 33,9                        | 0,9                          | 4,1                    | 3,6             | 0,6                         |
| <b>Asia/Pacífico</b>     |                     |                 |                             |                              |                        |                 |                             |
| Japón                    | 11,7                | 12,6            | 17,5                        | 0,3                          | 3,6                    | 3,8             | 0,6                         |

\*Derecho Consolidado en la Ronda Uruguay

Fuente: WTO "Market Access: The WTO's Unfinished Business: Post-Uruguay Round Inventory and Issues", Geneva 2001.

<sup>25</sup> En todos los casos se hace referencia a los aranceles "consolidados" en la Ronda Uruguay del GATT-OMC y no a los que efectivamente se aplican que, sobre todo en el caso de los países latinoamericanos, son apreciablemente inferiores a los "consolidados". Ver IMF-World Bank, op.cit.

En el siguiente cuadro se examinan los aranceles efectivamente "aplicados" en el hemisferio occidental.

**Tabla 6**  
**Niveles arancelarios en el hemisferio occidental**  
**(en porcentos)**

| <b>País</b>       | <b>Año</b> | <b>Arancel Medio (1)</b> | <b>Desvío Standard (2)</b> | <b>Arancel Mínimo</b> | <b>Arancel Máximo</b> |
|-------------------|------------|--------------------------|----------------------------|-----------------------|-----------------------|
| Argentina         | 1999       | 13,5                     | 6,6                        | 0,0                   | 33,0                  |
| Belice            | 1998       | 11,2                     | 13,7                       | 0,0                   | 70,0                  |
| Bolivia           | 1999       | 9,7                      | 1,3                        | 0,0                   | 10,0                  |
| Brasil            | 1999       | 14,3                     | 7,0                        | 0,0                   | 35,0                  |
| Canadá            | 1999       | 4,5                      | 7,5                        | 0,0                   | 245,0                 |
| Chile             | 1999       | 9,8                      | 1,2                        | 0,0                   | 10,0                  |
| Colombia          | 1999       | 11,6                     | 6,3                        | 0,0                   | 35,0                  |
| Costa Rica        | 1999       | 7,2                      | 13,8                       | 0,0                   | 253,0                 |
| Ecuador           | 1999       | 11,5                     | 7,8                        | 0,0                   | 99,0                  |
| Estados Unidos    | 1999       | 4,5                      | 10,9                       | 0,0                   | 350,0                 |
| El Salvador       | 1998       | 5,6                      | 7,9                        | 0,0                   | 40,0                  |
| Guatemala         | 1998       | 7,6                      | 8,7                        | 0,0                   | 28,0                  |
| Guyana            | 1998       | 10,6                     | 13,7                       | 0,0                   | 100,0                 |
| Honduras          | 1997       | 7,8                      | 8,0                        | 0,0                   | 70,0                  |
| Jamaica           | 1998       | 9,7                      | 11,0                       | 0,0                   | 40,0                  |
| México            | 1999       | 16,2                     | 13,5                       | 0,0                   | 260,0                 |
| Nicaragua         | 1998       | 10,9                     | 7,5                        | 0,0                   | 195,0                 |
| Panamá            | 1998       | 9,0                      | 5,9                        | 0,0                   | 50,0                  |
| Perú              | 1999       | 13,7                     | 4,8                        | 12,0                  | 68,0                  |
| Paraguay          | 1999       | 11,4                     | 6,8                        | 0,0                   | 30,0                  |
| Surinam           | 1998       | 9,7                      | 11,1                       | 0,0                   | 50,0                  |
| Trinidad y Tobago | 1999       | 9,1                      | 11,6                       | 0,0                   | 45,0                  |
| Uruguay           | 1999       | 12,3                     | 7,0                        | 0,0                   | 23,0                  |
| Venezuela         | 1999       | 12,0                     | 6,1                        | 0,0                   | 35,0                  |

(1) Arancel aplicado medio, no ponderado, de Nación Más Favorecida (NMF).

(2) El desvío standard mide la dispersión absoluta de la distribución del arancel NMF aplicado.

*Fuente:* BID Unidad de Estadísticas y Análisis Cuantitativo, basado en datos oficiales de los países miembros.

Como puede verificarse en los cuadros anteriores, el arancel promedio de EEUU y Canadá -tanto el "consolidado" en la Ronda Uruguay como el "aplicado"- se ubica entre el 4 y el 5 por ciento. En cambio, los países de América Latina han consolidado aranceles que varían (en promedio) entre alrededor de 30 por ciento -el caso de los aranceles aplicables a productos industriales en Argentina y Brasil- hasta 88,3 por ciento que Colombia se ha comprometido a aplicar como máximo, en promedio, a productos agrícolas.

Sin embargo, como se puede observar en el segundo cuadro, los aranceles efectivamente aplicados oscilan entre 10 y 15 por ciento, aún bastante superior, de aquellos dos países<sup>26</sup>.

Fuera del hemisferio, por otra parte, salta a la vista el nivel relativamente alto de los aranceles sobre productos agrícolas en la Unión Europea y Japón.

En el caso de las negociaciones hemisféricas, los países latinoamericanos parecerían tener poco para ganar en términos generales en lo que se refiere a derechos aduaneros como barreras al acceso a los mercados de los EEUU y Canadá. Mientras que, en cambio, la reducción a cero de sus propios derechos aduaneros constituiría una modificación sustancial de las circunstancias actuales.

Un examen más detallado de la estructura arancelaria estadounidense, sin embargo, muestra un cuadro algo diferente. Ya se ha visto en el cuadro inmediatamente anterior que, si bien el arancel promedio de los EEUU es del orden de 4,5 por ciento, existen máximos de 350 por ciento. En realidad existen 64 líneas tarifarias para las que los aranceles superan el 50 por ciento. De estas 64 líneas tarifarias, 57 se refieren a productos de origen agropecuario<sup>27</sup>. Algunos de estos productos son de gran interés para los exportadores latinoamericanos, tales como el tabaco, azúcar, cacahuets, productos lácteos, jugo de naranja y chocolate<sup>28 29</sup>.

Los problemas de acceso al mercado estadounidense con los productos de origen agropecuario no se agotan con los "picos" arancelarios. El tabaco y el

<sup>26</sup> Esa fotografía estática de los niveles y de la dispersión arancelaria, sin embargo, no da cuenta suficiente del agudo proceso de liberalización llevado a cabo por los países latinoamericanos en la última década. Es así que el arancel promedio del conjunto de los países de la región se redujo, entre 1986 y 1999, de 43 por ciento a 12 por ciento. En el caso de Chile, rige un arancel uniforme de 9% que, se prevé, descenderá aún más en los próximos años. Sin embargo, para algunos productos agropecuarios, Chile aplica un régimen de "bandas de precios" que ha constituido -y constituirá- un obstáculo para sus negociaciones de liberalización comercial.

<sup>27</sup> Ver Jank, M.S. "Agriculture and the FTAA: Disagreements and Convergences"; INTAL, Buenos Aires, 3-4 April 2001.

<sup>28</sup> Por arriba de 20% de arancel se ubican otras 160 líneas tarifarias de productos de origen agropecuario. *Ibid.*

<sup>29</sup> En Canadá se manifestaban "picos arancelarios" en 14,3% de las líneas tarifarias comparado con el 6,1% en el caso de los EEUU y en 6,2% en el de la UE. Ver IMF-World Bank, *op.cit.*, Table 3. Muchos de esos picos, en el caso de los EEUU y Canadá, se encuentran en manufacturas tradicionales como textiles e indumentaria, calzado, etc. de gran interés para los países latinoamericanos.

azúcar se ven afectados por cuotas tarifarias, de monto reducido, por encima de las cuales rigen altísimos derechos ad-valorem o específicos. Las tortas de soja o los jugos cítricos pagan un fuerte derecho específico y el aceite de soja un alto derecho ad valorem<sup>30</sup>.

Otras limitaciones al acceso de productos de origen agropecuario de fuerte peso en las exportaciones latinoamericanas se encuentran en las barreras no arancelarias. De entre éstas se destaca la utilización de medidas sanitarias y fitosanitarias que afectan las exportaciones de carnes, frutas y vegetales.

Por último, de la mayor importancia son las medidas de apoyo interno y los subsidios a la exportación, incluidos los créditos subsidiados y los programas de ayuda alimentaria. Estos mecanismos, nuevamente, afectan con gran peso las exportaciones latinoamericanas de cereales, de soja, de productos lácteos y otros<sup>31</sup>.

En el terreno de las exportaciones de manufacturas -aunque también en el caso de algunos productos de origen agropecuario- tienen algún peso los problemas de "aranceles escalonados" pero es el uso de la legislación anti-dumping por parte de EEUU el terreno de mayor dificultades de acceso<sup>32 33</sup>.

Por lo tanto, el interés de las negociaciones del ALCA para los países de América Latina y el Caribe, en términos de acceso al mercado, radica en algunos importantes casos de "picos arancelarios", y en medidas no-arancelarias de las que las cuotas, las restricciones sanitarias, las medidas de apoyo interno a la agricultura y los subsidios a la exportación constituyen los más importantes. En referencia con otros países latinoamericanos, sin embargo, la reducción o eliminación de aranceles puede constituir un objetivo de alguna importancia.

<sup>30</sup> El equivalente ad valorem del derecho específico sobre el jugo de naranja fue, en el año 2000, de 55%. Ibid.

<sup>31</sup> Para el año 2000, los subsidios gubernamentales de todo tipo -que superaron los 30.000 millones de dólares- llegaron a representar algo más del 70% del ingreso neto de los agricultores. Ibid.

<sup>32</sup> Para 18 cadenas de procesamiento de exportaciones de países en desarrollo a países industrializados, muchas de las cuales son de interés para los países latinoamericanos, se verifica un grado significativo de "escalonamiento" de aranceles. Ver IMF-World Bank, op.cit., p.23.

<sup>33</sup> De entre 782 y 302 medidas "anti-dumping" iniciadas, respectivamente, por los EEUU y Canadá, en el período 1987-2000, 147 y 84, respectivamente, afectaron a países del Hemisferio (34 y 3 a México). Ver CEPAL-ECLAC "Anti-dumping in the Americas", Santiago de Chile, March 2001.

En el caso de la Unión Europea, es obvio que el obstáculo fundamental al éxito de un acuerdo de libre comercio -al menos con el MERCOSUR y con Chile- radica en el proteccionismo agrícola en frontera y las consecuencias sobre la producción y las exportaciones de la aplicación de la Política Agrícola Común<sup>34</sup>.

#### IV. EL ESTADO ACTUAL DE LAS NEGOCIACIONES DE ACUERDOS DE INTEGRACION REGIONAL HEMISFERICAS Y EXTRA-HEMISFÉRICAS

##### 1. Las negociaciones del ALCA

Los ministros de comercio de los 34 países participantes de la Cumbre presidencial de Miami, en diciembre de 1994 (la totalidad de los del hemisferio occidental con la excepción de Cuba) comenzaron sus labores con vista a la constitución del ALCA, en Denver, Colorado, en junio de 1994. A partir de la Segunda Cumbre Presidencial de Santiago de Chile, en abril de 1998, se iniciaron formalmente las tratativas para lo que se constituyó nueve grupos de negociación<sup>35 36</sup>.

Los principios que guían las negociaciones son: a) que los tratados deberán ser congruentes con la normativa de la OMC; b) que la adhesión a los distintos tratados por parte de los diferentes países no podrá ser parcial y c) que el

<sup>34</sup> A diferencia de lo que ocurre en el caso de los EEUU y Canadá, la gran mayoría de los "picos arancelarios" en la UE se presentan en productos de origen agropecuario. IMF-World Bank, op cit., p.20.

<sup>35</sup> Los nueve grupos de negociación se refieren a: i) acceso a mercados; ii) inversiones; iii) servicios; iv) compras gubernamentales; vi) resolución de diferencias; vii) agricultura; viii) derechos de propiedad intelectual y ix) política de competencia. Adicionalmente, se estableció, con posterioridad, tres Comités No-Negociadores: un Comité de Representantes del Gobierno en la participación de la Sociedad Civil, un Comité Conjunto de Expertos del Sector Público y Privado sobre Comercio Electrónico y un Grupo Consultivo sobre Economías Más Pequeñas. El trabajo de los Comité está orientado por un Comité de Negociaciones Comerciales (CNC), a nivel de viceministros, que debe reunirse, al menos, dos veces al año. Asimismo funciona una Secretaría Administrativa Temporal cuya sede rota (inicialmente estuvo basada en Miami, Florida, EEUU para, recientemente, mudarse a Panamá y, a partir de marzo de 2003, en México, D.F.). Las negociaciones se efectúan en la sede de esa Secretaría. Los grupos de negociación fueron precedidos por los grupos de trabajo que se crearon en Denver y posteriormente ampliados. Los ministros de comercio han mantenido seis reuniones de las que la última -a la fecha- fue la efectuada en Buenos Aires, inmediatamente antes de la Tercera Cumbre Presidencial de Québec, de abril próximo pasado.

<sup>36</sup> En paralelo con las reuniones de representantes gubernamentales, ya desde Denver se efectúan reuniones del denominado "Foro Empresarial de las Américas".

acuerdo hemisférico se elaborará sobre la base de los acuerdos regionales ya existentes en la región (CA, CARICOM, MCCA, MERCOSUR, NAFTA, etc.)<sup>37</sup>.

La Presidencia de las negociaciones ha ido rotando para culminar -en la última fase de las negociaciones- en una copresidencia por parte de Brasil y de los EEUU<sup>38</sup>.

Los primeros avances se alcanzaron en la reunión ministerial de Toronto en noviembre de 1999, cuando se adoptaron, para ser aplicadas inmediata e independientemente del curso de las negociaciones, dieciocho medidas de facilitación de negocios de las cuales ocho se refieren a temas aduaneros y las otras diez a cuestiones de transparencia<sup>39</sup>. La reunión de Toronto se expidió, también, acerca de los asuntos agrícolas y, en particular, con respecto a las nuevas negociaciones a ser emprendidas en el marco de la OMC.

De conformidad con los mandatos emanados de esa cumbre de Toronto, ante la reunión ministerial de Buenos Aires y la cumbre presidencial de Québec (abril de 2001), se han presentado borradores del acuerdo del ALCA y de lo negociado en los distintos grupos<sup>40</sup>.

<sup>37</sup> Ver Plan de Acción adoptado en la cumbre presidencial de Santiago de Chile donde se proclama que el acuerdo a ser alcanzado debe ser "balanceado", "congruente con la OMC" y "constituirá un compromiso único". La Declaración Ministerial de Buenos Aires, Argentina, del 07/04/2001 reafirma esos principios y subraya que "...el ALCA puede coexistir con acuerdos bilaterales y subregionales, en la medida que los derechos y obligaciones bajo tales acuerdos no estén cubiertos o excedan los derechos y obligaciones del ALCA"; también, que "...consideramos importante el fortalecimiento de los procesos de integración en marcha, los cuales pueden facilitar el logro de una integración hemisférica plena".

<sup>38</sup> Desde mayo de 1998 a octubre de 1999, Canadá fue presidente y Argentina vicepresidente; de noviembre de 1999 a abril de 2001, Argentina ha sido presidente y Ecuador vicepresidente; de mayo de 2001 a octubre de 2002, Ecuador es presidente y Chile vicepresidente y desde noviembre de 2002 a la fecha programada de finalización de las negociaciones -en diciembre de 1994- habrá dos co-presidentes, Brasil y los EEUU.

<sup>39</sup> Ya en la etapa previa, la de los grupos de trabajo, se habían efectuado avances en la identificación de necesidades de información, por ejemplo, en materia de flujos de comercio, barreras arancelarias y no-arancelarias, regímenes de inversión extranjera, etc. y puesta en práctica de las consiguientes bases de datos.

<sup>40</sup> Se reconoce, sin embargo, que no existe todavía consenso acerca de muchos temas por lo que largos trechos de esos borradores están entre corchetes (como manifestación de los desacuerdos, al seguir la práctica internacional en la materia). Pese al compromiso asumido por la reunión ministerial y la cumbre presidencial de publicar los borradores de los acuerdos, a la fecha -21/05/2001- esta promesa no se ha materializado.

## 2. Las negociaciones con la Unión Europea

La evolución del comercio de los países de América Latina y el Caribe con la Unión Europea (UE) en la última década no ha sido particularmente exitosa. Tanto como proporción de las exportaciones como de las importaciones, el comercio con la UE ha descendido. Sin embargo, si se excluye a México cuyo comercio se ha orientado más acentuadamente hacia sus vecinos de América del Norte como consecuencia de la entrada en vigor del NAFTA, la participación de la Unión Europea en el comercio de la región era en 1999, de 22 por ciento para las exportaciones y de 23 por ciento para las importaciones<sup>41</sup>. Como ya se ha visto, esa proporción es apreciablemente menor para las exportaciones de la Comunidad Andina, pero bastante mayor para las del MERCOSUR.

A su vez, la composición de ese comercio refleja una pauta tradicional que no experimenta modificaciones significativas. Mientras que en las ventas de la región al mundo, los alimentos y materias primas agrícolas representan sólo un quinto del total, en las que se dirigen a la UE estos rubros tienen una participación de casi el 50 por ciento. Y, además, el balance comercial -a precios FOB tanto en el caso de las exportaciones como de las importaciones- es claramente negativo tanto para la región en su totalidad como para la región excluido México<sup>42</sup>.

En ese contexto surgieron en la última década algunas iniciativas para mejorar la relación entre países, acuerdos de integración regional y la Unión Europea. Ya se ha mencionado que México ha logrado éxito en concluir un acuerdo de libre comercio con la UE, que los países andinos y los centroamericanos han accedido a una versión potenciada del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) de la Unión así como los países del CARICOM gozan de las preferencias que se acordaron en los acuerdos de Lomé. A lo anterior cabe agregar que tanto Chile como el MERCOSUR se encuentran negociando sendos acuerdos con la Unión Europea, en ambos casos con el objetivo de establecer un área de libre comercio<sup>43</sup>.

<sup>41</sup> Ver BID "Integración y Comercio en América", op.cit., p. 73.

<sup>42</sup> El balance comercial FOB-FOB para 1999 de la región con la UE fue negativo en 17.400 y 9.500 millones de dólares, incluido y excluido México, respectivamente. Ver WTO. International Trade Statistics, year 1999.

<sup>43</sup> Como ya se ha mencionado, el acuerdo con Chile fue concretado a comienzos del año 2002. Los países más avanzados de la región, al contrario de los de la CA y de los del MCCA, han visto debilitarse, a partir de 1995, sus preferencias bajo el esquema SGP de la UE.

En conformidad con el acuerdo de diciembre de 1997 firmado entre México y la UE se prevé la liberalización en un plazo de diez años de los intercambios tanto de bienes como de servicios. Un factor favorable para el logro de este acuerdo ha sido el escaso peso de la agricultura y la pesca en el intercambio entre las dos regiones (sólo el 7 por ciento). Para estos productos está previsto liberalizaciones que abarcarán el 62 por ciento de las corrientes actuales de comercio (o sea que la parte excluida será inferior al 3 por ciento de los intercambios totales)<sup>44</sup>. En cuanto a los bienes industriales, su intercambio quedará plenamente liberalizado para el año 2007<sup>45</sup>.

El acuerdo abarca también los intercambios de servicios que quedarán liberalizados en el curso de 10 años -aún en sectores habitualmente sensibles como el financiero- con unas pocas excepciones, a saber, el transporte aéreo, los servicios audiovisuales y la navegación de cabotaje. Adicionalmente, se ha previsto liberalizaciones en el terreno de las inversiones así como la adopción de los "criterios internacionales los más exigentes" en materia de derechos de propiedad intelectual.

Sin embargo, se estima que difícilmente, aun con un acuerdo tan ambicioso, pueda revertirse significativamente la reorientación del comercio de México hacia los EEUU y Canadá.

En el sur del hemisferio, sin embargo, la situación es distinta. Ya se ha visto que tanto los países del MERCOSUR como también Chile orientan una parte significativa de sus exportaciones hacia la UE. En ambos casos, aunque en menor medida en el de Chile, el obstáculo principal que se erige a una intensificación de los intercambios -y al logro de un comercio más equilibrado- es el de las dificultades que se oponen a la expansión de exportaciones agrícolas en la UE.

Las negociaciones, con el MERCOSUR, vienen siendo entabladas desde mediados de los noventa y arrancaron formalmente en 1999, después de

<sup>44</sup> Está previsto una liberalización inmediata para una serie de productos de la UE (bebidas alcohólicas y vinos, aceite de oliva, etc.), por un lado y, por el otro, mexicanos (aguacates, flores, jugo de naranja). De conformidad con el espíritu abarcativo del acuerdo se adoptarán normativas sanitarias y fitosanitarias comunes. Ver BID, op.cit., pp.76-78.

<sup>45</sup> La UE completará la supresión de aranceles sobre este tipo de productos para el 01/01/2003. Para ese entonces el arancel máximo que aplicará México, para esos mismos productos, será de 5%. Existen algunas dificultades referidas a normas de origen que en casos como las de textiles e indumentaria y calzado son más rigurosas que las que aplica la UE en otros convenios con terceros países. En la industria automotriz, en cambio, las normas de origen son similares a las que se aplican en el NAFTA que son menos rigurosas que las de otros acuerdos establecidos por la UE.

adoptado el mandato negociador que propusiera la Comisión de la UE, en julio de 1998. Los acuerdos que se negocian tienen como objetivo la constitución de una Asociación que involucre no sólo la liberalización del comercio sino una mayor cooperación y un diálogo político reforzado.

En el terreno comercial, no se trata de abarcar sólo los intercambios de bienes sino, adicionalmente, la liberalización de los movimientos de capital y financieros, las políticas sobre competencia, la protección de los derechos de propiedad intelectual y la instauración de un mecanismo de solución de diferencias. Los principios que guían las negociaciones son similares a los que rigen las del ALCA, a saber, la no exclusión en principio de ningún sector, conformidad con las reglas de la OMC (que entre otras cosas impiden establecer un acuerdo preferencial a no ser que constituya al menos una zona de libre comercio para lo que sustancialmente todo el comercio debe estar incluido), compromiso único e intentar resultados equilibrados y comprensivos lo antes posible<sup>46</sup>.

El mandato de la UE preveía negociar barreras no arancelarias y dialogar sobre el resto hasta el 1º de julio de 2001, iniciar las negociaciones sobre aranceles y servicios después de esa fecha y a la luz de lo que aconteciera en la OMC (que debería estar negociando agricultura y servicios de conformidad con lo acordado en la Ronda Uruguay). En la última reunión del Comité de Negociaciones Comerciales Birregionales (CNCB) efectuada en Bruselas en marzo de 2001 se ratificó esa fecha como la de comienzo de las negociaciones sin que la OMC haya hecho progreso alguno<sup>47</sup>.

<sup>46</sup> La actual relación entre el MERCOSUR y la UE se basa sobre el Acuerdo Marco para la Cooperación Interegional firmado el 15/12/1995 y que entrara plenamente en vigor el 01/07/1999. Las negociaciones con el MERCOSUR se llevan a cabo en un Comité de Negociaciones Comerciales Birregionales (CNCB) que ha tenido hasta la fecha, cuatro reuniones, la última en Bruselas en marzo próximo pasado. Las relativas a comercio se subdividen en tres grupos técnicos, el No.1 se ocupa de barreras al acceso de mercaderías, el No.2 se ocupa de los temas relativos a servicios, inversiones y propiedad intelectual y el No.3 a compras gubernamentales, políticas de competencia y solución de diferencias. A su vez, las relativas a cooperación son llevadas a cabo por tres subgrupos del subcomité sobre cooperación. En paralelo con estas negociaciones se efectúan reuniones del Foro Empresarial MERCOSUR-UE (Mercosur-EU Business Forum o MEBF).

<sup>47</sup> Las negociaciones no podrían concluir antes que se cierre las negociaciones en la OMC. Sin embargo, ante el Parlamento Europeo, que debatía las relaciones con el MERCOSUR, el Sr. Chris Patten, Responsable de las Relaciones Exteriores de la Comisión de la UE, contempló la posibilidad de eliminar este vínculo. Ver "Speech" by Rt.Hon.Chris Patten. European Parliament, Brussels, 1 March 2001.

Este asunto puede significar un fuerte obstáculo ya que la UE, al igual que los EEUU en las negociaciones del ALCA, insiste en excluir de estas negociaciones, para tratarlos sólo en la OMC, dos de los temas del mayor interés para los países del MERCOSUR que son las medidas de apoyo interno a la agricultura y los subsidios a las exportaciones. En general, el MERCOSUR ha insistido en la inclusión de todo tipo de productos en el acuerdo y, en particular, los agrícolas y sólo aceptaría una lista de productos sensibles para los que podría regir un cronograma más lento de desgravación<sup>48</sup>.

### 3. El debate reciente sobre las negociaciones

Como ha podido notarse al examinar el patrón geográfico de las exportaciones de la región -así como las barreras que recíprocamente se interponen a un mayor intercambio entre los países de América Latina y el Caribe y sus potenciales socios hemisféricos y extra-hemisféricos- los problemas a ser superados en cualquier negociación no son pocos.

En el ALCA, el interés se centra en obtener un mayor acceso al mercado estadounidense. A su vez, se supone que ese mayor acceso podría atraer inversiones para explotar las nuevas oportunidades así creadas. La experiencia de México, de algunos países centroamericanos y del Caribe que han gozado de un mejor acceso para rangos más o menos amplios de productos, es que un proceso así puede generar dinamismo en sus economías.

Los aranceles -salvo el caso de algunos "picos" y de algunas estructuras de "escalonamiento" tarifario- no constituyen el obstáculo fundamental a ese acceso. Se trata básicamente de medidas no arancelarias y, en primerísimo lugar, de las medidas de sostén interno de la agricultura y de las políticas de aplicación de medidas "anti-dumping". Adicionalmente, tanto en los mercados de la región como fuera de ella, muchos países latinoamericanos y del Caribe tienen un interés fundamental en poner freno a la política de ventas subsidiadas de productos agrícolas.

Por parte de los EEUU el objetivo de la negociación es el de obtener un mejor acceso en los mercados de bienes, donde, todavía, priman niveles arancelarios relativamente elevados. Pero sobre todo se propone instituir regímenes en el área de servicios, de inversiones, de defensa de derechos de propiedad intelectual o de compras gubernamentales que auspicien mejor los intereses

<sup>48</sup> El MERCOSUR, análogamente, ha insistido en precisar los niveles de partida de las barreras -con una completa tarificación ad valorem- y se ha negado a entrar en compromisos parciales previos al acuerdo general.

de sus empresas en la región y los consagren en un instrumento que asegure la continuidad de lo acordado (el "lock-in"). Adicionalmente, el Ejecutivo de los EEUU se enfrenta con un Legislativo y una opinión pública que insisten en acompañar todo acuerdo comercial con disposiciones que aseguren los derechos de los trabajadores; la protección del medio ambiente e intereses proteccionistas de larga data y fuerte raigambre en muchos de los rubros de interés para los exportadores latinoamericanos.

Por otra parte, en las materias de apoyo interno a la agricultura así como de la aplicación de medidas "anti-dumping" de interés para los países latinoamericanos, los EEUU tienen como interlocutor privilegiado a la Unión Europea. Difícilmente, por lo tanto, estará dispuesto a modificar sus regímenes en este terreno sino en el contexto de "rondas" multilaterales en el ámbito de la OMC. Y así lo ha manifestado durante las negociaciones hemisféricas llevadas a cabo hasta el momento.

En ese contexto no ha sido fácil ponerse de acuerdo ni en la fecha de conclusión de las negociaciones ni en la de implementación del acuerdo. Como se ha visto, las reuniones ministeriales se han pronunciado por un "compromiso único" ("single undertaking") por el que no se podría avanzar en ningún aspecto sin que todo el "paquete" esté acordado. Sin embargo, EEUU abogó por una "cosecha temprana" ("early harvest") de modo de avanzar rápidamente en algunos temas que se consideraban más fáciles de acordar, casualmente, algunos de los de su mayor interés. Visto el consenso acerca del "compromiso único" la disputa se trasladó a la fecha de conclusión de las negociaciones para pretender que terminaran en 2003, dos años antes de lo originalmente previsto. Pero, en las últimas reuniones de Buenos Aires y Québec ha quedado consagrada la fecha de 2005 para concluir las negociaciones y la de mayo de 2002 para el inicio de la etapa final.

Por otra parte, los intereses de los distintos países latinoamericanos y del Caribe distan de ser idénticos. Ya se ha tenido oportunidad de verificar que el peso del mercado de los EEUU va decreciendo en la medida en que se avanza geográficamente hacia el Sur. Por otra parte países como México, los de la Cuenca del Caribe y parcialmente los de la Comunidad Andina, ya han experimentado un acceso mejorado al mercado de los EEUU, aunque aún no recíproco.

En ese contexto, EEUU anunció en el último momento de la presidencia de Clinton, el inicio de negociaciones para instituir un acuerdo de libre comercio entre Chile y EEUU. El presidente del Uruguay, por su parte expresó su interés e inició conversaciones en esta misma dirección.

Este último caso -el de un país miembro del MERCOSUR- refleja otro proceso simultáneo que está afectando las negociaciones del ALCA y su futuro. Claramente, por su tamaño, poblacional, geográfico y económico el MERCOSUR ha sido el interlocutor de mayor peso con el que ha tenido que tratar los EEUU en las negociaciones hemisféricas. Pero, además, por su menor dependencia en el mercado del NAFTA y la participación importante en su comercio exterior e inversiones de otras regiones -principalmente la Unión Europea-, el MERCOSUR tiene un menor interés relativo en la consecución del ALCA. En realidad, el ALCA, que se presenta como un área de libre comercio, constituiría un esquema discriminatorio contra países o regiones que se cuentan entre los mejores clientes del MERCOSUR.

Asimismo, recuérdese que aquellos obstáculos de mayor peso al acceso al mercado estadounidense son los que castigan particularmente a los países del MERCOSUR (por ejemplo, la soja es producto de exportación decisivo de este conjunto de países, habiendo sido un cultivo que ha recibido un apoyo masivo en subsidios gubernamentales, en EEUU, en los últimos años). Por último, como países con un desarrollo industrial más completo -sobre todo sus dos integrantes de mayor tamaño- existen claros intereses contrarios a la abolición de barreras frente a los más poderosos competidores estadounidenses.

Ahora bien, en los comienzos de las negociaciones del ALCA, el MERCOSUR -que acababa de ser constituido- atravesaba por un período de auge, signado por la expansión económica de Brasil, su mayor miembro, a partir de la aplicación exitosa del Plan Real (iniciado a mediados de 1994 y que lograra terminar con una altísima inflación). Sin embargo, desde 1998 en adelante, la crisis internacional que terminó resultando en una fuerte devaluación de la divisa brasileña, ha mellado la percepción de las ventajas que el MERCOSUR brindaba a los otros países miembros, incluso para la Argentina, antes de la devaluación del peso ocurrida a comienzos de 2002. Aunque difícilmente justificable, la percepción creciente en este país y en el Uruguay, era que el MERCOSUR había dejado de ser un esquema beneficioso para su futuro económico. En el caso de la Argentina, por cierto, esa percepción no encuentra fundamento en los hechos. Argentina, aún con la devaluación del real, por un lado, y, por el otro, el mantenimiento de su paridad fija, había continuado teniendo un balance comercial positivo con Brasil y el MERCOSUR, cuando se trata de un país deficitario en, prácticamente, todo el resto del mundo, área por área. Y, además, casi 30% de sus exportaciones se dirigían a la zona, en algunos casos de productos que difícilmente pudieran ser colocados en otros mercados -la industria automotriz- o de otros como el trigo que encuentra un mercado casi cautivo en condiciones altamente más favorables que en otros casos.

Ahora bien, al constituir una unión aduanera, el MERCOSUR ha negociado en forma más o menos unificada dentro del ALCA, incluso comenzando por lograr que fuera reconocido como tal por los interlocutores estadounidenses. Pero, las crisis recientes han redundado en "perforaciones" sucesivas del arancel externo común e incluso han conducido a muchos a plantearse que se debería reformular el MERCOSUR como mera área de libre comercio. Tal condición le devolvería a sus países miembros la autonomía de formulación de su política arancelaria y, más específicamente, su capacidad propia de negociación de acuerdos comerciales a Chile.

Es en ese contexto en el que se produce la iniciativa de Uruguay y que en la Argentina, en medio de una crisis financiera -y de una recesión que ya duraba más de tres años- se levanten voces desde el sector privado y desde el sector gubernamental a favor de una estrategia tal.

De profundizarse este proceso, se daría con alguna probabilidad que el mecanismo de constitución del ALCA, procediera de conformidad con el denominado modelo del "centro y los radios" ("hub and spoke model") por el que EEUU se convertiría en el "centro" de un conjunto de acuerdos de libre comercio bilaterales en la región. Los demás países -al menos temporariamente excluidos- irían perdiendo posiciones en los mercados vecinos a favor de la competencia estadounidense.

Sin embargo, otros factores están actuando en dirección contraria. En primer lugar, el desempeño económico de América Latina en la década de los noventa y, sobre todo, en los últimos cinco años, no ha sido bueno. Las tasas de crecimiento han sido bajas, el desempleo creciente y las crisis internacionales han golpeado una y otra vez a muchas de sus economías. Desde muchos sectores, en consecuencia, ha comenzado un cuestionamiento, de la "apertura" económica así como de otras políticas liberalizadoras adoptadas a fines de los 1980; la negociación del ALCA se vería indudablemente afectada por esta otra "percepción". En segundo lugar, la actual recesión en los EEUU, que algunos aventuran como prolongada, está ya afectando seriamente a aquellos países más ligados a esa economía, en primer lugar, a México que experimenta un rápido proceso de desaceleración económica en estos últimos meses<sup>49</sup>. Y, en tercer lugar, las negociaciones bilaterales como la de Chile, se enfrentan con obstáculos que no parecen fáciles de superar<sup>50</sup>. Por último, como bien lo reflejan los comentarios de muchos estudiosos de ese origen, en EEUU mismo, se viene produciendo un gradual movimiento de rechazo a la liberalización comercial que viene azuzado por la recesión y por la pérdida de puestos de trabajo en la que ha redundado el NAFTA<sup>51</sup>. Es probable que en este clima,

por ejemplo, el Ejecutivo de los EEUU no pueda conseguir el otorgamiento por el legislativo de la atribución para negociar tratados de libre comercio o que la consiga a costa de verse impuesto condicionamientos en el terreno de los derechos laborales o de la protección ambiental que resulten totalmente inaceptables a sus interlocutores<sup>52</sup>.

Esas son las incógnitas que dominan el debate actual acerca de la integración económica y las negociaciones hemisféricas y extra-hemisféricas en América Latina y el Caribe.

---

<sup>49</sup> "Mexico's Economy Expands Just 1.9% as Exports to U.S. Slow Considerably", Wall Street Journal, May 16, 2001 y "Mexico's economic growth rate slows sharply" en Financial Times, May 15, 2001 hacen referencia a que el crecimiento de México en el primer trimestre de 2001 ha caído fuertemente y menciona que, en febrero y marzo, la producción manufacturera ha descendido con respecto a los mismos meses del año 2000. Sólo el gasto de consumo -al igual que en los EEUU- está manteniendo un ritmo reducido de actividad económica.

<sup>50</sup> "Grapes dispute sour US-Chile talks", Financial Times, May 15, 2001, relata como la cuestión de derechos "anti-dumping" a ser aplicado a las uvas chilenas está afectando las negociaciones; las exportaciones de uva chilena a los EEUU suman 270 millones de dólares y constituyen el 60% del total de sus exportaciones de este producto.

<sup>51</sup> Ver, por ejemplo, Economic Policy Institute "NAFTA at Seven; its impact on workers in all three nations", April 2001. Asimismo, encuestas de opinión pública reflejarían que la abrumadora mayoría de los estadounidenses sostiene que los acuerdos comerciales deberían incluir cláusulas de defensa de los derechos de los trabajadores (en una encuesta efectuada por la Universidad de Maryland, así se habría pronunciado el 93% de los encuestados); ver Council of Foreign Relations "Press Briefing Re: Summit of the Americas in Quebec, Montreal", Washington, D.C., April 17, 2001.

<sup>52</sup> El 10/05/2001, en una carta a los legisladores, el presidente de los EEUU propuso que le concedan la atribución de negociar liberalizaciones comerciales. Sin embargo, no ha querido contemporizar con la exigencia de vincular este tema con el de la protección ambiental y de los derechos de los trabajadores. Ver New York Times del 11/05/2001 para una evaluación de las dificultades que enfrentará para obtener el apoyo de un sector del partido Republicano y de una mayoría del Partido Demócrata.

# EVOLUCION DE LA AGENDA ENTRE BOLIVIA, CHILE Y PERU: UNA LECTURA DESDE CHILE

Hernán Gutiérrez B.\*  
Paz Milet\*\*

El análisis de la situación y de las perspectivas de desarrollo del norte de Chile, supone considerar una serie de factores globales junto a otros de alcance más coyuntural, que afectan actualmente el escenario trilateral. Desde esta perspectiva, incorporaremos en este trabajo dos factores que nos parecen esenciales: primero, la complejización de la agenda chileno-peruana y, segundo, las tratativas para la salida del gas boliviano por puertos del Pacífico.

## I. LA AGENDA CHILENO-PERUANA

La llegada del Presidente Toledo al gobierno tuvo un importante significado para la administración del Presidente Lagos. Ya habían existido acercamientos previos, motivados por la calidad de Toledo como máximo representante de la lucha democrática contra Fujimori y debido a que se compartían una serie de ideales políticos. Esto explica en gran medida el que el primer Presidente que realizara una visita de estado al recién asumido gobierno de Toledo, fuera precisamente Ricardo Lagos. No obstante, durante el primer año de gestión del mandatario peruano se han presentado una serie de conflictos de distinto alcance que han complejizado la agenda entre ambos países. Estos se pueden enmarcar en tres ámbitos: la relación entre los estados, la relación entre éstos y los privados y, por último, la relación entre los mismos privados. En este escenario, un conjunto de medidas adoptadas por el gobierno de Lima para promover el desarrollo de la región sureña ha tenido un efecto negativo amplificado sobre las perspectivas de la cooperación e integración entre el sur peruano y el norte chileno.

### I . Discrepancias Interestatales

En el ámbito interestatal se deben diferenciar dos dimensiones, primero la comercial y segundo, la política. En el árca comercial, dos han sido las fuentes de discrepancias en el último tiempo: la "aplicación discriminatoria" por parte

\* Académico Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile.

\*\* Investigadora FLACSO-Chile.

de Perú del Impuesto General de Ventas (18%) a varios productos frutícolas chilenos y la designación de Tacna como zona franca. El gravamen impuesto por Perú, al no afectar a los productos de origen local, constituiría una violación al compromiso de "trato nacional", asumido por Perú en el marco del ACE 38 y ante el artículo III del GATT de 1994.

Respecto al establecimiento de Tacna como zona franca, ha sido de algún modo tranquilizadora la información de que el transporte terrestre de mercadería fue finalmente incorporado al decreto enviado al congreso peruano, pues en un momento se habló del cierre del complejo fronterizo de Santa Rosa y de restricciones para que los productos chilenos y peruanos se comerciaran por vía terrestre. Esto afectaba en gran medida a los pequeños comerciantes del norte chileno y a los tacneños, como así mismo a la pequeña industria ligada a los servicios de transporte. Sin embargo, más allá de su impacto puntual, hay que analizar las reales consecuencias de esta medida en el norte chileno, tanto para la zona franca de Iquique, como para una Arica que, a pesar de las leyes especiales, no ha logrado superar la crisis económica. Más adelante evaluaremos lo que ésta significa en términos del paradigma de modelo de desarrollo regional predominante en los formuladores de política, y sus consecuencias negativas para la consolidación de los espacios de cooperación e integración.

Los otros dos temas que han acaparado la agenda interestal son la posibilidad de que los puertos de uno de los países se constituyan en espacios para la salida del gas boliviano hacia el Pacífico y la compra de los aviones F-16 por parte de Chile.

En relación al primer tema, como es sabido, el gobierno del Presidente Quiroga ha mantenido negociaciones paralelas con los gobiernos peruano y chileno y esto ha generado un fuerte debate al interior de Bolivia, respecto a cual sería la opción más ventajosa. Las tres alternativas que han tenido mayor repercusión en la opinión pública boliviana son la de un manejo trinacional del recurso, con una salida por Arica, como ciudad de soberanía compartida. Esta tesis fue planteada por el ex canciller de Gonzalo Sánchez de Losada, Antonio Aranibar. Las otras dos alternativas son optar por Perú, respondiendo así a la propuesta del Presidente Toledo en orden a desarrollar una alianza estratégica para exportar las reservas bolivianas y las reservas peruanas de Camisea; u optar por la alternativa chilena, sacando el gas ya sea por el megapuerto de Mcjillones o por Patillo en la primera región, alternativa defendida por el Alcalde de Iquique, Jorge Soria, quien ha efectuado inserciones en la prensa, argumentando las ventajas de este puerto. El tema del gas lo abordaremos

con mayor profundidad más adelante en este artículo.

Respecto al anuncio de la compra de los aviones F-16 por parte de Chile, éste no fue bien recibido en Perú, a pesar de que el gobierno chileno había avisado con anterioridad a su contraparte peruana respecto a la posibilidad de esa decisión. Para el gobierno de Perú fue una señal negativa, en el marco de la propuesta del Presidente Toledo de congelar la compra de material ofensivo en la región. Más allá de algunas informaciones que indican que el gobierno peruano está tratando de modernizar sus fuerzas armadas.

Otro punto que puede transformarse en un elemento conflictivo en la relación chileno-peruana, es la definición del límite marítimo. Ciertos sectores peruanos han planteado que si no se aborda este tema a la brevedad, Perú puede perder un extenso territorio a favor de Chile. A estas opiniones se unen las de ciertos académicos y políticos peruanos, que señalan que la resolución de los puntos pendientes del Tratado de 1929 fue realizada con demasiada celeridad por parte de los presidentes Frei y Fujimori y que, por lo tanto, debe ser reconsiderada, posibilidad que en su oportunidad fue descartada por el Presidente Toledo.

En el planteamiento de los distintos temas se evidencia que hay un elemento que cruza transversalmente la agenda peruano-chileno y esta es la *herencia histórica*, la que a pesar de la voluntad política expresada por ambos gobiernos, resurge frente a cualquier divergencia. No obstante, hay algunas señales positivas que demuestran que hay interés por superar las tradicionales dificultades. Ambos gobiernos están desarrollando el proyecto de homologación de sus gastos militares, uno de los principales generadores de desconfianza entre los dos gobiernos, no sin dificultad.

## 2. Vínculos con privados

En lo referente a los vínculos con empresas privadas, dos casos han sido gravitantes durante este último periodo: el caso Luchetti y el caso Aerocontinente. En el primero, los empresarios chilenos están sosteniendo conversaciones directas con las autoridades peruanas para revertir la decisión de la Municipalidad de Lima, que decidió caducarle los permisos de funcionamiento en agosto del 2001.

Mientras tanto, la empresa sigue en el centro de la noticia en Perú, por las declaraciones de Vladimiro Montesinos que afirman que Luchetti habría entregado 2 millones de dólares para financiar la campaña de reelección de

Alberto Fujimori. La empresa chilena ha negado estos cargos y el gerente general en Perú, Salvador Calvo, ha argumentado que la donación al gobierno peruano se limitó a 2.500 módulos de cocinas, avaluados en 213.000 dólares. Estas declaraciones y la decisión de la justicia limeña de rechazar la investigación de los ejecutivos chilenos por corrupción, no han logrado revertir el desprestigio de la empresa chilena en Perú ni los costos económicos que ha implicado la disputa con la Municipalidad de Lima.

Respecto a la situación de Aerocontinente con el estado chileno, la situación se ve bastante complicada. La decisión de la justicia peruana de absolver del cargo de lavado de dinero a Fernando Zevallos, dejó en un mal pie al Consejo de Defensa del Estado chileno (CDE). La tesis que manejan ciertos sectores peruanos es que la acción en contra de Aerocontinente buscó consolidar el monopolio de las aerolíneas chilenas y eso se reafirmaría con la disminución considerable del mercado chileno que manejaba la empresa peruana. El caso ha adquirido mayor presencia en la agenda bilateral, por la decisión de Aerocontinente de demandar al CDE por los perjuicios económicos que provocó el suspender sus operaciones en Chile, en julio del 2001.

La acción de los dueños de la empresa peruana en los tribunales chilenos tuvo una gran repercusión en la prensa de Perú. Lupe Zevallos viajó a Chile acompañada de 40 periodistas, los que fueron ayudados en su misión de rescatar este episodio como una muestra más del conflicto tradicional entre Chile-Perú, por las declaraciones de la Presidenta del CDE, Clara Szczeranski, respecto a que abandonar este caso sería "como que la Esmeralda se rindiera ante el Huáscar" y por la amenaza de bomba que surgió en el aeropuerto chileno, cuando Lupe Zevallos abandonaba el país con su comitiva. A pesar que la justicia chilena no acogería esta demanda por compensaciones, pues existen aún trámites que se están realizando, en la prensa peruana se ha especulado bastante respecto a la posibilidad de esta compensación, que se proyecta a 1.000 millones de dólares, por declaraciones efectuadas por Lupe Zevallos con anterioridad.

El principal riesgo que conlleva la existencia de estos focos de conflicto entre ambos países, es el uso y abuso de ciertos sectores del sentimiento antichileno que persiste en cierto nivel de la sociedad peruana. Esta es una opción real en momentos en que el gobierno del Presidente Toledo tiene un alto porcentaje de desaprobación y en que se encuentra debilitado internamente. En este marco, cualquier tema de política exterior pierde prioridad frente a la política interna y existen las condiciones para reflotar cualquier sentimiento nacionalista y entorpecer los vínculos bilaterales. Estas acciones pueden provenir de cualquier

sector: de un Vladimiro Montesinos deseoso de generar controversias para entorpecer su proceso judicial, o de sectores de oposición, que a pesar de estar participando en el esfuerzo de concertación política, permanentemente buscan debilitar la figura de Toledo y su gestión gubernamental.

## II. EL GAS BOLIVIANO: LA LLAVE HACIA EL PACIFICO

El descubrimiento de grandes reservas gasíferas en Bolivia ha transformado el escenario geopolítico de la región. No sólo porque genera expectativas de desarrollo socio-económico para este país, sino porque además plantea un reposicionamiento de fuerzas hacia el Pacífico. Ya la nación altiplánica está exportando crecientemente hacia Brasil, principal país sudamericano con costa hacia el Atlántico y ahora sólo le falta consolidar un puerto en el Pacífico, para surtir a los mercados mexicano y estadounidense de este elemento.

La gran disyuntiva que se plantea al gobierno boliviano es si la salida del gas hacia el Pacífico, la efectúa por Chile o por Perú. Las negociaciones con ambos países han fluído de manera paralela y ambos gobiernos, han efectuado importantes ofrecimientos al gobierno del Presidente Quiroga. No obstante, en este caso -más que en ningún otro que se haya presentado en el último tiempo- se denota un fuerte entrelazamiento entre los factores de la agenda tradicional o histórica y los de la agenda económica. Tanto así que el propio mandatario boliviano ha señalado que el gas puede constituirse en el principal "canciller boliviano", el que le devuelva su cualidad marítima a este país, mediterráneo desde el fin de la guerra del Pacífico. En el caso de una salida por Perú, los argumentos a favor apuntan a que se mantendría una continuidad altiplánica, la relación ancestral entre el Alto y el Bajo Perú. Mientras en el caso chileno se argumenta que a través del gas, hoy Bolivia enfrenta la oportunidad histórica de terminar con los resabios de la Guerra del Pacífico.

¿Cuál es la verdad que se oculta tras este millonario negocio? y ¿cuales serían las implicancias del gas en las relaciones chileno-bolivianas?, son algunas de las interrogantes que trataremos de responder en este artículo.

Pero, ¿de qué estamos hablando?, ¿cuál es la real capacidad gasífera de Bolivia? De acuerdo con el ex canciller Antonio Aranibar "las reservas probadas, de un total de 4,3 trillones de pies cúbicos en diciembre de 1998, han pasado a 47 trillones, con la casi certeza de que esa cifra subirá en diciembre del 2001 a 56,8 trillones de pies cúbicos"<sup>1</sup>. O sea, el potencial es

enorme. Un tercio de este recurso ya está decidido, por contrato, que sería destinado a Brasil, país que en los últimos años ha experimentado una seria crisis energética. Los otros dos tercios son los que se irían a Estados Unidos y México, a través de la costa del Pacífico, ya sea por puertos peruanos o chilenos. Las presiones en el interior de Bolivia para que el gobierno paceño asuma determinada postura y las teorías que han surgido al respecto son variadas. Van desde la planteada por el ex Canciller Aranibar, con una Arica con soberanía trinacional y con Bolivia, Chile y Perú desarrollando conjuntamente el negocio del gas, hasta la de sectores que optan sin duda por Perú, porque lo ven como un aliado permanente, y otros que decidirían por Chile, fundamentalmente por el potencial económico y por la posibilidad de romper de esta manera con la lógica post guerra del Pacífico.

El gran problema en estos momentos es que el tema del gas se ha enquistado en la contienda electoral y el *timing* no favorece al Presidente Quiroga. Todos los candidatos- sin excepciones- se han referido al tema del gas y ninguno se ha mostrado decididamente a favor de Chile, por los costos políticos que eso les supondría. No obstante, en los círculos cercanos al Presidente Quiroga se entiende que quienes realmente tienen el poder de decisión en estos momentos, son las compañías extranjeras, las que están presionando para una pronta resolución del tema. Así lo reconoce el propio Antonio Aranibar, partidario de una salida trilateral. "...Pero al mismo tiempo, no puedo menos que tomar en cuenta que ese gas es boliviano en la formulación teórica y en su definición constitucional, pero en los hechos y en los momentos de las transacciones comerciales tiene un dueño que no es Bolivia, sino las empresas transnacionales"<sup>2</sup>. Y ese es sin duda un punto a favor de Chile. El consorcio petrolero Pacific, dueño de los pozos, se ha manifestado abiertamente a favor de Chile, pues ha asegurado que los puertos del norte de este país son los más convenientes para realizar la inversión de 6 mil millones de dólares. Sin embargo, persiste la posición en Bolivia de que aún mientras el gas esté en suelo boliviano, existen las condiciones para negociar favorablemente con Chile, más allá de la posición de las empresas.

<sup>1</sup> Antonio Aranibar, "Gas por el Pacífico. ¿Chile o Perú?. La Alternativa: Arica Trinacional". Revista *PULSO Digital*, diciembre de 2001.

<sup>2</sup> Antonio Aranibar en entrevista de Gustavo Guzmán "Gas y una idea trinacional ¿Y si en vez de dos, mejor somos tres?". Revista *PULSO Digital*, febrero 2001.

## 1 . La postura chilena

Chile y Bolivia durante las últimas décadas han buscado distintas alternativas para alcanzar un acercamiento entre ambos países. Vale recordar la alternativa que buscaron Pinochet y Banzer durante la década del 70, en el llamado "Abraza de Charaña". No obstante, después de esta iniciativa la situación entró en un escenario sin grandes variaciones, marcado por el gran logro de la diplomacia boliviana de incorporar el año 1979 el tema de la mediterraneidad en la agenda de la OEA. A partir de ese momento Bolivia recurriría permanentemente a los distintos foros internacionales para plantear su posición, mientras Chile argumentaría que estaba en condiciones de entregar a Bolivia todas las condiciones para acceder al Pacífico, pero sin concesión territorial.

La llegada al poder de Gonzalo Sánchez de Losada pareció señalar una diferencia en este escenario. Sin embargo, en la práctica los logros fueron poco significativos. De acuerdo con los bolivianos, por la falta de decisión del Presidente Eduardo Frei para dar un salto cualitativo en la relación bilateral. Es en realidad al término de la administración Frei, durante la Cancillería de Juan Gabriel Valdés, cuando se inicia un acercamiento más profundo entre Bolivia y Chile. Esta se cristaliza meses después con el diálogo sin restricciones que inician los presidentes Ricardo Lagos y Hugo Banzer.

Chile ha mantenido un diálogo sin restricciones con el gobierno boliviano, desde la administración Banzer. No obstante, la postura del Presidente Lagos ha sido clara. Existe la disposición de entregar todo tipo de posibilidades a Bolivia para acceder al mar, pero sin concesiones territoriales. En este marco, la tesis que se manejaría -según versiones extraoficiales, por el secreto con que han sido manejadas las conversaciones- sería la de la concesión de un terreno por un período de tiempo determinado para que se localizaran ahí las plantas de licuefacción del gas, junto al otorgamiento de una serie de facilidades tributarias y comerciales.

## 2 . ¿ Qué gana Chile?

De acuerdo con los bolivianos muchísimo y por eso dudan de las buenas intenciones de la propuesta chilena. De hecho en recientes encuestas efectuadas en las principales ciudades bolivianas, el 80% de la población se mostró favorable a que el gas salga por el Perú, pues los "usurpadores" chilenos tendrían una doble intencionalidad con este negocio. No obstante, en la práctica, la ganancia de Chile con este acuerdo sería limitada y estaría enfocada

a: dinamizar el norte chileno; generar posibles focos de inversión y fuentes de empleo; y disminuir la dependencia de Argentina, frente a cualquier acción de movimientos violentistas.

En un plano político, la ventaja, básicamente, sería generar un nuevo escenario para la vinculación con Bolivia, marcada por la Guerra del Pacífico y asegurar de esta manera un clima regional más favorable. A pesar que tal como se aprecia en los resultados de la encuesta realizada por FLACSO-Chile, existe en este momento la percepción de que no existiría el peligro de un conflicto armado con nuestros vecinos. Aunque de presentarse, la población encuestada cree que sería más factible en el caso de Perú (ver gráficos 1 y 2).

Las ganancias para Bolivia son variadas, si pensamos en las que ya se han obtenido de la exportación de gas hacia Brasil. De acuerdo con William Torres Armas, estos beneficios serían bastante amplios<sup>3</sup>. Se evidenciaría un aumento del PIB, se facturarían unos 7.000 millones de dólares en los 20 años de duración del contrato, se generarían empleos, se desarrollaría infraestructura a lo largo del gaseoducto, aumentaría la integración con Brasil, aumentaría la expansión de la red de transportes, aumentaría la presencia del gas boliviano en el MERCOSUR y también se incrementaría la atracción de la empresa privada para trabajos de construcción de gaseoductos, transportes de gas, prospección y desarrollo de proyectos. Si esto lo extrapolamos a la posibilidad de acceder al Pacífico -en cualquier condición- y de proveer de gas a los mercados de México y Estados Unidos, los beneficios pueden ser mayores.

Algunos sectores del gobierno boliviano han reconocido que los puertos chilenos son los más adecuados para la salida del gas hacia América del Norte. No obstante, el Presidente Quiroga enfrenta una serie de dificultades para asumir una decisión de este tipo en estos momentos. Primero, está saliendo del gobierno y cualquier decisión apresurada comprometería una próxima candidatura presidencial. Segundo, el tema se ha insertado en la contienda electoral y los actuales candidatos quieren tener ellos la posibilidad de asumir la decisión de ser electos presidentes. Tercero, como ya hemos señalado, hay que considerar la oposición de un porcentaje significativo de la población. Según un reciente sondeo realizado por el sistema nacional de universidades públicas de Bolivia, realizado entre el 15 y el 16 de junio, el 67,3% de los entrevistados se mostró abiertamente favorable a Perú -país que propone los

<sup>3</sup> William Torres Armas "Bolivia: núcleo de distribución y abastecimiento de energía en el Cono Sur en Alberto Zelada" Coordinador. Bolivia Temas de la Agenda Internacional, UDAPEX, PNUD. 2000, página 327.

puertos de Ilo y Matarani- y sólo un 14, 46% prefirió los puertos chilenos<sup>4</sup>.

Para Bolivia el gas ofrece amplias posibilidades, económicas, políticas, pero también de integración, como señala Gustavo Guzmán "El gas natural es para el país la carta que le permitiría integrar a la región sur del país- Tarija, allí donde se encuentra Margarita, Los Santos e Itaú- a la espina dorsal de su desarrollo en los últimos 50 años: la Paz, Cochabamba y Santa Cruz; si Santa Cruz fue la ciudad que más creció en Bolivia en el siglo pasado, el gas puede convertir a Tarija en la capital de mayor crecimiento en las primeras décadas de este siglo; Tarija es, además, la puerta abierta al norte argentino, a Uruguay y Paraguay"<sup>5</sup>. Mientras para Chile, más allá de las ganancias económicas, implica un salto cualitativo en su relación vecinal con Bolivia.

### 3. Las repercusiones para las perspectivas de desarrollo de la región norte de Chile

En esta sección intentaremos una lectura de los principales acontecimientos ya expuestos, a la luz de las perspectivas de desarrollo de la región del norte de Chile. En particular, realizaremos el análisis desde la óptica de las contradicciones que marcan los límites de ésta y que derivan esencialmente de las tensiones que atraviezan la subregión de América del Sur en la que está inserto el norte chileno, y que impiden que se consolide un espacio geoeconómico que sirva de plataforma para el desarrollo.

#### La Macroregión

La tesis de fondo que orienta nuestra mirada<sup>6</sup> es que el gran obstáculo que impide el pleno desarrollo de la región del norte Chile, es la fragilidad del espacio geoeconómico que abarca, como núcleo, a la macroregión que comprende, además, al sur peruano y al occidente boliviano. De esta manera, no se consolidan las condiciones -y confianzas- para que se desarrolle un proceso que se alimente de las complementariedades económicas y de los encadenamientos de las actividades productivas, de manera que generen una dinámica de integración que proyecte a la macroregión hacia los grandes centros de la economía global.

<sup>4</sup> Diario *La Tercera*, 28 de junio de 2002.

<sup>5</sup> Gustavo Guzmán, Margarita, "Itaú y Dos Santos, puro GAS", Revista *PULSO Digital*, diciembre 2001.

<sup>6</sup> Las ideas contenidas en esta sección están desarrolladas de manera más amplia y sistemática en Hernán Gutiérrez y Claudio Rojas, "La Institucionalidad Pública y el Desarrollo Regional: El Caso de la Región del Norte de Chile" (Concepción: Universidad del Bío Bío, *Estudios Regionales*, en imprenta).

Desde una perspectiva geográfica y social, resulta indudable que el norte de Chile está vinculado a la subregión andina, pero esta proyección natural ha estado seriamente fracturada desde el fin de la Guerra del Pacífico por las rivalidades y recurrentes desencuentros entre las tres naciones. Las cíclicas tensiones políticas, a veces alimentadas desde las capitales y otras veces desde las mismas regiones y provincias fronterizas, han impedido que se establezca un régimen de confianzas que permita la explotación racional y provechosa de los recursos naturales, principalmente hídricos, para sustentar el desarrollo de la agricultura y, en menor medida, de la mediana y pequeña minería.

En la última década, los avances se han concentrado en gran medida en el plano de la construcción de una infraestructura vial y portuaria eficiente que permita ampliar la escala del comercio intrarregional e integrar los espacios económicos nacionales, superando las consideraciones de orden geoestratégico que antes prevalecían.

Otro fenómeno relativamente reciente y destacable está constituido por las corrientes migratorias hacia el norte de Chile, estimuladas por la asimetría del crecimiento productivo en los tres países, junto a las incertidumbres políticas en algunos de los casos, particularmente en el Perú. Este fenómeno, en gran medida también propio de la globalización, es potencialmente beneficioso para la construcción de una red poblacional que se proyecte en el tejido social y económico de la macrorregión. Como lo demuestran otras experiencias en el mundo, aún en circunstancias de aguda tensión política y étnica, estas redes pueden transformarse en ejes de integración y de facilitación del intercambio comercial y financiero, pero, en el contexto definido por las tensiones y rivalidades siempre latentes en la macrorregión, éstas han sido percibidas como un nuevo foco de problemas y roces de difícil resolución, tanto en Chile, como en Perú y Bolivia.

A pesar de esta lectura algo pesimista, cabe señalar que la convergencia comercial y productiva inducida por la globalización en el Cono Sur representa la introducción de un nuevo vector de intereses ajenos a la "herencia histórica", que se origina en otros países sudamericanos, e incluso de carácter extrarregional<sup>7</sup> en favor de la consolidación de un espacio de corredores de integración que se extenderían desde el sur de Brasil hasta las costas del

<sup>7</sup> Nos referimos, por ejemplo, a la visión japonesa de las perspectivas del desarrollo regional en base al comercio exterior y la inversión extranjera, expuesta en el *Estudio para la Promoción del Comercio y de las Inversiones para un Desarrollo Equilibrado de la República de Chile* (JICA-CORFO: Santiago, 2001).

Pacífico chileno y peruano. Este escenario emergente ha sido estimulado por el papel creciente del comercio exterior en la dinámica del crecimiento económico nacional, por la sustancial reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias, por las innovaciones tecnológicas que permiten proyectos de integración multimodal de transporte, por la importancia creciente del Este de Asia como mercado de destino de los principales recursos naturales y *commodities* exportados por las economías del Cono Sur y, por último, como resultado de una respuesta política a los desequilibrios regionales del desarrollo económico, principalmente en el Brasil.

Cabe destacar, en relación a este tema, que las agencias internacionales de financiamiento, en especial el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Andina de Fomento (CAF), se han convertido en actores gravitantes, permitiendo no sólo el financiamiento del considerable esfuerzo de inversión que suponen iniciativas de esta naturaleza, sino que también al proporcionar foros de intercambio de información y diálogo que han permitido darle un carácter más técnico a discusiones de gran complejidad política, e incluso, al constituirse en lugares de encuentro para las autoridades políticas de las regiones fronterizas<sup>8</sup>.

Es necesario señalar, sin embargo, que este último fenómeno no tiene una lectura similar en las tres capitales. En particular, el proyecto boliviano de explotación de las reservas naturales de gas en la región sudoccidental de Tarija y las prospecciones para canalizar los recursos hacia el Pacífico con el objeto de exportarlo hacia los Estados Unidos y México, ha contribuido a explicitar una interpretación geoeconómica entre influyentes analistas peruanos que concibe una rivalidad entre un eje andino y un eje del Cono Sur. De acuerdo a esta interpretación<sup>9</sup>, junto a la proyección de la integración física en el Cono Sur, el acercamiento chileno-argentino y la evolución de Chile como inversionista regional, la transformación de Bolivia en una potencia energética regional constituye un cambio fundamental para el Perú.

En primer lugar, ese cambio tiene por efecto consolidar el creciente anclaje de Bolivia en el Cono Sur derivado más de una extraordinaria demanda gasífera del mercado brasileño que de la dependencia del comercio exterior boliviano de los puertos chilenos. Así, la intensidad de la vinculación boliviano-brasileña haría que el *hinterland* continental, fuertemente definido por el oriente

<sup>8</sup> Entrevista con Sergio Bitar.

<sup>9</sup> Tomamos, a modo de ejemplo, las ideas vertidas por Alejandro Deustua en el artículo "Perú, Bolivia y Chile", aparecido en *La República*, el 25 de abril del presente año.

boliviano, esté dominado por el Brasil, debilitando la relación del Perú con Bolivia al desplazar económicamente al altiplano como articulador central de la relación.

En segundo lugar, ese cambio tiene por efecto generar una intensa competencia portuaria peruano-chilena por constituirse en punto de salida del gas tarijeño, introduciendo la posibilidad de un cambio gravitante en la naturaleza geopolítica boliviana y chilena. Éste se traduciría en la recuperación de la "cualidad marítima" boliviana ligada a la atribución de Chile de una "cualidad continental", en la medida en que prosperara la propuesta de una cesión, a título de comodato, de una franja en la costa chilena (presumiblemente en territorios que no hayan pertenecido a Perú) a plazo fijo bajo condiciones de reciprocidad<sup>10</sup>.

De prosperar las negociaciones boliviano-chilenas, de acuerdo a esta interpretación, el Perú tendría que afrontar cambios geopolíticos que debilitarían la relación altiplánica peruano-boliviana y restarían a esa relación un sustento en los puertos de la costa peruana, diluyendo las oportunidades de desarrollo al sur peruano y promoviendo la competencia con Chile en el *hinterland* suramericano.

#### 4. Nuevos desafíos y viejas respuestas

Un segundo problema surge de la vulnerabilidad de los espacios de integración subregional ante la recurrente presencia de estrategias nacionalistas, tanto en la esfera del proyecto nacional de desarrollo, como de las orientaciones estratégicas de los planes de desarrollo regional. Nos referimos directamente a variables como el encadenamiento transnacional de la producción de bienes y servicios, la consolidación de una infraestructura adecuada para la integración de la macroregión y las redes de agentes económicos, a menudo sustentados en redes de carácter étnico.

En nuestro análisis intentaremos una evaluación de los acontecimientos más recientes que han marcado las relaciones entre Chile y Perú en el plano de las inversiones transfronterizas, un eje que ha resultado ser muy dinámico en

<sup>10</sup> Propuesta del vicepresidente del Senado de Chile de estudiar la posibilidad de un enclave boliviano en la Segunda Región a cambio de un emplazamiento en el corazón del centro oeste sudamericano, particularmente en el punto de encuentro entre Bolivia y Brasil, en el río Paraguay, en el sector de Puerto Suárez o Quijarro. *El Mercurio*, 16 de abril de 2002, pág. 6.

otras latitudes del mundo. Nos referimos a los casos ya señalados de las inversiones peruanas en el campo del transporte aéreo, a través de la compañía Aerocontinente, y a las inversiones chilenas en el Perú, en el rubro de la industria alimenticia, por medio de la compañía Luchetti.

Generalizando a partir de ambos casos, se pueden extraer una serie de conclusiones que clarifican las actitudes y percepciones profundas que están arraigadas en las élites peruanas y la fragilidad de las reglas que ordenan los flujos de inversiones entre ambos países. Asimismo, señalan las limitaciones inherentes a las características de este intercambio en lo que se refiere a la naturaleza de los agentes económicos involucrados.

Como ya se ha señalado, en el caso de Aerocontinente, sectores influyentes en el Perú, además de una proporción significativa de la población, atribuyeron la decisión del Consejo de Defensa del Estado de Chile de enjuiciar a sus ejecutivos por presunto lavado de dinero, a un intento encubierto por consolidar el monopolio de las aerolíneas chilenas en el tráfico binacional, pero también en el tráfico hacia terceros países, en particular en Ecuador. En el caso de Luchetti, la empresa chilena hubo de enfrentar la decisión de la Municipalidad de Lima que procedió a caducarle los permisos de funcionamiento en agosto del 2001 por razones ambientales y se vio envuelta en medio de la disputa entre el Alcalde de Lima, Alberto Andrade y el entonces Presidente Alberto Fujimori. En este caso, también, se produjo una rápida politización del problema, agravada por los intentos de los ejecutivos por comprometer a las anteriores autoridades políticas en la solución de la controversia.

Más allá de la casuística, ambos eventos señalan, en primer lugar, que al ser el nivel de las inversiones recíprocas relativamente bajas, y al estar canalizadas esencialmente por conglomerados económicos hacia grandes proyectos estrella, no existe una *masa crítica* que contribuya a diluir el impacto de los conflictos puntuales, en particular en un entorno de gran sensibilidad política en el Perú frente a la agenda que marca sus relaciones con Chile. En segundo lugar, están señalando, además, las deficiencias de los mecanismos de integración económica hasta ahora acordados, al centrarse en la resolución de los temas comerciales de *primera generación* (aranceles y medidas no arancelarias tradicionales) y al no abordar adecuadamente los temas comerciales de *tercera generación*, entre los cuales destacan los mecanismos de resolución de diferencias comerciales y financieras que incentivan el

intercambio de información y la cooperación entre las autoridades<sup>11</sup>. A esto habría que agregar los antecedentes ya expuestos para el caso del proyecto de inversión para la explotación del gas boliviano y que apuntan claramente, en el caso del Perú, a la presencia de una visión geoeconómica de competencia con Chile y con el *hinterland* del Cono Sur.

En el plano netamente comercial, la evolución reciente de las relaciones binacionales también deja al descubierto el predominio de una visión competitiva y de *realismo*<sup>12</sup> económico. A nuestro juicio es muy ilustrativo el conflicto más reciente, esto es el proyecto del ejecutivo limeño de establecer una zona franca en Tacna como herramienta para potenciar el desarrollo de la región y de sus puertos, y para conformar un espacio de negocios que atraiga al comercio boliviano en su búsqueda de salidas por el Pacífico para acceder a los grandes mercados de la Cuenca.

En primer lugar, el proyecto deja al descubierto el predominio de una visión tradicional del desarrollo regional como el resultado de la conformación de polos de desarrollo, a través de la atracción de la inversión extranjera para el crecimiento de la producción industrial orientada a los mercados internacionales y de fomento del comercio bajo esquemas de facilidades tributarias y subsidios a la contratación de la mano de obra. A nuestro juicio, el problema es que no se plantean, al menos en su concepción estratégica, con el objetivo de fomentar y reforzar el comercio intraindustrial que deriva de las precarias cadenas productivas transnacionales. En otras palabras, perjudica el establecimiento y facilitación de los intercambios de carácter fronterizo, particularmente de orden comercial y de servicios de apoyo, correctamente identificada como la primera etapa del proceso de implementación de una visión compartida<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> La empresa Lucchetti solicitó un juicio arbitral en Washington en contra del estado peruano, ante el Centro Internacional de Arreglos de Diferencias Relativas a las Inversiones (CIADI), instancia prevista en el Convenio para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones firmado por Chile y Perú en febrero de 2000. La Municipalidad de Lima, por su parte, desconoce la competencia del CIADI en la causa, aduciendo que no corresponde recurrir al convenio porque el conflicto por la planta se remonta a 1997.

<sup>12</sup> Nos referimos al paradigma realista de las relaciones internacionales, según la cual éstas consisten en relaciones competitivas entre estados que luchan por consolidar sus intereses en un entorno internacional esencialmente caótico y carente de normativa.

<sup>13</sup> Ver, Percy Rodríguez, por salir, "Hacia un Espacio Trinacional de Desarrollo Integrado".

La evidencia más clara de este enfoque *suma cero* es que el proyecto originalmente aprobado por el poder legislativo en Lima contemplaba excluir de las franquicias a los productos que ingresaran por tierra desde Chile a la ciudad de Tacna. Ello, por cierto, repercutiría negativamente en los pequeños empresarios de Arica e Iquique, así como también perjudicaría a importantes sectores tacneños ligados a las actividades de transporte terrestre e intermediación comercial. Aún cuando esta disposición quede finalmente del proyecto, tal como ha sido el caso en el Decreto que envió el ejecutivo peruano al Congreso, se decanta hacia el futuro la competencia entre tres ciudades (Tacna, Arica e Iquique) por captar las rentas, siempre decrecientes en el marco de una progresiva desgravación arancelaria, que derivan de las zonas francas comerciales, a la vez que sus características poblacionales, sus dotaciones relativas de recursos naturales, junto a la lejanía con los principales centros consumidores del continente y de la Cuenca, y sus limitaciones en términos de las capacidades y competencias de la fuerza laboral, excluyen el surgimiento de un polo exitoso de procesamiento industrial orientado a las exportaciones.

A los efectos inhibitorios para el desarrollo regional que derivan de las rivalidades nacionales, tanto en el plano político como económico, habría que agregar, en el caso de Bolivia, los compromisos que derivan de los tratados suscritos y los derechos de Bolivia en materia de tránsito y almacenamiento de mercaderías, y que tienen por efecto introducir incentivos rentistas en el comportamiento económico de varios sectores comerciales altiplánicos, así como desincentivar la inversión en infraestructura portuaria para expandir la escala del intercambio comercial con Bolivia.

En conclusión, se hace más necesario que nunca la consolidación de espacios de diálogo y discusión que permitan avanzar con una visión renovada en la búsqueda de dinámicas integradoras para la macroregión. El ámbito académico debiera ser apropiado para generar una reflexión estratégica capaz de superar los efectos adversos de coyunturas teñidas de conflictos y tensiones. En particular, debiera contribuir decididamente a instaurar un clima de confianzas que permitiera construir una visión común, estructurada en torno a las complementariedades regionales y las sinergias que se pudieran estimular a partir de las cadenas productivas que cruzan a la macroregión. Su objetivo central debiera ser motivar una visión desde las regiones involucradas, con la activa participación de los principales actores de sus sociedades civiles.

# ARGENTINA 2001: EL AÑO QUE VIVIMOS EN PELIGRO

Cristian Fuentes

## I. APRECIACION POLITICA

El 2001 fue para la Argentina un año de inflexión en su historia. La crisis económica llevó a la convertibilidad a un callejón sin salida, ya que ninguna de las fórmulas que intentó el Ministro de Economía, Domingo Cavallo, resultaron como el padre del modelo esperaba.

La recesión se profundizó, convirtiéndose en depresión, la fuga de capitales obligó a congelar los depósitos y la debilidad de la administración del Presidente De la Rúa le impidió hacer frente al desastre, por lo que renunció luego de convocar sin éxito a un gobierno de unidad nacional.

En todo caso, la naturaleza del problema va mucho más allá de un determinado esquema económico, ya que tiene que ver con la política. La solución de fondo es la refundación del Estado, puesto que ya no funciona y sólo mantiene formalmente sus instituciones, pero ningún sector o grupo de la sociedad tiene un proyecto de país que pueda superar la crisis estructural del sistema, por lo que las dificultades se mantendrán mientras no aparezca una alternativa viable en el mediano y largo plazo.

Durante el año, la administración aliancista fue perdiendo aceleradamente coherencia, eficacia y legitimidad, en medio de un deterioro generalizado del nivel de vida de la población y de la representatividad de los partidos políticos.

Así, por ejemplo, en las elecciones parlamentarias de octubre se produjo una fuerte derrota del oficialismo, junto a un aumento significativo de los votos nulos y blancos, producto de la insatisfacción ciudadana con el conjunto de la clase dirigente.

La victoria del justicialismo en el Congreso y de Eduardo Duhalde en la provincia de Buenos Aires, le otorgó poder de veto a la principal fuerza de

---

<sup>1</sup> Cientista Político. Asesor de la Dirección de Planificación del Ministerio de Relaciones Exteriores. Investigador Asociado de FLACSO-Chile.

oposición y levantó una figura lo suficientemente fuerte como para convertirse en opción futura.

Sin embargo, a pesar de que el peronismo pudo mantenerse como el único referente con capacidad de gobernar, sus divisiones internas y la falta de propuestas, le han impedido traducir esas ventajas en una hegemonía clara y segura.

Por su parte, la Unión Cívica Radical quedó en una incómoda posición minoritaria, a la que se agregó el desgaste de haber pertenecido a un gobierno fracasado, sumiéndolo en una crisis que se supone terminal.

Asimismo, el FREPASO perdió apoyo en los comicios parlamentarios y se dividió en tres facciones luego de la caída de De la Rúa. La primera obedece al Jefe de Gobierno de la ciudad de Buenos Aires y pretende construir partido desde lo local, la segunda colabora con la administración duhaldista y la tercera trabaja con la diputada Elisa Carrió, pretendiendo interpretar una línea más progresista.

## II. ECONOMIA

La crisis económica argentina puede explicarse tanto por razones económicas como políticas. El gasto fiscal creció de manera excesiva desde 1995, con el fin de asegurar la reelección de Carlos Menem, siendo cubierto con deuda hasta que una persistente recesión, diferencias monetarias con Brasil que hicieron menos competitivos los productos transandinos y la imposibilidad del Estado de recaudar impuestos, pusieron como obligación reducir significativamente el déficit, sin el consenso partidario requerido, ni la fuerza gubernamental suficiente para imponerlo.

Los sucesivos planes del Ministro Cavallo, caracterizados por medidas destinadas a reactivar los sectores productivos más importantes, no fueron aceptados por los operadores financieros al soslayar el tema del ajuste fiscal, subiendo el riesgo - país y las tasas de interés de manera tal, que el crédito se hizo demasiado caro para seguir dependiendo del financiamiento externo.

Sin otra alternativa que vivir de los impuestos que se recaudan, el Ejecutivo se decidió a implementar una política de déficit cero, pero la rebaja de salarios de los empleados públicos y de las jubilaciones generó huelgas y movilizaciones, sin que las fuerzas políticas demostraran capacidad para levantar propuestas alternativas.

La relación de Argentina con el Fondo Monetario Internacional (FMI) se convirtió en un dato clave para medir la intensidad de la crisis. En efecto, mientras pudo contarse con recursos frescos el modelo continuó funcionando, pero la persistencia de los factores estructurales que afectan a la economía y una actitud más drástica de las autoridades del tesoro norteamericano, terminaron por precipitar la cesación de pagos, el congelamiento de los depósitos y la salida precipitada del gobierno.

De esta manera, el último préstamo del FMI aseguró por un tiempo el pago de las obligaciones en bonos y la defensa del peso ante los especuladores. Sin embargo, disminuir sustancialmente el gasto público, reformar el estado, recortar los salarios, despedir empleados y bajar el aporte del gobierno nacional a las provincias, fue y continúa siendo una tarea que nadie es capaz de afrontar.

Asimismo, la reprogramación de la deuda u "operación canje", fue interpretada por los mercados como un default encubierto, provocando el incremento del riesgo país, de la incertidumbre y de la falta de confianza, sin que pudiera vislumbrarse algún tipo de reactivación en el corto plazo. Además, la baja constante en la recaudación impositiva transformó el déficit cero en una meta imposible y las provincias tuvieron que emitir moneda paralela para cubrir sus gastos.

Finalmente, la incompatibilidad entre la convertibilidad y la política fiscal derivó en el fin del crédito, lo que puso término al modelo basado en el endeudamiento. La fuga masiva de capitales y la negativa del FMI a entregar un préstamo pendiente, puesto que no confiaba en la sustentabilidad del último plan económico del Ministro Cavallo, obligó a establecer el llamado "corralito" bancario, medida que provocó protestas masivas que obligaron a renunciar a Fernando De la Rúa.

### III. FUERZAS ARMADAS

Los militares argentinos se vieron enfrentados a la necesidad de definirse ante la crisis que vive el país, reiterando su subordinación al orden constitucional, soportando al mismo tiempo una fuerte reducción de su presupuesto, debido a las graves dificultades económicas que sufre el país, procesos judiciales por violación a los derechos humanos durante la última dictadura y casos de corrupción que afectaron a importantes ex oficiales.

Las Fuerzas Armadas se mantuvieron como espectadores frente a la crisis económica, política y social que vive la Argentina, negándose a intervenir a

pesar de las facultades que le otorgaba el estado de sitio para restablecer la seguridad interior.

Por su parte, los atentados terroristas del 11 de Septiembre del 2001 impulsaron un debate sobre la posible participación de los institutos armados en la lucha contra el terrorismo, aunque el Ejecutivo reiteró el cumplimiento estricto del marco legal que lo prohíbe, e impulsó la aprobación de la Ley de Inteligencia Nacional, que impide a las instituciones castrenses realizar operaciones de inteligencia interior.

Por otro lado, las capacidades operativas de las organizaciones castrenses se vieron reducidas producto de la recesión y su poca influencia en el sistema político, les impidió ejercer la presión necesaria para satisfacer plenamente sus demandas.

De este modo, los militares tuvieron que reducir en un 13% los salarios, los gastos operativos y de funcionamiento, medida que obligó a licenciar el 75% de los efectivos del Ejército en forma rotativa hasta fin de año, finalizar un mes antes las clases de los institutos de formación de las tres fuerzas, reducir la semana laboral, suspender la incorporación y reemplazo de soldados voluntarios, suspender los ejercicios militares programados con otros países, disminuir el mantenimiento de equipos y extender licencias.

Los Jefes de las Fuerzas Armadas reclamaron que el ajuste fuera parejo con el resto del estado y que se respetara el reajuste de un 3% anual que indica la Ley de Reestructuración Militar, aunque entendían las dificultades que estaba viviendo el país.

Como una posibilidad para ahorrar recursos, el Ministerio de Defensa impulsó un proyecto para fusionar a la Armada y la Prefectura Naval y otro para crear una superfuerza de seguridad que agrupara a la Gendarmería Nacional, la Prefectura Naval, la Policía Aeronáutica y parte de la Policía Federal. Tales iniciativas fueron consideradas inviables y un retroceso para la democracia, por ser contrarias a las normas legales que separan a los militares de la seguridad interior.

Por último, los esfuerzos por concentrar los efectos de los casos de violaciones a los derechos humanos en el personal en retiro y por presentar instituciones renovadas, no dieron resultados concretos, debiendo soportar las Fuerzas Armadas un mayor desprestigio ante la ciudadanía.

## IV. DERECHOS HUMANOS

El año 2001 se destacaron en materia de derechos humanos el juicio por el asesinato del General Carlos Prats y su esposa, el avance en las investigaciones sobre el Plan Cóndor, la cobertura de prensa del procesamiento al General Augusto Pinochet y otros temas relacionados.

La causa por el crimen del ex Comandante en Jefe del Ejército chileno, Carlos Prats, ingresó a una fase resolutive con el rechazo a la petición de prescripción y la mantención de la condena a Enrique Arancibia Clavel, aunque se sobreesió el proceso por asociación ilícita al declararla prescrita. Además, la familia Prats recibió una indemnización del estado argentino, dando cumplimiento a una resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Por otro lado, la jueza María Servini de Cubría pidió el desafuero de Augusto Pinochet, para tomarle declaración como presunto responsable intelectual del homicidio, y solicitó su extradición. Sin embargo, la Corte Suprema chilena resolvió no dar curso al pedido de extradición, puesto que los imputados en el crimen no habían sido procesados, y el senador vitalicio fue sobreesido temporalmente por motivos de salud.

La misma jueza solicitó la extradición de José Zara, Pedro Espinoza, Manuel Contreras y los hermanos Raúl y Eduardo Iturriaga Neumann, siendo ordenado su arresto, filiación y declaración indagatoria. Por su parte, la Corte Suprema de Chile revocó la decisión de primera instancia que otorgaba la libertad bajo fianza al Brigadier Pedro Espinoza y los Generales Manuel Contreras y Raúl Iturriaga Neumann, y otorgó la libertad bajo fianza al Brigadier José Zara.

En una perspectiva similar, la justicia argentina pidió la extradición de Augusto Pinochet, Alfredo Stroessner, Hugo Banzcr y Manuel Contreras, y decretó la prisión preventiva de Jorge Rafael Videla por su presunta responsabilidad en la asociación ilícita conocida como "Plan Cóndor", que se habría dedicado al secuestro, la aplicación de tormentos, homicidios y desaparición forzada de personas en el territorio de los países involucrados.

Como respuesta, la justicia chilena ratificó la detención preventiva de Manuel Contreras y dio un plazo de dos meses al juez argentino a cargo de la Operación Cóndor, para enviar a Chile los antecedentes respecto del pedido de extradición.

Asimismo, se solicitó al Departamento de Justicia de los Estados Unidos que gestione el interrogatorio al ex secretario de estado Henry Kissinger, con el

objeto de determinar que información tenía el gobierno norteamericano sobre la implementación del Plan Cóndor.

El juicio contra Pinochet en Chile fue ampliamente difundido por los medios de comunicación transandinos, los que destacaron las continuas postergaciones del trámite de filiación del senador vitalicio y su sobreseimiento por razones de salud, hecho que se interpretó como producto de una negociación política.

Por su parte, el ex Capitán Alfredo Astiz fue arrestado por su presunta participación en la desaparición de ciudadanos italianos y franceses, pero el Gobierno rechazó el pedido de extradición debido a que los delitos cometidos en el país debían ser juzgados en Argentina.

La justicia internacional continuó sus esfuerzos para castigar a los violadores de derechos humanos en Argentina. Así, los tribunales mexicanos aprobaron someter a juicio de extradición a España, al ex militar argentino Ricardo Miguel Cavallo, identificado como uno de los torturadores de la Escuela de Mecánica de la Armada (ESMA). El Juzgado de Instrucción de la ciudad alemana de Nüremberg, dictó una orden de arresto contra el ex comandante del I Cuerpo del Ejército argentino, Guillermo Suárez Mason, por su responsabilidad en el homicidio de la socióloga Elisabeth Käsemann y el ex marino Adolfo Scilingo fue detenido por el juez español Baltasar Garzón, acusado de la desaparición de ciudadanos españoles durante el último gobierno militar. De igual forma, Alemania, Suecia y Francia solicitaron la extradición de tres ex oficiales por el asesinato de varios ciudadanos de sus países y la participación en otras violaciones a los derechos humanos.

A todas estas peticiones el gobierno argentino respondió según las leyes existentes y negó la legitimidad de cualquier aplicación extraterritorial del derecho, haciéndose merecedor de la crítica de las organizaciones de promoción y defensa de los derechos humanos.

En el ámbito interno, un juez federal declaró inconstitucional las leyes de amnistía que favorecieron a los militares, puesto que la desaparición forzada de personas es un delito de lesa humanidad y, por lo tanto, imprescriptible e inamnistiable.

Por otro lado, organismos de derechos humanos presentaron una denuncia penal contra el Jefe del Ejército, General Ricardo Brinzoni, por la matanza de 17 personas cometida en 1976 en la provincia del Chaco. El Presidente De la Rúa dio su respaldo al titular de la fuerza, como una forma de mantener

cohesionado al Ejército, afectado por estas acusaciones y por la falta de presupuesto.

De igual manera, la justicia federal ordenó la captura del ex almirante Emilio Massera y de cuatro ex represores de la Escuela de Mecánica de la Armada, por apoderarse de bienes de desaparecidos. Massera se negó a prestar declaración y se quejó de ser objeto de una campaña de persecución y venganza, por parte de las organizaciones derrotadas por las Fuerzas Armadas durante la década del 70.

Finalmente, la justicia estimó que el ex Presidente Leopoldo Galtieri y otros militares retirados deberán declarar en una causa por la desaparición de un médico psiquiatra y ordenó el arresto del Coronel retirado Alberto Pedro Barda, que era la máxima autoridad militar en Mar del Plata durante la última dictadura militar.

## V. CASOS DE CORRUPCION

En un país azotado por la corrupción en todos los niveles de la vida política, los casos más destacados fueron el procesamiento de Carlos Menem y de varios de sus ex ministros, y la investigación sobre lavado de dinero realizada por una comisión de la Cámara de Diputados.

Ambos temas se relacionaron entre sí, puesto que se referían a ilícitos cometidos por las mismas personas y sus efectos fueron neutralizados por mecanismos políticos institucionales, prueba del deterioro del estado que afecta a la Argentina.

El juez federal Jorge Urso sometió a proceso y detuvo al ex Presidente Carlos Menem, a su ex cuñado y asesor, Emir Yoma, al ex Ministro de Defensa Antonio Erman González y al ex Jefe del Estado Mayor del Ejército, General Martín Balza, por la causa de contrabando de armas a Ecuador y Croacia, realizado entre 1991 y 1995.

Esta medida se hizo posible cuando quien aparecía como principal inculpado, el ex interventor de Fabricaciones Militares -Luis Sarlenga-, se decidió a colaborar con la justicia, implicando a las autoridades de la época en la exportación ilegal de armamento. De esta forma, el fiscal Carlos Stornelli pudo reunir las pruebas suficientes para acusar de asociación ilícita, a quienes firmaron los decretos que autorizaban tales operaciones y a aquellos que las organizaron.

Por su parte, la defensa sostuvo que Menem era inocente, ya que nunca supo del destino final de las armas, y que la detención del ex Mandatario tendría un origen político, puesto que el Ministro Domingo Cavallo también había firmado los decretos y ni siquiera fue llamado a declarar. Asimismo, se insinuó que Estados Unidos tenía conocimiento del contrabando a Croacia, pues era parte de un plan para ayudar a la independencia de ese país.

El Presidente Fernando De la Rúa negó una supuesta intervención del gobierno, mostrándose siempre dispuesto al diálogo con el partido justicialista, ya que una actitud confrontacional con la principal fuerza de oposición, podría derivar en un bloqueo legislativo.

La detención del General Balza produjo inquietud en el Ejército, debido al deterioro de la imagen institucional y al posible involucramiento de otros oficiales, ya que se sospechaba que episodios como la explosión de la fábrica militar de Río Tercero, pudo haber sido intencional para ocultar pruebas de la salida del país de material bélico.

La justicia argentina pidió la colaboración de varios países para determinar si Menem o algunos de sus funcionarios movilizaron dinero hacia el exterior, logrando ubicar en Suiza cuentas bancarias a nombre del ex Mandatario, de Zulema Yoma y de Zulema Menem.

Por otro lado, Domingo Cavallo declaró haber firmado los decretos de venta de armas porque no advirtió que hubiera nada ilegal en ellos. Además, fue detenido por contrabando de pólvora y armamentos a Croacia y Ecuador el ex Viceministro de Defensa, Carlos Carballo, y el ex Canciller Guido Di Tella quedó libre luego de declarar en la misma causa.

El ex Jefe de Estado recurrió a la Corte Suprema, aprovechando que la mayoría de los jueces fueron nombrados por él. Tal medida surtió efecto, ya que el alto tribunal lo dejó en libertad por estimar que el delito de asociación ilícita no estaba suficientemente probado. Este fallo fue criticado por la opinión pública ya que favoreció a un político severamente cuestionado, deteriorando aún más la fe en las instituciones.

Mientras tanto, el ex Mandatario lanzó su candidatura para el 2003 y reasumió la presidencia del Partido Justicialista. Con respecto a los demás involucrados, el procesamiento de Antonio Erman González fue revocado, el ex Canciller Guido Di Tella no fue procesado por razones de salud mental, falleciendo posteriormente, y recuperaron su libertad el ex General Martín Balza y Emir Yoma.

Como consecuencia del fallo de la Corte Suprema, el juez Jorge Urso comenzó a perder una a una las causas relacionadas con el caso. Así, quedaron en poder de un tribunal penal económico el tráfico de armas y el enriquecimiento ilícito, y se concluyó que la explosión de la Fábrica Militar de Río Tercero fue un accidente, por lo cual su investigación debería seguir a cargo de la justicia cordobesa.

Finalmente, la caída de la administración de Larrouca permitió la detención de Domingo Cavallo, por contrabando de armas, medida que no se había solicitado antes por el cargo que detentaba el ex Ministro.

De igual manera, la Cámara de Diputados formó una Comisión para investigar denuncias de lavado de dinero surgidas desde el senado norteamericano, nombrando a Elisa Carrió como su presidenta. Dentro de las actividades de esta comisión, la justicia suiza se comprometió a averiguar si el ex Presidente Menem o alguno de los funcionarios de su gobierno tenían cuentas secretas en bancos de ese país.

Estados Unidos colaboró con las investigaciones judiciales, entregando cuatro cajas con operaciones bancarias de la cuenta Daforel en el banco MTB de Nueva York, a través de la cual se lavaron coimas de la venta ilegal de armas a Ecuador y Croacia, y del caso IBM-banco Nación, entre otros escándalos.

En tanto, a través de un escrito presentado por su abogado ante el juez Urso, Carlos Menem negó categóricamente ser accionista de la empresa Malloreca, entidad que salió a la luz pública por la denuncia de la diputada Carrió en que señala que Menem y su ex secretario privado Ramón Hernández serían sus dueños y mantendrían 25 millones de dólares en cuentas en The Bahamas and Cayman Trust Bank y Credit Suisse First Boston Bank.

Asimismo, la comisión investigadora de lavado de dinero recibió tres cajas de documentos, enviadas por el senado norteamericano, relacionados con las operaciones de Mercado Abierto S.A., del financista Aldo Ducler, MA Bank de las Islas Caymán y MA Casa de Cambio, empresas acusadas de lavar dinero del Cartel de Juárez, destinado a inversiones inmobiliarias en la Argentina.

La Comisión dio a conocer un preinforme, mencionando casos como el del Banco República de Raúl Moneta, la mafia del oro, IBM-Banco Nación, las inversiones en el país del general paraguayo Lino Oviedo y del ex asesor presidencial peruano Vladimiro Montesinos, el atentado a la AMIA, el grupo Yoma, el Banco Mercurio donde trabajó el asesinado Mariano Perel y la venta ilegal de armas a Ecuador y Croacia.

La metodología usada en este informe recibió fuertes críticas, ya que acusaba sin miramientos al entorno menemista y a varios personajes de la clase política argentina. Por tal razón, la diputada Elisa Carrió renunció a la presidencia de la comisión.

## VI. RELACIONES INTERNACIONALES

Las Fuerzas Armadas chilenas y argentinas mantuvieron una fuerte dinámica integracionista, aunque su ritmo en comparación al año 2000, producto del inicio de un ciclo de menor intensidad en las relaciones bilaterales. Así, continuaron las actividades conjuntas y las visitas de autoridades, pero se observó la falta de ideas nuevas y de pasos más audaces que consolidaran y proyectaran lo mucho que se ha logrado.

Chile y Argentina consolidaron las excelentes relaciones que mantienen en el ámbito de la defensa, destacándose como hito principal la elaboración de un sistema común para comparar gastos, mecanismo que permitirá afianzar la confianza mutua y desactivar cualquier escalada armamentista. En todo caso, la crisis argentina y sus efectos presupuestarios en las Fuerzas Armadas, impidieron avanzar más allá de lo acordado.

Por esta razón, las Fuerzas Armadas de Chile y Argentina determinaron suspender la realización de algunos ejercicios conjuntos, pero acrecentaron las visitas de altos oficiales como el Comandante en Jefe del Ejército chileno a Buenos Aires y el jefe de la Armada argentina, el Director de Educación naval y el Comandante de la Brigada de Infantería de Montaña VIII del Ejército, a Santiago.

Por su parte, el Ministro de Defensa argentino, José Horacio Jaunarena, se entrevistó con su par chileno y descartó que la compra de aviones F-16 para la Fuerza Aérea de Chile, estimule una carrera armamentista. Por otro lado, se realizaron en Buenos Aires el Primer Seminario Sobre Cooperación Militar en Materia de Catástrofes, la X Reunión del Comité Permanente de Seguridad, la Cuarta reunión de Ministros de Defensa y Relaciones Exteriores y el Seminario Taller sobre la iniciativa Cascos Blancos para el Mereosur.

En otro frente, Argentina y el Reino Unido lograron mantener relaciones normales, sin renunciar a sus aspiraciones soberanas en las islas Malvinas. Prueba de ello es que Gran Bretaña levantó su veto para que Buenos Aires fuera designada como sede permanente del Tratado Antártico y se realizaron visitas de importantes autoridades civiles y militares de ambos países.

## II. POLITICA Y DERECHOS HUMANOS

# LOS DESAFÍOS DE UN PROYECTO DE PAÍS\*

Manuel Antonio Garretón M.\*\*

## I. EL SIGNIFICADO DE UN PROYECTO NACIONAL

La gran cuestión de hoy es si los países podrán enfrentarse a la globalización con un proyecto propio y una inserción en bloques más amplios.

En el caso chileno eso significa plantearse la posibilidad de un proyecto o tarea nacional, tal como fueron el proyecto nacional popular, el desarrollo desde el segundo cuarto del siglo pasado, las reformas estructurales en los sesenta y setenta o la recuperación de la democracia en los ochenta y principios de los noventa.

El primer gobierno democrático, de Patricio Aylwin, definió la tarea nacional en términos de "transición a la democracia", y apuntó hacia la idea de un "crecimiento con equidad", manteniendo los equilibrios macroeconómicos y buscando corregir los efectos sociales del modelo. Asimismo, definió un método de negociaciones y acuerdos puntuales que llamó "democracia de consensos". Lo cierto es que ya no se estaba en ninguna transición, ni tampoco hubo, verdaderos consensos. Pero, en todo caso, cualquiera sea la crítica que se haga a estas definiciones por parciales o insuficientes, hay que reconocer que sí hubo metas y orientaciones y que, en esos términos, el gobierno avanzó. Al contrario, cabe recordar que durante el segundo gobierno de la Concertación pese a una muy buena performance económica hasta 1997 y a los importantes avances en términos de obras públicas y de reforma a la justicia y a la educación, en cuanto a proyectos y orientaciones, metas que movilicen energías sociales y culturales, el país fue a la deriva, sin una brújula compartida y, por lo tanto, sin conducción política. En el gobierno de Ricardo Lagos se ha recuperado el liderazgo presidencial. La meta ha sido planteada en términos de ser un país desarrollado en el segundo centenario de la existencia como nación independiente. Sin embargo, tal meta no ha logrado aún plasmarse

---

\* Este artículo es una versión revisada y modificada de una parte del trabajo "El difícil reintento de un proyecto de país. La sociedad chilena a comienzos de siglo", publicado en R. Bouzas, coord. Realidades nacionales comparadas. Fundación OSDE, Buenos Aires, 2002. que contó con la colaboración de Andrea Castro en la recopilación de información.

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

plenamente en un conjunto sistemático y coherente de políticas públicas, ni tampoco pareciera que la totalidad de los actores sociales y políticos se encaminen con claridad en la misma dirección.

Es evidente que ya no puede plantearse la "transición a la democracia y a la economía de mercado" como la problemática chilena ni latinoamericana, como se hizo hace ya más de una década, a comienzos de los noventa. Si la democracia alcanzada es incompleta y de débil calidad, ya no estamos más en situación de transición, sino de la necesidad de una profunda reforma política. Por otro lado, el modelo de economía de mercado neoliberal o "modelo privatizador" está agotado como base de un desarrollo nacional integrado y autosustentable, aquí y en todas partes. El mundo hoy se mueve dificultosamente entre las tendencias globalizadoras y la necesidad de reponer el papel orientador de los estados nacionales y sus alianzas.

Sin volver a la antigua subordinación de la economía a la política, lo que sería prácticamente imposible, cabe pensar en fórmulas alternativas a las actuales, que pasan por devolver al Estado, a nivel nacional y de los bloques supranacionales, un rol dirigente en el desarrollo, estableciendo marcos normativos regulatorios sobre las fuerzas del mercado y asegurando el control ciudadano sobre tales marcos y fuerzas. En otras palabras, sin dejar de reconocer que política y economía son cosas distintas y autónomas, se trata también de introducir los principios éticos de la democracia en el funcionamiento de los mercados. De modo que lo que está en juego en los próximos años es la existencia del país como comunidad, con un sentido colectivo en el que se exprese su pluralidad y diversidad. El proyecto de país, sus formas de convivencia, las identidades que lo constituyen y su inserción autónoma en el mundo globalizado son hoy día la sustancia de la política.

Cinco parecen ser los principales desafíos en el desarrollo de tal proyecto.

## **I . El modelo político: reforma y conducción**

### **a) La cuestión constitucional**

Chile se ha dado constituciones desde muy temprano en su historia independiente. Estas han sido de larga duración desde 1833, y fueron consideradas legítimas por la comunidad nacional, independientemente del modo en que fueron aprobadas. Sus contenidos, cuando perdían legitimidad o debían adecuarse a problemas nuevos de la sociedad, eran reformados

consensualmente. Esta trayectoria fue interrumpida por la Constitución impuesta por la dictadura de Pinochet en 1980. Dicha Constitución no era legítima en su origen, por haberse implantado en un plebiscito fraudulento. Tampoco en su contenido, porque no revelaba ningún consenso nacional básico. Por el contrario, imponía una forma autoritaria de gobierno, se articulaba en torno al principio único de propiedad, definiendo un orden público económico que no podía cambiarse y buscando perpetuar un determinado modelo económico social, le daba poderes de veto a las Fuerzas Armadas, no aseguraba la representación adecuada de mayorías y minorías, restringía la soberanía popular y hacía imposible su modificación. Si la oposición a la dictadura entonces aceptó participar en el plebiscito de 1988 fue, precisamente, porque en la Constitución se consagraba ese mecanismo como la única posibilidad que, eventualmente, permitiría separar a Pinochet del poder e iniciar un proceso de transición a la democracia, con gobiernos elegidos por el pueblo que podrían luego reformar la Constitución íntegramente. Por ello, las negociaciones que la oposición democrática hizo con la dictadura después del plebiscito fueron dirigidas a asegurar, como primer paso, la posibilidad de un gobierno democrático, aunque limitado por el marco institucional.

La Constitución de 1980, en su esencia antidemocrática pese a las reformas introducidas antes y después del primer gobierno democrático, quedó instalada sin otra legitimidad que la de facto. Y la idea de nueva Constitución, de origen y contenido enteramente democráticos, fue siempre denegada por la oposición pinochetista. En tal situación, apenas se pudo intentar introducir algunas reformas a los llamados enclaves autoritarios, en general fracasadas, pero no se puso la cuestión constitucional como centro del debate y movilización de la opinión pública, como sí sucedió en el caso brasileño.

Pero no sólo se trata de una Constitución no democrática, sino que, además, es una Constitución de pésima calidad, que ha llevado a que sea la que mayores cambios ha tenido en la historia de Chile. Esto ha sido recogido por el Presidente Lagos en su primer mensaje presidencial del 21 de Mayo del 2000. En él, afirmaba que, desde ahora e ineludiblemente, debían superarse los enclaves autoritarios de la actual Constitución. Pero que, al mismo tiempo, había que pensar en una nueva Constitución para el siglo XXI, que reflejara un verdadero consenso en torno a lo que constituye al país como comunidad política en el mundo globalizado. Lo que significa repensar no sólo todas las instituciones del Estado y del gobierno, sino también las nuevas formas de ciudadanía.

De modo que la cuestión es no sólo la reforma de la actual Constitución y sus leyes orgánicas (lo que avanza lenta y dificultosamente, sobre todo en lo que se refiere a la inamovilidad de los Comandantes en Jefe, es decir, la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder político y al sistema electoral), sino una transformación más profunda de todo el sistema político-institucional. Mientras la institucionalidad política chilena permanezca presa de las herencias de la dictadura, no sólo la mayoría no podrá gobernar como corresponde y la minoría y los poderes fácticos impondrán un veto permanente, sino que la gente sentirá como inútil su participación y como irrelevante la expresión de la voluntad popular, con lo que la política se irá deslegitimando irreversiblemente. A esta desvalorización y deslegitimación contribuyen también las visiones inmediatistas, en la derecha principalmente, pero también en personeros del gobierno y de la Concertación que se saltan el debate de ideas y que convierten a la política en una suma de ofertas concretas para ganar apoyos inmediatos, totalmente desvinculadas de proyectos que den sentido a la vida de un país, el que nunca podrá ser la pura suma de intereses particulares o aspiraciones y demandas individuales.

#### **b) Los actores políticos**

Como se sabe, el panorama político post-transición está constituido básicamente por dos grandes bloques partidarios, además de otras corrientes de menor gravitación que, debido al sistema electoral vigente, carecen de representación parlamentaria.

El bloque opositor de derecha está conformado por la UDI (Unión Demócrata Independiente), que juega el papel predominante, muy vinculada a la herencia del régimen militar, y por Renovación Nacional, que se inició en el período democrático como sector mayoritario pero ha ido perdiendo su fuerza en la medida que se desdibuja su carácter de derecha democrática como resultado del predominio ideológico de la UDI. Este bloque ha ido aumentando su caudal electoral, de la mano de su líder principal (Joaquín Lavín, proveniente de la UDI, ex candidato presidencial que obligó a la Concertación ir a una segunda vuelta en las elecciones de diciembre de 1999), que ha intentado cambiar la identidad pinochetista ligada a la dictadura militar, por la de una fuerza política no confrontativa ni ideológica, que sólo se preocupa "por los problemas de la gente". La "despinochetización" de la convocatoria, sin embargo, no logra superar esta crítica de la política tradicional y la banalización de la política misma, lo que deja a la derecha como una fuerza opositora que solamente capitaliza el descontento con la Concertación, pero que no perfila un verdadero proyecto de mediano y largo plazo.

De modo que, de no mediar errores significativos en la coalición gubernamental, no pareciera que pueda haber cambios importantes en la dirección de la política chilena en los próximos tiempos. Reafirmemos que la Concertación es el gran logro de la transición o democratización política chilena, y la única alternativa de gobierno estable visible, en la medida en que su futuro no dependa de la derecha, sino de su propia capacidad para resolver problemas pendientes.

Es un hecho que, más allá de las divisiones partidarias naturales en una coalición, hay tendencias transversales a los partidos que dificultan la redefinición de un proyecto político que se haga cargo del país, más allá de las tareas pendientes de la democratización política.

Así, hay una visión de derecha en la coalición de gobierno que se distingue de la derecha política opositora tanto en su apoyo a los gobiernos de la Concertación, como en su juicio respecto del régimen militar y del pinochetismo. Es decir, se trata de sectores claramente democráticos pero que comparten, con leves modificaciones, la visión de derecha en materia de modelo socioeconómico y que en parte han buscado constituir nuevos referentes políticos que vayan más allá de la actual división derecha-Concertación.

La segunda visión es la pragmática, caracterizada por la prioridad otorgada al manejo del poder político, la solución puntual de problemas y conflictos, los arreglos y negociaciones coyunturales sin una visión de largo plazo, lo que lleva necesariamente a políticas a veces contradictorias o incoherentes, y a la elaboración de propuestas y proyectos según la correlación de fuerzas y lo que reflejan las encuestas.

La tercera visión es la propiamente progresista o, si se quiere, de izquierda, también presente en todos los partidos. Ella se caracteriza por buscar devolver al Estado su rol dirigente y a la política su carácter central; por una opción preferencial por los sectores populares y más débiles y una orientación hacia una corrección profunda del modelo de desarrollo, que garantice el crecimiento con igualdad, por la búsqueda de verdad, justicia y reparación en todos los casos de violaciones a los Derechos Humanos, el incremento de la participación ciudadana y fortalecimiento de los actores sociales y una mayor identificación con América Latina en la estrategia de inserción en el mundo globalizado. El problema principal de esta visión ha sido la dificultad para ligar estas metas con propuestas de políticas públicas diferentes en muchos de estos campos,

por lo cual queda como una reserva crítica, planteando temas de debate más que proyectos alternativos.

El futuro de la Concertación depende menos de cuestiones ligadas a las luchas interpartidarias que de la elaboración de un proyecto que perfile mucho más la diferencia con las propuestas de oposición, y tenga un sello que corresponda más a la visión progresista que a la de derecha o a la pragmática, que han primado hasta ahora. Ello es lo único que asegurará no sólo el éxito de la actual administración, sino el futuro de la Concertación como coalición de gobierno.

## **2. La cuestión histórico-moral**

La reconstitución del país como comunidad histórico moral pasa por enfrentar los dos grandes estigmas heredados: el primero, que se remonta al inicio de su existencia como país independiente, es la cuestión indígena, principalmente del pueblo mapuche. El segundo se refiere a las violaciones de derechos humanos ocurridas bajo la dictadura militar. Son las dos dimensiones de lo que se denomina la reconciliación -más allá de toda connotación de tipo religioso que quiera dársele al término- que muestran que la solución de los problemas del país tiene que ver mucho más con el modo como se tratan las cuestiones del pasado, que con el intento de clausurarlas. Los conflictos del pasado son básicamente problemas del futuro, sobre los que no cabe dar vuelta la hoja, porque condicionarán nuestro modo de vivir y nuestra calidad como país.

### **a) La cuestión indígena**

El problema de fondo en esta materia no es ni la violencia con que aparece revestido el conflicto últimamente, ni tampoco un asunto de tierras, como lo fue la cuestión campesina de los años sesenta. En efecto, Chile, a lo largo de su historia, se caracterizó por una resolución más institucional de sus problemas, aunque también la salpican irrupciones de violencia política y social, normalmente esgrimida contra los más débiles. Un claro ejemplo de esta última es la violencia sistemática ejercida durante siglos contra los pueblos originarios, donde la nación cívico-institucional avasalló a la étnico-cultural. Lo que hace que, en el caso mapuche, podamos estar ante una violencia ilegal e ilegítima para la nación cívica-institucional, pero que, a los ojos de la nación étnica, aparece como una lucha legítima para reconquistar aquello de lo que fuera despojada. Este primer aspecto le da a las luchas mapuches de hoy un cariz distinto de aquél de las tomas de fundos de los sesenta y comienzos de

los setenta, en las que también participaron las comunidades indígenas. Es que en aquella época, las tomas de tierra iban asociadas a la idea de la "tierra para el que la trabaja", a proyectos políticos de cambio global y a una confianza en tales proyectos, en los que el estado estaba comprometido. Hoy no se trata de una demanda campesina, sino ancestral, étnica, basada no en un principio económico social, sino fundada en una rebeldía ante una injusticia histórica que se busca reparar. No es una lucha por un pedazo de tierra para trabajar, sino de un territorio que les fue arrebatado por la fuerza o el engaño económico. Y esto se acompaña de una profunda desconfianza hacia la clase política y económica, los militares y el Estado, considerados los principales culpables de la depredación que las comunidades indígenas han sufrido. Por supuesto que la historia ha continuado, y que sobre injusticias y despojos se construyeron nuevas realidades, algunas posteriormente legitimadas. Lo que hace más compleja la situación.

No parece haber otra solución posible que sea a la vez justa y estable, sino aquella que abarque simultáneamente cuatro puntos. El primero es la devolución programada de amplios territorios que busque compensar lo quitado al pueblo mapuche, lo que supone dar garantías a derechos individuales de quienes sean afectados por tales devoluciones. El segundo es la cuestión política, que implica en una reforma constitucional que asegure a los pueblos originarios un margen de autonomía en su gobierno, con la elección de sus autoridades, respeto del pluralismo interno, órganos de representación y parlamento propio para determinado tipo de problemas, y cuotas de participación en el Congreso nacional. El tercer punto es el desarrollo de las identidades y patrimonio cultural de los pueblos originarios, incluidos lengua, religión, costumbres y educación. El cuarto se refiere al problema que afecta a la enorme proporción de la población indígena que no vive en sus comunidades históricas, sino en ciudades y pueblos a lo largo del país. Políticas económicas, sociales y culturales focalizadas, participación en los órganos propios de debate y decisión políticas que se generen para estos pueblos, fórmulas de organización social propias, opciones de integración y preservación de identidades dirigidas a estos sectores, forman parte de una política integral respecto del problema indígena. Se trata de buscar solución al más antiguo problema histórico pendiente, aceptando un proyecto de sociedad multinacional reconocida institucionalmente.

## **b) Los Derechos Humanos y la reconciliación**

Respecto de los crímenes y violaciones de derechos humanos bajo el régimen militar, los partidarios y herederos de éste sostienen que, para que haya

reconciliación, todos deben reconocer sus responsabilidades y culpas en el derrumbe democrático de 1973, decretando un empate moral entre víctimas y victimarios. Con razón, desde el lado de las víctimas se señala que hay una diferencia fundamental entre errores políticos y crímenes. Y tales errores han sido reconocidos por la mayoría de la clase política, con excepción de la derecha. Los crímenes, en cambio, no han sido reconocidos, esclarecidos ni castigados en su totalidad debidamente. Mientras no haya verdad y justicia, no podrá haber reconciliación.

Ha habido diversos hitos en cuanto a la reconciliación en esta materia. El primero fue el plebiscito de 1988, que desencadenó el término de la dictadura y la inauguración del primer gobierno democrático en marzo de 1990, luego de las elecciones de diciembre de 1989. Un segundo hito está constituido por las demandas e iniciativas de verdad y justicia que incluyen la Comisión Rettig sobre Verdad y Reconciliación, el juicio y condena a los cabecillas de la DINA (Dirección de Inteligencia Nacional), o la reinterpretación de la ley de amnistía por el Poder Judicial, que ha llevado no sólo a buscar la verdad, sino a abrir procesos en los caso más emblemáticos de crímenes y violaciones cometidas desde el estado y sus aparatos armados. Finalmente, el desencadenamiento de los procesos a Pinochet a raíz de su detención en Londres en 1998, que lleva al desafuero del ex dictador por parte de la Corte Suprema a su regreso a Chile, y la Mesa de Diálogo. Esta última llega a un reconocimiento implícito de la responsabilidad de las Fuerzas Armadas en los crímenes cometidos, las cuales, al cabo de un determinado período, entregaron un informe sobre desaparecidos absolutamente insuficiente y lleno de inexactitudes. Por su parte, el arresto de Pinochet en Londres culminó con su inculpación en Chile y su procesamiento, siendo sobreesido temporalmente el ex dictador por razones médico legales de demencia.

Quedan pendientes, así, tres grandes cuestiones en materia de reconciliación. La primera es la verdad completa, con la información y paradero de los detenidos-desaparecidos. La segunda es la justicia, reparación y castigo de todos los crímenes y violaciones cometidos. Este castigo sólo podría eventualmente atenuarse mediando el reconocimiento y solicitud de perdón público institucional y personal de los involucrados en los crímenes. La tercera cuestión, estrictamente vinculada al punto anterior, se refiere a una dimensión simbólica que tiene que ver tanto con la calidad de la democracia y la convivencia futuras, como con lo que se denomina la reconciliación: el reconocimiento, de parte de un sector de la población civil y de los militares, de los crímenes cometidos. La pretensión de estos grupos de que no hay diferencia entre los errores que cometió la clase política, que originaron la

crisis de la democracia en los setenta, y los crímenes cometidos por la dictadura, será un obstáculo permanente a toda reconciliación, un símbolo de impunidad y un instrumento de deliberación e intervención en política por parte de las Fuerzas Armadas. No habrá, mientras esta visión se mantenga, posibilidad de superación de los enclaves autoritarios. A lo más, habrá soluciones parciales que expresan, sobre todo, la presión de los militares y de sus representantes políticos.

Pero cabe aquí reconocer cierta transformación ocurrida en los últimos dos años, especialmente como secuela de hechos como la detención de Pinochet en Londres, su desafuero como senador vitalicio y su interrumpido procesamiento, los juicios en curso contra él y otros responsables de crímenes y violaciones a los Derechos Humanos, e iniciativas como la Mesa de Diálogo. En efecto, se está más cerca, una vez que se haya completado una renovación generacional, de que las Fuerzas Armadas retomen su identidad histórica, estableciendo su distancia con el régimen militar y sus crímenes. Ello es menos pensable en el caso de la derecha política, cuya identidad básica se constituyó bajo la dictadura, y que siente que cualquier reconocimiento podría significar su autodestrucción.

### 3. El modelo de crecimiento y desarrollo

Es cierto que, en el último decenio, Chile se ha destacado entre sus pares latinoamericanos por ser una notable economía emergente de la región. El desempeño económico ha estado principalmente impulsado por el aparato exportador y, en menor medida, por el consumo interno, habiéndose duplicado el PBI real, en los últimos diez años, mediante vigorosas expansiones en el ingreso promedio y en el consumo. Actualmente, Chile tiene un PBI per cápita de casi cinco mil dólares anuales y un PBI real per cápita (ajustado por el poder adquisitivo) de 9930 dólares. Tiene una esperanza de vida de 75,1 años, un nivel de alfabetización del 95,2%, y uno de los índices de Desarrollo Humano (IDH) más altos de la región, alcanzando en 1998 el mayor de América Latina. Al mismo tiempo, el país ha avanzado con fuerza en la agenda social, habiendo reducido la incidencia de la pobreza y la indigencia. La escolarización en Chile ha tenido avances importantes en la última década, con una media de escolaridad de un 9,3% a nivel nacional, lo que posibilita la generación de condiciones para alcanzar la meta de 15 años promedio para la totalidad de la población en etapa de escolarización, especialmente de los sectores rurales, cuyo promedio es de 6,3 años. Respecto de la sustentabilidad ambiental, pese a su debilidad, existen ciertos avances relativos, particularmente en la

institucionalidad y en los instrumentos de gestión ambiental disponibles. Pero en un marco de presiones económicas sobre el medio ambiente, no se han alcanzado niveles de calidad ambiental ni de recuperación del pasivo ambiental satisfactorios para los ciudadanos.

Hay al menos tres grandes problemas en la dimensión socioeconómica que, de no remediarse, podrían no sólo erosionar el dinamismo del crecimiento, sino que pondrían en peligro los avances realizados y la existencia misma del país como comunidad en el plano social.

#### **a) La naturaleza del modelo**

El primero de estos problemas se refiere al ritmo, tipo y metas del desarrollo económico. Se ha planteado la meta de ser un país desarrollado en el 2010. Pero no está claro si con el ritmo de crecimiento previsto (que tampoco es seguro, debido a cuestiones no siempre manejables de la economía mundial que han llevado a bajar las expectativas drásticamente para los años 2001 y 2002) se podrá llegar a esa meta. Más aún, se entiende por "ser un país desarrollado" alcanzar un nivel de vida como el que hoy tiene España. Pero nada asegura que en diez años ese nivel de vida sea suficiente para considerarse desarrollado. Y es aquí, entonces, donde se plantea el problema de fondo. El modelo de crecimiento del mundo sobre la base del papel principal de las fuerzas transnacionales de mercado y de lo que se ha llamado la nueva economía, ha dejado de ser un modelo de desarrollo. Crecimiento y desarrollo ya no van de la mano, y el problema estructural del empleo es la mejor ilustración al respecto. Esto exige intervenciones directas del Estado y la sociedad en la economía.

Es cierto que en el 2001 se han dado desde el Estado algunas señales interesantes a la preservación de los recursos o a la naturaleza de los fenómenos de desarrollo en el siglo XXI. Ejemplo de las primeras es la ley de evasión tributaria, y de las segundas, los proyectos de convertir al país en un centro para las nuevas tecnologías, así como la constante preocupación por los procesos de integración. Pero, incluso en estos campos, ha habido permanentes contradicciones y ambigüedades, como lo es la ausencia de una reforma tributaria integral y su reemplazo por una fórmula que benefició principalmente a las grandes riquezas y que impuso sólo una alza mínima a los muy bajos impuestos a las utilidades de las empresas. También lo ha sido la ausencia de una intervención innovadora y de largo plazo del Estado, habiéndose ella retardado especialmente en el campo del empleo, y equivocado en materia de compras de armamentos en la medida que responden a presiones de las Fuerzas Armadas y contradicen cualquier política de desarrollo.

El debate abierto por el Presidente en su Mensaje del 21 de mayo del 2000, sobre el tipo de economía y de sociedad del futuro, no tuvo continuidad. En términos operativos, los grandes temas de la agenda económica se redujeron sólo a los de la coyuntura inmediata. Asimismo, la discusión en torno a la naturaleza misma del modelo de crecimiento, basado en exportaciones sin alto valor agregado y con una tasa de desempleo que parece estructural, apenas ha tenido esbozos que muy luego son apagados. Pareciera ser que en todos los ámbitos, las únicas voces que influyen y que fijan incluso la agenda de los organismos públicos, son las de los grandes grupos empresariales, sus organizaciones gremiales y sus medios de comunicación.

## **b) Los actores del desarrollo**

Y éste es precisamente el segundo gran problema no resuelto por el modelo socio-económico chileno: el de los actores del desarrollo. Por un lado, el país vive un permanente clima de guerrilla verbal y también de (in)actividad económica, desatado por los sectores empresariales mencionados, con la amenaza que si no se aceptan exigencias en el plano político (como el término del juicio a Pinochet), económico (como la baja de impuestos), o social (como la ausencia de normativas de protección al mundo sindical), dejarán de invertir. Sin duda que hay excepciones, pero el nivel de ideologización y los intereses desatados de ganancia a toda costa, tan generalizados, hacen que Chile no pueda contar con uno de los motores necesarios del desarrollo económico en el actual modelo de economía, como es una clase empresarial con responsabilidades frente al país, que piense en términos de éste y de su propio papel como agente de desarrollo, en permanente cooperación y relación con el Estado.

Subsiste una cierta timidez respecto del papel más activo del Estado en su capacidad dirigente y movilizadora. Es cierto que, en una economía altamente globalizada como la chilena, en comparación por ejemplo con los socios principales del Mercosur, se hace muy difícil la formulación de políticas económicas activas. Pero también es cierto que, en lo referente al rol regulador e incentivador en la economía, protector en lo social y promotor de áreas indispensables como la investigación o el medio ambiente, salvo en obras públicas, el Estado está aún atrasado y presa de las autolimitaciones que la ideología neoliberal ha impuesto como sentido común. La misma modernización del Estado, aunque ha producido avances interesantes en la informatización y en los niveles de atención al usuario, no ha escapado a la perspectiva de medirse con los indicadores propios del mundo privado o del mercado.

Reinstalar el papel dirigente, regulador y protector del Estado sigue siendo una tarea prioritaria, sin la cual no podrá resolverse el problema de las desigualdades a que haremos mención enseguida.

### **c) Las igualdades socio-económicas**

El tercer problema, se refiere a las consecuencias de la situación económica en el mundo social, que se manifiestan en un relativo estancamiento, especialmente en lo referido al empleo, las igualdades socioeconómicas y la capacidad de acción de los grupos y sectores sociales más afectados. Respecto del empleo, aun cuando se han producido avances indudables, como el seguro de desempleo y la creación de nuevos puestos por parte del estado (una vez más, sin la participación de los empresarios), ya hemos señalado que la cuestión de fondo no ha sido abordada en sus términos reales y de futuro, sin pasar de mutuas recriminaciones sobre las responsabilidades de cada cual en la coyuntura inmediata. Y esa cuestión de fondo, como apuntábamos más arriba, es que hoy el crecimiento ha dejado de ser equivalente a desarrollo, integración social y, por lo tanto, en términos de la OIT, "empleo decente para todos", y que, por lo tanto, deben introducirse ya sea modificaciones al modelo de crecimiento, ya sea acciones complementarias que pueden ser contradictorias con algunas de sus premisas o supuestos, de modo de volver a vincular crecimiento y desarrollo. Mientras esto no se haga, todas las soluciones serán parches efímeros. Y no se ve que este debate, que se plantea en todas partes del mundo (así puede hablarse, por ejemplo, del modelo alemán, del modelo nórdico o del norteamericano), se haya instalado con seriedad en Chile, ni en el gobierno y la Concertación, con algunas salvedades, ni mucho menos en la oposición empresarial y de derecha política. En este sentido, las reformas laborales aprobadas a mediados del 2001, pese a que fortalecen la posición laboral, incluyen concesiones que implicaron, sobre todo, la falta de una visión coherente de lo que el trabajo representa en una sociedad que nunca fue plenamente industrial, pero que ingresa con ese lastre al mundo post-industrial globalizado.

Las desigualdades socioeconómicas son el principal talón de Aquiles de la sociedad chilena. En efecto, la pobreza, al menos en la dimensión estadística, se ha reducido significativamente, pero eso se ha debido principalmente al crecimiento y a políticas sociales eficaces del estado, y no a un proceso redistributivo. Si los pobres son hoy menos pobres, lo cierto es que los ricos son más ricos. Pese a la conciencia de que éste es el principal problema que afecta al país como comunidad social, el debate dirigido por los sectores empresariales y por centros de investigación afines divulgaron la tesis de que

"la pobreza no puede esperar y la igualdad sí", enfatizando que todo debía concentrarse en el crecimiento, que éste proveería igualdad y que cualquier modificación en este sentido perjudicaría la confianza. Este argumento también ha penetrado en ciertos sectores de gobierno, que señalan que la igualdad es consecuencia del crecimiento y que ésta es una discusión cuyo lujo sólo puede darse cuando se tengan tasas de crecimiento sostenido cercanas al 7%. Es decir, nunca. Lo curioso es que desde ambos lados, quizás por razones distintas, se cae en argumentos totalmente reñidos con la realidad histórica, como lo es afirmar una relación positiva entre desigualdad económica inicial y crecimiento económico, suponiendo que, obtenido el segundo, vendría el derrame y se revertiría la tendencia negativa original. Algunos economistas, no propiamente estadistas ni izquierdistas, han llamado la atención sobre este punto, haciendo ver que la relación es inversa a la que se predica: para que haya crecimiento, debe haber mayores tasas de igualdad desde el comienzo. Negando o postergando la necesidad imperiosa de igualdad tanto para el desarrollo económico como para la subsistencia de un país como comunidad, se ha ido desplazando el eje central que distinguía la campaña y el proyecto del Presidente Lagos de todos los demás. Y esto ha sucedido no sólo en el debate propiamente tal, sino en las medidas urgentes y necesarias en esta materia, como lo es principalmente la reforma tributaria.

Uno de los rasgos intrínsecos del modelo socioeconómico de crecimiento es su capacidad de desestructurar toda forma de acción colectiva que no sea la de los poderes fácticos o corporativos empresariales. En este plano, cabe reconocer que, así como el modelo de desarrollo previo, basado en la industrialización y el estado, tenía ciertos defectos que había que corregir desde fuera de él, también este tiene perversiones que forman parte de su naturaleza. En efecto, el modelo económico predominante no favorece, como lo hacían la industrialización y el estado en otras décadas, la creación de bases materiales e institucionales donde puedan constituirse actores sociales que organicen establemente las nuevas demandas. Al desestructurar la acción colectiva, se privilegia sólo la corporativa ligada al poder económico, y se generan acciones defensivas esporádicas. A ello hay que agregar la ausencia de una institucionalidad adecuada, tanto en el sentido de normas y regulaciones como de organización del estado para procesar los conflictos y demandas. El caso de los temas medio ambientales es un ejemplo acuciante. Pero también lo son la descentralización y los conflictos laborales, donde las regulaciones y sistemas arbitrales son resultado de la imposición dictatorial, apenas corregidos durante el período democrático.

La falta de contrapeso entre las organizaciones sociales, especialmente de los sectores más vulnerables, y los actores más poderosos que actúan en la economía, los poderes fácticos, se ha agudizado. Esto hace que los actores sociales debilitados se vean obligados a poner como única tarea de su acción sus propios problemas particulares, dejando a un lado la preocupación por las grandes cuestiones nacionales. Este aumento de su dimensión puramente corporativa se refuerza al no contar con un sistema partidario en el que los sectores sociales se sientan escuchados e incorporados por la clase política, con la excepción de la derecha, que expresa directa y únicamente los intereses empresariales y militares, y del Partido Comunista, sin mayor proyección política, que suma cualquier descontento contra los gobiernos de la Concertación. Todo lo anterior obliga a darle prioridad en el futuro a las tareas de regulación y control político y social del modelo. Ello implica el fortalecimiento tanto de actores sociales y políticos como de la institucionalidad estatal frente al mercado y los poderes fácticos.

#### **4. La transformación cultural**

##### **a) Impunidad y confusión valórica**

Si puede hablarse de una orientación cultural prevaleciente en la sociedad chilena de los últimos veinte años, ella es la impunidad. La falta de responsabilidad para asumir los costos de lo que se hace y la seguridad de que se puede hacer lo que se quiere, sin que ello vaya a ser sancionado cuando se violan las normas morales y de convivencia. Sin duda que el origen de ello es la percepción de que los grandes crímenes cometidos por quienes tomaron el poder a sangre y fuego en 1973 no serán castigados. Por lo tanto, esta orientación irá declinando a medida que efectivamente se vaya avanzando en la sanción de aquellos crímenes.

El modelo socioeconómico vigente refuerza este principio de la impunidad a través del instrumentalismo, la motivación del éxito rápido, el individualismo como base de la acción y la desconfianza de las instituciones y acciones colectivas. Se tiende a promover una actitud de "ganar a toda costa". Mientras se gane, no se repara en los medios, y cuando se pierde, aunque se usen los mismos métodos que llevan a ganar o tener éxito, se castiga. Lo que se expresa también en el ventajismo ("a ver si pasa") por encima de la visión a largo plazo y de la capacidad de sacrificar un bien inmediato por otro más trascendente, pero de más lenta consecución. Ello lleva a la carencia de profesionalismo y a la generalización del "masomenismo" y del carácter "aproximativo" del desempeño. Por otro lado, la incorporación de valores de

eficiencia instrumental para obtener lo que se quiere, para ser "emprendedor", como señalan algunos ideólogos, implica la coexistencia de una capacidad de innovación frente a situaciones inmediatas y un alto nivel de conservadurismo axiológico más profundo, de tipo atávico, reforzado por instituciones como la Iglesia, respecto de principios éticos y modelos de convivencia y comportamiento.

Todas estas orientaciones son funcionales al modelo socio-económico y son por él promovidas. Pero casi todas ellas conspiran contra la conformación de una verdadera sociedad moderna y contra la idea misma de una comunidad nacional que no se reduce al mercado, el consumo y las comunicaciones masivas. Es más, son contradictorias con la memoria histórica de una sociedad no exenta de mediocridad pero que valoró la solidaridad y el esfuerzo colectivo. Y por ello, no logran penetrar enteramente en la conciencia de los chilenos, conviviendo contradictoriamente con otro tipo de preocupaciones como, la búsqueda de la igualdad, la valoración de la educación para ser y no sólo para ganar dinero, la crítica al inmediatismo, el rechazo a una vida chata y sólo orientada por el cálculo del interés, la demanda de un estado activo, la protección de identidades y del medio ambiente, la valoración y nostalgia de acciones colectivas, la búsqueda de un sentido más trascendente.

Así, el rasgo principal es una fusión contradictoria entre estas diversas orientaciones de valor, como forma a la vez de adaptarse y de protegerse contra el avasallamiento del mercado, las comunicaciones y los poderes fácticos.

## **b) La resignificación política**

La política, que fue el cemento cultural de la sociedad chilena, hoy tiende a perder su centralidad en la construcción tanto de la identidad nacional como de las identidades particulares dentro de ella. Y el sustrato o base propiamente cultural es, en otros ámbitos, muy débil. En la economía, donde el crecimiento, el diletantismo y el consumismo reemplazan al desarrollo, el profesionalismo y la producción. En la pretensión de una modernidad "externa" y aparente que no asume su historia, no recorre una trayectoria y no acepta la creciente diversidad de modelos de modernidad existentes hoy día en el mundo. En una "reconciliación" que no quiere reconocer culpas, niega o "cierra" el pasado y busca "dar vuelta la hoja".

Es cierto que por la política y la economía pasa sólo una parte de las identidades personales y colectivas, y que esta se juega más, hoy en día, en los sentidos

de vida individual y social. Es en el modo de enfrentar estos problemas de sentido que se van a constituir principalmente las identidades, pero ello implica un amplio debate y no la mera adaptación a un determinado modelo económico. Pero en esto, el estado y la política son insustituibles, ya no como constructores únicos de identidades, sino generando los espacios en que ellas puedan ir formándose. Porque la identidad nacional no se define de una vez para siempre. Ella es siempre un proceso ininterrumpido en que se combinan tradición, respuesta coyuntural e imaginación prospectiva. Esta es la verdadera base material real de un proyecto nacional y la política es su articuladora indispensable.

## **5. La sociedad chilena y la globalización**

Un quinto ámbito en el que deben definirse nuevos consensos para la formulación de un proyecto nacional es el de la inserción del país en el proceso de globalización. Es evidente que éste ha impactado en la sociedad chilena de una manera más fuerte que en otras partes del continente, entre otros motivos, por su dependencia histórica de los fenómenos externos en todos los planos, pero también por la naturaleza de su economía, más abierta que las otras, en tanto que la apertura y los ajustes se hicieron antes que la globalización se impusiera como el fenómeno central de fin de siglo. La discusión, entonces, no consiste en si hay que globalizarse o no, cosa que ya está ocurriendo independientemente de las voluntades, sino en cómo controlar y orientar este proceso de modo que se limiten sus costos y pueda ser aprovechado como una oportunidad para el desarrollo no sólo económico, sino también social y cultural del país.

### **a) Enfrentando la globalización**

El reconocimiento de la realidad ineluctable de la globalización ha llevado a dos grandes visiones en esta materia. Por un lado, quienes piensan que Chile puede encarar este desafío solo, para lo cual, dada la realidad de su economía ya globalizada en gran parte, debe buscar negociaciones convenientes, con quienes sea y por su propia cuenta. Ello está en la base de las acciones encaminadas a un tratado de libre comercio con los Estados Unidos, con otros países de América Latina y con la Unión Europea. Por otra parte, hay quienes piensan que esta tarea no puede realizarse aisladamente, y que hay que privilegiar la inserción en un bloque regional latinoamericano, para desde ahí, asumir en conjunto las tareas de globalización. Ello está en el origen de las posiciones que privilegian las negociaciones con el Mercosur. A favor de la primera posición y en contra de la segunda juega un papel importante la

cuestión arancelaria, en la que el sistema chileno aparece como incompatible con el de los países que tienen aranceles muy altos, entre otros motivos, porque dependen mucho más de su mercado interno que la economía chilena. A favor de la segunda postura, por su parte, juega también un argumento económico: los potenciales consumidores de productos chilenos de mayor valor agregado no son los Estados Unidos, sino precisamente los países del Mercosur.

La posición oficial de Chile busca combinar ambas visiones, afirmando que se trata de buscar acuerdos de libre comercio con el mayor número de países. De ahí el privilegio, por un lado, a negociaciones bilaterales con los Estados Unidos, Europa, Asia y determinados países de América Latina, y, por el otro, de construir la integración económica, política y cultural con el conjunto de América Latina, y de ahí su participación, aunque no como miembro pleno, en el Mercosur. Es evidente que se navega aquí en campos contradictorios, lo que puede afectar la viabilidad de la estrategia, pese a que pueda ser conveniente o necesaria en el corto plazo, en la medida que la pertenencia a uno genera obligaciones que limitan la acción respecto del otro.

En el fondo de estas opciones, pueden apreciarse dos dimensiones diferentes del problema, cada una de las cuales da origen a diversas posiciones. La primera es la que se refiere fundamentalmente a la cuestión económica, donde juegan un papel fundamental la situación estructural de la apertura y la política de comercio exterior. La segunda se vincula a una visión más compleja de la globalización, en la cual se hace entrar en juego los factores sociales, políticos y culturales y la idea de bloques en el mundo globalizado, geopolíticos y geoculturales y no solo geo-económicos.

## **b) La dimensión económica**

La política de comercio internacional ha sido definida como una "pieza central" en el desarrollo económico de Chile. Dado el tamaño relativamente pequeño del mercado interno, el potencial del crecimiento del país está directamente asociado a una aplicación exitosa del modelo exportador. Este postulado se basa en el hecho de que un 50% del PGB está vinculado al sector externo, superando el 70% si incluimos al sector servicios. Teniendo en cuenta la escasa incidencia de Chile en el comercio mundial (0,3%), la consiguiente dificultad de imponer sus puntos de vista unilateralmente y la diversidad de mercados con los que mantiene intercambios económicos, el gobierno actual ha planteado que "es necesario negociar acuerdos que incluyan la mayor cantidad de temas y disciplinas comerciales con el conjunto de nuestros socios comerciales significativos. Sólo de esta manera, a través de una agregación

de acuerdos comerciales, se podrá obtener un efecto de bienestar neto y neutralizar los potenciales efectos de desviación del comercio". En este contexto, los objetivos de la política internacional son: profundizar la inserción internacional, apertura y liberalización comercial, considerando exigencias de crecimiento y de equidad; combinar la inserción comercial con promoción y protección de inversiones; aprovechar las oportunidades de la globalización y minimizar sus riesgos; favorecer la competitividad y estimular el cambio tecnológico; eumplir con los compromisos internacionales contraídos.

Para realizar estos objetivos, se han usado tres instrumentos de la política comercial. Primero, la apertura internacional unilateral, considerada para un país pequeño una buena política, ya que contribuye a una asignación de recursos más adecuados. El segundo instrumento son las negociaciones multilaterales, que parecen convenientes ya que participan en él los principales países con los cuales Chile comercia. En efecto, a juicio de las autoridades, una negociación en este ámbito representa una buena opción para el país, ya que se beneficia de las concesiones económicas que se intercambien entre sus miembros, independientemente del tamaño y peso relativo y del nivel de desarrollo que ostenta. El tercer instrumento son los Acuerdos de Libre Comercio Bilaterales y Regionales. En la década de los noventa, en un contexto político económico caracterizado por conflictos entre las potencias y por la formación de bloques económicos excluyentes (Nafta, UE, Asia Pacífico, Mercosur, etc.), Chile buscó una forma de proteger y profundizar el esquema de desarrollo adoptado en las últimas décadas como complemento de su política de apertura unilateral, optando por una política activa de acuerdos regionales. Se aspira a poder negociar acuerdos tipo TLC con la mayor parte de los socios comerciales más importantes, con el objeto de acceder a estos mercados en condiciones iguales o mejores que sus competidores y asegurar reglas de juego estables. Asimismo, se busca contar con mecanismos institucionales para la solución de las controversias comerciales, ya que es fundamental, para una economía pequeña, contar con un respaldo claro en materia de normativas internacionales.

Actualmente, el intercambio comercial de Chile se divide en partes prácticamente equivalentes entre América Latina, América del Norte, Europa y Asia, y se han suscrito acuerdos comerciales en todas esas regiones. De esta forma, es el único país de América Latina que ya ha negociado acuerdos comerciales con todos los países de la región, faltando sólo en el hemisferio americano, hacerlo con los países del Caribe y EE.UU. Esto último, incluso, se ha acelerado significativamente después de los atentados terroristas de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington. Hay también una activa

participación en la APEC, foro que se ha revigorizado a partir de la superación de la crisis asiática, y que es crucial en la actual etapa de incertidumbre respecto de los avances que se podrán concretar en el marco multilateral de la OMC. También en este marco, se han legitimado los acuerdos comerciales bilaterales y subregionales, y existe una multiplicidad de negociaciones entre varios de sus principales miembros (Australia, Nueva Zelanda, Singapur, Chile, Corea, Japón, México). Con la Unión Europea se ha iniciado, finalmente, la fase técnica de las negociaciones comerciales, y, a pesar de las reticencias europeas respecto de los ritmos y la amplitud y profundidad de las mismas, Chile aspira a lograr un tratado de libre comercio que incluya el conjunto de temas comerciales (esto es, inversión extranjera, aranceles, servicios), que constituyen los llamados "acuerdos de tercera generación".

En esta perspectiva, la política comercial chilena busca distinguir dos ámbitos: los acuerdos comerciales en los que priman las condiciones de mercado y aquellos donde se privilegian otros aspectos (políticos, estratégicos, culturales). En el primer ámbito, se apunta a negociar y maximizar las oportunidades con los principales socios comerciales, muchos de los cuales son las economías más prósperas y dinámicas a nivel global (Unión Europea, EE.UU., Corea, Japón, los países del ALCA). En el segundo contexto, las negociaciones comerciales son parte de un esfuerzo nacional mayor para alcanzar una integración plena con los países vecinos. Pero se señala que sólo a través de una acción simultánea en ambos ámbitos se pueden desplegar las potencialidades del desarrollo exportador de Chile.

Es evidente que aquí hay una doble prioridad que aparece como una tensión. Por una parte, el tratado con Estados Unidos, y por otra, la presencia en el Mercosur. Cabe recordar que EE.UU. es el primer socio comercial y el principal inversionista extranjero en Chile. En este sentido, algunas de las principales razones para negociar con este país son mejorar las condiciones de ingreso de los productos chilenos en ese mercado, tener reglas claras, establecer mecanismos que permitan defender adecuadamente la posición de los chilenos que comercian en los conflictos comerciales con ese país, lograr mecanismos definidos para la solución de conflictos comerciales, mejorar aún más la calificación de riesgo país para Chile (que es la mejor de la región) y, por ende, atraer más inversiones y generar más empleo, incrementar la productividad de las empresas chilenas, facilitando la adquisición de tecnologías más modernas y a menores precios, incentivar y apoyar una mayor participación de Chile en la llamada "nueva economía", considerando que EE.UU. está a la vanguardia de esta nueva forma de hacer negocios. En el ámbito internacional, se prevé que las negociaciones bilaterales con EE.UU.

Servirán también como un catalizador que dará vigor al proceso de liberalización hemisférica, tanto a escala bilateral como en el marco del ALCA.

Ahora bien, las autoridades chilenas reconocen que el anuncio del inicio de las negociaciones comerciales con EE.UU. y también con la Unión Europea no ha dejado indiferentes a los socios del Mercosur. Pero Chile ha argumentado que, contrariamente a lo que ocurría a mediados de los años '90, el objetivo de esta negociación no es la incorporación al NAFTA, sino un TLC bilateral, tal como se ha negociado ya con Centroamérica, México y Canadá. Pero, más allá de las ventajas económicas inmediatas y sin ignorar los problemas que las negociaciones directas con EE.UU. ocasionan a sus socios del Mercosur, un importante argumento político es que la presencia de Chile en la subregión de América del Norte puede ayudar a evitar que el polo mexicano caiga totalmente bajo la dependencia económica de EE.UU. y, por lo tanto, mantener vigentes los lazos autónomos de México con América Latina y el Mercosur y, más aún, la opción de la integración latinoamericana.

### **c) El Mercosur**

Respecto del Mercosur, la opción es ir a una integración plena en una gran variedad de campos (político, macroeconómico, comercial, cultural, social y laboral, energético, entre otros), lo cual sólo es posible entre países vecinos que comparten, en medida importante, un enfoque político frente a la democracia, el desarrollo y la globalización. Es en este sentido que se señala que aquí la cuestión principal no es el libre comercio ni la unión aduanera, sino una integración de fondo y de horizonte amplio, y que, por lo tanto, no cabe desgastarse en un debate acerca de si se debe priorizar un área geográfica o un socio comercial por sobre otro. Así, Chile se plantea un plan de trabajo que incluye un amplio abanico de negociaciones bilaterales, subregionales y hemisféricas con el conjunto de los socios significativos para el país.

Lo cierto es que, desde que fue firmado el Tratado de Asunción que dio origen al Mercosur, los gobiernos chilenos han buscado que el país participe en este acuerdo. Pero las disparidades existentes entre los países miembro y Chile han impedido la plena integración. Los temas principales de controversia tienen que ver, por un lado, con la cuestión arancelaria, dado que la estructura diferenciada del arancel del Mercosur y su promedio cercano al 15% contrastan con el arancel parejo y cercano al 6% de Chile (a este último no le conviene elevar los aranceles, debido a la estructura de su economía exportadora, y el Mercosur no está en condiciones de bajarlos rápidamente). Por otro lado, para Chile es más fácil y eficaz negociar directamente con terceros que hacerlo

integrado al Mercosur, y esto es incompatible con las normas del bloque, que obliga a sus miembros a negociaciones conjuntas. Además de estos dos aspectos, especialmente sensibles en el último tiempo, se argumenta como dificultades adicionales la inconveniencia para Chile de modificar su política de protección a la agricultura tradicional, con lo que los otros países no desgravarían los productos industriales, las diferencias de institucionalidad económica, la dificultad de coordinación de políticas macroeconómicas, la ausencia de un mecanismo institucional de solución de controversias más allá de la diplomacia presidencial, los diversos enfoques de negociación entre Chile y los otros países, con tradiciones más de libre comercio en el caso chileno y más proteccionistas en el caso de los miembros de Mercosur, y otras diferencias importantes en temas tales como servicios, inversiones, propiedad intelectual, antidumping, etc.

Para las autoridades actuales del gobierno de Chile, la verdadera integración se da entre países vecinos que, además de los intereses económicos, comparten fronteras, valores y proyectos. Esta sería la razón del desecho de Chile de profundizar su inserción en el Mercosur, para lo cual, en el corto plazo, ha buscado asegurar la plena participación del Presidente de Chile en la reunión de Presidentes y la plena participación del país en el mecanismo de coordinación de políticas macroeconómicas y en otras instancias del bloque. También se procura adoptar un mecanismo de seguimiento de la situación, proyectos y perspectivas del Mercosur; analizar la posibilidad de asumir los compromisos que los cuatro miembros han adoptado o vayan adoptando en el futuro, de modo de llevar adelante las vinculaciones "como si Chile fuera miembro" con la excepción de los aspectos referidos al arancel externo común y a las negociaciones económicas con terceros; mantener en estudio la posibilidad de adherir al Mercosur sobre la base de que tal adhesión no quede condicionada a la aceptación de los compromisos sobre arancel y negociaciones con terceros ya mencionados y que aquél supere su estado actual de "unión aduanera imperfecta"; y considerar la posibilidad de proponer la profundización del acuerdo actual con el objeto de convertirlo en un acuerdo de asociación política, económica y social con instituciones estrictamente intergubernamentales.

Estos planteamientos fueron sintetizados por el Presidente Ricardo Lagos en su discurso ante el Parlamento argentino, señalando que si el Mercosur se limitaba a un horizonte de unión aduanera, pasarían muchos años hasta que Chile pudiera encontrarse con los otros socios, una vez que la cuestión de aranceles se hubiera resuelto naturalmente. Pero que, por el contrario, estaría

dispuesto desde ahora mismo a avanzar hacia una verdadera integración económica, política, social y cultural.

Es evidente que no todos, en la sociedad chilena, comparten este punto de vista, y que en el interior mismo de los gobiernos de la Concertación hay posiciones discrepantes, como hemos señalado, que privilegian la relación con los Estados Unidos y un Tratado de Libre Comercio con éste y el desarrollo del ALCA, considerándolos incompatibles con el ingreso al Mercosur. La política del gobierno de Chile de integrarse plenamente al Mercosur presupone que esta incorporación permitirá al país unir fuerzas con socios comerciales con los cuales se tienen afinidades significativas, lo cual potenciaría la capacidad negociadora con terceros mercados y en los foros internacionales. Hay sectores en el país que postulan que esta premisa podría ser cierta en materia política, de seguridad y otras áreas, pero que, de acuerdo a la experiencia de los negociadores económicos, no es aplicable a las negociaciones comerciales y que, en materia económica, la integración plena al Mercosur podría llegar a ser un desastre.

El punto crucial es que las divergencias entre Chile y los otros países del Mercosur no son tanto un problema ideológico, sino de estructuras productivas y orientaciones de desarrollo profundamente distintas, que no se modificarán en el corto plazo. Como hemos indicado, Chile ha basado su crecimiento en el aumento de las exportaciones, mientras que en Argentina y Brasil el mercado interno es fundamental y las exportaciones son relativamente marginales. Asimismo, las divergencias internas en Chile respecto de las estrategias de negociar con EE.UU. y participar en el ALCA en oposición a la que privilegia el Cono Sur, reflejan también intereses y proyectos de inserción en la economía mundial que, aunque también relacionadas con posiciones ideológicas clásicas, no son reductibles a ellas.

#### **d) Más allá de la economía**

Y ello nos lleva a la segunda dimensión de la inserción del país en el mundo globalizado, más allá de la problemática puramente económica. La cuestión de fondo está ligada a la naturaleza de la globalización. Lo más probable es que la inserción de los países no se haga en forma aislada, lo que sólo podría lograr una gran potencia, sino a través de la conformación de grandes bloques, no sólo económicos sino, sobre todo, político culturales. Si es así, nuestra primera hipótesis es que América Latina debiera ser uno de ellos, lo que significa ir mucho más allá de acuerdos de libre comercio, para pensar en una lógica de integración en todos los planos y aspirar a ser uno de los modelos o espacios de modernidad del mundo que se está formando.

A su vez, la integración, es decir, la conformación de un espacio económico, pero sobre todo político cultural, en el mundo globalizado, no puede hacerse de la noche a la mañana y en forma mecánica y automática. Se trata de un proceso gradual en el tiempo, que necesariamente operará por parcialidades. Si se quiere que América Latina constituya un gran bloque en el proceso de globalización, es decir, que signifique un espacio de desarrollo económico común, pero también de desarrollo científico-tecnológico y de industrias culturales, de ciudadanía y sociedad civil fuerte, participativa y diversificada, de interculturalidad, de una institucionalidad laboral y medio-ambiental compartida, etc., entonces hay que ir pensando en subespacios en los que cada uno de estos aspectos vaya realizándose parcialmente y estableciendo lazos con otros subespacios.

Nuestra segunda hipótesis, entonces, postula que la conformación de un gran bloque económico-político-cultural latinoamericano se irá construyendo en torno a tres grandes ejes, más allá de las crisis que hoy puedan apreciarse. Uno es el eje México-Centroamérica. El otro está configurado por los países andinos, que enfrenta la situación más problemática hoy en día. El tercero está constituido por los países del Mercosur, donde Brasil juega una posición preponderante. No tiene sentido de futuro pensar al Mercosur fuera de esta perspectiva. Por eso, la cuestión de la participación chilena en el Mercosur tampoco puede reducirse a las ventajas económicas de corto o mediano plazo, ni a la comparación en este plano con otras alternativas.

Nuestra tercera hipótesis afirma que Chile no tiene más alternativa que formar parte, junto con la Argentina, del conjunto de países cuyo polo es Brasil, y esto, hoy por hoy, es el Mercosur. El rol de Chile no será jamás el de liderazgo, como pretenden ingenuamente algunos, pero sí puede ser crucial como bisagra entre estos tres ejes: acercar México a América del Sur, hacer de interlocutor con la recomposición política de los países andinos a los cuales ha estado históricamente ligado, y jugar junto con Argentina y los otros países el papel necesario de contraparte que impida el aislacionismo brasileño.

En síntesis, pensar la sociedad chilena frente a la globalización es pensarla no sólo como economía o mercado, sino en su inserción en América Latina. Desde este punto de vista, su presencia en el Mercosur parece indispensable. Las estrategias destinadas a ligar la economía chilena a otras áreas pueden ser hoy importantes, pero no debieran nunca desarrollarse al precio de dañar o hacer imposible a largo plazo el objetivo principal de constituir un bloque latinoamericano en el mundo globalizado.

Más allá de los cálculos económicos inmediatos, de las conveniencias de otras alianzas y negociaciones con otros bloques, no hay destino para Chile si no construye su proyecto de país en este contexto. Y su aporte propio será lo que ha sido siempre su única ventaja comparativa histórica: una institucionalidad político democrática que aún le queda por construir.

## CONCLUSION

En los últimos años asistimos a procesos contradictorios, tanto de erosión de lo que quedaba de los componentes del proyecto nacional, popular y democrático (como, por ejemplo, la desaparición sociológica de la clase media y su reemplazo por un agregado de estratos o segmentos, o el reemplazo de los movimientos sociales por opinión pública, poderes fácticos o grupos de presión corporativa), como de recomposición de los jirones que mantienen viva aún la idea de comunidad nacional, como es por ejemplo la recuperación democrática, si bien con una institucionalidad que le quita relevancia y calidad y puede transformarla, a la larga, en una mera formalidad. Algunos celebran este cambio como modernización y mayor libertad de los individuos, sin reparar en que hay también una desmodernización de lo que ha sido la modernidad chilena y a veces su liso y llano reemplazo por la ley del más fuerte o del más oportunista.

El gran problema es, entonces, cómo se reconstituye la idea de una sociedad o comunidad política, frente tanto a las transformaciones estructurales y culturales que provienen de los fenómenos de globalización, como a las herencias del proyecto militar y neoliberal, lo que el regreso a una democracia incompleta no ha resuelto aún. En un plano político, la reconciliación histórico-moral, la igualdad socioeconómica, el papel del Estado y la política y la inserción en el espacio latinoamericano para responder a la globalización, son las cuestiones que deben ser enfrentadas para resolver el problema central de Chile al entrar en el siglo XXI.

## MAYORIA ELECTORAL VERSUS TRIUNFO ELECTORAL\*

Patricio Navia\*\*

Las elecciones municipales del año 2000 -los terceros comicios locales desde 1992- se caracterizaron por dos fenómenos, la expectativa de un efecto de chorro de la impresionante votación del candidato presidencial Joaquín Lavín sobre los candidatos municipales derechistas y la estrategia, adoptada tanto por la Alianza por Chile como por la Concertación, de aprovechar los incentivos de la ley electoral y escoger candidatos "privilegiados" que pudieran permitir obtener un mayor número de alcaldes. En lo que sigue discuto que el "efecto Lavín" es mucho menos notorio de lo que originalmente se esperaba y argumento que la Alianza por Chile fue más exitosa que la Concertación en lograr concentrar el apoyo electoral en sus candidatos privilegiados y así obtener un mayor número de alcaldes que los que habría obtenido de no existir los efectos nocivos del sistema electoral. La efectividad de la Alianza por Chile en transformar su apoyo electoral minoritario en un mayor número de alcaldías permite caracterizar las municipales del 2000 como unas elecciones donde el que ganó más votos no resultó ganador de la contienda electoral. Así pues, las municipales del 2000 nos enseñan que, dada la ley electoral existente para las elecciones municipales, una mayoría electoral no siempre constituye un triunfo electoral.

Las elecciones se realizaron el 29 de octubre del 2000, a escasos 9 meses de la segunda vuelta que llevó a la presidencial al candidato de la Concertación, el socialista Ricardo Lagos. Aquella fue la tercera victoria presidencial consecutiva de la Concertación. Para los comicios de octubre del 2000, la coalición de gobierno se anotó su octava victoria electoral consecutiva, contando comicios parlamentarios y municipales, desde el plebiscito de 1988. Como señala la Tabla 1, los resultados generales avalan la tesis de que la

\* Este artículo le debe mucho a Miguel Ángel López del Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile, con quien he trabajado el tema de las elecciones municipales. Algunas de las tablas fueron producidas por el autor y M. Á. López para otros proyectos. Agradezco también los comentarios de Francisco J. Díaz, Yamil Hadad, Claudia Heiss y Sebastián Saiegh. Agradecimientos también para el Center for Latin American Studies y al Centro del Rey Juan Carlos I de España de New York University por el apoyo económico. Como de costumbre, los errores u omisiones son de exclusiva responsabilidad del autor.

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

Concertación resultó ganadora. Pero como argumento más abajo, fue la Alianza por Chile la que se sintió victoriosa en esta contienda ya que logró aumentar sustancialmente el número de alcaldes electos y derrotar a la Concertación en una serie de comunas de gran tamaño. Las elecciones no siempre las gana aquel que obtiene más votos, sino aquellos que obtienen más escaños. Y en ese sentido, aunque la Concertación logró obtener 168 alcaldías, y la derecha sólo obtuvo 166, la cantidad de chilenos gobernados por alcaldes de la Alianza por Chile es ahora levemente superior a la de los chilenos gobernados por alcaldes de la Concertación. De acuerdo a los datos estimados de población del Instituto Nacional de Estadísticas para 1999, mientras 7.762 millones de chilenos habitan en municipios donde el alcalde pertenece a algún partido de la Alianza, sólo 7.139 millones lo hacen en comunas cuyo alcalde pertenece a algún partido de la Concertación.

**Tabla 1. Resultados de elecciones municipales, octubre de 2000**

| Partido/ Coalición | Número de votos  | %          |
|--------------------|------------------|------------|
| Concertación       | 3.396.274        | 52,1       |
| Alianza por Chile  | 2.612.307        | 40,1       |
| UCCP               | 78.914           | 1,2        |
| PC                 | 273.629          | 4,2        |
| PH                 | 60.624           | 0,9        |
| Ind. y otros       | 93.826           | 1,4        |
| <b>Total</b>       | <b>6.515.574</b> | <b>100</b> |

Fuente: [www.elecciones.gov.cl](http://www.elecciones.gov.cl)

## Sistema electoral para elecciones municipales

El sistema electoral para escoger concejales y alcaldes ha sido modificado en dos ocasiones desde su promulgación meses antes de las elecciones municipales de 1992. Originalmente se determinó que los electores escogerían 6, 8 o 10 concejales dependiendo del número de electores de cada comuna y que los concejales elegirían al alcalde de entre los miembros del concejo comunal. Cada comuna constituye un distrito único y los concejales son electos en listas abiertas, donde los electores escogen sólo un candidato de entre todos los postulantes a concejal. Los escaños al concejo de la municipalidad se asignan por representación proporcional utilizando la cifra repartidora d'Hondt. Los partidos pueden formar pactos nacionales, y dentro de los pactos pueden conformarse a su vez subpactos para la asignación de escaños. Pero los escaños son inicialmente asignados a los pactos y luego, dentro de cada pacto, a los subpactos respectivos. En el diseño original, las elecciones para alcalde eran indirectas, pues los votantes sólo escogían a los concejales y eran luego éstos los que escogían al alcalde de cada comuna.

Debido a los problemas que existieron después de las elecciones de 1992 para que los concejales respetaran los acuerdos alcanzados a nivel nacional por los diferentes partidos y coaliciones y escogieran a los alcaldes de acuerdo a los protocolos firmados por los líderes nacionales de los partidos y coaliciones, el sistema electoral para la elección de concejales y alcaldes fue modificado antes de 1996. Para evitar la indisciplina partidista y reducir el margen de acción a sus concejales electos, los partidos más importantes acordaron una reforma a la ley electoral antes de las elecciones de 1996 que permitió la elección directa de alcaldes en cada comuna si un candidato concentraba una cantidad suficientemente alta de votos. Así, desde 1996, para resultar electo alcalde, un candidato a concejal necesita obtener la mayor votación personal entre todos los candidatos a concejal y pertenecer a una lista que haya obtenido más del 30% de los votos. En caso de que no se den ambas condiciones, el candidato con más votos del partido/coalición más votado será electo alcalde. La Tabla 2 ejemplifica esta distorsión de la ley electoral con tres simulaciones de diferentes resultados electorales para una comuna cualquiera.

**Tabla 2. Simulaciones de votación por comunas de acuerdo a la ley vigente**

| Comuna    | Voto Personal<br>Candidato 1 | Voto Lista<br>Candidato 1 | Voto Personal<br>Candidato 2 | Voto Lista<br>Candidato 2 | Ganador |
|-----------|------------------------------|---------------------------|------------------------------|---------------------------|---------|
| Ejemplo 1 | 35                           | 55                        | 40                           | 45                        | #2      |
| Ejemplo 2 | 40                           | 55                        | 39                           | 45                        | #1      |
| Ejemplo 3 | 25                           | 55                        | 27                           | 29                        | #1      |

*Fuente:* [www.elecciones.gov.cl](http://www.elecciones.gov.cl) y [www.electoral.cl](http://www.electoral.cl)

En la práctica, esta modificación a la ley electoral transformó la elección de concejales en un elemento secundario y muchas veces irrelevante en las elecciones municipales. Ya que existía la posibilidad de que el alcalde fuera electo directamente por los votantes, la elección a alcalde se convirtió en el evento importante de cada elección municipal y la elección de concejales pasó a un distante segundo plano. Debido a que el poder ejecutivo comunal está en manos del alcalde, los incentivos para los partidos eran claros: concentrar el apoyo electoral en candidatos "privilegiados" para así maximizar la probabilidad de escoger un mayor número de alcaldes. Mucho más importante que tener una mayoría de concejales es lograr asegurar la elección del alcalde. Más aún, si un candidato logra concentrar una cifra significativa de votos, con su propia votación dicho candidato puede "chorrear" votos a sus compañeros de lista y así lograr que varios de ellos puedan ser electos concejales.

Así pues, los partidos tienen incentivos para identificar "candidatos privilegiados" que concentren la mayor cantidad de votos y así maximizar la posibilidad de escoger al alcalde. Aunque ese fenómeno ya se dio en forma limitada en las elecciones municipales de 1996, las estrategias diseñadas por las dos grandes coaliciones para las municipales del 2000 respondieron estratégicamente a los incentivos de la ley electoral y buscaron identificar "candidatos privilegiados" en cada una de las comunas del país. Las elecciones del 2000 demostraron que era altamente ineficiente mantener un sistema donde oficialmente se estaba votando por un concejal cuando en la práctica lo único que importaba era la elección del alcalde. Una reciente reforma a la ley electoral ha permitido que para las elecciones municipales del 2004, los electores escojan a alcaldes y concejales por separado. Pero dada la ley electoral en vigencia en octubre del 2000, existieron múltiples ocasiones en que el alcalde electo no perteneció al partido/coalición que más votos obtuvo en la comuna.

## Municipios como entidad administrativa básica

El país está dividido en 13 regiones, 51 provincias y 342 comunas. La Tabla 3 muestra dicha división política. De acuerdo a la ley orgánica respectiva, las comunas con menos de 75 mil electores inscritos escogen 6 concejales, aquellas comunas que tienen entre 75 y 150 mil electores, eligen 8 concejales y las comunas con más de 150 mil electores escogen 10 concejales. Ya que desde 1992 algunas comunas han sido divididas para formar nuevas comunas y debido a que el número de electores inscritos varía de año en año, el número total de comunas con 6, 8 y 10 concejales ha variado desde 1992 hasta el 2000, como indica la Tabla 4.

**Tabla 3. División política del País**

| Región              | Número de Provincias | Número de municipios (1988) | Número de municipios (2001) |
|---------------------|----------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| I. Tarapacá         | 3                    | 10                          | 10                          |
| II. Antofagasta     | 3                    | 9                           | 9                           |
| III. Atacama        | 3                    | 9                           | 9                           |
| IV. Coquimbo        | 3                    | 15                          | 15                          |
| V. Valparaíso       | 6                    | 37                          | 38                          |
| XIII. Metropolitana | 6                    | 51                          | 52                          |
| VI. O'Higgins       | 3                    | 33                          | 33                          |
| VII. Maule          | 4                    | 29                          | 30                          |
| VIII. Bío-Bío       | 4                    | 49                          | 52                          |
| IX. Araucanía       | 2                    | 30                          | 31                          |
| X. Los Lagos        | 6                    | 42                          | 42                          |
| XI. Aysén           | 4                    | 10                          | 10                          |
| XII. Magallanes     | 4                    | 11                          | 11                          |
| <b>Total</b>        | <b>51</b>            | <b>335</b>                  | <b>342</b>                  |

Fuente: INE. En la mayoría de las tablas utilizo sólo 341 comunas, incluyendo a la Antártica como parte de Punta Arenas.

**Tabla 4. Número de comunas y tamaño de los concejos comunales, 1992-2000**

| <b>Indicador</b>                       | <b>1992</b> | <b>1996</b> | <b>2000</b> |
|--|-------------|-------------|-------------|
| Número de municipalidades              | 334         | 341         | 341         |
| # de municipalidades con 6 concejales  | 286         | 292         | 294         |
| # de municipalidades con 8 concejales  | 43          | 45          | 44          |
| # de municipalidades con 10 concejales | 5           | 4           | 3           |

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

## **Predominio histórico de la Concertación y el fenómeno Lavín 1999**

Desde la primera elección de concejales en 1992, la votación de la Concertación ha superado a la de la coalición de derecha en la mayoría de las regiones del país, como muestran las Tablas 5 y 6. Los números en negritas indican que dicha votación fue la primera mayoría relativa en esa región en dicha elección. Así, en todas las elecciones nacionales y locales ocurridas hasta 1999, la Concertación derrotó a la alianza de derecha en cada una de las regiones del país. Pero a diferencia de las elecciones anteriores, en la primera vuelta de la elección presidencial de 1999, el candidato de la Concertación obtuvo la primera mayoría relativa en 8 de las 13 regiones. Claro que para las elecciones municipales del 2000, la Concertación volvió a recuperar su liderazgo al derrotar a la Alianza en 12 de las 13 regiones del país.

Por cierto, esta ventaja de la Concertación también se dio a nivel municipal. En las elecciones parlamentarias de 1993, por ejemplo, la Concertación derrotó a la derecha en 266 de las 335 comunas del país (79%). Para las elecciones municipales de 1996, la Concertación nuevamente derrotó a la coalición de derecha en 232 de las 342 comunas del país. La tendencia de victorias avasalladoras de la Concertación solo se revirtió en las elecciones presidenciales de 1999, cuando el candidato derechista Joaquín Lavín logró vencer en 190 de las 342 comunas.

Tabla 5. Votación de la Concertación por regiones, 1992-2000

| Región        | 1992      | 1993      | 1996      | 1997      | 1999       | 2000      | Promedio<br>1992-2000 |
|---------------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|-----------|-----------------------|
|               | Municipal | Diputados | Municipal | Diputados | Presidente | Municipal |                       |
| Tarapacá      | 40,0      | 48,4      | 64,5      | 51,8      | 44,2       | 51,5      | 50,1                  |
| Antofagasta   | 58,5      | 62,6      | 73,1      | 59,9      | 52,2       | 69,2      | 62,6                  |
| Atacama       | 49,5      | 46,8      | 71,3      | 52,4      | 54,4       | 61,5      | 56,0                  |
| Coquímbo      | 52,3      | 60,9      | 51,2      | 54,5      | 54,7       | 60,8      | 55,7                  |
| Valparaíso    | 50,7      | 50,5      | 50,6      | 50,7      | 42,6       | 48,2      | 48,9                  |
| O'Higgins     | 52,5      | 57,1      | 54,8      | 50,5      | 47,3       | 52,1      | 52,4                  |
| Maule         | 50,9      | 56,9      | 51,3      | 52,9      | 48,5       | 50,3      | 51,8                  |
| Bío-Bío       | 56,0      | 61,5      | 64,1      | 54,0      | 49,3       | 59,0      | 57,3                  |
| Araucanía     | 51,2      | 52,3      | 53,9      | 49,6      | 39,2       | 51,6      | 49,6                  |
| Los Lagos     | 52,8      | 54,7      | 56,6      | 50,2      | 43,4       | 53,7      | 51,9                  |
| Aysén         | 51,6      | 41,5      | 41,9      | 51,5      | 44,9       | 39,9      | 45,2                  |
| Magallanes    | 65,7      | 58,9      | 68,1      | 56,8      | 52,5       | 68,7      | 61,8                  |
| Metropolitana | 54,4      | 54,7      | 54,2      | 47,8      | 46,4       | 48,3      | 51,0                  |

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

Tabla 6. Votación coalición de derecha por regiones, 1992-2000

| Región        | 1992      | 1993      | 1996      | 1997      | 1999         | 2000      | Promedio<br>1992-2000 |
|---------------|-----------|-----------|-----------|-----------|--------------|-----------|-----------------------|
|               | Municipal | Diputados | Municipal | Diputados | Presidencial | Municipal |                       |
| Tarapacá      | 32,6      | 38,7      | 27,7      | 27,3      | 47,2         | 41,3      | 35,8                  |
| Antofagasta   | 22,7      | 30,2      | 19,5      | 31,0      | 39,1         | 24,6      | 27,8                  |
| Atacama       | 28,0      | 41,8      | 21,2      | 33,5      | 37,2         | 31,8      | 32,2                  |
| Coquímbo      | 33,4      | 30,3      | 36,0      | 31,7      | 37,2         | 29,8      | 33,0                  |
| Valparaíso    | 30,2      | 40,3      | 36,1      | 35,6      | 49,2         | 41,1      | 38,8                  |
| O'Higgins     | 30,5      | 35,9      | 30,4      | 21,9      | 45,9         | 35,4      | 33,3                  |
| Maule         | 30,0      | 37,2      | 35,7      | 35,8      | 45,4         | 44,5      | 38,1                  |
| Bío-Bío       | 25,6      | 31,2      | 26,2      | 33,3      | 42,8         | 33,8      | 32,1                  |
| Araucanía     | 33,9      | 42,4      | 37,0      | 44,7      | 54,8         | 44,4      | 42,9                  |
| Los Lagos     | 30,8      | 41,1      | 36,7      | 43,5      | 50,7         | 39,4      | 40,4                  |
| Aysén         | 36,4      | 34,4      | 38,4      | 44,3      | 49,2         | 52,8      | 42,6                  |
| Magallanes    | 22,4      | 35,7      | 29,3      | 36,3      | 40,8         | 27,4      | 32,0                  |
| Metropolitana | 30,0      | 36,7      | 33,3      | 38,3      | 46,1         | 43,9      | 38,1                  |

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

De hecho, lo que caracterizó la política chilena durante los años 90 fue el predominio de la Concertación sobre la derecha (RN-UDI y otros partidos), como indica la Tabla 7. Exceptuando las elecciones presidenciales de 1999, las elecciones chilenas se han caracterizado por el apoyo mayoritario que ha recibido la alianza de gobierno. De ahí que el impresionante nivel de competitividad observado en las elecciones presidenciales de 1999 haya capturado la atención de analistas y haya entusiasmado a los líderes de los partidos de derecha. De ahí también que las elecciones municipales del 2000 hayan adquirido una relevancia especial. Los analistas y líderes de los partidos políticos chilenos esperaban ver si la excelente votación de Joaquín Lavín

tendría un efecto de "chorreo" sobre los candidatos locales de la coalición derechista o si el predominio absoluto de la Concertación observado durante los 90 se volvería a dar en los primeros comicios municipales de la nueva década.

**Tabla 7. Resultados de elecciones parlamentarias y municipales 1992-2000**

| Partido/<br>Coalición   | Municipales<br>1992 | Parlamentarias<br>1993 | Municipales<br>1996 | Parlamentarias<br>1997 | Municipales<br>2000 |
|-------------------------|---------------------|------------------------|---------------------|------------------------|---------------------|
| Concertación            | 53.3                | 55.3                   | 56.1                | 50.6                   | 52.1                |
| Derecha                 | 29.6                | 36.6                   | 32.5                | 36.3                   | 40.1                |
| UCCP                    | 8.1                 | —                      | 2.8                 | 2.0                    | 1.2                 |
| PC                      | 6.6                 | 6.4                    | 5.9                 | 7.5                    | 4.2                 |
| PII                     | —                   | 1.4                    | 1.6                 | 2.9                    | 0.9                 |
| Ind. y otros            | 2.1                 | 0.1                    | 1.1                 | 0.7                    | 1.4                 |
| <b>Total (millones)</b> | <b>6.411</b>        | <b>6.736</b>           | <b>6.301</b>        | <b>5.724</b>           | <b>6.516</b>        |

*Fuente:* <http://www.elecciones.gov.cl> La coalición de derecha cambió de nombre varias veces, llamándose Democracia y Progreso (1989), Participación y Progreso (1992), Unión por el Progreso de Chile (1993), Unión Chile (1996-97) y Alianza por Chile (1999-00), pero siempre estuvo constituida por RN, la UDI y otros partidos menores.

En las elecciones municipales anteriores (1996), la Concertación obtuvo un 56.1% de los votos válidamente emitidos, lo que se tradujo en un control del 57.8% del total de los municipios del país. Debido al complejo sistema electoral que determina la elección del alcalde, la Concertación sólo logró la alcaldía en 197 comunas, aunque la alianza de gobierno superó a la coalición de derecha en 232 comunas. La mayoría de los alcaldes concertacionistas electos pertenecían al PDC, que logró ganar un 31.1% de todas las alcaldías del país en 1996. Los partidos que apoyaron a Ricardo Lagos en las primarias de la Concertación (PS, PPD y PRSD) lograron obtener un 26.7% de los alcaldes, mientras que los partidos de derecha agrupados en Unión por Chile (RN-UDI) obtuvieron un 38.7% de los ediles.

Tabla 8. Alcaldes electos en 1996

| Partido Político             | Número de comunas | %            |
|------------------------------|-------------------|--------------|
| Democracia Cristiana         | 106               | 31,1         |
| Partido Socialista           | 41                | 12,0         |
| Partido por la Democracia    | 34                | 10,0         |
| PRSD                         | 16                | 4,7          |
| <b>Total Concertación</b>    | <b>197</b>        | <b>57,8%</b> |
| Renovación Nacional          | 86                | 25,2         |
| UDI                          | 43                | 12,6         |
| Ind RN-UDI                   | 3                 | 0,9          |
| <b>Total Unión por Chile</b> | <b>132</b>        | <b>38,7%</b> |
| Partido Comunista            | 2                 | 0,6          |
| Partido Humanista            | 1                 | 0,3          |
| UCC                          | 5                 | 1,5          |
| Partido del Sur              | 2                 | 0,6          |
| Independientes               | 2                 | 0,6          |
| <b>Total</b>                 | <b>341</b>        | <b>100</b>   |

Fuente: <http://www.elecciones.gov.cl> y [www.electoral.cl](http://www.electoral.cl)

Ahora bien, las elecciones municipales son diferentes a las elecciones nacionales (presidenciales y parlamentarias) en muchos aspectos. La participación electoral, por ejemplo, tiende a ser mayor en elecciones presidenciales. También se ha argumentado que en los sufragios municipales la preocupación a menudo se centra más en temas cotidianos. Así pues, mientras el estado de la economía (la inflación, el desempleo) son a menudo decisivos en los comicios presidenciales, los temas de administración municipal (educación municipalizada, servicios locales) se convierten en los factores determinantes en las elecciones locales. Por eso es más fácil identificar patrones en las elecciones nacionales (parlamentarias y presidenciales) que en las municipales, pues éstas últimas tienen un carácter mucho más local y más independiente de la situación económica nacional. Pero las elecciones nacionales y municipales también se influyen mutuamente. Si el gobierno nacional pasa por un buen momento, se espera que los candidatos oficiales obtengan buenos resultados en una elección municipal. A su vez, en las elecciones nacionales, los alcaldes en ejercicio se convierten en aliados cruciales para los candidatos de sus partidos al parlamento y la presidencia.

La elección presidencial de 1999 ocurrió tres años después de las últimas elecciones municipales. Aislado todos los otros factores que afectan los resultados de una elección presidencial, era lógico esperar que el candidato de la Concertación obtendría mayor apoyo en comunas donde el alcalde pertenecía a alguno de los partidos que forman la coalición de gobierno o al menos donde la Concertación había obtenido un buen resultado en las

municipales de 1996. Se podía anticipar que, aunque hay muchas otras variables que afectan el voto, debido a la aplastante mayoría que la Concertación había obtenido en el control de las alcaldías del país en 1996, su candidato presidencial Ricardo Lagos contaría con el apoyo técnico necesario en las comunas que tenían alcalde de la Concertación (197 de 341). Pero en la elección presidencial de diciembre de 1999, el candidato ganador Ricardo Lagos obtuvo la primera mayoría sólo en 151 comunas, mientras que el candidato de la Alianza por Chile Joaquín Lavín logró obtener la primera mayoría en 190 comunas. En la segunda vuelta, Lagos logró imponerse en 161 comunas mientras que Lavín obtuvo mayoría absoluta en 180 municipios. En un total de 16 comunas cambió el ganador entre la primera y la segunda vuelta. En 13 comunas Lagos logró revertir los resultados mientras que en 3 comunas Lavín logró imponerse como ganador pese a haber perdido en la primera vuelta.

**Tabla 9. Vencedores en elección presidencial 1999-2000 por comunas**

| Comunas        | Lagos vencedor | Lagos Vencedor | Lavín Vencedor | Lavín Vencedor | Total |
|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-------|
|                | #              | %              | #              | %              |       |
| Primera vuelta | 151            | 44,3           | 190            | 55,7           | 341   |
| Segunda vuelta | 161            | 47,2           | 180            | 42,8           | 341   |

Fuente: <http://www.elecciones.gov.cl> y [www.electoral.cl](http://www.electoral.cl)

Ricardo Lagos obtuvo su mejor rendimiento en primera vuelta en comunas donde el alcalde electo en 1996 militaba en el PS, logrando ganar en un 65.9% de dichos municipios. En las comunas con alcaldes PPD, Lagos logró ganar en un 50% en primera vuelta. Pero donde el alcalde electo en 1996 pertenecía a la DC, Lagos sólo logró superar a Lavín en la primera vuelta en un 45.3% de los municipios. Ya que el PDC tenía la primera mayoría relativa de alcaldes en el país, la ventaja obtenida por Lavín sobre Lagos en los municipios con ediles DC permitió al candidato derechista obtener más votos que Lagos en una mayoría de las comunas del país en la primera vuelta electoral de diciembre de 1999. Lavín también logró un mejor rendimiento en primera vuelta en las comunas donde el alcalde electo en 1996 militaba en alguno de los partidos que forman la Alianza. Como señala la Tabla 10, Lavín logró imponerse en un 67.4% y un 63.4% de las comunas con alcaldes RN y UDI respectivamente.

**Tabla 10. Comunas donde Lagos derrotó a Lavín por militancia del alcalde**

| Alcalde (1996) | Lagos ganador<br>Primera Vuelta | %           | Lavín ganador<br>Primera Vuelta | %           | Total<br>Comunas | %          |
|----------------|---------------------------------|-------------|---------------------------------|-------------|------------------|------------|
| DC             | 48                              | 45,3        | 58                              | 54,7        | 106              | 100        |
| PS             | 27                              | 65,9        | 14                              | 34,1        | 41               | 100        |
| PPD            | 17                              | 50          | 17                              | 50          | 34               | 100        |
| PRSD           | 9                               | 56,3        | 7                               | 43,8        | 16               | 100        |
| RN             | 28                              | 32,6        | 58                              | 67,4        | 86               | 100        |
| UDI            | 15                              | 36,6        | 28                              | 63,4        | 43               | 100        |
| Ind RN-UDI     | 2                               | 66,7        | 1                               | 33,3        | 3                | 100        |
| PC             | 2                               | 100         | 0                               | 0           | 2                | 100        |
| PH             | 1                               | 100         | 0                               | 0           | 1                | 100        |
| UCC            | 1                               | 25          | 4                               | 75          | 5                | 100        |
| Psur           | 0                               | 0           | 2                               | 100         | 2                | 100        |
| Independiente  | 1                               | 50          | 1                               | 50          | 2                | 100        |
| <b>Total</b>   | <b>151</b>                      | <b>44,3</b> | <b>190</b>                      | <b>55,7</b> | <b>341</b>       | <b>100</b> |

Fuente: <http://www.elcciones.gov.cl> y [www.electoral.cl](http://www.electoral.cl)

Pero aunque el control de la municipalidad ayuda a disponer de recursos e infraestructura para apoyar una campaña presidencial, las complicaciones que presenta el sistema electoral por el que se eligen los alcaldes puede llevar a confusiones respecto a la influencia que pueden tener los alcaldes en una elección presidencial. Bien pudiera darse el caso que el alcalde no milite en el partido o coalición que obtuvo más votos en esa comuna en las últimas elecciones y que las preferencias electorales de la comuna no sean las mismas del alcalde. Por eso, corresponde también analizar los resultados globales de la más reciente elección municipal por comunas para determinar en cuántos lugares se mantuvieron las correlaciones de fuerza observadas en los comicios municipales de 1996.

En 206 (124 + 82) comunas del país se mantuvo el orden de preferencias observado en las municipales de 1996. Mientras en 124 comunas el triunfo de Lagos repitió el orden de preferencias observado en 1996, en 82 comunas donde ganó Lavín se mantuvieron las preferencias observadas en 1996. Las 135 (39,6%) comunas que cambiaron su orden de preferencias entre 1996 a 1999 favorecieron mayoritariamente a la derecha. Lavín ganó en 108 comunas donde la Concertación había obtenido más votos que la derecha en 1996. Lagos sólo logró imponerse a Lavín en 27 comunas donde la Unión por Chile (rebautizada como Alianza por Chile en 1999) había logrado más votos que la Concertación en 1996. Esto es, independientemente de la afiliación política del alcalde, Lavín logró mejorar la votación que la derecha había obtenido en los comicios de 1996 en un número sustancial comunas.

**Tabla 11. Concertación v/s Derecha en 1996 y Lagos v/s Lavín en 1999**

| Resultados de 1996     | Lagos > Lavín en 1999 | Lavín > Lagos en 1999 | Total      |
|------------------------|-----------------------|-----------------------|------------|
| Concertación > Derecha | 124                   | 108                   | 232        |
| Derecha > Concertación | 27                    | 82                    | 109        |
| <b>Total</b>           | <b>151</b>            | <b>190</b>            | <b>341</b> |

Fuente: <http://www.elecciones.gov.cl> y [www.electoral.cl](http://www.electoral.cl)

**Tabla 12. Concertación v/s Derecha en 1996 y Lagos v/s Lavín en 1999**

| Resultados de 1996     | Lagos > Lavín en 1999 | Lavín > Lagos en 1999 | Total       |
|------------------------|-----------------------|-----------------------|-------------|
| Concertación > Derecha | 36,4%                 | 31,7%                 | 68,0%       |
| Derecha > Concertación | 7,9%                  | 24,0%                 | 32,0%       |
| <b>Total</b>           | <b>44,3%</b>          | <b>55,7%</b>          | <b>100%</b> |

Fuente: <http://www.elecciones.gov.cl> y [www.electoral.cl](http://www.electoral.cl)

Si el número absoluto de comunas que pasaron de tener mayoría concertacionista en 1996 a darle la primera mayoría a Lavín en 1999 es impresionante (31,7% del total), el peso específico de las comunas donde la Concertación perdió la ventaja que le había logrado a la Alianza en 1996 es aún más sorprendente. Tres de las diez comunas más pobladas del país (Viña del Mar, Valparaíso y Santiago) pasaron de ser concertacionistas en 1996 a dar una primera mayoría a Lavín en la primera vuelta de diciembre de 1999. Y mientras la Concertación sólo logró arrebatarse una comuna con más de 50.000 votantes a la derecha, Joaquín Lavín logró atraer una primera mayoría en 10 ciudades de más de 50.000 votantes que en 1996 le habían dado la primera mayoría a la Concertación.

## Efecto chorreo de Lavín en las municipales del 2000

Pero si en las presidenciales de 1999 Lavín logró mejorar sustancialmente la votación que la derecha había obtenido en las municipales de 1996, ¿logró Lavín "chorrear" sus votos a los candidatos de derecha en las elecciones municipales de octubre del 2000? La evidencia parece indicar que no fue así. Aunque las elecciones presidenciales de 1999 se caracterizaron por la impresionante votación de Lavín, las municipales del 2000 volvieron a reproducir la tendencia observada en las elecciones de los 90. La Concertación obtuvo una votación superior a la derecha en 12 de las 13 regiones del país. De hecho, La Concertación obtuvo más votos que la derecha en 112 comunas donde Lavín había superado la votación de Lagos en 1999. La Alianza por Chile obtuvo más votos que la Concertación sólo en 33 comunas donde Lagos

había derrotado a Lavín en 1999. Esto es, en 196 comunas (57,5%) se mantuvo el mismo orden de llegada en las municipales del 2000 al observado en las presidenciales de 1999. En las 118 comunas donde ganó Lagos y volvió a ganar la Concertación y las 78 comunas donde ganó Lavín y ganó la Alianza por Chile, no hubo cambio de la coalición que obtuvo la primera mayoría relativa. Pero en 112 comunas donde Lavín había derrotado a Lagos y en 33 comunas donde Lagos había derrotado a Lavín se produjo un cambio en el orden de llegada en las municipales del 2000.

**Tabla 13. Cruce de resultados elecciones de 1999 y 2000, 341 comunas**

| Ganador                | Lagos 1999 | Lavín 1999  | Total             |
|------------------------|------------|-------------|-------------------|
| Concertación 2000      | 118 (34,6) | 112 (32,8%) | 230               |
| Alianza por Chile 2000 | 33 (9,7%)  | 78 (22,9%)  | 111               |
| <b>Total</b>           | <b>151</b> | <b>190</b>  | <b>341 (100%)</b> |

Total electores 341 comunas: 8,089 millones.

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

Pero si sólo consideramos las 50 comunas más pobladas (que concentran el 57% de los electores) vemos aún mayor estabilidad que cuando consideramos todas las comunas. Mientras se mantuvo el predominio Lagos-Concertación en 31 comunas, la dupla Lavín-Alianza por Chile salió victoriosa en 8 comunas. En total, 39 comunas (78%) no vieron cambiar la coalición mayoritaria de una elección a otra. De los 11 casos restantes, la Alianza por Chile logró revertir el dominio que había demostrado Lagos en 1999 en 7 comunas mientras que la Concertación recuperó 4 comunas en que Lavín había derrotado a Lagos en diciembre de 1999.

**Tabla 14. Cruce de resultados elecciones de 1999 y 2000, 50 comunas más pobladas**

| Ganador                | Lagos 1999 | Lavín 1999 | Total            |
|------------------------|------------|------------|------------------|
| Concertación 2000      | 31 (62%)   | 7 (14%)    | 38               |
| Alianza por Chile 2000 | 4 (8%)     | 8 (16%)    | 12               |
| <b>Total</b>           | <b>35</b>  | <b>15</b>  | <b>50 (100%)</b> |

Electores 50 comunas más pobladas: 4,675 millones (57% del total).

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

Pero, ¿qué tanto "chorreo" logró producir Lavín a la votación de la Alianza en las municipales del 200? Aunque aquí no aventuro análisis estadísticos más acabados<sup>1</sup>, el gráfico 1 muestra una superposición de la votación de Lavín

<sup>1</sup> Por motivos de espacio y por la naturaleza más bien especulativa de este artículo, esos análisis no los incluyo aquí. El interesado puede solicitarlos directamente al autor.

y de los candidatos de la Alianza por Chile en las municipales del 2000 en las 341 comunas del país. El gráfico 2 muestra una superposición de la votación de la Alianza por Chile en 1996 y el año 2000 en las mismas comunas. Mientras en el gráfico 1 se observa que en general Lavín estuvo por encima de la votación de la Alianza en la gran mayoría de las comunas, en el Gráfico 2 se ve que ambas curvas se mueven mucho más cerca entre sí. En general no hay evidencia concluyente que la votación de Lavín haya "chorreado" a los candidatos de la Alianza en las Municipales del 2000. De los 190 municipios ganados por Lavín el año 1999, los candidatos de la Alianza sólo lograron mantenerse como la primera mayoría en 78. La Concertación, en cambio, logró retener 118 de los 151 municipios donde Lagos resultó ganador.

Gráfico 1. Votación de Lavín'99 y Alianza'2000

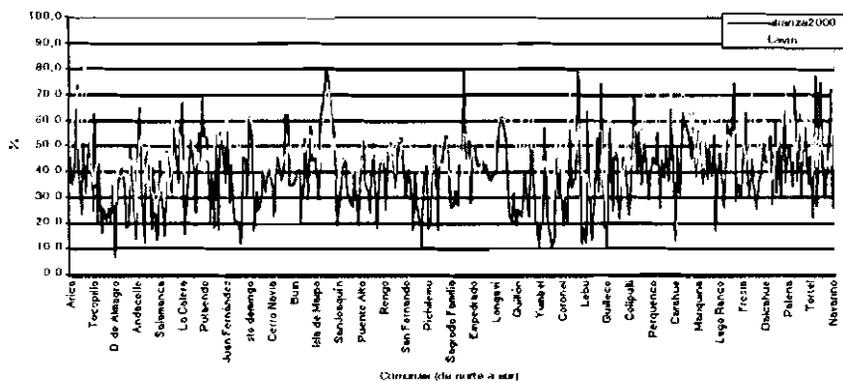
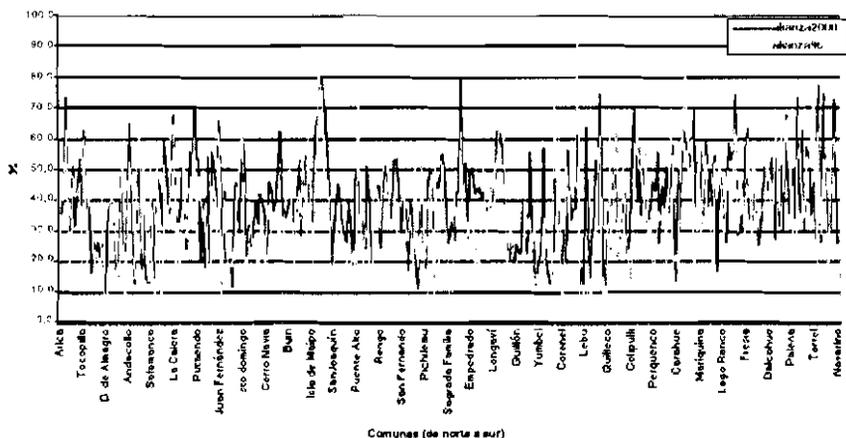


Gráfico 2. Votación de Alianza 1996 y 2000



Tanto para la Alianza como para la Concertación, el comportamiento electoral de las comunas en las municipales del 2000 (ver gráfico 2 para la Alianza) se asemeja mucho más a los resultados de 1996 que a los de la presidencial de 1999. La Tabla 14 muestra que la Concertación en 1996 y el 2000 derrotó a la Alianza por Chile en 192 comunas, mientras que la Alianza mantuvo su predominio sobre la Concertación en 63 comunas de una elección a otra. En total, no hubo cambio en el orden de llegada de las dos principales coaliciones en 255 de las 341 comunas del país (74,7%). En el 25% restante de los casos, la Alianza logró derrotar a la Concertación en 48 comunas donde había caído derrotada en 1996 y la Concertación hizo lo mismo en 38 municipios.

**Tabla 15. Cruce de resultados elecciones 1996 y 2000, 341 comunas**

| Ganador           | Concertación 1996  | Alianza 1996       | Total             |
|-------------------|--------------------|--------------------|-------------------|
| Concertación 2000 | 192 (56,3%)        | 38 (11,1%)         | 230 (67,4%)       |
| Alianza 2000      | 48 (14,1%)         | 63 (18,4%)         | 111 (32,5%)       |
| <b>Total</b>      | <b>240 (70,4%)</b> | <b>101 (29,6%)</b> | <b>341 (100%)</b> |

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

## La participación electoral en las municipales del 2000

El único efecto chorroco indiscutible que se observa en las presidenciales de 1999 sobre las municipales del 2000 guarda relación con la participación electoral. Comparado con las municipales de 1996, la participación aumentó en los comicios de octubre del 2000. En 1996 votó un 76,6% del padrón, mientras que en octubre del 2000 lo hizo un 86,8%. Aunque inferior a la observada en las presidenciales de 1999, el porcentaje de electores inscritos que acudió a las urnas fue superior en octubre del 2000 al observado en todas las elecciones ocurridas en la década de los 90 (1992, 1993, 1996 y 1997). Pero la participación electoral, como porcentaje de los mayores de 18 años (y no solo como porcentaje de los inscritos) disminuyó respecto a las presidenciales de 1999 y respecto también a todas las elecciones celebradas en Chile desde el plebiscito de 1988. Como señala la tabla 16, en octubre del 2000, sólo un 69,5% de los mayores de 18 años acudió a las urnas. De los 7.019 millones de electores que acudieron a votar, un 91,9% (6.515.574) emitió votos válidos. Los votos nulos alcanzaron a 392.331 (5,53%) y los blancos llegaron a 181.981 (2,57%). Esta cifra es sustancialmente inferior a la observada en las parlamentarias de 1997 (17,5% de votos blancos y nulos), pero superior a las presidenciales de 1999 donde, en primera vuelta, sólo el 3% de los votantes anuló o dejó su voto en blanco. Los votos blancos y nulos en 1996 fueron emitidos por un 12% de los votantes en 1992 mientras que en

1992 un 9% de los 7.044 millones de votantes anuló su voto o lo dejó en blanco.

**Tabla 16. Participación electoral en Chile 1988-2000 (en miles)**

| Año*  | Población mayor de 18 años (millones)<br>(1) | Votantes Inscritos (millones)<br>(2) | Votantes (millones)<br>(3) | Votantes, % de mayores de 18 años (millones)<br>(4)=(3)/(1) | Votantes, % de inscritos (millones)<br>(5)=(3)/(2) |
|-------|--|--------------------------------------|----------------------------|---|--|
| 1988  | 8.062  | 7.436                                | 7.251                      | 89,9  | 96,6   |
| 1989  | 8.243  | 7.558                                | 7.159                      | 86,8  | 92,3   |
| 1992  | 8.775  | 7.841                                | 7.044                      | 73,2  | 81,9   |
| 1993  | 8.951  | 8.085                                | 7.377                      | 82,5  | 84,3   |
| 1996  | 9.464  | 8.073                                | 7.079                      | 73,4  | 76,6   |
| 1997  | 9.627  | 8.078                                | 7.046                      | 71,8  | 71,1   |
| 1999* | 9.945  | 8.084                                | 7.272                      | 73,1  | 90,0   |
| 2000* | 9.945  | 8.084                                | 7.316                      | 73,6  | 90,5   |
| 2000  | 10.100                                       | 8.089                                | 7.019                      | 69,5  | 86,8   |

1988= plebiscito; 1989, 1993= presidencial; 1997= parlamentaria; 1992, 1996, 2000= municipal.  
 \*=primera y segunda vuelta.

Fuentes: columna 1 de <http://www.ine.cl> (*Compendio Estadístico* 1999); columnas 2-3 de <http://www.elecciones.gov.cl>

## Mayoría electoral versus triunfo electoral

Aunque en las elecciones municipales se elige tanto alcaldes como concejales, la dinámica de la ley electoral discutida más arriba hace que toda la atención se concentre en la elección del concejal más votado en cada municipio. Esa dinámica llevó a los partidos y coaliciones a buscar concentrar su votación sólo en un candidato y así mejorar sus chances de asegurarse la alcaldía. Utilizando el concepto de "candidato privilegiado", los partidos que componen la Concertación y los de la Alianza por Chile intentaron negociar antes de la elección las prioridades que tendrían las coaliciones respectivas y se distribuyeron las comunas del país entre los diferentes partidos. Dichas negociaciones comenzaron sólo semanas después de la toma de poder de Ricardo Lagos en marzo del 2000 y fueron esas negociaciones, en muchos casos, las que decidieron anticipadamente los límites de la votación máxima que podrían obtener los diferentes partidos. Ya que las negociaciones determinaban el número total de comunas que cada partido recibiría para nombrar al "candidato privilegiado" de su coalición, la votación nacional máxima que podía obtener cada partido estaba determinada por el peso relativo del conjunto de comunas "asignadas" a ese partido por la coalición. Así pues, un partido que recibió 40 comunas que congregaban el 30% del electorado

para nombrar al "candidato privilegiado", podía aspirar a obtener cómo máximo un 30% de los votos a nivel nacional (suponiendo que en dicha comuna el 100% de los electores votara por el candidato del partido). Por esta razón resulta sino inútil, al menos antojadizo, pretender realizar inferencias sobre el apoyo electoral específico de cada partido a nivel nacional a partir de los resultados en las elecciones municipales del 2000. No obstante, la Tabla 17 muestra los resultados a nivel nacional por partido. Nuevamente el PDC es el partido más votado. Pero la UDI supera a RN como el segundo partido más votado. El PPD y el PS aparecen en cuarto y quinto lugar, aunque sus votos combinados convertirían al PS-PPD en la agrupación con más votos a nivel nacional.

**Tabla 17. Municipales del 2000, votación nacional por partido**

| Partido        | Coalición         | Votos            | Porcentaje    |
|----------------|-------------------|------------------|---------------|
| PDC            | Concertación      | 1.408.445        | 21,62         |
| PS             | Concertación      | 735.209          | 11,28         |
| PPD            | Concertación      | 743.384          | 11,41         |
| PRSD           | Concertación      | 352.857          | 5,42          |
| PL             | Concertación      | 1.206            | 0,02          |
| Independientes | Concertación      | 155.173          | 2,38          |
| RN             | Alianza por Chile | 1.012.382        | 15,54         |
| UDI            | Alianza por Chile | 1.040.349        | 15,97         |
| PC e ind-PC    | Partido Comunista | 273.629          | 4,20          |
| UCC e Ind-UCC  | Chile 2000        | 78.914           | 1,20          |
| PH e Ind-PH    | Partido Humanista | 60.624           | 0,92          |
| Independientes | Independientes    | 91.826           | 1,45          |
| <b>Total</b>   | <b>Total</b>      | <b>6.515.574</b> | <b>100,00</b> |

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

Lo mismo ocurre cuando miramos la distribución de alcaldes electos. El PDC es el partido con más alcaldes electos, seguido de RN y la UDI (aunque un número significativo de alcaldes de la Alianza se presentaron como independientes ya sea afiliados con RN o la UDI). En cuarto y quinto lugar se ubican el PS y el PPD, aunque la suma de alcaldes de ambos partidos es inferior a la obtenida por el PDC.

**Tabla 18. Municipales del 2000, Alcaldes por partido**

| <b>Partido</b> | <b>Coalición</b>  | <b>Número de municipios</b> | <b>%</b>   |
|----------------|-------------------|-----------------------------|------------|
| RN             | Alianza           | 71                          | 20,8       |
| UDI            | Alianza           | 46                          | 13,5       |
| Independiente  | Alianza           | 49                          | 14,4       |
| PDC            | Concertación      | 86                          | 25,2       |
| PS             | Concertación      | 31                          | 9,1        |
| PPD            | Concertación      | 28                          | 8,2        |
| PRSD           | Concertación      | 14                          | 4,1        |
| Independiente  | Concertación      | 9                           | 2,6        |
| UCC            | Chile 2000        | 3                           | 0,9        |
| PC             | Partido Comunista | 1                           | 0,3        |
| Independientes | Independientes    | 3                           | 0,9        |
| <b>Total</b>   |                   | <b>341</b>                  | <b>100</b> |

Como he señalado, el objetivo de los partidos en las elecciones municipales es maximizar más que el número de votos, el número de alcaldes que pueden obtener con dichos votos. De ahí que las coaliciones hayan negociado para identificar "candidatos privilegiados" en cada comuna y así evitar la dispersión de votos entre varios candidatos y, por consiguiente, aumentar la posibilidad de elegir directamente al alcalde. El acuerdo, por tanto, consistía en que cada coalición tendría solo un candidato privilegiado en cada comuna, para así intentar obtener el mayor número posible de alcaldías. Pero como muestran las Tablas 19 y 20, en una cantidad no menor de comunas, la Alianza por Chile logró quedarse con la alcaldía aunque la Concertación obtuvo más votos. Así pues, en un total de 66 comunas donde la Concertación obtuvo más votos que la Alianza, fue ésta la que se quedó con la alcaldía al lograr obtener más del 30% de los sufragios y concentrar dichos votos en un solo candidato de manera que el candidato más votado en la comuna perteneció a la Alianza. Así pues, aunque la Concertación obtuvo la primera mayoría de votos en 225 comunas, sólo logró obtener 159 alcaldes. La Alianza en cambio fue mucho más exitosa en transformar sus mayorías electorales en triunfos electorales. De las 109 comunas donde la Alianza logró obtener la primera mayoría de votos, el "candidato privilegiado" de la Alianza fue electo en 100 comunas.

**Tabla 19. Mayorías relativas y alcaldes electos, número de municipios, 2000**

| Primera mayoría en votos | Alcaldes Electos |         |    |     |                |       |
|--------------------------|------------------|---------|----|-----|----------------|-------|
|                          | Concertación     | Alianza | PC | UCC | Independientes | Total |
| Concertación             | 159              | 66      | —  | —   | —              | 225   |
| Alianza                  | 9                | 100     | —  | —   | —              | 109   |
| PC                       | —                | —       | 1  | —   | —              | 1     |
| UCC                      | —                | —       | —  | 3   | —              | 3     |
| Independientes           | —                | —       | —  | —   | 3              | 3     |
| Total                    | 168              | 166     | 1  | 3   | 3              | 341   |

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

**Tabla 20. Mayorías relativas y alcaldes electos, % de municipios, 2000**

| Primera mayoría en votos | Alcaldes Electos % |         |     |     |                |       |
|--------------------------|--------------------|---------|-----|-----|----------------|-------|
|                          | Concertación       | Alianza | PC  | UCC | Independientes | Total |
| Concertación             | 46,6               | 19,4    | —   | —   | —              | 66    |
| Alianza                  | 2,6                | 29,3    | —   | —   | —              | 32    |
| PC                       | —                  | —       | 0,3 | —   | —              | 0,3   |
| UCC                      | —                  | —       | —   | 0,9 | —              | 0,9   |
| Independientes           | —                  | —       | —   | —   | 0,9            | 0,9   |
| Total                    | 49,3               | 48,7    | 0,3 | 0,9 | 0,9            | 100   |

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

El total de inscritos en las 341 comunas fue de 8.089.363 de electores, pero si consideramos sólo las 75 comunas más pobladas (5.644.674 de electores, 69,8% de la población electoral nacional), vemos que la estrategia de la Alianza fue tanto o más exitosa. De las 52 comunas donde la Concertación obtuvo la primera mayoría, la Alianza logró ganar la alcaldía en 17 ocasiones. La Concertación, en cambio, sólo logró arrebatar la alcaldía a la Alianza en 1 comuna donde la Alianza obtuvo la primera mayoría de los votos (La Reina). El éxito de la estrategia de la Alianza y el fracaso del esfuerzo de la Concertación por lograr una coordinación de los votantes detrás de los candidatos privilegiados fue sin duda el suceso más importante de los comicios de octubre del 2000. La Alianza logró obtener alcalde en 17 de las 75 comunas más pobladas pese a que había obtenido menos votos que la Concertación. Y a nivel nacional la Alianza logró arrebatarle 66 comunas a la Concertación pese a haber obtenido menos votos.

**Tabla 21. Mayorías relativas y alcaldes electos, número de municipios, 2000 (75 municipios más poblados)**

| Primera mayoría en votos | Alcaldes Electos |         |    |     |                |       |
|--------------------------|------------------|---------|----|-----|----------------|-------|
|                          | Concertación     | Alianza | PC | UCC | Independientes | Total |
| Concertación             | 35               | 17      | —  | —   | —              | 52    |
| Alianza                  | 1                | 21      | —  | —   | —              | 22    |
| PC                       | —                | —       | 1  | —   | —              | —     |
| UCC                      | —                | —       | —  | —   | —              | —     |
| Independientes           | —                | —       | —  | —   | —              | —     |
| Total                    | 36               | 38      | 1  | —   | —              | 75    |

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

**Tabla 22. Mayorías relativas y alcaldes electos, % de municipios, 2000 (75 municipios más poblados)**

| Primera mayoría en votos | Alcaldes Electos % |         |     |     |                |       |
|--------------------------|--------------------|---------|-----|-----|----------------|-------|
|                          | Concertación       | Alianza | PC  | UCC | Independientes | Total |
| Concertación             | 46,7               | 22,7    | —   | —   | —              | 69,3  |
| Alianza                  | 1,3                | 28,0    | —   | —   | —              | 30,7  |
| PC                       | —                  | —       | 1,3 | —   | —              | —     |
| UCC                      | —                  | —       | —   | —   | —              | —     |
| Independientes           | —                  | —       | —   | —   | —              | —     |
| Total                    | 48,0               | 50,7    | 1,3 | —   | —              | 100   |

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

El éxito de la estrategia de la Alianza se puede observar también si consideramos los 21 municipios con más de 30 mil electores donde la Concertación obtuvo la primera mayoría de los votos pero la Alianza se quedó con el alcalde. La Tabla 23 muestra las 21 comunas donde se dio esa dualidad entre mayoría de votos y triunfo electoral a favor de la Alianza y en desmedro de la Concertación. Once de esos municipios estaban localizados en la Región Metropolitana e incluían dos de las tres comunas más pobladas del país (la Florida y Maipú).

**Tabla 23. Municipios con más de 30 mil electores donde Concertación derrotó a Alianza pero Alianza ganó alcalde**

| Comuna      | Alcalde                    |      | Votos  | %     | Alianza Votos | Concert. | Votos Válidos | Inscritos |
|-------------|----------------------------|------|--------|-------|---------------|----------|---------------|-----------|
| La Florida  | Pablo Zalaquett Said       | UDI  | 59.015 | 42,7  | 62.109        | 69.036   | 138.236       | 168.613   |
| Maipú       | Roberto Sepúlveda          | UDI  | 24.983 | 23,5  | 42.500        | 58.705   | 106.371       | 130.533   |
| S. Bernardo | Francisco Miranda Guerrero | UDI  | 24.928 | 27,7  | 31.207        | 45.361   | 90.062        | 111.285   |
| Rancagua    | Pedro Hernández Garrido    | RN   | 25.885 | 29,8  | 27.980        | 51.464   | 86.957        | 109.587   |
| Talca       | Germán Verdugo Soto        | IDLC | 32.133 | 41,3  | 33.345        | 39.428   | 77.805        | 98.343    |
| Recoleta    | Gonzalo Comejo Chávez      | UDI  | 23.993 | 32,6  | 31.495        | 36.231   | 73.642        | 96.151    |
| Conchali    | Pilar Urrutia Aldunate     | UDI  | 20.385 | 29,1  | 28.221        | 36.894   | 69.980        | 92.781    |
| Est Central | Gustavo Hasbun Selume      | UDI  | 18.848 | 27,2  | 25.358        | 34.601   | 69.170        | 86.760    |
| La Serena   | Adriana Peñafiel           | RN   | 17.109 | 27,2  | 20.392        | 35.759   | 62.853        | 77.674    |
| Valdivia    | Bernardo Berger Fett       | RN   | 20.060 | 35,07 | 21.730        | 33.962   | 57.197        | 76.095    |
| Q. Normal   | Mario López Acevedo        | RN   | 18.315 | 33,02 | 22.300        | 28.013   | 55.457        | 71.196    |
| Renca       | Vicky Barahona             | UDI  | 21.593 | 38,81 | 23.224        | 28.631   | 55.635        | 69.291    |
| La Cisterna | Héctor Silva Muñoz         | UDI  | 14.186 | 30,02 | 20.197        | 22.965   | 47.243        | 62.394    |
| Curicó      | Celso Morales Muñoz        | UDI  | 21.236 | 41,43 | 22.453        | 27.991   | 51.248        | 60.009    |
| San Miguel  | Eduardo Ramírez Cruz       | UDI  | 16.177 | 34,96 | 18.331        | 24.761   | 46.269        | 58.139    |
| Melipilla   | Fernando Pérez Villagrán   | UDI  | 14.496 | 35,02 | 16.758        | 22.497   | 41.384        | 50.186    |
| Ovalle      | Alberto Gallardo Flores    | RN   | 15.747 | 39,63 | 17.492        | 20.254   | 39.730        | 48.996    |
| Linares     | Luis Navarrete Carvacho    | RN   | 13.402 | 35,03 | 15.467        | 18.687   | 38.258        | 47.353    |
| Peñaflor    | Manuel Fuentes Rosales     | UDI  | 10.515 | 36,75 | 12.667        | 14.506   | 28.612        | 34.657    |
| Huechuraba  | Carolina Plaza Guzmán      | UDI  | 7.821  | 28,91 | 8.647         | 16.489   | 27.049        | 33.497    |
| Los Andes   | Manuel Rivera Martínez     | UDI  | 9.273  | 34,74 | 10.825        | 11.722   | 26.691        | 32.806    |

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

## CONCLUSION

Aunque corresponden estudios estadísticos más acabados para evaluar con más especificidad el efecto "chorreo" que pudo haber tenido la votación de Joaquín Lavín en las presidenciales de 1999 sobre los candidatos de la Alianza por Chile en las municipales del 2000, un análisis preliminar de los resultados a nivel de comunas indica que las elecciones del 2000 se parecieron mucho más a las municipales de 1996 que a las recientes elecciones presidenciales. Aunque este análisis no descarta que a nivel comunal la votación de la Alianza haya aumentado marginalmente gracias al "chorreo" de los votos de Lavín, dicho chorreo (de haber existido) no logró alterar el orden de llegada de las dos grandes coaliciones en la gran mayoría de las comunas. Aunque efectivamente se observa un aumento de la votación de los candidatos de la Alianza por Chile respecto a elecciones anteriores, también se evidencia una disminución respecto a la votación obtenida por Lavín en las presidenciales de 1999. Si bien es cierto es preciso evaluar la magnitud del impacto "Lavín" sobre la votación municipal de la derecha, una primera conclusión tentativa indica que en la gran mayoría de los casos dicho impacto no logró alterar el resultado final observado también en 1996: la Concertación volvió a derrotar en número de votos a los candidatos de la derecha en una gran mayoría de las comunas. Los candidatos de la Alianza por Chile no lograron convertir el triunfo de Lavín en un número espectacular de comunas en las presidenciales de 1999 en triunfos para la Alianza por Chile sobre la Concertación.

No obstante, más que el comportamiento de los votantes, las estrategias de las coaliciones fue lo que generó los resultados más sorprendentes en los comicios de octubre del 2000. Pese a obtener menos votos, la Alianza por Chile logró concentrar su votación en sus candidatos privilegiados y hacerse así de un número significativo de alcaldías en comunas donde la Concertación obtuvo la primera mayoría. El éxito de la estrategia de la Alianza por Chile y el fracaso de la Concertación que también intentó concentrar su votación fue, sin duda, alguna el evento más importante de los comicios municipales. Pese a haber conquistado una impresionante mayoría electoral, la Concertación vio cómo la Alianza por Chile pudo celebrar un importante triunfo electoral en los primeros comicios de la nueva década.

# DERECHOS HUMANOS Y "PAZ SOCIAL"

Elizabeth Lira\*  
Brian Loveman\*\*

## I. INTRODUCCION

Desde que Patricio Aylwin Azócar asumiera como Presidente de la República en 1990, las violaciones de los derechos humanos ocurridas durante el gobierno militar (1973-1990) se han constituido en un problema insoslayable de la transición política. El tema de derechos humanos, articulador esencial de la oposición al general Pinochet, fue también muy importante en la propaganda del plebiscito de 1988 y en el programa del primer gobierno de la Concertación.

Mediante diversas iniciativas, entre ellas una reforma constitucional, el gobierno de Aylwin liberó a los presos políticos de la dictadura; se establecieron políticas específicas para el retorno de los exiliados; se promulgaron leyes de reparación para los familiares de las personas ejecutadas y desaparecidas y para los exonerados políticos. Se organizó un programa nacional de atención de salud para todas las personas y sus familias afectados por violaciones a los derechos humanos y se desarrollaron esfuerzos para que esta reparación tuviera también signos visibles. Especialmente en el primer año del gobierno de Aylwin esta visibilidad se manifestó en actos públicos de reconocimiento de las víctimas y entre otras cosas, se construyó en el cementerio general el memorial de los detenidos desaparecidos.

Aylwin dijo que quería ser recordado como el presidente de la reconciliación. Sin embargo, la imposibilidad de "cerrar" el tema de las violaciones de los derechos humanos, ha hecho de la reconciliación política un espejismo. Cuando parece estar más cerca se despiertan conflictividades imprevistas y se aleja, pero no desaparece del horizonte.

Desde la Comisión de Verdad y Reconciliación creada por Aylwin hasta los inicios del 2002 han transcurrido casi doce años. En este período, las Fuerzas Armadas y de Orden y los partidos de derecha de oposición han insistido en la necesidad de aplicar el decreto ley 2.191 de amnistía para cerrar los casos

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

\*\* Profesor de Ciencias Políticas, Universidad de San Diego.

de crímenes cometidos antes del 11 de marzo de 1978 y la prescripción para otros casos según corresponda de acuerdo con el Código Penal. Al dejar el mando del Ejército en marzo de 2002, el general Ricardo Izurieta volvió a este mismo tema: "*Para el ejército es imperativo y también creo que lo es para el país dar vuelta las páginas de los eventos del pasado que aún nos dividen. ...Deseo que se aplique la legislación vigente. Dentro de ella está la amnistía, la prescripción, la cosa juzgada. Es necesario unirnos todos, enfrentar el presente y el futuro, por el interés del país*".

En contraste, las agrupaciones de familiares de las víctimas, las organizaciones de derechos humanos chilenas e internacionales y algunos sectores políticos de la concertación y de la oposición de izquierda han insistido en la ilegitimidad de la amnistía de 1978 y también que ciertos crímenes son inamnistiables e imprescriptibles, de acuerdo a la ley internacional. La resistencia contra la impunidad ha impedido lograr la reconciliación política propuesta por el gobierno militar desde 1978, la derecha política y algunos sectores de la concertación, mediante el mecanismo virtual de "doblar la página" y "mirar hacia el futuro".

La reconciliación política en Chile ha sido un antiguo tema, reformulado en los noventa con el fin de dejar atrás los rencores y superar los "problemas de derechos humanos". La concepción común expresada en los planteamientos de políticos, militares, obispos y jueces casi siempre ha hecho referencia a la relación entre paz social e impunidad, de manera más o menos explícita mediante leyes de amnistía, indultos, buscando paliar los efectos del daño causado dictando leyes de reparación. Los discursos han sido consistentes en considerar que estos instrumentos eran recursos suficientes para dar por superado "el problema". Pero las acciones realizadas por la concertación en distintos momentos, eran consideradas como excesivas para los partidarios de Pinochet e insuficientes para las víctimas. Para unos, todo se resolvería ateniéndose a la ley de amnistía. Para otros no había más alternativa que el juicio y castigo para los culpables.

El desarrollo de la transición política fue configurando una imposibilidad efectiva de cerrar el tema de la manera como se hacía en el pasado, a pesar de las diversas iniciativas para lograr acuerdos políticos entre el gobierno y la oposición en estas materias. Fue quedando claro que había diferentes visiones sobre el rol de la verdad, la justicia, la impunidad y el perdón, así como diferentes interpretaciones acerca de las condiciones de un proceso de

<sup>1</sup> "MISION CUMPLIDA: Destape a la hora de decir adiós", *El Mercurio* (electrónico), 10 marzo, 2002.

reconciliación política, haciendo poco probable que se impusiera consensualmente la impunidad que había prevalecido históricamente. Aunque estas visiones contradictorias estuvieron muchas veces en riesgo de sucumbir ante la necesidad pragmática de "cerrar el pasado", no fue posible evitar asumir las grandes contradicciones y conflictividades asociadas a las violaciones de derechos humanos. Así en cada crisis, se volvía a insistir en la necesidad de lograr acuerdos para alcanzar un cierre definitivo de los temas pendientes. Voceros de la oposición llamaron una y otra vez a construir una "salida política" que se fundamentaría en la aplicación de la amnistía de 1978 y minimizar los procesos y condenas en casos de crímenes cometidos desde 1978 a 1990, a cambio de algunas reformas constitucionales e institucionales<sup>2</sup>.

Sin embargo, las causas de derechos humanos se multiplicaron en los tribunales, y el rol de los jueces en la investigación de los casos fue debilitando la impunidad histórica y ya no parecía posible seguir señalando que la paz social dependía de la impunidad de los hechos del pasado. Las condenas a los responsables del degollamiento de tres profesionales comunistas, en su mayoría carabineros, realizada en 1994 y luego, en 1995, la condena del general (r) Manuel Contreras y del brigadier general (r) Pedro Espinoza marcaron un hito fundamental. En 1998 se empezaron a presentar querellas contra Augusto Pinochet y otros responsables de la represión política que activaron viejos procesos y permitieron ampliar investigaciones pendientes<sup>3</sup>. En octubre de 1998, el general Pinochet fue arrestado y estuvo 503 días en Londres en la tramitación de un juicio de extradición, regresando a Chile por razones humanitarias, ya que de acuerdo a los cargos habría podido ser extraditado a España y procesado. En Chile perdió su inmunidad como senador vitalicio al confirmarse su desafuero en la Corte Suprema en 2000, por el caso "caravana de la muerte", en el que las pruebas fueron abrumadoras respecto a los crímenes cometidos en contra de los detenidos. Finalmente quedó procesado como "encubridor" de los crímenes y sobreseído temporalmente por "demencia relativa" en junio de 2001.

<sup>2</sup> Los "paquetes" más conocidos eran el "acuerdo marco" de 1990-1991, la "ley Aylwin" de 1993 y el "acuerdo Figueroa-Otero" de 1995-96. Sin embargo hubo múltiples iniciativas reservadas y algunos proyectos de ley menos debatidos, que ofrecían "soluciones" parciales, igual que varias propuestas para legislar nuevas amnistías entre 1993 y 2000.

<sup>3</sup> En enero de 2002 habían ya 287 querellas. Por tratarse de un ex gobernante y senador vitalicio se designó al Juez Juan Guzmán como ministro de fuero.

## La Mesa de Diálogo y sus repercusiones

En 1999, casi a fines del período de Eduardo Frei (1994- 2000), el gobierno había convocado a una Mesa de Diálogo sobre derechos humanos que duró hasta junio de 2000<sup>4</sup>. La Mesa era, casi literalmente, una iniciativa de "reconciliación". Fue convocada en uno de los varios momentos difíciles de la transición, cuando Pinochet estaba detenido en Inglaterra, con las tensiones entre el gobierno y las Fuerzas Armadas en aumento.

En el ámbito judicial se multiplicaban las querellas contra el general Pinochet; salían a la luz nuevos detalles acerca de la represión política desplegada, no solamente en relación a "la caravana de la muerte" sino respecto a casos más recientes como el de Tucapel Jiménez y el de los asesinados en la operación Albania en 1987. Las noticias sobre los procesos daban cuenta de homicidios cometidos en nombre del bien común realizados con un despliegue de crueldad abismante.

Los jueces iban estableciendo criterios e interpretaciones para determinar la aplicación de la ley de amnistía, continuando con las investigaciones sobre detenidos desaparecidos, y manteniendo el llamado "desfile" de uniformados retirados y activos en los tribunales.

Las elecciones de un nuevo presidente de la república estaba programada para el fin de 2000.

La Mesa de Diálogo tuvo la originalidad de incluir a representantes de las Fuerzas Armadas y a sectores de la sociedad civil, incluyendo a algunos abogados que habían denunciado las violaciones de derechos humanos desde el derrocamiento del Presidente Salvador Allende en 1973. No fue una instancia de cúpulas políticas que negociaban en privado el "bien común" del país como había ocurrido tradicionalmente. No obstante, había que entender la Mesa como un mecanismo ingeniado entre la oposición y el gobierno para manejar esa conflictiva coyuntura política. Sectores importantes de izquierda y de las agrupaciones y organizaciones de derechos humanos denunciaban a la Mesa como otro esfuerzo para pactar la impunidad y un punto final con otro nombre.

A través de los planteamientos de los miembros de la Mesa se registró la enorme conflictividad de los problemas de derechos humanos, que se asociaban a las convicciones y a las lealtades contradictorias que cruzaban la percepción

<sup>4</sup> En la mesa estaban reunidos abogados de derechos humanos, representantes de las iglesias y de las Fuerzas Armadas y académicos de reconocida trayectoria.

y la interpretación del pasado de unos y otros. Para las Fuerzas Armadas la represión política había sido una acción reactiva, necesaria e inevitable que había permitido la "salvación de la patria". Pero, las numerosas querrelas contra el general Pinochet y su detención habían puesto en cuestión la visión épica del gobierno militar y había emergido con gran fuerza el costo político, moral y psicológico de las violaciones de derechos humanos.

A pesar de todas sus contradicciones, el "diálogo" posibilitó que las Fuerzas Armadas reconocieran que en el régimen militar "agentes del estado" habían sido responsables de las violaciones de derechos humanos, poniendo fin a una historia sistemática de negaciones. También era importante el compromiso público para buscar información sobre los detenidos desaparecidos en sus instituciones, considerando que debía aplicarse el decreto ley de Amnistía en los casos cubiertos por aquella, una vez conocido el paradero o la fecha y manera de morir de los desaparecidos antes del 11 de marzo de 1978. Inmediatamente después de publicitarse el acuerdo de la Mesa, el Congreso legisló para facilitar la búsqueda de esta información y garantizar el secreto de los informantes.

Los resultados de esta investigación fueron entregados al presidente de la República al cabo de 6 meses, en conjunto con las iglesias e instituciones que participaron en la Mesa.

Se daba cuenta allí acerca del destino final de casi doscientos detenidos desaparecidos y se aseguró que la mayoría habían sido lanzados al mar. Los antecedentes individualizados correspondían a un total de 180 personas y se señalaron lugares donde sería posible encontrar otras 20. La mayor parte de los casos mencionados habían ocurrido entre los años 1973-74. Sólo algunos pertenecían al período de desaparición forzada realizado de manera sistemática por la DINA. El informe dejó fuera los 356 casos de desaparecidos atribuidos a la DINA. Sólo 27 de ellos aparecen en el documento entregado al Presidente Lagos. Los casos mencionados involucran a miembros de las directivas del PC y PS, desaparecidos entre 1975 y 1976. Los familiares de algunos de ellos son hoy día figuras públicas y el reconocimiento de que fueron lanzados al mar podía entenderse como una manera simbólica de confirmar su muerte, pero nada se decía realmente sobre su destino final. Es el caso del padre de Viviana Díaz y del esposo de Sola Sierra entre otros, además de varios casos del proceso "caravana de la muerte".

En ese momento la información disponible acerca del destino final de los detenidos desaparecidos seguía siendo muy limitada. No se habían encontrado

los restos ni se conocía el destino final de más de 1.000 personas detenidas desaparecidas y de cerca de 179 personas ejecutadas según informaciones proporcionadas por el Programa de Continuación de la Ley N1 19.123 (Corporación de Reparación). De todos estos casos, en 32 de ellos las causas estaban cerradas definitivamente por amnistía o prescripción.

En la introducción al Informe de las Fuerzas Armadas se expresaba que en esta búsqueda de información *"...el accionar de las instituciones consideró la participación y el compromiso de la totalidad de los niveles jerárquicos, quienes mediante la difusión de los objetivos perseguidos entre el personal activo y en retiro, mantuvieron siempre presente que la conveniencia de lograr el éxito en el cometido resultaba necesaria para el país y constituía un aporte importante para el reencuentro nacional"*<sup>5</sup>.

Sin embargo, señalaban más adelante que estos propósitos se vieron entorpecidos por hechos que alteraron "el clima de confianza" necesario, mencionando entre ellos *"la reinterpretación de la Ley de Amnistía de 1978, en términos que no guardan relación con los propósitos de paz política y social con que fue promulgada, repercutió negativamente en los esfuerzos emprendidos por las instituciones, afectando, además, las bases de la reconciliación nacional"*<sup>6</sup>. Indicaron finalmente que *"...se manifiestan convencidas de haber dado cabal e íntegro cumplimiento al compromiso asumido, el cual, en conjunto con los aportes que deberán entregar los demás sectores del país, facilitará avanzar en la superación de los problemas del pasado, fortalecer la unidad nacional y enfrentar con mayor seguridad y confianza los desafíos del futuro"*<sup>7</sup>.

Además de la enorme conmoción causada por esta información, el *reconocimiento* de la responsabilidad en la desaparición de personas por parte de las Fuerzas Armadas, quienes calificaron escuetamente lo ocurrido como "actos repudiables", fue el resultado político más importante.

Los datos entregados se hicieron públicos a través de la prensa y de la información que entregara el presidente de la República en cadena voluntaria de TV<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> "El Mensaje de las FFAA a Lagos". Sección reportajes. En: *La Tercera* (electrónico) 21 enero, 2001.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> "FFAA entregan destino de 200 desaparecidos". En: *La Tercera* (electrónico), 6 enero, 2001; "Exclusivo: la introducción de los comandantes en jefe en el informe sobre desaparecidos. El Mensaje de las FFAA a Lagos". En: *La Tercera* (electrónico), 21 enero, 2001.

Los familiares directamente involucrados fueron informados por funcionarios de gobierno. Sin embargo, con el paso de los días se fue imponiendo en la opinión pública la percepción de que la información era insuficiente y errónea. Estas imprecisiones fueron identificadas caso a caso y presentadas por el Partido Socialista y también por CODEPU<sup>9</sup>. La primera dificultad surgió del análisis de los casos informados al compararlos con las bases de datos disponibles<sup>10</sup>. En más de 50 casos las inconsistencias en cuanto a la fecha de detención, y probable fecha de muerte ponían en tela de juicio el conjunto de la información.

Las reacciones de diferentes sectores políticos, religiosos y sociales coincidían en la importancia y el significado del Informe de las FFAA. Sectores de la concertación y de la derecha valoraron el reconocimiento de las violaciones a los derechos humanos cometidas por las instituciones armadas.

La Conferencia Episcopal de Chile expresó sus condolencias a los familiares de los detenidos desaparecidos que sabían ahora el destino de sus seres queridos mediante el comunicado "Con dolor y Esperanza" agregando que "*rechazaba los métodos inhumanos utilizados por algunos uniformados y civiles frente a sus opositores y calificando igualmente de inhumano el que la información se hubiere ocultado durante tantos años*"<sup>11</sup>.

El Ministro de Defensa, Mario Fernández, expresó que debía valorarse que conocer el destino final de 200 desaparecidos era mucho mejor que no conocer el de ninguno, agregando que personeros de las Fuerzas Armadas, con antelación a la entrega del Informe, habían señalado que éste podría contener algunas incorrecciones, producto de las condiciones en que se había producido la recolección de los antecedentes y por la imposibilidad de verificar los mismos<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> "Codepu rechaza informe de FF.AA. sobre desaparecidos". En: *La Tercera* (electrónico). 11 enero, 2001.

<sup>10</sup> De acuerdo a lo señalado por el Informe de las Fuerzas Armadas habrían consultado el Informe de la Comisión de Verdad y Reconciliación, Informe de la ex Vicaría de la Solidaridad del Arzobispado de Santiago, Informe sobre Calificación de Víctimas de Violaciones de Derechos Humanos y de la Violencia Política de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, Listado de casos de detenidos desaparecidos elaborado por la Coordinación de la Mesa de Diálogo, remitido por el Ministerio de Defensa Nacional a las Fuerzas Armadas y Carabineros.

<sup>11</sup> Fundación Documentación y Archivo de la Vicaría de la Solidaridad, *Informe de derechos humanos del primer semestre de 2001* (electrónico) ([www.iglesia.cl](http://www.iglesia.cl)).

<sup>12</sup> Fundación Documentación y Archivo de la Vicaría de la Solidaridad, *Informe de derechos humanos del segundo semestre de 2001* (electrónico).

La Fundación Pinochet y algunos militares en retiro reaccionaron con estupor a las informaciones y reafirmaron que desconocían completamente que hubieran ocurrido tales hechos. El general (r) Luis Cortés Villa, en una entrevista en la televisión chilena, aseveró, muy conmovido, haber ignorado que el Ejército hubiera tenido responsabilidad por casos de desaparecidos y lamentaba que algunos de sus subalternos pudieran creer que él les hubiera mentado, cuando afirmaba que nada tenía que ver el Ejército con los crímenes ahora confesos y reconocidos en el informe entregado al presidente Lagos.

En el Senado, el senador institucional Julio Canessa reaccionó al informe de las FFAA y entre otras cosas expuso:

*"No aceptamos que se pretenda dividir a las Instituciones fundamentales del Estado. No hay unas Fuerzas Armadas de ayer y otras de hoy. No hay Carabineros de ayer y Carabineros de hoy. No hay una Corte Suprema de ayer y otra de hoy. En la lucha por evitar que Chile fuera reducido a la condición de colonia ideológica, cada cual cumplió en conciencia con lo que estimó que era su deber. ¡Y sigue haciéndolo! Reivindicamos, por tanto, el honor de los hombres de armas y de los hombres de toga que algunos han puesto en duda. Asimismo, reconocemos el valor de los políticos que en su día enfrentaron la agresión totalitaria y luego se plegaron patrióticamente a la tarea común de reconstruir el país"*<sup>13</sup>.

La diputada de Renovación Nacional, María Pía Guzmán, en lo que se calificó como un mea culpa, expresó que habiendo sabido en su oportunidad de las violaciones a los derechos humanos durante el gobierno militar, le había sido "más cómodo no ver, ni oír, ni escuchar a la Iglesia", lo que desató respuestas y críticas de su sector, aunque fue valorado como un gesto personal muy significativo.

Asumiendo la representación institucional, se manifestó el presidente de la Corte Suprema, Hernán Álvarez, quien con motivo de la inauguración del año judicial, expresó que a los Tribunales de Justicia se les había ocultado la verdad y entorpecido las investigaciones judiciales llevadas a cabo, lo que les impidió realizar cabalmente su tarea<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> *Senado*, Sesión 220, en miércoles 10 de enero de 2001 (versión electrónica).

<sup>14</sup> "Álvarez defendió la labor del Poder Judicial durante el régimen militar". En: *La Tercera* (electrónico) 1º marzo, 2001.

## II. LAS TAREAS DESPUES DEL INFORME

El Presidente Ricardo Lagos entregó al presidente de la Corte Suprema Hernán Alvarez los antecedentes recopilados sobre los detenidos desaparecidos. Fundamentó este planteamiento en la responsabilidad que el estado chileno tenía sobre esta materia. Alvarez expresó que los antecedentes recibidos eran insuficientes, pero los puso en conocimiento del Pleno de la Corte Suprema y se nombraron dos ministros en visita para ampliar la investigación. Los otros casos fueron enviados a las Cortes de Apelaciones respectivas.

El primer nombramiento de ministro en visita recayó en el juez Héctor Carreño de la Corte de Apelaciones de San Miguel, encargado de investigar la información referida a Cuesta Barriga, único caso en que se proporcionó una ubicación más precisa del lugar, -una mina abandonada-, en que se encontrarían los restos de seis dirigentes del Partido Comunista detenidos desaparecidos desde 1976. Después de un par de meses de búsqueda, en agotadoras y extensas jornadas se encontraron en cuesta Barriga algunos restos que confirmaban que allí habrían sido arrojados algunos cuerpos en algún momento. Sin embargo, como ocurría en otros lugares, los cuerpos estuvieron allí, pero habían sido removidos<sup>15</sup>.

Por su parte, Amanda Valdovinos, ministra de la Corte de Apelaciones de Santiago, fue designada para verificar los antecedentes respecto de detenidos desaparecidos, de los que no se proporcionaron nombres, y que se encontrarían enterrados al interior del Fuerte Artcaga, recinto perteneciente al Ejército. En el primer período de su trabajo en ese lugar se encontraron los restos de Luis Rívera Matus, detenido desaparecido desde 1976, que aparecía mencionado en el informe de enero de 2001 entre los que habían sido arrojados al mar, confirmando las dudas acerca de la veracidad de la información entregada. Los restos fueron entregados a la familia para su sepultura en mayo de 2001. Este caso puso en evidencia una tragedia mayor. La mayor parte de la familia vivía fuera del país y al enterarse de que su familiar había sido arrojado al mar, se encontraron en Chile para realizar una ceremonia simbólica a modo de funeral, imponiéndose dos meses más tarde que sus restos habían sido encontrados en tierra<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Sobre este punto, hay detalles de otros lugares y situaciones semejantes. Ver *La Tercera* (electrónico) 14 enero, 2001. Sección reportajes.

<sup>16</sup> *La Tercera* (electrónico) 25 abril, 2001.

Poco tiempo después, el diario electrónico *Primera Línea* publicó tres facsímiles sobre la detención de Luis Rivera Matus. Uno era la ficha política que el servicio de inteligencia de la fuerza aérea tenía sobre él; el otro era un registro parcial del interrogatorio que se le hiciera durante su detención; el tercero era un facsímil de la respuesta del general Enrique Ruiz Bunge a la Corte de Apelaciones de Santiago, en su condición de jefe del servicio de inteligencia de la FACH, negando su detención. La publicación de estas fichas y del documento firmado por el general Ruiz ponía en tela de juicio la reiterada afirmación de las FFAA señalando que carecían de toda información sobre estos casos y, más aún, mostraba como las autoridades de la época mintieron a los jueces, negando la detención de personas como Luis Rivera Matus, dejando en la indefensión a los detenidos<sup>17</sup>.

Posteriormente se presentaron querellas contra los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas por obstrucción a la justicia. A su vez, las Fuerzas Armadas, después de las críticas, reconocieron que el informe tenía inexactitudes y que estarían dispuestos a cotejar los datos y, eventualmente a buscar más información.

El gobierno reorganizó la Corporación de Reparación y Reconciliación, extinguida como tal en 1996, que se había convertido después en un programa del Ministerio del Interior como continuidad de la ley de reparación N° 19.123, ahora Programa de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, con el fin de agilizar las causas que se seguían por casos de detenidos desaparecidos.

### III. INTERPRETACIONES DE LA LEY DE AMNISTIA Y PROCESOS POR DETENIDOS DESAPARECIDOS

El 12 de mayo de 2000 la Segunda Sala en lo Penal de la Corte Suprema había revocado la amnistía aplicada por la Corte Marcial al caso de Félix Vargas, de la guardia personal del presidente Salvador Allende. "La Corte Suprema sostuvo que la privación ilegítima de libertad ambulatoria es similar al caso de secuestro y por tanto la determinación adoptada en la Corte Marcial de sobreseer definitivamente este caso no es correcta"<sup>18</sup>. Dicha decisión

<sup>17</sup> "Documentos secretos revelan archivo del terror del Comando Conjunto" Mercedes Castro *Primera Línea* (electrónico) 15. enero, 2002.

<sup>18</sup> "Corte revocó amnistía en caso de ex-guardia personal de Allende", *La Tercera* (electrónico), 12 mayo, 2000.

especificó un criterio jurídico sobre la situación de desaparecimientos de personas que influiría en los casos futuros.

A mediados de 2001 habían sido designados 9 jueces con dedicación exclusiva para estos casos y otros con dedicación preferente, resultando en nuevos procesos contra ex uniformados con cobertura episódica, pero reveladora en la prensa.

El 9 de julio de 2001, el ministro Juan Guzmán dictó autos de procesamiento como autores de los delitos de secuestros, secuestro con resultado de homicidio, torturas y pertenencia a una asociación ilícita, cometidos en las personas de 11 detenidos desaparecidos y de un ejecutado (Humberto Menanteau Accituno) contra el ex jefe de la DINA, general (r) Manuel Contreras y los otros ex agentes del organismo, brigadier (r) Miguel Krassnoff Martchenko; coronel (r) Marcelo Moren Brito; suboficial mayor Basclay Zapata Reyes y el ex empleado civil Osvaldo Romo Mena.

El 20 de septiembre 2001, la Quinta Sala de la Corte de Apelaciones de Santiago, al conocer la apelación, modificó los autos de procesamiento manteniendo la figura de secuestro calificado y declarando la prescripción respecto de la asociación ilícita y del homicidio de Humberto Menanteau Accituno. "En la ocasión el tribunal examinó los procesos en que se investigó la situación de los 11 detenidos desaparecidos que motivaron el fallo del juez Guzmán, resolviendo con los votos favorables de los ministros Rubén Ballesteros y Rosa María Maggi, no aplicar la cosa juzgada puesto que, pese a que en algunas de dichas causas se aplicó la ley de amnistía, lo había sido de manera amplia, esto es, sin haber identificado a quienes se favorecía con dicha medida. El tercer integrante del tribunal, ministro Raimundo Díaz Gamboa, en cambio, consideró que los autos de procesamiento debían ser revocados en su totalidad"<sup>19</sup>.

Es decir, ya no solamente la desaparición se consideraba como un secuestro calificado, y un delito permanente, sino que, teóricamente, podrían reabrirse todos aquellos casos en que, tratándose de desaparecidos, se había aplicado la amnistía sin investigar.

Otros casos ejemplifican la aplicación de estos criterios en otros juzgados en

<sup>19</sup> Fundación Documentación y Archivo de la Vicaría de la Solidaridad. *Informe de derechos humanos del segundo semestre de 2001* (electrónico).

el país. Así en tribunales en Santiago, Chillán, Chaitén y Concepción en el mismo período, se reafirmaba la caracterización del desaparecimiento como secuestro calificado y se reiteraba que la amnistía sería aplicable según las evidencias que permitieran comprobar la muerte de los desaparecidos, como se ilustra en un fallo del 17 de enero de 2002 en la Quinta Sala de la Corte de Apelaciones de Concepción.

La Corte resolvió en el proceso por seis detenidos desaparecidos en Quilaco, que se debía continuar tramitando la causa por el delito de secuestro calificado, puesto que, aunque los acusados habían reconocido haber practicado las seis detenciones, dijeron haber entregado a tres de ellos en la Comisaría de Mulchén, en tanto que ejecutaron a los otros tres para luego lanzar sus cadáveres al Río Piulo. La circunstancia de que sus cuerpos no hayan sido encontrados no permite encausarlos por la figura de homicidio.

Este desenlace jurídico, lejos de ser inevitable dada la historia de las amnistías políticas en el país, constituía un hito histórico y también una pesadilla para los participantes en el gobierno militar y sus colaboradores civiles, como el ahora senador Sergio Fernández (UDI), quien era el Ministro de Interior al publicarse el decreto ley 2.191 de amnistía en 1978. En contraste con el papel de Fernández como ministro del gobierno militar, desde el 9 de octubre del año 2001, el Ministerio del Interior se había ido haciendo parte en numerosos procesos, entre ellos los que instruían los jueces de dedicación exclusiva Héctor Carreño y Amanda Valdovinos. Hizo lo mismo en los casos derivados de las querrelas contra Augusto Pinochet Ugarte<sup>20</sup>.

Hacia finales de 2001 eran más de 160 casos en los que se había hecho parte el Ministerio. Lejos de "doblar la página", la historia de las violaciones de derechos humanos se reabría y las páginas se revisaban una y otra vez. La impunidad social e histórica se les había denegado a los victimarios. Quedaba por verse hasta dónde llegaría la justicia penal.

---

<sup>20</sup> Ibid.

#### IV. EXHUMACIONES Y BUSQUEDA DE LOS DETENIDOS DESAPARECIDOS

En los dos últimos años diferentes jueces habían procedido a exhumar restos en diferentes partes del país. Desde mediados del año 2001 estas pesquisas se multiplicaron. Es así como se hicieron exhumaciones en las cercanías del Hospital de Arica, en Pampa Dolores, que era un ex campamento militar ubicado en las cercanías de Huara en la I Región, en Quebrada El Buitre, en las cercanías de Calama. El 14 de julio, detectives de la Brigada de Homicidios que actuaban por orden del Cuarto Juzgado del Crimen de Copiapó, exhumaron en el sector Viñita Azul, ubicado a 10 kilómetros al oriente de Copiapó, los restos de dos personas.

El 20 de noviembre el ministro Juan Guzmán se trasladó hasta Copiapó en compañía de peritos del Servicio Médico Legal y de efectivos del Departamento V de Investigaciones, con el objeto de realizar labores de búsqueda en la mina de cobre La Veleidosa, situada en Tocopilla, y en el que, de acuerdo a informaciones ratificadas con posterioridad a esa fecha, se encontrarían restos de alrededor de 10 detenidos desaparecidos.

En el Fuerte Arteaga, en las pesquisas dirigidas por la ministra Amanda Valdovinos se siguieron encontrando restos humanos en diferente estado. Según *Primera Línea*, la magistrada -que se constituía prácticamente durante toda la semana en terreno- avanzaba en dos líneas paralelas. En primer lugar, se apoyaba en el trabajo del equipo de especialistas integrado por geólogos e ingenieros del Sernageomin, arqueólogos particulares, expertos del Departamento Quinto de la Policía de Investigaciones y peritos del Laboratorio de Criminalística de Carabineros. Adicionalmente, reconstruía los hechos que rodearon la desaparición de las víctimas para permitir la comprobación de las identidades de una manera más rápida. En ambas tareas la ministra contó con nuevos antecedentes aportados por las Fuerzas Armadas, la Iglesia Católica y algunos masones que se habían acercado hasta su despacho. También contribuyeron en las pesquisas efectivos del Ejército que acompañaron a la magistrada hasta el fuerte, señalándole puntos donde recordaban que se efectuaron inhumaciones, lugares que fueron revisados preliminarmente por la jueza<sup>21</sup>.

La magistrada del Primer Juzgado de Letras de San Bernardo, Cecilia Flores Sanhueza, con dedicación exclusiva, investigaba las detenciones y desaparecimientos de Jenny Barra Rosales, Manuel Rojas Fuentes y Luis

<sup>21</sup> "Fuerte Arteaga: Excavaciones permiten acercarse hacia la identificación de restos" *Primera Línea*, (electrónico), 15 enero. 2002.

Fuentes González y la ejecución de Hugolino Arias Navarrete. Realizó, entre el 5 y el 14 de diciembre, en compañía de testigos, tanto ex detenidos como ex funcionarios militares que permanecieron en el lugar entre fines de 1973 e inicios de 1974, diligencias y excavaciones al interior de los terrenos que ocupa el Cuartel N° 2 de la Escuela de Infantería en el Cerro Chena, lugar en el que habría encontrado algunas pequeñas osamentas.

Junto con el inicio de las excavaciones se conoció que tanto algunos testigos como integrantes de organizaciones de Derechos Humanos de San Bernardo había sido objeto de amenazas de muerte, razón por la cual el 17 de septiembre, ante la Corte de Apelaciones de San Miguel, Luciano Fouilloux, Secretario Ejecutivo del Programa de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, presentó un recurso de protección a favor de dos testigos, de los que no trascendieron sus nombres<sup>22</sup>.

El 18 de diciembre, el ministro Guzmán, en compañía de ex detenidos y del fiscal militar de Talca, José Manuel Urrejola, se constituyó en la Escuela de Artillería de Linares para encabezar la remoción de una placa de cemento bajo la cual podrían encontrarse cuerpos de detenidos desaparecidos. En la diligencia fue asistido por peritos criminalísticos de la policía de Investigaciones y por personal del Departamento de Vialidad de Talca, organismo que proporcionó una retroexcavadora para facilitar las labores correspondientes, en el curso de las que se encontraron casquillos de balas, cabellos humanos y restos de ropa que fueron enviados al Servicio Médico Legal para determinar su procedencia<sup>23</sup>.

## V. EL DESTINO FINAL DE LOS DETENIDOS DESAPARECIDOS Y LA "SEGUNDA DESAPARICION"

En el proceso de exhumaciones y en la indagación sobre el destino final de los detenidos desaparecidos los jueces fueron redescubriendo, caso a caso, que las denuncias hechas en la década de los 1980 respecto al desentierro de cuerpos de las víctimas habían sido veraces y que los cuerpos o sus restos habían efectivamente "desaparecido", ahora, por segunda vez. En 1984, Andrés Valenzuela, agente de los servicios secretos (Comando Conjunto) y miembro de la Fuerza Aérea, denunció que: "En 1975, uno de los helicópteros que participó en esto llegó a la Base Aérea de Colina y sacaron en mi presencia a

<sup>22</sup> Fundación Documentación y Archivo de la Vicaría de la Solidaridad. *Informe de Derechos Humanos*, Segundo Semestre de 2001.

<sup>23</sup> *Ibid.*

cerca de 15 detenidos. Era un helicóptero de la FACH, pero en ese tiempo trabajábamos en conjunto con el Servicio de Inteligencia del Ejército. Lo que se dijo al regreso del aparato era que los habían lanzado al mar, tengo entendido que frente a San Antonio"<sup>24</sup>. En el artículo de Mónica González se menciona también la denuncia que hiciera el hijo del general Manuel Contreras, ex jefe de la DINA, quién afirmó que su padre le dijo que alrededor de mil cadáveres de detenidos desaparecidos habían sido desenterrados de sus fosas clandestinas y tirados al mar en 1990 después de asumir Patricio Aylwin<sup>25</sup>.

Entonces cabía preguntarse respecto al Informe de las Fuerzas Armadas: ¿Cuándo fueron arrojados al mar? Según las denuncias de Valenzuela, los detenidos estaban vivos cuando eran lanzados al mar y en otras denuncias se afirmaba que se les adosaban al cuerpo pedazos de rieles de vías ferroviarias para que sus restos no flotaran en el agua<sup>26</sup>. Pero a estas terribles informaciones se agregaban otras que daban cuenta, además, que esto formaba parte de un procedimiento sistemático para impedir que los familiares pudieran encontrar a sus muertos.

El General (r) Odlanier Mena, ex Director de la Central Nacional de Informaciones (CNI), declaró a la prensa que "el hallazgo de cuerpos en Lonquén produjo una grave conmoción social interna. El país estaba en los preliminares de la casi guerra con Argentina. Uno de los elementos fundamentales era la cohesión del frente interno, es decir, que la gente estuviera convencida que el país tenía la razón para ir a la guerra y que apoyara a sus Fuerzas Armadas. Se podía inferir que si aparecían nuevos lonquenes el frente interno se iba a dañar"<sup>27</sup>.

El Senador Lavandero había votado en contra de la ley tramitada para hacer efectivo el acuerdo de la Mesa. Para explicar su posición denunció que, en el año 2000, cuando presidió la Comisión de Derechos Humanos del Senado, había sido informado por agentes de inteligencia que los restos de cerca de 800 desaparecidos habían sido removidos en 1988. Los oficiales que habrían dado las órdenes para las ejecuciones y entierros desconocerían por tanto el destino final de los restos de las víctimas. "La denuncia de Lavandero arroja

<sup>24</sup> Mónica González especial para *Diario Clarín* (electrónico) desde Santiago de Chile, Buenos Aires, Argentina. 14 julio, 2000.

<sup>25</sup> La información de la nota anterior se encuentra también en <http://www.derechos.org/nizkor/chile/nw.html>

<sup>26</sup> Declaraciones de Nivaldo Jiménez en el proceso sobre las desapariciones ocurridas en el centro clandestino de torturas de Villa Grimaldi, en 1974. *Primera Línea* (electrónico), 28 agosto, 2001.

<sup>27</sup> Declaraciones al diario *La Segunda*, 15 de noviembre de 2000: 16 y 43.

nuevas dudas sobre el éxito que podrán tener las Fuerzas Armadas en el compromiso adquirido y que conlleva el riesgo de su credibilidad y honor institucional. Para Lavandero, si los desaparecidos son más de dos mil sería 'impresentable que tras la aprobación de la ley del secreto profesional se encontraran sólo cien o doscientos cuerpos'<sup>28</sup>. Las denuncias se habían venido sucediendo en el Congreso. El diputado Jaime Naranjo (PS) había señalado que tenía informaciones fidedignas que el Ejército a inicios del Gobierno de Aylwin había realizado estas remociones.

Algunos de las remociones tuvieron mayor publicidad, como ocurrió con la investigación realizada en el cementerio de Copiapó por el Juez Guzmán, en la que encontró que los cuerpos habían sido removidos. Respecto a este caso, el diputado Antonio Leal solicitó por oficio que el ministro de Defensa, Mario Fernández investigara la participación de las FF.AA. en la remoción de los cuerpos y además solicitó que se constituyera una comisión investigadora en la Cámara Baja.

En la primera semana de noviembre de 2000, el Juez Guzmán inició diligencias en el cementerio general de Santiago, en la búsqueda de varios de los dirigentes y militantes del Partido Comunista detenidos durante 1976. Habían sido enterrados en el Patio 28. De acuerdo a los protocolos de autopsia que estaban en los registros del cementerio, se pudo establecer que los cuerpos presentaban claras señales de torturas, desmembramientos y heridas de bala y de armas blancas. Un extenso artículo de *El Siglo* describió las autopsias y las mutilaciones sufridas por las víctimas en vida<sup>29</sup>. Al constituirse en el lugar, el Juez Guzmán fue informado de la remoción y posterior incineración de los restos que habían sido sepultados allí en 1976. En los ingresos realizados por los funcionarios del cementerio general puede observarse la fecha de defunción, el número del protocolo de autopsia, la fecha de sepultación y su vencimiento, el sitio donde fueron enterrados y una afirmación que señala que "el trámite fue realizado por el Servicio Médico Legal"<sup>30</sup>.

Dada la gravedad de todas estas denuncias, el senador socialista José Antonio Viera Gallo, afirmó que si hubo remoción de cuerpos después de 1978, se trataría de un delito no amparado en la Ley de Amnistía<sup>31</sup>.

<sup>28</sup> Mónica González especial para *Diario Clarín* (electrónico) desde Santiago de Chile, Buenos Aires, Argentina, 14 julio, 2000.

<sup>29</sup> <http://www.elsiglo.cl> "Detenidos desaparecidos fueron exhumados e incinerados" de Julio Oliva García (Diario Electrónico) Noviembre 2000.

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> <http://www.primeraline.cl> 27 de diciembre de 2000.

## VI. DERECHOS HUMANOS EN CHILE Y LOS PROCESOS INTERNACIONALES

Desde 1973 la violación de derechos humanos en Chile preocupó a instancias internacionales. Desde 1990, ese interés se amplió, observando las acciones políticas y judiciales que se realizaban en Chile en estas materias. A nivel mundial, la resistencia a la impunidad y la insistencia de que ciertos crímenes no son amnistiables ni prescriptibles han ido conformando los fundamentos de un proyecto global para hacer respetar los derechos humanos. En ciertos aspectos, el caso de Chile ha seguido siendo emblemático y la detención del ex mandatario Augusto Pinochet Ugarte en Londres en 1998 se debió en gran parte a acciones judiciales iniciadas en España y otros países de Europa que contaron con el apoyo de abogados y organismos de derechos humanos a nivel internacional.

Por otra parte, algunos crímenes durante la dictadura se cometieron en el extranjero, como el asesinato del general Carlos Prats y su esposa en Buenos Aires, el de Orlando Letelier en Washington y el atentado contra Bernardo Leighton y su esposa, en Roma. Nacionales de otros países fueron ejecutados o desaparecieron en Chile. Algunos chilenos desaparecieron como resultado de la Operación Cóndor. Todo ello ha contribuido a que la batalla judicial para saber la verdad y conseguir la justicia respecto a las violaciones de derechos humanos en Chile, entre 1973 y 1990, tenga dimensiones internacionales.

En diferentes países se han presentado acciones judiciales en nombre de nacionales de esos países que fueron ejecutados o desaparecieron en Chile. Los procesos en algunos casos han durado décadas, llegando a la fase de pedir la extradición de los culpables. A modo de ejemplo se resumen algunos de ellos en el estado en el que se encuentran a inicios de 2002.

### 1. En Francia

El juez francés Roger Le Loire investiga en París las circunstancias de las desapariciones de 5 ciudadanos chileno-franceses: Alfonso Chanfreau, Jean Yves Claudet, Esteban Pesle de Menil, Georges Klein y Amiele Massiel, esta última detenida por agentes de la DINA en la ciudad de Mendoza, Argentina. El 25 de octubre de 2001, el Juez dictó 15 órdenes de arresto y solicitó al ministerio de Justicia francés que pusiera tal circunstancia en conocimiento de Interpol, con el objeto de que se cursaran los correspondientes mandamientos de captura internacional. De acuerdo a estimaciones

efectuadas por abogados especializados en el Derecho Penal francés, la resolución emitida puede equipararse a un auto de procesamiento por lo que los actuales inculcados de los delitos de secuestros y torturas podrían ser condenados en ausencia.

El 18 de diciembre el magistrado Joaquín Billard dio por finalizadas las diligencias planteadas en el exhorto del juez Le Loire y remitió el informe correspondiente a la Corte Suprema para que esta lo transmita al ministerio de Relaciones Exteriores, órgano que debe encargarse de hacerlo llegar a la justicia francesa.

## 2. En Estados Unidos

Caso Winston Cabello: en respuesta a una petición del abogado Hugo Gutiérrez, quien actuaba en representación de la familia del ejecutado Winston Cabello Bravo, el juez Juan Guzmán autorizó que una copia autorizada de los más de 20 tomos del proceso contra la Caravana de la Muerte fuera remitida a Estados Unidos, en donde en la ciudad de Miami se encuentra en tramitación una demanda por indemnización de perjuicios en contra del capitán (r) Armando Fernández Larios, ex integrante de la Caravana de la Muerte y ex agente de la DINA.

Caso Horman: El 4 de julio de 2001 el ministro Juan Guzmán remitió a la Corte Suprema el exhorto mediante el cual se solicita a la justicia estadounidense que presten declaración 17 ciudadanos norteamericanos, entre los que se cuentan el ex Secretario de Estado Henry Kissinger, el ex embajador en Chile Nathaniel Davis y el ex cónsul en Santiago James Anderson.

De acuerdo a versiones de prensa las interrogantes que se formulan a los ex funcionarios del gobierno de Estados Unidos dicen relación con las consultas y entrevistas directas que sostuvieron con Pinochet y otros personeros de su régimen respecto de la situación particular de Horman. El 20 de julio se conoció que 4 congresistas del Partido Demócrata norteamericano habían hecho llegar una nota al ministerio de Relaciones Exteriores, señalando que su apoyo a la firma del Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos se encontraba condicionado al desarrollo que adquiriera la investigación sobre la muerte de Charles Horman. El 23 de julio el fiscal (s) de la Corte Suprema, Carlos Mences, informó positivamente el exhorto planteado por el ministro Guzmán y el día 30 la Sala Penal lo aprobó y ordenó remitirlo a la Cancillería, la que, por su parte, lo envió a Estados Unidos el 14 de septiembre.

### 3. En Argentina

#### a) Caso Prats

La Sala Penal de la Corte Suprema, rechazó la solicitud de extradición de Pinochet y los otros involucrados en el caso Prats, el 6 de agosto de 2001, fundado en que al momento de la solicitud mantenían en Argentina la calidad de imputados y no de procesados.

El 4 de septiembre ingresó a la Corte Suprema un exhorto de la jueza María Servini de Cubría que, acompañando esta vez los autos de procesamiento, solicitaba la extradición de los generales (r) Manuel Contreras y Raúl Iturriaga; de los brigadieres (r) Pedro Espinoza y José Zara y del civil Jorge Iturriaga, todos los cuales fueron encargados reos como miembros de una asociación ilícita y como coautores del delito de homicidio agravado en tanto partícipes necesarios en los asesinatos del general Carlos Prats y de su cónyuge, doña Sofía Cuthbert.

La Sala Penal de la Corte Suprema, el 17 de septiembre, luego de recibir el informe del Fiscal (s) Carlos Meneses, resolvió dar curso a la petición y remitió los antecedentes al ministro Jorge Rodríguez.

El 23 de octubre, el abogado Hernán Quezada, en representación de la familia Prats, solicitó al tribunal argentino que requiriera la extradición de Pinochet, acompañando en el escrito un análisis de los argumentos mediante los cuales la Corte Suprema rechazó la presentación original. A fines del mes de noviembre el magistrado Jorge Rodríguez decretó el cierre de la investigación preliminar de la solicitud de extradición planteada por la jueza argentina María Servini de Cubría, traspasando en la oportunidad los antecedentes a la fiscal de la Corte Suprema, Mónica Maldonado, quien debe emitir el informe correspondiente, trámite necesario previo para que el ministro instructor resuelva acerca de la procedencia o no de la extradición.

El 17 de diciembre, la jueza María Servini de Cubría dio curso a la solicitud de desafuero de Augusto Pinochet, emitiendo el exhorto correspondiente el que, se estima, debiera ser recepcionado por el ministerio de Relaciones Exteriores de Chile a mediados del mes de enero de 2002. El 21 de diciembre de 2001 se dictó la sentencia, condenando a los inculcados a diversas penas.

**b) Operación Cóndor**

El 3 de julio de 2001, el ministro de la Corte Suprema Alberto Chaigneau, juez a cargo de la solicitud de detención con vista a la posterior extradición de Manuel Contreras a Argentina en esta causa, dictó orden de arresto domiciliario en su contra, accediendo de este modo a la solicitud del juez argentino Rodolfo Canicoba Corral, titular del Juzgado Federal N° 7 de Buenos Aires, tribunal en que se encuentra radicada la investigación de las actividades relacionadas con la Operación Cóndor llevadas a cabo en Argentina.

Canicoba, quien ha determinado que la Operación Cóndor corresponde a una asociación ilícita agravada, esto es que tuvo más de tres integrantes, estructura militar y utilización de armas de guerra en la comisión de los delitos, dictó el 10 de julio auto de procesamiento como partícipe en ella en contra del ex presidente de la Junta Militar argentina, Jorge Rafael Videla, en tanto que en calidad de imputados se encuentran, entre otros, el ex presidente paraguayo Alfredo Stroessner, el ex jefe del Ejército uruguayo Julio César Vadora y los chilenos Augusto Pinochet, Manuel Contreras y Pedro Espinoza.

El 11 de septiembre, ante el ministro Juan Guzmán, con el patrocinio de los abogados Juan Bustos, Eduardo Contreras, Hugo Gutiérrez, Francisco Bravo e Hiram Villagra, en representación de Asociación Americana de Juristas, la Fundación Premio Nobel de la Paz Rigoberta Menchú y el abogado estadounidense Bruce D. Néstor, entre otros, se presentó una querrela por crímenes en contra de la humanidad en contra del general (r) Augusto Pinochet y del ex secretario de estado norteamericano Henry Kissinger, a quienes se sindicaba como los principales responsables del diseño de la Operación Cóndor.

El libelo está dirigido, además, en contra del ex jefe de la DINA, general (r) Manuel Contreras y otros altos mandos del organismo de seguridad, tales como Pedro Espinoza, Eduardo Iturriaga y Mario Jahn Barrera. Asimismo, se incluye a los ex Directores de la CIA, Richard Helms y Vernon Walters y a Jorge Rafael Videla, Hugo Banzer y Alfredo Stroessner, ex presidentes de Argentina, Bolivia y Paraguay, respectivamente. Por último, también como querrellados, se menciona a Ramón Camps, ex jefe de la policía de Buenos Aires; Ibérico Saint Jeant, ex interventor de la Provincia de Buenos Aires; Sabino Augusto Montanaro, ex ministro del Interior de Stroessner; Antonio Campos Alum, ex Director de Asuntos Técnicos del ministerio del Interior paraguayo; Alejandro Fretes Dávalos, ex Jefe de Seguridad Pública de Paraguay; Francisco Bogado, ex Director del Departamento de Investigación de Asuntos Políticos paraguayo; Ricardo Bogado Silva, ex agregado militar

de Paraguay en Chile; Rolando González Murdoch, ex embajador de Paraguay en Chile y a Rafael Rivas Velásquez, ex Director del Servicio de Inteligencia venezolano.

En relación a la querrela, el 24 de septiembre, ante el ministro Juan Guzmán, prestó declaración el abogado Martín Almada, presidente de la Asociación Americana de Juristas y descubridor, en 1992, de los denominados "Archivos del Terror", conjunto de documentos relacionados con la represión en Paraguay así como con la creación y funcionamiento de la Operación Cóndor. En la ocasión, el abogado paraguayo indicó que la coordinación de los servicios de seguridad de las dictaduras del cono sur de América se había iniciado por iniciativa de Augusto Pinochet y Manuel Contreras, habiéndose realizado la primera reunión al efecto en Santiago en noviembre de 1975.

#### 4. En Italia

A inicios del mes de octubre de 2001 el Ministerio de Relaciones Exteriores recibió un exhorto cursado por la jueza Carmelita Agata Russo, titular del Tribunal para las Investigaciones Preliminares de Roma, mediante el cual se solicitaba se comunicara al general (r) Manuel Contreras que debía fijar domicilio en Italia, con el objeto de que se le practicaran las notificaciones que resultaren en el proceso que se sigue en su contra por la detención y desaparición de chilenos de ascendencia italiana.

El 27 de noviembre, la Sala Penal de la Corte Suprema, rechazó acoger a tramitación el exhorto fundado en que los tribunales extranjeros no tienen jurisdicción para investigar materias acaecidas en Chile.

Estos casos y otros impedían que se cerrara el tema de derechos humanos en Chile. Ya en marzo de 2001, según *Primera Línea*, el gobierno "tiene claro que antes de dos años no será posible salir de la encrucijada de los derechos humanos, como también las resoluciones internacionales que pesan sobre Chile al respecto"<sup>32</sup>. La búsqueda de la verdad y la justicia seguía fuera de Chile y también dentro del país. No sólo eso, los casos que se iban abriendo y reabriendo no se limitaban a los detenidos desaparecidos, sino ahora involucraban los casos de ejecutados políticos y torturados. No era imposible imaginar que los procesos llegaran a casos de menor alcance de acuerdo a la ley internacional y hasta casos de "robo" - aunque dichos casos hubieran prescrito. Se buscaba que las múltiples dimensiones de la represión ejercida por el gobierno militar fueran conocidas y reconocidas públicamente por el país.

<sup>32</sup> "Luz verde a jueces especiales". *Primera Línea* (electrónico), 9 marzo. 2001.

## VII. LA DENUNCIA DE TORTURAS

Las denuncias sobre la tortura como práctica regular en el trato de los prisioneros fue un asunto que había recibido muy poca atención y parecía haber quedado en la categoría de los "hechos consumados" que gozaban de impunidad. Los miles de torturados que eran testigos de lo que había sido el trato de los prisioneros desde el inicio de la dictadura y que incluso podían reconocer a sus torturadores, habían denunciado escasamente lo que les había sucedido. La convicción respecto a la gran magnitud de los casos definió su exclusión del mandato de la comisión de Verdad y Reconciliación. Sin embargo, en el proceso "caravana de la muerte" se publicitó el testimonio del general Joaquín Lagos, que reconocía que los prisioneros habían sido mutilados. Confirmaba esta declaración la publicidad que se le dio a un documento en que el Ministro de Justicia de la época y el auditor del Ejército solicitaban investigar las circunstancias de la muerte de Eugenio Ruiz-Tagle. En dicho documento, Pinochet de su puño y letra, instruí a informar a la familia que Eugenio Ruiz-Tagle no había sido torturado<sup>33</sup>.

Los casos de denuncias de torturas habían sido decisivos en el juicio de extradición contra Pinochet en Londres. Pero aunque los tratados internacionales, la Convención contra la Tortura suscrita en 1987 y la Convención de Ginebra, que había sido ratificada por Chile en 1951, habían sido invocados una y otra vez por los abogados de derechos humanos, la tortura aparecía como una situación desestimada, especialmente desde los 1990. Incluso, aunque la Vicaría de la Solidaridad había hecho una presentación muy completa al Poder Judicial con ocasión de la inauguración del año judicial en 1979, invocando el derecho humanitario en la defensa de los presos y, luego, en el desafuero de Pinochet, había sido un elemento decisivo en la argumentación del ministro José Benquis, hasta entonces no parecía posible efectuar acciones judiciales, dado que no se identificaba a los torturadores en casos específicos.

La conmoción de las denuncias públicas sobre los casos de la caravana de la muerte llevó a algunos de los sobrevivientes a denunciar públicamente al general Hernán Gabrielli, el segundo en el mando en la FACH, como responsable de las torturas de presos en Antofagasta en 1973. Los testigos eran varios. No solamente las víctimas sino también algunos uniformados. Estas denuncias pusieron en el tapete la gravedad y magnitud de la tortura como práctica regular, minimizada por todos. A la denuncia de los casos

<sup>33</sup> "Revelan documento de puño y letra del general(r): Oficio complica a la defensa de Pinochet" *La Tercera*, (electrónico), 8 de febrero, 2001.

ocurridos en Antofagasta se sumó la denuncia del profesor de ciencias políticas Felipe Agüero, residente en Estados Unidos en contra del profesor de ciencias políticas de la Universidad Católica Emilio Meneses, quién habría torturado al profesor Agüero cuando estuvo detenido en el Estadio Nacional en 1973. Los descargos de los acusados y las contraquerellas presentadas por atentar contra su buen nombre no fueron suficientes para disipar la impresión que las acusaciones habían tocado un punto neurálgico. Las antiguas argumentaciones sobre los valores y el servicio rendido a la patria no lograban encubrir el lado sórdido y feroz de la represión política ejercida. El país encaraba además las denuncias de ex prisioneros de campos de concentración y de la Villa Grimaldi, quienes en un número superior a 600 se querellaron contra el general Pinochet. Era difícil imaginar que se pudiera cantar la canción nacional sin sentir un estremecimiento: "o la tumba serás de los libres o el asilo contra la opresión" ¿como podía ser posible después de esas descripciones macabras de las autopsias de los cuerpos mutilados y de los testimonios de los torturados seguir afirmando que todo se había hecho por esta "dulce patria"?

Sin embargo, el horror multiplicado y disperso que era denunciado no daba tregua. No era fácil predecir lo que ocurriría en el futuro, pero los tribunales habían empezado a reconocer las dolorosas experiencias de muchos chilenos y procuraban hacer justicia ante situaciones que aunque habían ocurrido hacía más de dos décadas, seguían afectando profundamente a numerosas familias. A diferencia de otros tiempos, la verdad por penosa que fuera formaba parte de la realidad y de la política.

## VIII. A MODO DE CONCLUSIONES

El hecho de haber colocado en manos de los tribunales los casos de violaciones de derechos humanos ha sido, contrariamente a las prevenciones de casi dos siglos, un camino inédito en Chile. La igualdad ante la ley, elemento esencial de la justicia, se ha constituido en una responsabilidad de los jueces y también de los ciudadanos. Muchos querían aplicar a este tipo de problemas políticos las fórmulas históricas privadas y públicas de borrón y cuenta nueva, de doblar la página y hacer como si el problema nunca hubiera existido, obligando a las víctimas a aceptar los hechos consumados una vez más. Pero otros buscaban que se reconocieran los derechos de las víctimas y las responsabilidades de los victimarios de acuerdo a la ley, a pesar de la amnistía de 1978. Esta opción ha implicado "dar vuelta las páginas" para no olvidar lo que allí está escrito y aprender del pasado para instalar un "nunca más" de común acuerdo.

No obstante, sigue habiendo resistencia también a esta opción, como se ejemplifica en el editorial escrito por Hermógenes Pérez de Arce, publicado en *El Mercurio* (electrónico), el 20 de marzo, 2002. El autor indica que "En este diario, el viernes, se da cuenta de otros 60 procesos contra militares por hechos acacidos hace más de un cuarto de siglo. Casos prescritos, amnistiados e, incluso, juzgados de nuevo, pasando por sobre previos sobrecimientos. La antijuridicidad llevada al extremo. Entretanto, los extremistas a quienes ellos combatieron, autores de crímenes sangrientos y secuestrros, han sido generosamente perdonados y se han beneficiado de la amnistía, la prescripción o, cuando no les alcanzaba para alguna de ellas, del oportuno indulto presidencial o la conmutación de sus penas por un comfortable extrañamiento en Europa, con trabajo garantizado".

A pesar de esta defensa de la tradicional vía chilena de reconciliación política mediante las amnistías y la prescripción, sin tomar en cuenta la ley internacional de derechos humanos, llamar las cosas por su nombre, seguir en la vía judicial, y en la verdad y la justicia, en un país tradicionalmente eufemístico, no ha mellado la estabilidad política. Las instituciones han demostrado ser más sólidas de lo que muchos querían hacer creer cuando se anunciaban cataclismos si se procesaba a los responsables de los crímenes. No será un camino fácil y como antes no faltarán los agoreros que anuncien que de no ponerse un punto final se reavivarán los odios. Hasta aquí parece desplegarse un saber distinto. Nombrar lo ocurrido, establecer las responsabilidades y aplicar la ley contribuye a desactivar algunas de las odiosidades que surgen del trato injusto y abusivo. Siempre habrá diferentes visiones sobre la política, el país y su historia con las que se puede convivir y discrepar. Pero si se va a lograr una paz social estable y una democratización real, será fruto, a largo plazo, de una confianza básica de la ciudadanía en la justicia, y en la garantía de igualdad de todos ante la ley.

### III. ECONOMIA Y DEMOCRACIA

## LA ECONOMÍA CHILENA PUESTA A PRUEBA\*

Oscar Muñoz Gomá\*\*

Con el año 2001 se completó un período de cuatro años en que el crecimiento económico promedio de Chile llegó al orden del 3% por año, resultado fuertemente contrastante con el exitoso 7% y más del decenio de 1986-1997. Es interesante recordar que a menudo, durante los noventa, se planteaba la pregunta de si el modelo económico chileno lograría sobrevivir una crisis internacional seria. Había quienes argumentaban que el buen resultado de esos años no se debía tanto a los méritos propios de este modelo, sino a un marco internacional extremadamente favorable, caracterizado por una gran afluencia de capitales y de un fuerte dinamismo de la economía de Estados Unidos, país que era la locomotora de la economía mundial. Entonces, se decía, habría que esperar el cambio de esas condiciones, para evaluar si nuestro sistema económico pasaba el test más duro. Pero a lo largo de los años 90, parecía que por fin la economía mundial había entrado en un régimen de crecimiento sostenido y no pocos pensaron que los ciclos eran cosa del pasado.

Desde 1997, año en que se produce la crisis asiática, producto de un fuerte endeudamiento externo de esos países en los años anteriores, una sucesión de shocks en diversas partes del mundo ha generado efectos en cadena que tuvieron a la economía mundial casi al borde del colapso. A la crisis asiática, le siguieron Rusia y Brasil (1999). A comienzos del 2000 parecía que las cosas tomaban ya el rumbo de la recuperación, con el empuje de la economía de Estados Unidos, cuyo dinamismo no se veía afectado. Ese año el crecimiento económico mundial alcanzó un ritmo pocas veces visto de 4,7%, con los países asiáticos recuperando sus cifras del "milagro" y creciendo a un cómodo 8,2%<sup>1</sup>. Chile salió de la recesión de 1999 creciendo a un 5,4%. Sin embargo, comenzó la declinación norteamericana, tras casi una década de expansión ininterrumpida y con ello, las buenas expectativas se vinieron abajo. Por años, el debate en Estados Unidos había girado en torno a si habría un "soft landing" o un "hard landing", o sea, un aterrizaje suave o brusco. Wall Street había

\* Este artículo se terminó de escribir el 4 de marzo de 2002. Al momento de su redacción, no se disponía de las nuevas Cuentas Nacionales publicadas por el Banco Central, por lo que las cifras mencionadas son las disponibles a esa fecha.

\*\* Profesor investigador FLACSO-Chile.

<sup>1</sup> Ministerio de Hacienda, *Exposición sobre el estado de la hacienda pública. Presentación del Ministro de Hacienda Sr. Nicolás Eyzaguirre Guzmán*, octubre 2001. cuadro II.1

batido todos los records de expansión y el índice Nasdaq, de las acciones tecnológicas, se empinaba por encima de los 5.000 puntos. Cada vez menos gente pensaba que ese crecimiento podría continuar, pero el hecho es que continuaba. Comenzaron a elaborarse hipótesis acerca de por qué no había declinación.

La caída estrepitosa del Nasdaq en el primer semestre del 2000 fue la primera señal del desplome y las expectativas cambiaron violentamente. Un año después, ya no sólo se pensaba en menor crecimiento económico, sino incluso en recesión. Con todo, los augurios anteriores al 11 de septiembre de 2001 no eran muy dramáticos, ya que si bien se incorporó el dato de la recesión inminente, las proyecciones eran de que sería de corta duración. El Fondo Monetario Internacional, en su informe de la economía mundial, estimaba (antes del 11 de septiembre) una caída de la tasa de crecimiento de Estados Unidos desde el 4,1% de 2000 a un escaso 1,3% para 2001, con una recuperación a 2,2% para 2002<sup>2</sup>. La Reserva Federal, atenta a la evolución diaria de la economía, estuvo aplicando una política monetaria muy expansiva, con fuertes recortes de la tasa de interés, al tiempo que el Presidente Bush anunciaba un recorte de impuestos para estimular la demanda privada.

Después del 11 de septiembre de 2001 el escenario fue otro, por supuesto, pero contra lo esperado al inicio, de una recesión mundial que podría ser catastrófica, la agresiva y oportuna reacción compensadora de las autoridades económicas de Estados Unidos contribuyó a que ya a fines del 2001, los índices accionarios recuperaran sus niveles previos y se pronosticara la recuperación para fines del 2002. En una nota anexa al informe anual del FMI, entregada en conferencia de prensa de ese organismo el 26 de septiembre, se hacía alusión a una serie de factores que hacen menos vulnerable a la economía mundial, respecto del pasado. En primer lugar, una reacción muy rápida y profunda del gobierno norteamericano para aplicar políticas compensadoras al shock provocado por el ataque terrorista. En segundo lugar, el hecho de que los fundamentos macroeconómicos de las economías desarrolladas son ahora mucho más sólidos que hace algunos años: la inflación es bastante baja, las situaciones fiscales están fortalecidas, las políticas monetarias han ganado credibilidad y muchos mercados emergentes son ahora menos vulnerables a los shocks externos gracias a sus regímenes cambiarios flexibles. En tercer lugar, el ataque terrorista no tendría que afectar las bases del crecimiento de la productividad en Estados Unidos, la principal fuente de crecimiento de ese país en los años 90. El principal efecto de ese ataque ha

<sup>2</sup> IMF. *World Economic Outlook*, 2001, cap. I, "Prospects and challenges", cuadro 1.1.

sido psicológico, alterando negativamente las expectativas de consumidores e inversionistas. Este ha sido, entonces, el centro de gravedad al cual se dirigen las políticas compensadoras.

Esto no significa que el peligro haya pasado, porque siguen existiendo elementos de debilidad en la economía mundial. Rudi Dornbusch, connotado economista del MIT, apuntó a tres de esos elementos<sup>3</sup>: la recesión de Japón, país que no logra salir del marasmo en que se encuentra, y que, de profundizarse, podría arrastrar a muchos países asiáticos de su ámbito de influencia. En segundo lugar, lo que llama la "camisa de fuerza" del Tratado de Maastrich, que obliga a los países europeos a mantener sus equilibrios fiscales dentro de ciertos parámetros y les hace difícil usar políticas anti-cíclicas. En tercer lugar, la debilidad de muchos países emergentes, especialmente los más grandes de América Latina, como Argentina sumida en una profunda recesión y suspensión de pagos externos, pero también Brasil y México. Con todo, Dornbusch no se inclina hacia el pesimismo, en base a que las políticas fiscales y monetarias compensadoras en Estados Unidos fueron eficaces en las últimas 10 recesiones y no tendrían por qué no serlo en la actualidad. Con Estados Unidos en recuperación, debería transmitirse también la recuperación a la economía internacional, aunque con debilidad por algún tiempo<sup>4</sup>.

La economía chilena estuvo fuertemente marcada por este negativo escenario internacional. Se ha estimado que el shock externo (por caída de las exportaciones, deterioro de los términos de intercambio y disminución de las inversiones extranjeras) que sufrió el país en el 2001 sólo es comparable al de 1982-83, los años de la crisis de la deuda externa<sup>5</sup>. El Ministerio de Hacienda lleva un Índice de Condiciones Externas que mide la evolución de los términos de intercambio, de las exportaciones no cobre y de los flujos de capitales, respecto de sus niveles "normales". En 2001 Chile perdió cerca de un 4,5% del PIB debido a la caída de ese índice. Pero en relación al crecimiento efectivo del PIB, mientras en 1982 el país tuvo una caída de 13,4%, en 2001 fue posible crecer en 3%<sup>6</sup>.

En este artículo se revisará someramente la coyuntura económica del año 2001 y se discutirán algunas interrogantes que plantea la evolución reciente

<sup>3</sup> Rudi Dornbusch, "Ahora, un mundo en recesión", *El Diario*, 12 de octubre de 2001, p.38.

<sup>4</sup> *Ibid.* Es interesante agregar que ya en marzo de 2002 las autoridades económicas de Estados Unidos comenzaron a hablar de una recuperación inminente.

<sup>5</sup> Ministerio de Hacienda, *op. cit.*, p. 11.

<sup>6</sup> Ministerio de Hacienda, *ibid.* p. 12. La cifra oficial fue rebajada a 2,9% posteriormente.

de la economía chilena, desde el punto de vista de la estructura del modelo de desarrollo. Más que analizar la coyuntura macroeconómica, tema sobre el cual hay una abundante literatura especializada<sup>7</sup>, esta discusión se focalizará en los desafíos de mediano plazo que enfrenta la economía chilena, especialmente aquellos que se relacionan con la necesidad de recuperar un dinamismo económico más intenso. Todo esto, a su vez, involucra los cambios que se han estado diseñando en la institucionalidad económica y financiera, a los cuales se hará referencia.

Una cuestión importante que ha surgido en el período reciente tiene que ver con las relaciones entre los principales actores sociales, vale decir, el gobierno, los empresarios y los trabajadores. En el 2001 estas relaciones sufrieron un importante deterioro, en parte provocado por la menor actividad, pero también porque a propósito de la aprobación en el Congreso de la reforma laboral, emergieron discrepancias de fondo entre esos actores respecto del ordenamiento económico nacional. Se revisará este proceso de deterioro y las perspectivas que se abren. Se hará referencia a la llamada "Agenda ProCrecimiento" que planteó la Sociedad de Fomento Fabril, como una contribución a un debate más propositivo.

## I. LA COYUNTURA ECONOMICA CHILENA EN 2001

Para la economía mundial, el año 2001 terminó con un magro crecimiento de 2,2%. Mirado contra ese telón de fondo, el desempeño de la economía chilena resultó muy aceptable. No sólo fue posible alcanzar un crecimiento del PIB cercano al 3%, sino que tanto la cuenta corriente como el presupuesto fiscal pudieron mantenerse en condiciones de equilibrio, con leves déficit programados y perfectamente manejables<sup>8</sup>, y una inflación que declinó al 2,6%, una de las más bajas en un siglo. Sin embargo, el ingreso nacional, descontado el efecto de la caída en los términos de intercambio, disminuyó en 0,3%, lo que explica la caída de la demanda de 0,5%<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Banco Central, *Informe de Política Monetaria*, por ejemplo.

<sup>8</sup> Según el Director de Presupuestos Mario Marcel, el déficit fiscal efectivo en 2001 fue de 0,3% del PIB. Diario *El Mercurio*, 9 de febrero de 2002, p. B-1.

<sup>9</sup> Banco Central, *Informe de Política Monetaria*, enero 2002.

## 1. El desempleo

La mayor frustración fue el desempleo, que nuevamente se movió entre el 9 y el 10% y se convirtió en uno de los temas centrales del debate económico de 2001. Una política activa del Gobierno, con un programa de generación de empleos con financiamiento público, impidió que esa tasa aumentara aun más en 2 ó 3 puntos.

La situación del empleo muestra algunas características preocupantes. En primer lugar, se observa una fuerte disminución de la tasa de participación en la fuerza de trabajo de los hombres, la cual alcanzó un máximo de 77,5% en 1994, para declinar sostenidamente desde entonces hasta un 73,3% en 2000<sup>10</sup>. En las mujeres, esta tasa ha tenido una tendencia ascendente, desde un 30,9% en 1990 a un 35,3% en 1999, para declinar levemente en 2000 a un 34,9%. La tendencia declinante entre los hombres revela probablemente una salida de la fuerza de trabajo por desaliento de la búsqueda ante la creciente dificultad por encontrar empleo. De no mediar esta baja de la tasa de participación masculina, la tasa de desempleo sería más alta, lo que agudiza el significado real del desempleo. Por otro lado, la relativamente estable tasa de participación de las mujeres recoge dos tendencias opuestas: en los últimos años ha aumentado la participación de las mujeres jefes de hogar, pero ha disminuido la de las mujeres que no son jefes de hogar. Este es un fenómeno típico de períodos de crisis, en que al aumentar la cesantía, las mujeres entran a la fuerza de trabajo asumiendo el papel de jefes de hogar.

Una segunda característica del actual problema del empleo es la alta tasa de desempleo de los jóvenes. Para el grupo de 15 a 24 años, ésta llega al 21,5% y en el tramo de 15 a 19 años, a 31%<sup>11</sup>. La situación de los jóvenes es más grave aún si se considera que este grupo, vale decir los jóvenes desocupados, sufre la mayor falta de escolaridad. En el tramo de 20 a 24 años, un 40% de los jóvenes no ha terminado la educación media y un 12% no ha terminado la educación básica. Por cierto, ambos fenómenos están estrechamente relacionados: la falta de escolaridad contribuye a intensificar el problema del desempleo entre los jóvenes. Aquí se encuentra la raíz de la exclusión de este grupo social: no disponen ni de la escolaridad mínima ni de fuentes de trabajo.

Un tercer fenómeno, también referido a los jóvenes, es la disminución de su participación en la fuerza de trabajo. En los últimos diez años, la fuerza de

<sup>10</sup> Ministerio del Trabajo y Previsión Social, *Observatorio Laboral* N° 2, agosto de 2001, p. 19.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 12.

trabajo de los jóvenes entre 15 y 24 años disminuyó en alrededor de 10%. Al mismo tiempo, los estudiantes de este estrato aumentaron en 20%, lo cual es revelador de una mayor escolaridad de los jóvenes<sup>12</sup>. Este hecho podría sugerir que las futuras generaciones de jóvenes estarán mejor preparados para acceder a los puestos de trabajo, pero hay que calificar esta hipótesis considerando que también se ha intensificado la competencia entre los egresados de la educación media, profesional y universitaria y que ha aumentado la desigualdad en la calidad de la oferta educacional. Es frecuente comprobar que tiende a aumentar la cesantía entre jóvenes graduados.

Finalmente, el análisis sobre las tendencias del empleo por tipos de empresas, revela que las empresas con menos de 50 trabajadores (micro y pequeñas empresas) son las que más han contribuido al desempleo. A partir del segundo semestre de 1998 y hasta comienzos del 2001 ese sector había desempleado a 150.000 trabajadores, en tanto el estrato de empresas con más de 50 trabajadores había generado alrededor de 50.000 nuevos puestos de trabajo<sup>13</sup>. Esto es resultado de las dificultades que han tenido las micro y pequeñas empresas para enfrentar la crisis, las que se relacionan con su baja productividad y la discriminación que sufren en el mercado del crédito bancario (menos acceso a liquidez y costos financieros más altos). De ahí que uno de los objetivos de la política económica en 2001 fue la reestructuración de la deuda de las PYMES con el sistema bancario, proceso que a juicio de algunos dirigentes empresariales distó bastante de ser satisfactorio para el sector.

## 2. Las opciones de la política macroeconómica

La persistencia del desempleo sin duda ha contribuido al debilitamiento de la demanda interna, tanto de consumo como de inversión. Este ha sido el principal problema que enfrentó la política macroeconómica. La demanda agregada se encuentra deprimida por razones clásicas: por una parte, los inversionistas no aumentan su gasto por la misma debilidad de la demanda y el exceso de capacidad instalada. Por otra parte, los consumidores se ven afectados por el menor crecimiento del ingreso, por el desempleo existente y por el riesgo de quedar desempleados. El Banco Central reaccionó con recortes sucesivos en la tasa de interés, que estimularon transitoriamente la demanda por viviendas (con el incentivo adicional de una franquicia tributaria). Pero la política monetaria no es un instrumento muy poderoso en condiciones recesivas, como lo sostuvo Keynes hace más de 60 años. La tasa de interés actúa principalmente

<sup>12</sup> Ibid., p. 12.

<sup>13</sup> Centro Nacional de la Productividad y la Calidad. *Informe de Productividad*, julio 2001, gráfico 2.

sobre la inversión, pero cuando las expectativas son poco optimistas, este efecto predomina sobre el eventual menor costo financiero de la inversión. De aquí que Keynes sugería usar los instrumentos fiscales en forma preferente en tales períodos. Pero en los tiempos actuales existe una fuerte reticencia a usar el gasto fiscal en forma anti-cíclica. Una razón es ideológica: significa más injerencia del Estado en la economía. Una segunda razón es que cuando hay alto grado de inserción financiera internacional, el aumento del gasto fiscal puede conspirar en contra de la credibilidad en la política económica y agudizar los problemas desatando ataques especulativos contra la moneda. Una tercera razón es que el aumento del gasto fiscal puede inducir una disminución del gasto privado, en la expectativa de que a futuro los privados tendrán que pagar con mayores impuestos la acumulación de deuda pública, para lo cual aumentan su ahorro presente. Esta razón, proveniente de la teoría de las expectativas racionales, no tiene mayor fundamento empírico<sup>14</sup>.

En los últimos años del gobierno del Presidente Frei se produjo un déficit público que fue duramente criticado por la derecha y los economistas más ortodoxos. En 1999 ese déficit llegó a 1,4% del PIB, cifra que si bien superó los resultados de esa década, no era desproporcionada, considerando que la economía estaba en recesión. En alguna medida, ese déficit contribuyó a la reactivación del 2000. Pero el consenso respecto de que el déficit público debe ser aceptado sólo bajo ciertas condiciones y mantenido dentro de límites estrictos, indujo al gobierno del Presidente Lagos a anunciar una política fiscal de *superávit estructural*, que garantizaría una función anti-cíclica del presupuesto. El superávit estructural, fijado en 1% del PIB, significa que si la economía estuviera operando a nivel del producto potencial, es decir, si el producto efectivo fuera igual al producto potencial, el presupuesto fiscal debería arrojar un superávit de 1% del PIB. Por el contrario, si la economía estuviera en una fase recesiva, podría generarse un déficit porque los ingresos tributarios serían inferiores a lo esperado, en tanto el gasto fiscal correspondería a lo programado según el aumento del producto potencial. Pero ese déficit tendría un papel anti-cíclico, porque ayudaría a aumentar el gasto global. Por el contrario, en períodos de exceso de gasto o un PIB efectivo por encima del potencial, el superávit estructural sería superior al 1%, ejerciendo una función desestimuladora del gasto.

<sup>14</sup> Ver al respecto el artículo "Rescatando la política fiscal", de *The Economist*, reproducido por *El Diario*, 22 de enero de 2002, p. 32.

Esta política tiene por objeto darle credibilidad a la política fiscal y hacer transparente los criterios por los cuales se rige<sup>15</sup>. Pero ha sido criticada en base a que si durante varios años se produce un déficit efectivo, aunque con superávit estructural, ello le quitaría credibilidad a la política fiscal ante los ojos de los inversionistas extranjeros<sup>16</sup>. En efecto, un país que muestra un déficit sostenido durante varios años, deterioraría su riesgo país y contribuiría a la disminución de los flujos de capital, con efectos contrarios a los esperados por la política fiscal. Otras críticas apuntan a supuestas debilidades en su aplicación, porque las estimaciones del producto potencial así como las proyecciones del precio del cobre, fundamentales para establecer los ingresos esperados, son debatibles y vulnerables. Si el crecimiento del producto potencial se proyecta excesivamente alto, se corre el riesgo de exagerar el gasto fiscal y generar un déficit fiscal excesivo. Lo contrario sucede si la proyección del producto potencial es muy baja<sup>17</sup>. A juicio de los técnicos de gobierno, estas críticas no se sustentan en la práctica, ya que las proyecciones de las variables claves se realizan con métodos conocidos y transparentes, y el riesgo país de Chile no se ha visto afectado incluso durante el difícil año 2001<sup>18</sup>.

## II. EL REDISEÑO DE LAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS

A partir de 1999 las autoridades macroeconómicas comenzaron a replantearse el modelo de políticas que se había aplicado durante los años 90. Como se recordará, en ese tiempo predominó una política monetaria restrictiva, que utilizó unas tasas de interés relativamente altas para compensar los efectos expansivos que tenían los ingresos de capitales. Fue un período de abundancia de financiamiento internacional y las economías latinoamericanas que ya habían avanzado en sus procesos de reformas de mercado, fueron muy atractivas para la inversión extranjera. En este marco, Chile buscó diferenciar los capitales de corto plazo de los de largo plazo, desestimulando los primeros

<sup>15</sup> Este sería el fundamento para sostener la meta de un superávit estructural de 1%, meta que es polémica bajo condiciones de fuertes restricciones del gasto social y de infraestructura, según CEPAL, en su informe sobre Chile, en el *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2000-2001*.

<sup>16</sup> Rossana Costa y Luis Felipe Lagos, "¿Es necesario modificar la regla fiscal?", *El Diario*, 19 de octubre de 2001, p. 38.

<sup>17</sup> Oscar Landerretche Gacitúa, "El desafío macroeconómico de la transición: el ajuste al nuevo impulso exportador", en Oscar Muñoz Gomá, ed., *Más allá del bosque. Transformar el modelo exportador*. FLACSO-Chile, Santiago, 2001.

<sup>18</sup> Rodrigo Valdés y Marcelo Tokman, "Transparencia y regla de política fiscal", *El Diario*, 22 de octubre de 2001, p. 34.

con restricciones de impuestos y requisitos de reservas para las inversiones inferiores a un año. Una polémica permanente fue si la política fiscal complicó el manejo de la política monetaria, al expandir el gasto a tasas más altas que el producto interno. Para los gobiernos de la Concertación, el aumento del gasto fiscal fue moderado y su principal fundamento fue permitir un mayor gasto social, dado el objetivo prioritario de eliminar la pobreza extrema. El sector privado, sin embargo, resintió esta política argumentando que ello obligaba al Banco Central a mantener elevadas las tasas de interés para compensar las eventuales presiones inflacionarias.

La otra variable decisiva de este marco de políticas fue la política cambiaria, caracterizada por una banda reajutable, dentro de la cual el dólar podía fluctuar libremente. Mientras duró la bonanza de inversiones externas, el dólar observado tendió a situarse en el piso de la banda, obligando al Banco Central a adquirir dólares en el mercado y a expandir la base monetaria. Esta política fue criticada en base a que resultaba incoherente que el Banco Central pretendiera manejar dos instrumentos al mismo tiempo, como eran la tasa de interés y el tipo de cambio. La política de banda cambiaria estimulaba el aumento de reservas internacionales y de la base monetaria. Por otro lado, la tasa de interés alta que buscaba contrarrestar la expansión monetaria, incentivaba al mismo tiempo la entrada de capitales de corto plazo.

El cambio del escenario internacional, el término de la afluencia fácil de capitales externos y la disminución del ritmo de crecimiento, junto a la rebaja sostenida de las tasas de interés en Estados Unidos, contribuyeron al ajuste de la política macroeconómica chilena. Los principales cambios de la política macroeconómica fueron: el reemplazo de la banda cambiaria por un régimen de libre flotación del peso; la apertura de la cuenta de capital; la nominalización de la tasa de interés y la reforma del mercado de capitales<sup>19</sup>.

En 1999 el Banco Central decretó el término de la banda cambiaria y el inicio de un régimen de libre flotación. El fundamento fue que la economía chilena tenía una posición sólida de reservas internacionales, un nivel de endeudamiento externo relativamente bajo y una política fiscal disciplinada, todo lo cual contribuiría a desalentar ataques especulativos contra la moneda. Por otro lado, la flotación del peso le daba al Banco Central una mayor libertad para manejar la tasa de interés en función de las necesidades del ciclo económico. El riesgo de la flotación es el efecto que puedan tener las

<sup>19</sup> Otro cambio no menor de la política monetaria en el 2000 fue la sustitución de la meta fija de inflación anual por una meta rango, que se ha definido entre 2 y 4% anual. Este cambio le ha dado más flexibilidad a la política monetaria.

fluctuaciones de corto plazo del tipo de cambio sobre la inflación. Este riesgo ha sido manejado por el Banco Central con intervenciones esporádicas en el mercado cambiario para contrarrestar la desestabilización provocada por la crisis argentina y con la tasa de interés. Pero la tendencia ha sido hacia una creciente credibilidad en la política monetaria, cambiaria y fiscal, lo que ha permitido el cumplimiento de la meta de inflación, que ahora se define por el rango del 2 al 4%. Como se mencionó, en 2001 la inflación cerró en 2,6%.

### III. LA INTEGRACION FINANCIERA INTERNACIONAL

El nuevo diseño de políticas se completó en el 2001 con otras tres innovaciones importantes: la liberalización de la cuenta de capitales por parte del Banco Central<sup>20</sup>, la nominalización de la política de tasas de interés, y la reforma al mercado de capitales propiciada por el Ministerio de Hacienda. Estas tres reformas de políticas son de gran importancia, porque contribuyen a profundizar la liberalización financiera de Chile, su integración al mercado internacional de capitales y la flexibilización del acceso de las empresas al financiamiento de largo plazo. Estas reformas eran largamente esperadas por el sector privado. Su anuncio y la celeridad que el gobierno le dio a la tramitación de la reforma al mercado de capitales, fueron señales que confirmaron la opción gubernamental por la mayor liberalización de la economía y el perfeccionamiento y diversificación del mercado de capitales. Estas señales tuvieron impactos inmediatos y muy favorables en los índices accionarios, que habían sufrido los efectos de la declinación económica internacional.

La liberalización de la cuenta de capitales tuvo por objeto eliminar el encaje a los flujos de capitales de corto plazo, medida que rigió durante la mayor parte de los años 90. La política de encaje se había implantado en el período del gran auge de las inversiones extranjeras, y su objetivo era desincentivar las inversiones especulativas que generaban efectos pro-cíclicos en la economía. Sin embargo, esa política fue fuertemente criticada por el sector privado y muchos economistas de orientación neoliberal. El ex Ministro de Hacienda Eduardo Aninat, en cambio, fue un defensor de la política. Aunque el nivel del encaje, originalmente de 30% se había llevado a cero, el instrumento se mantenía vigente. Con su eliminación, el Banco Central quiso dar una señal de un compromiso mayor con la liberalización financiera. Otras medidas complementarias fueron la eliminación de las autorizaciones previas a las

<sup>20</sup> Reforma al Compendio de Normas de Cambios Internacionales, ver Banco Central, *Informe de Política Monetaria*, septiembre 2001, p. 108.

entradas y salidas de capitales, las que en adelante sólo deberían ser informadas, y la supresión de algunas restricciones vigentes a las empresas para endeudarse en el exterior.

La segunda innovación financiera importante que introdujo el Banco Central en el curso del año 2001 fue la nominalización de la tasa de interés en el mes de julio<sup>21</sup>. La política vigente era fijar las tasas en términos reales, es decir, en unidades de fomento más una tasa real. Considerando que la inflación ya estaba suficientemente reducida, que la política de fijar tasas reales provocaba mayor volatilidad de las tasas nominales (en función de las variaciones de la inflación mensual) y dificultaba las comparaciones internacionales de los inversionistas, el instituto emisor procedió a eliminar la unidad de fomento como instrumento de referencia para su política de tasas de interés. Sin embargo, la nominalización se aplicó en un momento en que la inflación fue negativa, con lo cual se produjo un aumento de las tasas reales que resultó contradictorio con el objetivo de estimular la demanda efectiva. El problema más de fondo de la nominalización es que cambios inesperados de la tasa de inflación pueden provocar variaciones pro-cíclicas de la tasa de interés real. Por ejemplo, una menor inflación provocada por debilidad de la demanda significa que aumenta transitoriamente la tasa de interés real, profundizando la debilidad de la demanda. Esto obligará al Banco Central a actuar con mucha agilidad para ajustar la tasa nominal de acuerdo a las circunstancias requeridas.

La tercera innovación fue la reforma al mercado de capitales que anunció el Ministro de Hacienda en el mes de abril del 2001. Esta reforma era largamente esperada por el sector financiero, el cual sostenía que la institucionalidad financiera chilena se estaba quedando atrasada en comparación con otras economías de la región<sup>22</sup>. La reforma tiene por objetivo eliminar la segmentación que se produce en el mercado de capitales, al discriminar contra las pequeñas y medianas empresas, las que normalmente no pueden acceder a los mercados de deudas y acciones. Un segundo objetivo es estimular el ahorro voluntario, que a lo largo de los años 90 tendió a estancarse y aun a disminuir, como proporción del PIB. El proyecto busca flexibilizar la operación de los fondos mutuos, diversificar los incentivos de las AFP para sus carteras de

<sup>21</sup> Banco Central, *Informe de Política Monetaria*, septiembre 2001, p. 14.

<sup>22</sup> No está de más recordar que a menudo, en los años 90, diversos dirigentes empresariales y algunos economistas compararon desfavorablemente las restricciones al financiamiento externo de Chile, con la mayor liberalidad de Argentina. Se sostuvo con insistencia en esos años que Argentina estaba aventajando a Chile en la reforma de la institucionalidad financiera. A la vista de los resultados recientes, es notorio que la prudencia de las autoridades económicas chilenas fue fundamental para proteger al país de desequilibrios que hoy se podrían lamentar.

inversión, crear incentivos tributarios para el ahorro y crear una bolsa para empresas emergentes, entre otros instrumentos. Este proyecto se complementa con lo que se denominó "reforma al mercado de capitales II", que formará parte de las iniciativas legislativas en el año 2002, y que se orientará especialmente a desarrollar los instrumentos de capital de riesgo y generar incentivos para la creación de empresas basadas en capital humano. En esta segunda etapa se propondrá también la creación de los llamados multifondos de pensiones, destinados a introducir opciones de fondos con riesgos más altos y mayores rentabilidades esperadas.

El supuesto general de estas innovaciones en el mercado financiero es que una mayor integración financiera de la economía chilena al resto del mundo, la mayor diversidad de instrumentos y una mayor flexibilidad para ingresar y sacar capitales del país debería contribuir a impulsar el ahorro y la inversión, que en los últimos años han sufrido un estancamiento. Esta decisión de política implica un cierre del debate que se produjo a fines de los años 90 sobre la conveniencia o no de profundizar la integración financiera<sup>23</sup>. Como se señaló, este debate había surgido por la experiencia de países como México y los del este asiático, que incurrieron en riesgos excesivos de apertura financiera, sobre todo a corto plazo, y sufrieron las consecuencias de los ataques financieros cuando se produjeron las crisis. Chile había mantenido restricciones significativas y ello contribuyó a evitar las fugas de capitales en los períodos críticos. Sin embargo, una opinión creciente de los economistas y de los gobiernos fue que esas restricciones perdían utilidad si se mantenían en forma permanente, ya que los mercados siempre encuentran la manera de usar resquicios para evadir los controles. Además, la calidad de la política macroeconómica resulta mucho más relevante para evitar los ataques especulativos.

Este debate se puede analizar desde dos perspectivas. Por una parte, está el punto de vista de la consistencia de las políticas nacionales con las reglas del capitalismo internacional. Chile ha asumido una economía de mercado, capitalista y plenamente integrada a la economía mundial. Una de las reglas básicas de este sistema es la perfecta movilidad de los capitales<sup>24</sup>. Esta movilidad es la que aseguraría la mayor eficiencia de la asignación de recursos,

<sup>23</sup> Habría que calificar esta aseveración. Se trata de un cierre que inevitablemente es temporal, en tanto no haya cambios drásticos en los parámetros de la economía internacional. Por otra parte, tampoco se trata de una reforma financiera radical, ya que se mantienen muchas restricciones que para el neo-liberalismo puro representan posiciones sub-óptimas.

<sup>24</sup> Que debiera tener su contrapartida en la perfecta movilidad del trabajo, a la que sí se oponen los países desarrollados.

porque los capitales se mueven buscando maximizar sus tasas de utilidad. Además, la libertad de entrada y salida de los capitales generaría también la confianza que necesitan los inversionistas. Un país que genera políticas ineficientes, estimularía la salida de capitales, pero si hay restricciones para su salida, tampoco habría incentivos para su entrada, en primer lugar. Por lo tanto, la plena integración financiera internacional tendría un doble beneficio: a la vez que forzaría a los gobiernos a disciplinar las políticas macroeconómicas, generando una primera condición para un alto crecimiento, estimularía el ingreso de capitales y el aumento de la tasa de inversión.

Un segundo punto de vista reconoce que el capitalismo internacional tiene sus reglas, pero también incorpora la idea de que no hay un solo tipo de capitalismo, ni tampoco hay evidencia histórica suficiente que avale una asociación estrecha entre un determinado modelo institucional y el crecimiento económico. Por mencionar algunos ejemplos, China, sin ser un país capitalista aunque introduciendo segmentos de este tipo en su economía, ha logrado un crecimiento espectacular en la última década. Los países del este asiático, entre los años 60 y los 80, lograron una industrialización intensiva y reconocidamente exitosa, con políticas industriales activas<sup>25</sup>. Los países nórdicos, por su parte, también superaron su condición de economías periféricas en Europa, gracias a un sistema de economías comercialmente abiertas, pero con regulaciones financieras y un activo estado de bienestar. En los años 90 la economía liberal de Estados Unidos se convirtió en el nuevo paradigma del crecimiento, pero a partir de las nuevas circunstancias internacionales, incluyendo la formación de la Unión Europea, es difícil predecir qué modelo será más exitoso en el mediano plazo.

La implicancia es que una postura más pragmática que teórica (e ideológica) no debiera aferrarse a un modelo institucional único. Además, tratándose del mercado internacional de capitales se requiere extrema cautela. Es un mercado que ha crecido fuera de toda proporción en relación a la producción mundial y es de una altísima volatilidad<sup>26</sup>. Connotados financistas internacionales como George Soros y destacados economistas como Paul Krugman y Joseph Stiglitz advierten sobre los riesgos de una exposición excesiva e irresponsable a la

<sup>25</sup> Sin embargo, en la literatura no está zanjada la discusión sobre si la causa principal del éxito económico de esos países fueron las políticas industriales o las buenas políticas macroeconómicas.

<sup>26</sup> La proporción entre las transacciones internacionales de acciones y bonos y el producto interno bruto creció en Estados Unidos desde 2,8% en 1970 a 135,3% en 1995, y en Alemania, desde 3,3% a 169,4% entre las mismas fechas. Ver Patricio Meller, *Beneficios y costos de la globalización: perspectiva de un país pequeño (Chile)*, Serie Estudios Socio Económicos N° 9. CIEPLAN, noviembre 2001, cuadro N° 5, con datos del FMI.

volatilidad del mercado de capitales. El debate sobre la llamada "arquitectura financiera internacional" es una señal elocuente de que los países emergentes enfrentan serios riesgos desestabilizadores, derivados de ataques especulativos que a veces no tienen más objetivo que inducir condiciones favorables a la maximización de utilidades en el corto plazo, pero que pueden ser devastadoras en el largo plazo. En ese debate se plantea la necesidad de regulaciones y acuerdos internacionales que ayuden a evitar la desestabilización que puede provocar la salida masiva de capitales de un país. Por cierto, se reconoce que un primer factor fundamental es la responsabilidad y disciplina interna de las políticas macroeconómicas, pero no se descartan los riesgos derivados de dinámicas perversas del mercado financiero internacional<sup>27</sup>.

#### IV. LA REFORMA LABORAL

Si el proyecto de reforma al mercado de capitales suscitó la aprobación y el beneplácito de los empresarios, lo contrario sucedió con la reforma laboral. Es probable que el aspecto más controvertido y polémico de la gestión económico-social del 2001 fue la promulgación de la reforma laboral. Un síntoma de lo polémico que resultó ser este proyecto fue el rechazo que produjo tanto entre dirigentes empresariales como entre dirigentes sindicales. Aunque estos últimos expresaron públicamente su descontento con el contenido de las reformas, principalmente por no haber incorporado la negociación colectiva inter-empresas, no negaron que en todo caso era un avance en la mayor protección de sus derechos. Para el sector privado, en cambio, y también para una gran mayoría de analistas económicos, la reforma fue un retroceso en la flexibilización del mercado del trabajo y no faltaron los cálculos de los efectos negativos que tendría en el empleo.

Esta reforma tuvo una historia de sucesivos intentos, que terminaron frustrados. La iniciativa original fue tomada a comienzos del gobierno del Presidente Frei Ruiz-Tagle, en 1995, cuando se propuso una reforma que ampliara los beneficios de la negociación colectiva a sectores que estaban excluidos de ella y mejorara las condiciones de la sindicalización. Este proyecto alcanzó a ser aprobado por la Cámara de Diputados, pero luego fue abandonado.

El debate se reinició en 1997, pero ante las fuertes discrepancias entre empresarios y trabajadores, que amenazaban nuevamente frustrar la iniciativa, el senador William Thayer propuso un proyecto de acuerdo, el cual fue

<sup>27</sup> José Antonio Ocampo, *La reforma del sistema financiero internacional: un debate en marcha*, CEPAL-Fondo de Cultura Económica, 1999.

consensuado con el Ministro del Trabajo de la época, Jorge Arrate. Sin embargo, el Senado rechazó esta propuesta. El tercer intento por revivir el proyecto tuvo lugar en 1999, en vísperas de la elección presidencial, pero nuevamente el Senado rechazó el proyecto por considerar que introducía rigidices excesivas en el mercado del trabajo. El elemento más controvertido era la negociación a través de sindicatos inter-empresas, supuestamente destinada a beneficiar a trabajadores de empresas pequeñas, pero cuya contrapartida era precisamente crearle condiciones difíciles de afrontar a las pequeñas empresas, las principales generadoras de empleo. Finalmente, el gobierno del Presidente Lagos envió un nuevo proyecto, en el cual se omitió el tema de la negociación inter-empresas, pero en cambio se introdujo una serie de normativas tendientes a aumentar el costo de los despidos, si éstos se hacen por causales que no corresponden; a crear beneficios adicionales a los trabajadores si durante las huelgas hay reemplazo de algunos de ellos; a facilitar las condiciones para la sindicalización; a incrementar las sanciones por prácticas anti-sindicales; y a disminuir la jornada de trabajo a partir del año 2005<sup>28</sup>.

Más allá de su contenido específico, esta reforma tuvo la característica de perfilar con bastante nitidez los argumentos de fondo que se sustentan desde las dos grandes visiones que orientan el debate sobre el desarrollo. Por una parte, está la visión sobre la necesidad de optimizar los incentivos al crecimiento económico, en una coyuntura en que éste se ha debilitado. En esta perspectiva, el gran problema que enfrenta la economía chilena es el estancamiento de la inversión, después que ésta hubiera dado un gran salto entre los años 80 y 90, y que permitió el alto ritmo de crecimiento de los 90. Cualquier estrategia que quiera reactivar el crecimiento debería eliminar el "ripio" que se ha ido acumulando en el sistema de incentivos a la inversión, producto de nuevas regulaciones (por ejemplo ambientales o, ahora, laborales) o de inercias (lentitud en la reforma del estado). Según este punto de vista, la reforma laboral contribuye precisamente a aumentar ese "ripio". Su efecto es que intensificará la judicialización de los conflictos laborales y los costos legales de los despidos, con lo cual las empresas tenderán a ser más reacias a la contratación de nuevos trabajadores<sup>29</sup>. En un período de alto desempleo, esta reforma significa ir precisamente en la dirección contraria a la flexibilización del mercado. Otras críticas desde el sector empresarial se refieren al aumento del costo del trabajo que significará la disminución de la jornada laboral a partir del 2005 y al hecho de no haber incorporado más

<sup>28</sup> *El Diario*, 30 de noviembre de 2001, pág. 30.

<sup>29</sup> Cabe recordar que otra reforma laboral aprobada fue la del seguro de desempleo, que empezará a regir en el 2002, y que también aumenta el costo del trabajo.

flexibilidad para pactar remuneraciones variables en función de los resultados de las empresas. En síntesis, el planteamiento empresarial es que en una coyuntura difícil para el empleo, la reforma laboral contribuirá a rigidizar el mercado laboral y a aumentar el costo del trabajo.

En la visión opuesta, los argumentos empresariales anteriores han sido considerados muy exagerados, ya que la reforma hizo cambios bastante tímidos en la legislación laboral, si se la compara con la que existe en los países desarrollados. Varios factores hacían necesaria esta reforma. En primer lugar, el objetivo de fortalecer la cohesión social es prioritario en una economía de mercado como la chilena, en que la distribución del ingreso sufrió un fuerte deterioro en el período de los ajustes financieros, sin que se haya podido recuperar respecto de sus estándares históricos. El crecimiento económico, en esta argumentación, no puede lograrse a costa de la equidad social y la postergación de los derechos de los trabajadores. A lo largo de los años 90 ha habido un aumento sostenido del desencanto con los resultados del crecimiento económico, especialmente entre los sectores de más bajos ingresos. En segundo lugar, esta reforma laboral es considerada "tímida" en relación a los estándares laborales de los países desarrollados<sup>30</sup>. Puesto que Chile está negociando diversos tratados de libre comercio, entre ellos con Estados Unidos y con la Unión Europea, de no adecuar su normativa laboral a los estándares internacionales y sobre todo a las recomendaciones de la OIT, corre serio riesgo de entorpecer esos acuerdos bajo la acusación de *dumping* social.

El tema es bastante complejo e incide en la cuestión fundamental del contenido de equidad del desarrollo. Hay un reconocimiento amplio de que en los años 90 el crecimiento económico tuvo mejores resultados que la equidad distributiva. La iniciativa de la reforma laboral se tomó a mediados de esa década, cuando Chile alcanzaba altas tasas de crecimiento, por lo cual parecía perfectamente legítimo y necesario mejorar las condiciones de negociación y las prácticas laborales. Lamentablemente el debate se prolongó excesivamente, ya que ambas partes se mostraron intransigentes para encontrar acuerdos consensuados. Se llegó finalmente a un proyecto de ley que el gobierno consideró como mínimo, pero que no dejó contentos ni a trabajadores ni a empresarios. Además, la promulgación coincidió con un período recesivo y de gran incertidumbre internacional, el peor momento para introducir una normativa que encarece el costo del trabajo.

<sup>30</sup> Entrevista a los abogados laboristas Diego Corvera y Juan Gumucio. en *El Diario*, 19 de octubre de 2001. p. 33.

Adicionalmente, hay que recordar que cuando hay alto desempleo, la institucionalidad laboral beneficia más bien a los trabajadores que tienen un empleo, en detrimento de los desocupados, si es que éstos no logran acceder a un puesto de trabajo. Por esto, el efecto eventual de la reforma en el empleo se convirtió en el tema de mayor virulencia en el debate y ante los continuos pronósticos de los empresarios de que esos efectos serían muy negativos, el presidente de la CUT adelantó su juicio de que los empresarios estaban organizando políticamente unos despidos masivos en vísperas de la elección parlamentaria del 2001, a fin de crear un clima adverso al gobierno y perjudicar las opciones de los candidatos concertacionistas. Este juicio significó la ruptura del diálogo de los empresarios con los dirigentes sindicales y su retiro del incipiente Consejo de Diálogo Social.

Si bien los empresarios no ocultaron su resentimiento respecto del gobierno, mantuvieron el diálogo abierto con éste, e incluso pasadas las elecciones, el presidente de la Sociedad de Fomento Fabril se apresuró a proponer una nueva etapa de las relaciones gobierno-empresarios, en la cual se buscara la cooperación y un trabajo conjunto para impulsar lo que denominó la "Agenda Procrecimiento". A juicio del dirigente empresarial, la reforma laboral no debería seguir contaminando el debate público y debería ser asumida como parte del sistema institucional.

El episodio de la reforma laboral muestra una vez más la tensión permanente que vive la Concertación entre los criterios de la eficiencia económica derivados de la opción por el crecimiento y la globalización, y los criterios de la equidad y la justicia social. Un destacado articulista definió muy bien esto como "la tensión entre las dos almas de la Concertación"<sup>31</sup>. Es una tensión imposible de evitar, porque se trata de un programa que ha optado simultáneamente por el crecimiento y por la equidad. La reforma laboral respondió a una aspiración social que se postergó por varios años y que surgió en el momento en que el crecimiento económico estaba consolidado y los ingresos crecían aceleradamente, especialmente los de los grupos de altos ingresos. Se trataba de adecuar la institucionalidad laboral a estándares internacionales a los cuales el gobierno de Chile se había adherido. Lamentablemente la prolongación del debate y la falta de acuerdos políticos condujeron a que finalmente el proyecto de ley, con todas las modificaciones que sufrió en el camino, vino a convertirse en realidad en el momento en que las condiciones para el crecimiento estaban muy debilitadas y el desempleo hacía crisis. Fue una coyuntura ciertamente inadecuada para ese cambio

<sup>31</sup> Angel Flisfisch, "Sobre el presente y futuro de la Concertación", Diario *La Segunda*, 5 de septiembre de 2001, p. 9.

legislativo, pero la política no sigue normalmente las leyes de la lógica sino las de las posibilidades.

## V. LA AGENDA PROCRECIMIENTO

El planteamiento fundamental de la Agenda ProCrecimiento es que Chile necesita darle un impulso decidido a una serie de cambios institucionales de carácter microeconómico. Hay un alto grado de consenso de que las políticas macroeconómicas han sido las correctas, pero ellas no han logrado impedir un bajo ritmo de crecimiento, en gran medida por el shock internacional que afectó a la economía chilena en 2001, como se planteó más arriba. En el plano microeconómico, sin embargo, a pesar de que en general el sistema de incentivos y la institucionalidad económica son también adecuados, existen ámbitos en los cuales hay debilidades y rigideces.

Desde el punto de vista de la lógica del modelo de desarrollo económico chileno las exportaciones siguen siendo el motor dinamizador. El gran obstáculo que surgió durante los años 90 fue la apreciación sostenida del tipo de cambio, pero este obstáculo de hecho ya ha desaparecido con la devaluación del peso durante el año 2001. Por lo tanto, se plantea la tarea de mejorar las condiciones de competitividad que todavía puedan estar limitando una mayor eficiencia sistémica. Se trata de regulaciones inadecuadas (por ejemplo, en el sector de la pesca), burocratismo (que en el campo ambiental retrasa las evaluaciones de impacto y las inversiones), insuficiencias de las políticas tecnológicas y de recursos humanos, falta de profundización de la reforma de la educación (por ejemplo, falta de sistema de incentivos a operadores de los establecimientos educacionales), entre los principales aspectos<sup>32</sup>.

El Presidente Lagos, en su discurso de fin de año en la Sociedad de Fomento Fabril, asumió el desafío de construir una agenda conjunta entre gobierno y sector privado para impulsar nuevas reformas microeconómicas. Pero llamó la atención a los avances que se han hecho, algunos de los cuales han llamado la atención internacionalmente, como la modernización del sistema de impuestos internos, que se ha constituido como uno de los más eficientes del mundo, al introducir las nuevas tecnologías de la información. Pero aun en este campo queda mucho por hacer, como señaló el Presidente Lagos. La evasión tributaria en Chile es de 25% sobre el actual rendimiento tributario, comparada con los países europeos donde está en torno al 10%. Uno de los

<sup>32</sup> Juan Claro, "La economía política del país está ante una encrucijada", *El Diario*, 31 de octubre de 2001, p. 34.

proyectos de ley que fue más debatido por el sector privado fue el de control de la evasión tributaria, cuyo objetivo es disminuir esa evasión al 20% con un rendimiento de 800 millones de dólares<sup>33</sup>. También hubo avances en la tramitación de las aprobaciones ambientales, cuyo tiempo de espera se redujo en un tercio<sup>34</sup>. En el campo de las concesiones de obras públicas, otro ámbito exitoso de la reforma del estado durante los años 90, aparte de la modernización de las carreteras troncales del país, se está extendiendo este enfoque a ámbitos como la construcción de cárceles y hospitales. El Presidente Lagos mencionó una cartera de inversiones por 4.600 millones de dólares que el gobierno está dispuesto a impulsar a través del sistema de concesiones a agentes privados. Estos proyectos se han estado promocionando a inversionistas extranjeros.

En el ámbito tecnológico, un paso importante ha sido el vínculo que estableció el gobierno con las corporaciones de Silicon Valley, para interesar a empresas de alta tecnología a invertir en Chile. Para este objeto se creó una fundación, con la participación del sector privado, que mantendrá y promoverá ese vínculo. Este objetivo ha sido incorporado al Programa de Atracción de Inversiones Extranjeras de Alta Tecnología, el cual es impulsado conjuntamente por el Ministerio de Economía, CORFO y el Comité de Inversiones Extranjeras. Otros tres programas en este ámbito ya están desarrollándose: la Estrategia de Desarrollo de Internet, el Programa de Innovación Tecnológica y la Promoción de la Industria de Capital de Riesgo<sup>35</sup>. Estos programas, más nuevas iniciativas que el gobierno espera poner en marcha, se orientan a la masificación de las oportunidades para que tanto empresas como trabajadores, profesionales, las regiones y el propio gobierno, se incorporen a la nueva economía digital y asuman las responsabilidades que esto significa en términos de capacitación, inversión y cambios estructurales.

<sup>33</sup> Intervención del señor Presidente de la República, don Ricardo Lagos Escobar, en cena anual de la industria, 30 de octubre de 2001. Sociedad de Fomento Fabril.

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> Alvaro Díaz, *Bases para una Agenda Tecnológica*, documento de trabajo. Subsecretaría de Economía, 2001.

## VI. LA ECONOMIA POLITICA DE LA RECUPERACION

¿Cómo se puede evaluar políticamente la Agenda ProCrecimiento? Se trata de un contenido que, de una u otra forma, ha estado presente en el debate sobre la institucionalidad para el crecimiento en los últimos años<sup>36</sup>. Sin embargo, parecería que el momento político de fines del 2001 fue especialmente propicio para relanzar esta agenda. En primer lugar, la persistencia de un bajo ritmo promedio de crecimiento, de 3% para 1998-2001, ha causado inquietud general. Ello plantea una enorme dificultad para retornar al desempleo histórico, en torno al 6%, si el crecimiento de la economía no llega al 6% o más. En segundo lugar, con este ritmo de crecimiento tampoco se podrá avanzar en forma más sustantiva en la disminución de la pobreza extrema. En tercer lugar, hay un amplio acuerdo político y empresarial, de que Chile tiene buenos fundamentos económicos para crecer más rápidamente. Pero se requieren algunos ajustes microeconómicos para agilizar las iniciativas. Y en cuarto lugar, no cabe duda que el desarrollo político reciente, confirmado en la elección parlamentaria del 2001, muestra una tendencia al estrechamiento de las diferencias en las bases de apoyo de la Concertación y de la oposición. En otras palabras, como nunca, desde 1989, la derecha política había estado tan cerca de convertirse en un desafío real al poder político que ha detentado la Concertación durante los años 90.

A primera vista podría pensarse que un escenario de alta probabilidad de triunfo electoral de la derecha en la próxima elección presidencial, estimularía más bien una actitud de no cooperación del sector privado con el gobierno, a fin de llegar a esa elección con un alto grado de reprobación de éste. Un análisis más fino, por el contrario, debería diferenciar al sector empresarial de la derecha política. Para los empresarios, su primer objetivo es el crecimiento económico. Esta es su razón de ser y la base de la maximización de sus utilidades. Desde un punto de vista político, la actual institucionalidad económico-social satisface sus requerimientos fundamentales, por cuanto garantiza la estabilidad macroeconómica, la apertura internacional, las reglas del mercado y de la competencia y la iniciativa empresarial. Más aun, el gobierno se ha comprometido con una reforma modernizadora del mercado de capitales, como se señaló más arriba, largamente demandada por el sector privado, que permitirá diversificar las inversiones, el financiamiento y los

<sup>36</sup> Por ejemplo, una revisión de las agendas debatidas en los Foros de Desarrollo Productivo a partir de 1995, y la Comisión Presidencial que el Presidente Frei organizó para formular un plan de desarrollo de las tecnologías de la información incorporan muchos de estos temas.

riesgos. Son condiciones que satisfacen las más exigentes demandas empresariales.

Incluso si se mira políticamente el comportamiento empresarial, es perfectamente razonable que ese sector se juegue por una agenda procrecimiento. La evidencia empírica muestra que un alto ritmo de crecimiento es una condición necesaria, si bien no suficiente, para que también se satisfagan las demandas sociales más apremiantes. La disminución de la extrema pobreza a la mitad en los diez años de la Concertación fue posible porque la economía creció en promedio al 7% anual. Un crecimiento más lento no garantiza que se puedan satisfacer mejor las necesidades de los sectores más pobres. Por el contrario, es más probable que con un lento crecimiento se produzca un retroceso o, al menos, un estancamiento en la lucha contra la pobreza. En tal escenario, los empresarios no sólo verían mermado el crecimiento de sus ingresos, sino también deberían enfrentar más intensas demandas sociales o tributarias, es decir, más demandas redistributivas. Sería, por cierto, el peor escenario de mediano plazo para los empresarios.

No debe ignorarse, por otra parte, que al interior del sector privado también hay visiones y percepciones diferentes respecto del escenario político. No es casual que la Agenda ProCrecimiento haya sido propuesta por la Sociedad de Fomento Fabril, sector que mira menos ideológicamente las relaciones entre sector privado y gobierno, en contraste con otros gremios empresariales, que contribuyeron a exacerbar las animosidades entre los dirigentes empresariales y el gobierno. Esas animosidades culminaron a propósito de la reformas laboral y el proyecto contra la evasión tributaria. El distanciamiento y endurecimiento de las relaciones entre ambos actores sociales alejaba, sin duda, las posibilidades para el trabajo común y la búsqueda de acuerdos consensuados para enfrentar la coyuntura económica. Por esto tiene especial importancia la iniciativa de la Sociedad de Fomento Fabril, encabezada por el empresario Juan Claro, cuya propuesta de un trabajo conjunto entre gobierno y empresarios sorprendió, probablemente, a las autoridades nacionales. Una rápida y positiva respuesta del Presidente de la República, característica de la personalidad carismática del mandatario, le puso término al período de animosidad e inició una etapa que se ha caracterizado por un estrecho trabajo conjunto de técnicos y asesores de las comisiones que formularon la Agenda ProCrecimiento<sup>37</sup>.

<sup>37</sup> Por acuerdo entre el Gobierno y la Sociedad de Fomento Fabril, la Agenda ProCrecimiento se constituyó en base a 28 comisiones de trabajo que reunieron a técnicos del sector privado, público y académicos. Estas comisiones trabajaron durante más de 60 días, al cabo de los cuales formularon una variedad de propuestas, las que

El mejoramiento de las relaciones gobierno-empresarios no es un tema menor en la coyuntura económica de fines del año 2001. Las políticas macro y microeconómicas fueron ajustadas de acuerdo a las nuevas condiciones de la economía y satisfacen las crecientes críticas que se formularon en los últimos años. Su reorientación ha sido claramente expansiva, dentro de la disciplina fiscal que ha caracterizado la gestión pública financiera. Pero el empresariado reconoce que la inversión ha reaccionado lentamente por una pérdida de confianza que se produjo desde fines de la década pasada. Un trabajo conjunto entre autoridades públicas y dirigentes empresariales puede contribuir a cambiar ese estado de ánimo y recuperar las miradas de largo plazo. Por cierto, la recuperación de la economía norteamericana, que ya se estaba percibiendo en marzo del 2002, será un dato decisivo para confirmar el mejoramiento de las expectativas y, por ende, del crecimiento.

---

podrán concretarse ya sea mediante proyectos de ley que el Gobierno enviaría al Congreso o mediante decisiones administrativas. Las grandes áreas abordadas son la modernización del sistema regulatorio, la política tecnológica, la estructura tributaria, el mercado de capitales, y la eficiencia del gasto público. Ver [www.sff.cl](http://www.sff.cl), *Ministros de Estado informan resultados del trabajo en conjunto con la SOFOFA*, 31 de enero de 2002.

## DISTRIBUCION DEL INGRESO Y POBREZA EN CHILE\*

Ricardo Ffrench-Davis\*\*

No obstante los esfuerzos efectivos hechos en los noventa para corregir el deterioro registrado en los años setenta y ochenta, la pobreza es aún una realidad para uno de cada cinco chilenos, y subsiste una manifiesta desigualdad de oportunidades e ingresos.

Se han registrado cambios distributivos muy significativos a través de los últimos treinta años en Chile. Un análisis de las distintas fuentes de información -la encuesta CASEN, la encuesta de Presupuestos Familiares (EPF) del INE y la encuesta de Empleo de la Universidad de Chile- indican que i) en los noventa se detuvo la fuerte tendencia al deterioro observada durante el régimen de Pinochet; ii) la distribución del ingreso de los noventa fue menos desigual que en los ochenta; iii) la pobreza se redujo sustancialmente; pero, a pesar de este cambio de tendencia en los noventa, iv) el balance neto en estos treinta años muestra, que la distribución del ingreso es hoy mejor que en los ochenta y algo peor que en los setenta, pero notablemente más regresiva que en los sesenta.

En este artículo pasamos revista a los rasgos sobresalientes de la evolución distributiva en los últimos decenios. Le damos una enorme importancia al logro de equilibrios macroeconómicos sostenibles; en tal sentido, lo eficiente para los efectos de lograr crecimiento y equidad, es una definición integral de los equilibrios macroeconómicos. Ello incluye, mucho más allá que una inflación baja y un equilibrio fiscal estructural (ambos convenientes y necesarios), el equilibrio de la economía real: esto es, pleno uso de la capacidad disponible, evitar tipos de cambio y tasas de interés demasiado fluctuantes y desalineadas, y un entorno macroeconómico favorable para la inversión productiva. Es un hecho que los más grandes deterioros distributivos, así como la expansión de la pobreza, han estado asociados a desequilibrios macroeconómicos críticos: la hiperinflación de 1973, y las recesiones de 1975 y 1982. A ello se adicionan los casos de "equilibrios" macroeconómicos logrados

\* Basado en una versión abreviada del capítulo VIII de R. Ffrench-Davis. *Entre el Neoliberalismo y el Crecimiento con Equidad: Tres Décadas de Política Económica en Chile*, Dolmen Ediciones, 2a edición, Santiago, 2001. Agradezco la valiosa colaboración de Heriberto Tapia.

\*\* Asesor Regional Principal de la CEPAL y Profesor de Economía de la Universidad de Chile.

a expensas de otros equilibrios, como los desajustes macrosociales en 1985-87, y externos en 1996-97. En el último episodio, la consiguiente pérdida de producción en 1998-2001, aunque muy moderada en comparación con 1975 y 1982, representó un traspie grave, con costos sociales, económicos y políticos. Entonces, se debilitó la consistencia entre diversos planos, la que es esencial para que los equilibrios macroeconómicos sean sostenibles en el tiempo, y resulten funcionales para el desarrollo socioeconómico (véase Ffrench-Davis, 1999, cap. VI).

## I. TENDENCIAS DE LA DISTRIBUCION DEL INGRESO Y LA POBREZA

Medir bien es importante, porque aporta información respecto de cuán eficaces resultan las políticas socioeconómicas dirigidas a reducir las desigualdades y pobreza características del subdesarrollo. Sin embargo, la medición de la pobreza y de la distribución del ingreso enfrentan grandes dificultades.

Hay una definición de pobreza que es convencional. Se ha generalizado la definición de pobres como "aquellos con un ingreso per cápita inferior al costo de dos canastas de alimentos y necesidades básicas no alimentarias". No es un indicador de distribución, aunque evidentemente la encuesta CASEN provee en Chile mucha información valiosa para diversos indicadores de distribución y para la caracterización de la pobreza y los puntos estratégicos para enfrentarla.

Hay diversas fuentes de información sobre distribución en Chile. La de más larga data es la encuesta de empleo de la Universidad de Chile que una vez al año, desde 1958, recolecta información sobre ingresos en el Gran Santiago. MIDEPLAN realiza en todo Chile la encuesta CASEN, disponible para 1987 y cada dos años, desde 1990; la cobertura y la encuesta se han perfeccionado en los noventa, de manera que la comparabilidad con 1987 es limitada. El INE, cada decenio aproximadamente, efectúa una detallada encuesta de presupuestos familiares en el Gran Santiago (cubriendo el 40% de la población del país), que está disponible para 1969, 1978, 1988 y 1997; el INE también recolecta datos de ingreso en una encuesta suplementaria a la de ocupación. Algunos resultados difieren radicalmente entre las distintas fuentes, habiendo bastante divergencia entre los especialistas respecto de las virtudes de cada una.

## 1. Avances y retrocesos durante el régimen de Pinochet, 1973-89

Algunos indicadores sociales continuaron mejorando durante el régimen de Pinochet, en tanto que otros se deterioraron fuertemente.

El índice de analfabetismo, ya reducido a 20% en 1952, disminuyó a 10% hacia 1973 y a menos de 6% en 1989; en tanto que el número de estudiantes registrados en la educación primaria, como porcentaje de la población de 6 a 14 años, subió de 65% a cerca de 100% en 1973, para mantenerse hasta inicios de los años ochenta en ese nivel, y descender a 95% en la segunda mitad de los ochenta, lo que sugiere un problema de deserción escolar a consecuencia de la crisis de 1982. En cuanto a la educación secundaria, ésta daba acceso a 10% de los jóvenes de 15 a 18 años en 1952, cifra que se elevó a 51% en 1973 y a 75% en 1989.

También hubo una evolución muy positiva en lo referente a expectativas de vida y a mortalidad general e infantil, que acentuó la tendencia que estos indicadores ya exhibían en los años cincuenta y sesenta. En particular, se redujo muy marcadamente la mortalidad infantil, con lo que Chile se situó en los años ochenta en los niveles más bajos de América Latina, junto a Costa Rica, Cuba y el Caribe de habla inglesa. Este buen desempeño obedeció a los esfuerzos públicos de atención materno-infantil -incluidos los innovadores programas de nutrición a los niños lactantes y desnutridos-, al descenso del número de nacimientos, y a factores de naturaleza irreversible como el aumento en el nivel educacional de las madres (Monckeberg, 1998).

Otros indicadores, en cambio, muestran un desempeño negativo. Ellos reflejan, en definitiva, *la fuerte inestabilidad macroeconómica*, la baja tasa de inversión bruta por trabajador (con el consiguiente impacto negativo sobre la productividad por persona ocupada) y las leyes laborales sesgadas contra los trabajadores. En consecuencia, las remuneraciones promedio se situaron en 1989 un 8% por debajo de 1970. Es decir, en casi dos decenios, los salarios promedios, en vez de crecer, que es lo natural, disminuyeron; algo similar aconteció con las pensiones. Asimismo, el ingreso mínimo se deterioró en un porcentaje parecido en el mismo período y su cobertura se redujo sustancialmente. Del mismo modo, las asignaciones familiares, que habían jugado un papel progresivo, creciendo continuamente en importancia hasta inicios de los años setenta, después de 1974 experimentaron un persistente descenso, hasta situarse, en 1989, 72% por debajo del nivel de 1970 (véase Ffrench-Davis, 2001, cuadro VIII.1).

El gasto público en salud, educación y vivienda por habitante también decreció. La contracción de esos tres componentes alcanzó a 22% respecto de 1970. Sólo el gasto previsional muestra un aumento, asociado a un número creciente de pensionados. Muchos de estos indicadores se deterioraron durante los setenta, se recuperaron parcialmente en 1979-81, y empeoraron, otra vez, entre 1982 y fines de ese decenio; las remuneraciones promedio y el salario mínimo tomaron una senda ascendente recién en 1988, las asignaciones familiares en 1990, y el gasto social público en 1991.

El retroceso registrado en los ingresos laborales y en los gastos sociales monetarios, así como la regresividad de las reformas tributarias de esos años, se refleja en el deterioro observado en la distribución de los gastos de consumo. La información más sistemática disponible corresponde a las encuestas de presupuestos familiares del INE (EPF) realizadas en el Gran Santiago<sup>1</sup>. En general, se reconoce que estas encuestas son de alta calidad. Estas indican, para 1969, 1978 y 1988, un deterioro continuo en los hogares situados en los tres quintiles inferiores de gasto. Más aún, el deterioro es mayor cuanto más pobre es el sector de la población (véase el cuadro 1). Por ejemplo, el 40% más pobre de los hogares (quintiles I y II) perdió participación desde 19,4% en 1969, a 14,5% en 1978 y a 12,6% en 1988; es decir, su cuota en el gasto total de las familias santiaguinas se redujo en un tercio. En cambio, el quintil más rico mejoró su posición relativa consistentemente, subiendo su participación de 44,5% en 1969, a 51,0% en 1978, y a 54,9% en 1988.

**Cuadro 1**  
**Distribución del gasto por hogares, 1969, 1978 y 1988**  
**(porcentajes sobre el total)**

| Quintil | Ordenados según gasto por hogar |       |       |
|---------|---------------------------------|-------|-------|
|         | 1969                            | 1978  | 1988  |
| I       | 7,6                             | 5,2   | 4,4   |
| II      | 11,8                            | 9,3   | 8,2   |
| III     | 15,6                            | 13,6  | 12,6  |
| IV      | 20,6                            | 21,0  | 20,0  |
| V       | 44,5                            | 51,0  | 54,9  |
| Total   | 100,0                           | 100,0 | 100,0 |
| QV/QI   | 5,9                             | 9,8   | 12,5  |

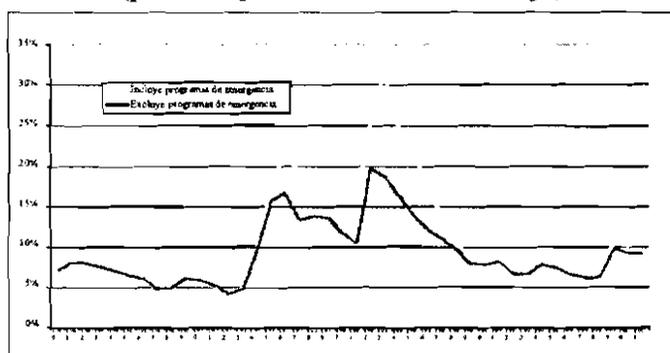
*Fuente:* Instituto Nacional de Estadísticas, *Encuestas de Presupuestos Familiares*, efectuadas en el Gran Santiago.

<sup>1</sup> Hemos procurado chequear por el eventual sesgo en las EPF, asociado a que Santiago abarca sólo el 40% de la población de Chile y es esencialmente urbano. Comparando los resultados de la CASEN para Santiago y todo el país, se constatan coeficientes de concentración relativamente similares en las 5 encuestas de los noventa, con un Gini promedio de 57,2% y 57,4%, para Santiago y Chile, respectivamente (Feres, 2001).

Estos antecedentes sobre la distribución del gasto indican que el segundo ciclo del gobierno de Pinochet (1982-89) también fue regresivo, acentuándose así la concentración de la riqueza y del ingreso observada durante el primer ciclo, correspondiente a 1974-81. Antecedentes de la encuesta de empleo de la Universidad de Chile, también para el Gran Santiago, muestran, asimismo, un deterioro de la distribución del ingreso. El gráfico 1 comprueba un persistente empeoramiento entre 1975 y 1987, sólo detenido durante el auge de 1977-80, culminando con 1987 como el año de peor distribución (Larrañaga, 2001 y Ruiz-Tagle V., 1999).

El enfoque dogmático que imperó en la ejecución de las reformas y políticas de la dictadura militar, particularmente en su primera mitad, acentuó la vulnerabilidad frente a los shocks externos de 1975 y 1982 y agravó las pérdidas que inevitablemente generan. Dentro de las consecuencias de las recesiones, destaca el prolongado desempleo (véase el gráfico 1). Ya en 1975 el porcentaje de desocupados se elevó a 15,7% (17,6% con el PEM y el POJH). En 1983, el número de desempleados llegó a 19% de la fuerza de trabajo; adicionalmente, los programas de empleo de emergencia absorbieron a más de 500 mil (13% de la fuerza de trabajo); esto es, un total de 31,3%. Más tarde, la recuperación alivió el problema, pero sólo en 1989 se retornó a una tasa de un dígito, con 7,9% de desempleo abierto. En un marco en que la desocupación afecta con mayor fuerza a los grupos de menores ingresos, con carencia de un seguro de desempleo adecuado y el debilitamiento de los instrumentos de apoyo públicos, es comprensible el deterioro registrado en las condiciones de vida de la mayoría de la población.

**Gráfico 1**  
**Tasa de desocupación nacional, 1960-2001**  
**(porcentaje de la fuerza de trabajo)**



*Fuente:* Basado en el gráfico VIII. 1 de Ffrench-Davis (2001). Cifras provisionales para 2001.

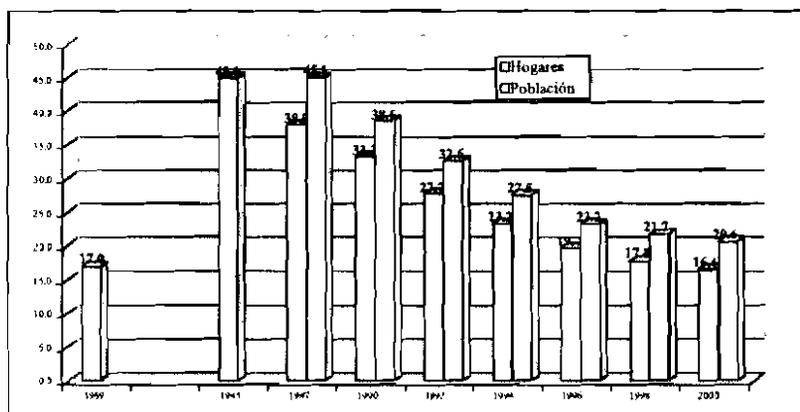
## 2. Distribución del ingreso y pobreza en el retorno a la democracia, 1990-2001

El retorno a la democracia trajo de vuelta una preocupación mayor, de parte del Estado, por los temas de equidad y pobreza. De allí la propuesta de "crecimiento con equidad". En consecuencia, en los años noventa, las autoridades emprendieron esfuerzos sistemáticos para mejorar la situación social e introducir *reformas a las reformas* en operación (Ffrench-Davis, 1999, cap. VII). Se hizo una reestructuración del gasto público para destinar más recursos al área social, y se aumentaron los ingresos fiscales para tal efecto, mediante una reforma tributaria que elevó la tasa del IVA y la tributación progresiva. En la esfera laboral se alcanzaron importantes acuerdos para mejorar considerablemente el salario mínimo, así como para introducir reformas tendientes a reducir el desequilibrio entre el poder de trabajadores y empresarios. Asimismo, las reformas a la manera de hacer macroeconomía tuvieron repercusiones muy significativas sobre el empleo productivo y la sostenibilidad de los equilibrios. En ello, la aplicación del encaje y otros mecanismos de regulación prudencial sobre los ingresos de capitales volátiles jugó un papel determinante (véase Ffrench-Davis, 2001, cap. IX).

Fruto del conjunto de políticas hubo un crecimiento significativo de las remuneraciones reales medias, que en el 2000 superaban en 47% el deprimido monto de 1989; un salario mínimo 86% mayor que el de 1989, y reajustes en asignaciones familiares que significaron recuperar parte del terreno perdido durante los ochenta; la tasa de desempleo también exhibió una mejora significativa, promediando 7,8% en 1990-2001, en comparación con 18,1% en 1974-89 (gráfico 2). Naturalmente, la coyuntura macroeconómica tiene una gran incidencia sobre la desocupación. Ello es ilustrado por la tasa de 6,1% en el auge de 1997 y por el 10,4% en el deprimido 1999-2001.

Puede afirmarse que estas políticas, junto con la mayor eficiencia en la gestión macroeconómica durante la mayoría de la década -que favoreció un acelerado crecimiento y una gran creación de empleos-, hicieron posible una reducción drástica de la pobreza e indigencia. En 1987, los chilenos, en condición de pobreza, representaban 45,1% de la población. Las sucesivas mediciones de la encuesta CASEN, dan cuenta del constante progreso en esta área, llegando en 2000 a 20,6% de la población (gráfico 2).

**Gráfico 2**  
**Chile, pobreza como proporción de la población y los hogares, 1969-2000**  
**(porcentajes)**



*Fuente:* Hogares y población pobre 1987-2000 según la encuesta CASEN. Las cifras de hogares pobres entre 1969 y 1987 provienen de Altimir (1979) y CEPAL (1991).

La reducción de la pobreza es evidente en los noventa. ¿Qué pasa con la distribución del ingreso? El resultado es más discutible: varios antecedentes muestran mejoras y algunos indican cambios no significativos o constancia; hay predominio de un cambio positivo en el quinquenio e inflexión posterior según varias fuentes. Sin embargo, en general, los antecedentes indican una mejoría con respecto a los ochenta, aunque es evidente que la distribución continúa siendo muy regresiva y peor que en los sesenta. En consecuencia, se requiere un gran esfuerzo nacional para corregirla sistemáticamente.

La información más sólida sobre distribución sigue siendo la de las EPF efectuadas por el INE, para el gran Santiago. Una nueva encuesta se efectuó en 1997. Estos resultados no son comparables con la serie de tres encuestas anteriores, debido a diferencias metodológicas<sup>2</sup>. Estas diferencias destacan la importancia de ser extremadamente cuidadoso en el procesamiento y comparación de encuestas. Por ejemplo, el Gini computado según diferentes criterios de ordenamiento y desagregación varía hasta en nueve puntos (Feres, 2001). Esta enorme sensibilidad tiene implicancias menores cuando hay cambios drásticos en la distribución, como el gran deterioro registrado en los setenta y en los ochenta. Por el contrario, ante variaciones moderadas, como

<sup>2</sup> Estas tres encuestas están clasificadas por hogares según nivel de gastos pagados, y no incluyen el alquiler imputado en las dos primeras. La encuesta de 1997 contabiliza el gasto adquirido a diferencia del pagado y contiene información desagregada sobre alquiler imputado.

en los noventa, la clasificación que se adopte puede implicar un cambio de signo.

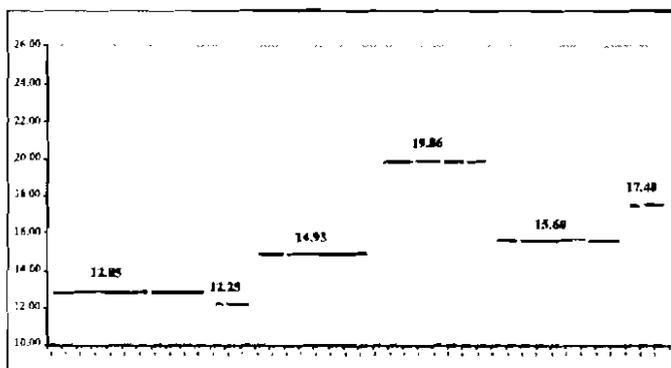
La disponibilidad de estimaciones de alquiler imputado por la vivienda propia es un avance importante disponible sólo desde la encuesta de 1988. Dado el progreso alcanzado por Chile en la construcción de viviendas populares, reviste una significación creciente para el quintil I: eleva notoriamente su participación entre 0,3 y 0,8 puntos, entre 1988 y 1997, y le imprime un signo positivo o refuerza el cambio distributivo registrado entre ambas encuestas (véase Ffrench-Davis, 2001, cuadro VIII.3); la falta de esa imputación representaba un vacío o error grave para la estimación del bienestar de los hogares pobres que se habían convertido en propietarios de su vivienda.

La variable demográfica también ha experimentado modificaciones que no deben ignorarse. El número promedio de miembros de los hogares en cada uno de los cinco quintiles se redujo entre 1988 y 1997, y el promedio total lo hizo en 6% (de 4,09 a 3,84); en los hogares del quintil I se redujo, en general, en mayor proporción que en el quintil V. Por consiguiente, operar con datos per capita resulta más preciso que con los datos por hogar. Por lo tanto, nos inclinamos por la opción técnica de usar cifras per capita y con alquiler imputado. Las diferentes formas de clasificar la información per cápita y con alquiler presentan una mejor distribución en 1997 que en 1988 (Ffrench-Davis, 2001).

La información de ingresos de la encuesta de empleo de la Universidad de Chile, para el Gran Santiago, entrega antecedentes consistentes con los de las EPF del INE. El coeficiente quintil V/quintil I de los ingresos indica una mejoría estadísticamente significativa en los noventa (promedio de 15,6 en 1990-98; y de 17,5 en 1999-2001) respecto de los ochenta (promedio de 19,9 en 1982-89). Sin embargo, a pesar de la mejoría en los noventa, la distribución del ingreso es algo peor que en los setenta (14,9 en 1974-81) y es significativamente más concentrada que en los sesenta (12,9)<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Las cifras corresponden a una clasificación según los ingresos per capita del hogar elaboradas por Larrañaga (2001). Agradezco el acceso a su información desagregada.

**Gráfico 3**  
**Chile: Distribución del ingreso per cápita por hogar, 1996 -2001**  
**(razón entre ingresos del quintil más rico y del quintil más pobre)**



*Fuente:* Basado en datos de la Encuesta de Empleo de la Universidad de Chile, procesadas por Larrañaga (2001).

Con cautela, se puede afirmar que en los años noventa se habría recuperado una parte del deterioro de los ochenta, (no obstante el retroceso en 1999-2001), acercándose a la distribución registrada a finales de los setenta. Por consiguiente, el fuerte retroceso constatado en los setenta seguiría totalmente vigente.

Hasta 1992-94, la mayoría de los indicadores evidenciaba una mejoría. El más conocido, la encuesta CASEN, señala un aumento de la participación en el ingreso monetario del quintil más pobre de los hogares entre 1987 y 1992, y una disminución de los ingresos del quintil más rico. Sin embargo, a partir de allí las cifras basadas en esta encuesta muestran un estancamiento, e incluso algún retroceso. Sin embargo, aun en 1996 la información con alquiler imputado, tanto la original como la ajustada, ordenada según ingreso por hogar y según ingreso per cápita, muestra siempre una mejora del 40% más pobre de los hogares, y una caída de la participación del quintil más rico, mientras el coeficiente Gini había mejorado en todos los casos en comparación con 1987 (véase Feres, 2001). En 1998, un año en que se inicia el actual ajuste recesivo, -ya evidente en el mes de noviembre, en que se efectuó la encuesta-, se observa un deterioro distributivo en algunos indicadores respecto de la encuesta de 1996.

La inflexión distributiva durante el curso de los noventa también se verifica en la encuesta de empleo de la Universidad de Chile para Santiago, con un deterioro en 1996-97, luego de importantes mejoramientos en la primera parte

de los años noventa; 1996-97 fueron años de auge (con el déficit externo más que duplicándose respecto del primer quinquenio de los noventa; véase Ffrench-Davis, 2001, cap. IX). A éste lo podemos interpretar como un auge no sostenible del gasto, con macroprecios fuera de línea (tipo de cambio demasiado atrasado), liderados por un volumen de ingresos de capitales insostenible. Estos capitales naturalmente llegan en fuerte proporción a sectores de altos ingresos; el *chorreo* nunca es progresivo. Es interesante que el auge (espectacularmente mayor) del gasto en 1980-81 también estuvo asociado a un impacto regresivo sobre los ingresos (véase Larrañaga, 2001, gráficos 1 y 2).

Así, las mejoras distributivas se concentraron en los primeros años, cuando se realizaron las mencionadas *reformas a las reformas*; ellas le insertaron una dosis de equidad a la herencia neoliberal regresiva. En el segundo quinquenio las mejoras salariales se moderaron (un alza anual promedio de 2,4% en 1996-2001 versus 4,9% en 1991-95) y el desempleo alcanzó a exhibir algún deterioro ya en 1998<sup>4</sup>.

La principal variable explicativa de la insuficiencia de progreso sostenido estaría en el mercado del trabajo, donde la elevación del nivel de empleo y el aumento de las asignaciones públicas sería compensada por la desigualdad salarial que habría aumentado, principalmente asociada a las diferencias educacionales (Beyer, 1997; Larrañaga, 2001).

Los gobiernos de la Concertación han impulsado políticas de largo plazo de "inversión en la gente", con una importante reforma educacional. Sin embargo, la fuerza de las *reformas a las reformas* en los noventa ha sido débil, por tres razones. Por una parte, porque los principales proyectos de los dos primeros gobiernos democráticos enfrentaron oposición en el senado; por ello debieron negociarse, lográndose al final reformas a medias (Cortázar y Vial, 1998). Segundo, porque la institucionalidad -capacidad instalada del estado para liderar la acción contra la pobreza y la desigualdad- estaba deteriorada o desarticulada, como en el caso de la salud y la educación públicas. Tercero, porque se incurrió en contradicciones, como el cambio en política macroeconómica en 1996-97, y el debilitamiento relativo en la regulación de

<sup>4</sup> En contraposición, hubo mejoras sustanciales en pensiones y salario mínimo en 1998-2000, recogiendo la creciente toma de conciencia del problema distributivo, pero también la expectativa frustrada de que la inversión y el PIB seguirían creciendo alrededor de 7% anual. El alza efectiva del PIB promedió 2,7% en este trienio y la inversión decreció 14% entre 1998 y 2000 (alrededor de 5 puntos del PIB), lo que dejó una huella regresiva persistente en el mercado laboral.

los ingresos de capitales de corto plazo. Esta fue seguida por un sobre-ajuste recesivo en 1998-2001. La sostenibilidad macroeconómica se deterioró entonces, desde 1996 (véase Ffrench-Davis, 2001, cap. IX) Chile se tornó, nuevamente (aunque en forma moderada) más vulnerable, situación en la que enfrentó la crisis asiática, con evidentes efectos regresivos sobre el empleo en 1999-2001.

Finalmente, debe tenerse presente que los efectos de la inversión en la gente tardan en sentirse. Por ello, es interesante observar qué acontece con la distribución si a los ingresos monetarios se le imputan los servicios gratuitos que entrega el estado y cuyos frutos emergen a largo plazo.

Se ha producido un aumento sustancial en el gasto público per cápita entregado a través de la provisión de servicios como la educación y la salud, dirigidos esencialmente a los quintiles más pobres. Si se corrige por los aportes públicos, la distribución del ingreso mejora considerablemente, haciendo bajar la diferencia entre el quintil más rico y el más pobre desde 15,5 veces a 8,5 para la CASEN 98. Como el gasto social se elevó en los noventa y se procuró mejorar su focalización, su contribución a la reducción de la desigualdad se acentuó. Ello se constata en antecedentes elaborados por Bravo y Contreras (1999, cuadro 7); en 1990 la entrega pública de ingresos monetarios más bienes y servicios al quintil I representaba un complemento de 49% del ingreso factorial per capita, lo que se había elevado a 75% en 1996. Estos datos reflejan la importancia de la entrega gratuita de salud y educación. Una variable clave es que el mayor gasto social esté efectivamente asociado a un aumento del volumen de servicios y/o una mejor calidad de ellos<sup>5</sup>. De allí la necesidad de exigencias efectivas de productividad y mejor servicio a los beneficiarios.

<sup>5</sup> Es preciso tener en consideración el hecho que parte significativa del aumento del gasto social, en los noventa, correspondió a reajustes de las remuneraciones de profesores y personal del Sistema Nacional de Salud. En 1990 las remuneraciones estaban extremadamente desalineadas con el mercado y bajo el mínimo requerido para un funcionamiento eficiente. Desafortunadamente, luego del deterioro de la calidad de los servicios en el régimen de Pinochet, asociada a la caída de las remuneraciones y del *status* social de la función, la recuperación de los ingresos no es seguida automáticamente por una recuperación de la calidad.

## II. FACTORES QUE DETERMINAN LA POBREZA Y LA CONCENTRACION

### 1. Crecer con equidad: dos caras de una moneda

La distribución del ingreso y la pobreza se definen, en una proporción decisiva, en el proceso productivo mismo<sup>6</sup>. De allí la gran importancia de operar una transformación productiva con equidad. Para ello, es esencial tener crecimiento. Es evidente que la disyuntiva no es entre crecimiento o equidad. No se trata sencillamente de escoger el crecimiento, pues no es fácil lograrlo y de manera sostenible. Chile sólo lo ha logrado en períodos excepcionales; uno de ellos corresponde a 1990-97. Por lo tanto, el punto neurálgico es identificar los determinantes del crecimiento, y en la actual etapa de desarrollo de Chile hay complementariedades claves entre fuentes del crecimiento y la equidad; entre los equilibrios macroeconómicos y los macrosociales.

La generación de empleos productivos es el canal principal a través del cual se transmite el progreso económico y social. Esto depende de la oferta y la demanda, nos guste o no; pero ambas son afectadas por las políticas públicas.

Para que haya demanda, es imprescindible que la inversión productiva sea elevada; mucho más de lo que se invirtió durante el régimen neoliberal<sup>7</sup>. Así se hace posible un mayor crecimiento con mayor generación de empleo y mejores remuneraciones. Detrás del hecho de que las remuneraciones promedio de 1989 fueran todavía menores que en 1970, está la baja tasa de inversión registrada en los años setenta y ochenta. Del mismo modo, la elevada inversión observada entre 1992 y 1998 contribuye a explicar la mejora sostenida, aunque insuficiente, de las remuneraciones durante los dos gobiernos democráticos.

Pero no basta con la inversión física. Se requiere también aumentar el capital humano, invertir en la gente. Esto se torna aún más necesario en la actualidad, dada la dinámica de la innovación y el progreso tecnológico. La inversión en la gente, en su calidad de factor productivo, es uno de los dos componentes del gasto social. Pero aún más importante es que los gastos de inversión en la gente -en particular, la educación y la salud- capacitan a las personas para

<sup>6</sup> La desigualdad está determinada también por un factor demográfico, como es el número de trabajadores por hogar. En tal sentido, la persistencia de mayores tasas de fecundidad en los sectores de menores recursos, y una relativa menor incorporación de la mujer de los estratos bajos al mercado laboral, refuerzan la tendencia regresiva en la distribución del ingreso.

<sup>7</sup> La tasa de inversión productiva en 1990-98 (28%) excedió en 10 puntos del PIB la de 1982-89(18%).

insertarse mejor en el mercado y contribuyen a interrumpir la reproducción de la pobreza: hijos de pobres condenados a ser pobres. Mejor nutrición, más educación y de calidad creciente involucran *una oferta laboral más flexible*, que permite ajustarse más eficazmente a los requerimientos de la demanda, en un entorno de globalización<sup>8</sup>.

El otro componente es el gasto permanente redistributivo, dirigido a compensar a los perdedores en la modernización y que no pueden reinsertarse en el mercado, o a los que ya terminaron su vida laboral y tienen pensiones muy bajas o simplemente no las tienen.

## 2. Estabilidad, inversión y distribución

La estabilidad integral es un elemento esencial para la equidad del crecimiento económico. Si se examina lo que pasó con los salarios y el empleo en los períodos recesivos en el último cuarto de siglo, se observa que en todos ellos los ingresos laborales declinaron más que proporcionalmente y aumentó la informalidad. Dado que en los procesos de ajuste normalmente se produce este "sobreajuste" en los sectores de menores ingresos y entre los asalariados (con el consiguiente retroceso distributivo), es claro que se debe hacer un esfuerzo por remover los factores de inestabilidad (Rodrik, 2001).

La definición de estabilidad es clave. La estabilidad de precios es muy importante pero sólo constituye un ingrediente de la estabilidad integral, basada principalmente en el comportamiento de la economía real. La estabilidad real implica utilizar la capacidad productiva (PIB potencial), en un marco de precios macroeconómicos *correctos* (véase Ffrench-Davis, 1999, caps. I y VI).

Esta conclusión se refuerza cuando se observa el desempeño de la inversión, ya que la inestabilidad también representa un desincentivo para ella. Cuando se tienen firmas produciendo a marcha lenta y cuando hay tierras de cultivo subutilizadas, es obvio que se reducen los incentivos del mercado a invertir en la creación de nueva capacidad productiva (Agosin, 1998). La evidencia empírica muestra que una de las tendencias habituales en los procesos de ajuste recesivo es que la inversión se contraiga: si la demanda agregada se está ajustando hacia abajo, hay capacidad instalada subutilizada; entonces, el inversionista potencial se pregunta ¿para qué seguir creando capacidad

<sup>8</sup> La capacitación laboral puede contribuir significativamente a flexibilizar la oferta de trabajo. Hubo avances en este último campo durante los años noventa. El porcentaje de la fuerza de trabajo capacitada mediante la franquicia tributaria SENCE aumentó desde un 4% en 1990, a un 8% en 1998. Sin embargo, sólo un 20% de las empresas hacía uso pleno de este beneficio y la distribución de su gasto era notoriamente regresiva.

productiva? Habitualmente, también, se reduce la inversión pública y ello tiende a desalentar adicionalmente la inversión privada<sup>9</sup>.

Hay dos conceptos de productividad que comúnmente son confundidos. Uno se refiere a cuánto se incrementa o se reduce la producción de un determinado conjunto de recursos porque varía su tasa de utilización. Cuando en el curso de un ciclo económico el producto cae bruscamente -en 14% como ocurrió en Chile en 1982- lo que desciende, en realidad, no es destrucción instantánea del PIB potencial sino que es caída de la tasa de utilización de los recursos. En un contexto de inestabilidad, esta forma de medir la productividad indica que el mismo trabajo y el mismo capital existente pasan a producir 14% menos que antes. Pero éstas son productividades que se recuperan reutilizando lo existente, cuando la etapa recesiva del ciclo es sucedida por la expansiva, aun cuando el volumen de recursos y la productividad potencial no registren cambios. El otro concepto de productividad alude a los esfuerzos de innovación, a una nueva combinación de recursos productivos y a mejoras en su calidad. Este segundo concepto de productividad es un determinante del crecimiento en el largo plazo.

Las economías con grandes altibajos tienden a desincentivar la difusión de la innovación tecnológica, porque la inestabilidad genera grandes pérdidas y también grandes oportunidades de beneficio fácil. Son períodos en los cuales, en general, las ganancias se logran a costa de las pérdidas de otros (en un juego de suma negativa). Si un empresario tiene periódicamente la oportunidad de ganar 10 ó 20% del capital invertido en una operación de corto plazo, es obvio que estará menos preocupado de mejorar, por la vía de complejas innovaciones tecnológicas, la productividad de su empresa al ritmo de 2 ó de 3% por año. Durante los ciclos económicos fuertes se abren grandes oportunidades de generar ganancias desproporcionadas como resultado de cambios bruscos en precios relativos, tanto de productos como de activos, sin necesidad de un esfuerzo de innovación empresarial enfocado hacia el largo plazo. Ocorre, entonces, que la inestabilidad de los procesos cíclicos favorece la despreocupación por la productividad de mediano y largo plazo: ¿para qué preocuparse constantemente de ir mejorando la calidad de lo que se produce, la forma en que se produce, el diseño de los productos y nuevas líneas de producción, si están abiertas estas otras oportunidades?

<sup>9</sup> Se suele producir, además, una manifiesta insuficiencia de la inversión de empresas pequeñas y medianas nacionales. La corrección de este desequilibrio es lenta, y ha sido dificultada por los procesos de ajuste recesivo, pues el alza de tasas de interés por sobre niveles "normales" y la restricción de la demanda interna las afectan más intensamente que a las empresas grandes, que son más diversificadas y que pueden conseguir financiamiento por otras vías.

Evidentemente, la inestabilidad crea ambientes más propicios a la inversión especulativa que a la innovación tecnológica y a la inversión productiva.

### III. REFLEXIONES FINALES

Las tendencias marcadamente regresivas de los cuatro quinquenios anteriores a 1990, tendieron a revertirse desde ese año en Chile, con las políticas implementadas deliberadamente por los dos gobiernos democráticos. Sin embargo, aunque se ha avanzado notablemente en la reducción de la pobreza e indigencia, luego de un progreso al inicio de los noventa, se observa un estancamiento en la distribución del ingreso, lo que plantea grandes desafíos para las autoridades.

La mejora distributiva estructural es una tarea de largo plazo, donde queda mucho por conocer. Se precisa, entre otros aspectos macro y mesoconómicos:

- i) Perfeccionar el manejo macroeconómico activo, para disminuir la vulnerabilidad de la economía ante los shocks externos, cuyos efectos son siempre regresivos: a) frente a los signos recesivos externos, aprovechar los espacios que ofrece una economía nacional bien manejada en periodos de auge, b) frente a la próxima reanudación de flujos, que sin duda la habrá, reactivar y perfeccionar la regulación de los flujos de capitales; reconstruir una política cambiaria activa que establezca las señales para el sector exportador, evitando los dos extremos de tipo de cambio fijo o libre; y establecer una política fiscal sistemáticamente anticíclica.
- ii) Seguir reduciendo filtraciones (elusiones) legales y las evasiones ilegales que atentan contra la equidad tributaria.
- iii) Implementar sistemáticamente la reforma educacional, mejorando y homogeneizando su calidad, perfeccionando programas y a los docentes, con el correspondiente financiamiento.
- iv) Dar un gran salto en la cantidad, funcionalidad y eficiencia de la capacitación laboral, avanzando así en la flexibilización y adaptabilidad de la oferta de los trabajadores. Es la forma progresiva de flexibilizar al mercado y es crucial para crecer con equidad. Una tarea prioritaria sería poner en marcha un ambicioso *Programa Nacional de Capacitación Laboral*, con la participación de organizaciones empresariales y sindicales, municipalidades y ONG, liderados por el gobierno.
- v) Elevar significativamente las oportunidades de acceso de la PYME al financiamiento interno de largo plazo, a la tecnología, a la capacitación

empresarial y laboral, a mercados internos más estables, y a mercados externos más accesibles.

- vi) Reforzar el dinamismo de las exportaciones no tradicionales, con mayor valor agregado. La consolidación de los procesos de integración latinoamericana (superando los graves tropiezos actuales), una política cambiaria activa, capacitación laboral y fomento productivo de la PYME son ingredientes esenciales para el reimpulso exportador y su vinculación más estrecha con el desarrollo nacional.

## BIBLIOGRAFIA

- Agosin, M. R., "Entrada de capitales y desempeño de la inversión: Chile en los años noventa", en Ffrench-Davis y Reisen, 1998.
- Beyer, H., "Distribución del ingreso: antecedentes para la discusión", *Estudios Públicos* N° 65, Santiago, 1997.
- Bravo, D. y D. Contreras. *La distribución del ingreso en Chile, 1990-96: análisis del impacto del mercado del trabajo y las políticas sociales*, Departamento de Economía, Universidad de Chile, Santiago, 1999.
- CEPAL. "Evolución reciente de la pobreza en Chile", (LC/R.1773), Santiago, 1997.
- Contreras, D. y J. Ruiz-Tagle V., "¿Cómo medir la distribución de ingresos en Chile?". *Estudios Públicos*, N° 65, Santiago, 1997.
- De Gregorio, J. y O. Landerretche, "Equidad, distribución y desarrollo integrador", en Cortázar y Vial (eds.), *Construyendo opciones*, CIEPLAN/Dolmen Ediciones, Santiago, 1998.
- Feres, J. C., "Evidencia empírica en torno a la medición de la desigualdad: algunas advertencias metodológicas", manuscrito, CEPAL, 2001.
- Ffrench-Davis, R., *Macroeconomía, comercio, finanzas: para reformar las reformas en América Latina*, McGraw-Hill, Santiago, 1999.
- \_\_\_\_\_, *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad: tres décadas de política económica en Chile*, Dolmen Ediciones, segunda edición, Santiago, 2001.
- Larrañaga, O., "Distribución de ingresos y crecimiento económico en Chile", en R. Ffrench-Davis y B. Stallings, eds., desde 1973, LOM Ediciones, Santiago, 2001.
- MIDEPLAN, "Resultados de la VII encuesta de caracterización socioeconómica nacional, CASEN 1998", *Documenta* N° 1, Santiago, julio, 1999.
- Mouckeborg, F., *Jaque al subdesarrollo ahora*, Dolmen Ediciones, Santiago, 1998.
- PNUD, *Desarrollo humano en Chile-1998: las paradojas de la modernización*, Naciones Unidas, Santiago, 1998.
- \_\_\_\_\_, *Desarrollo humano en Chile-2000*, Naciones Unidas, Santiago, 2000.
- Raczynski, D., "Focalización de programas sociales: lecciones de la experiencia chilena", en C. Pizarro, D. Raczynski y J. Vial (eds.), *Políticas económicas y sociales en el Chile democrático*, CIEPLAN/UNICEF, Santiago, 1995.
- Rodrik, D., "¿Por qué hay tanta inseguridad económica en América Latina?", *Revista de la CEPAL* 73, abril, 2001.
- Ruiz-Tagle V., J., "Chile: 40 años de desigualdad de ingresos", Tesis para optar al grado de Magister en Economía, Departamento de Economía, Universidad de Chile, Santiago, 1999.
- Torche, A., "Distribuir el ingreso para satisfacer las necesidades básicas", en F. Larraín (ed.), *Desarrollo económico en democracia: proposiciones para una sociedad libre y solidaria*, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago, 1987.

# GOBIERNO ELECTRONICO Y CIUDADANIA\*

Rodrigo Araya\*\*

Claudio Orrego\*\*\*

## I. LA PERSPECTIVA CIUDADANA

Luego de la explosión de la burbuja bursátil de las puntocom, entre 1999 y el 2000, las expectativas y pronósticos sobre el impacto de Internet en los negocios se han moderado. En este contexto, dos ideas sobrevivieron a los tiempos del *crush* puntocom. Primero, se aclaró que la influencia de Internet en la economía es mucho más radical y de largo plazo que la pasajera fiebre puntocom. Segundo que, si bien Internet saltó a la fama por su impacto en el mundo de los negocios, en los próximos años tendrá sus mayores repercusiones en las áreas social y política.

En la actualidad podemos observar una amplia gama de iniciativas y políticas orientadas hacia la informatización de los servicios que presta el estado, así como para la ampliación de la infraestructura de acceso a las tecnologías de información. Como telón de fondo (o quizás de frente) escuchamos cotidiana y crecientemente grandes discursos sobre la importancia de la revolución tecnológica. La pregunta que surge es cómo llega esta corriente a los ciudadanos comunes y corrientes.

En el estudio "Internet en Chile: Oportunidad para la participación ciudadana" (Orrego, Araya, 2002) publicado recientemente por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, nos hicimos esta pregunta y bajamos el telón de los grandes discursos para ver qué pasa y cómo se vive esta revolución en la vida cotidiana.

Una de las conclusiones principales de este trabajo señala que existe una gran distancia entre la promesa del gobierno electrónico, entendido como la prestación de un servicio público por medios digitales, y la vivencia efectiva de aquellos que tienen el privilegio de acceder a la tecnología. No está demás

---

\* Algunas ideas de este trabajo están contenidas en "Internet en Chile: oportunidades para la participación ciudadana" publicado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

\*\* Investigador FLACSO-Chile.

\*\*\* Vicepresidente de negocios SONDA S.A. y Presidente de Corporación Encuentro.

señalar que en Chile hay un 15% de la población que es usuaria de Internet y, por lo tanto, un 85% que escucha sobre esta revolución por la radio, televisión o por el eco que surge de los sonoros discursos públicos y privados. Si le bajamos el volumen a la fiesta y escuchamos a un ciudadano común y corriente nos encontramos con un panorama preocupante.

A través de Juan Pérez, metáfora de cualquier ciudadano interesado en los asuntos públicos, irrumpimos en las pantallas de funcionarios de gobierno y diputados para ver el nivel de sensibilidad, apropiación y reciprocidad existente ante los requerimientos de un ciudadano. El nivel de respuestas fue muy bajo en las instituciones de gobierno, aunque hay que señalar que sucedió algo similar en organismos privados y de la sociedad civil. Esto puede llegar a ser muy importante, ya que si una empresa no es sensible a la voz de su cliente, es muy probable que lo pierda. Si una organización de la sociedad civil no toma en cuenta a quienes representa, pierde credibilidad y si una institución de gobierno no pone atención a sus usuarios, se debilita la confianza en las instituciones.

El caso más curioso fue con los diputados, ya que los mensajes de Juan Pérez fueron enviados cinco meses antes de las elecciones parlamentarias. Todos sabemos que en períodos de campaña electoral los diputados recorren hasta el último rincón de su distrito, hacen puerta a puerta, van a la radio, a la televisión, a la junta de vecinos y a cuánto lugar público que les permita escuchar y ser escuchados por la gente. Para sorpresa de Juan Pérez hubo 111 diputados (de 120) que no le respondieron a su mensaje. Por lo demás el mensaje de Juan Pérez no era para pedirles camisetas para el club del barrio. El e-mail solicitaba respetuosamente al diputado (en ejercicio y en campaña) que le diera cuenta de su gestión y le señalara sus prioridades para votar en el parlamento hasta fin de año, de manera de que esa información le permitiera decidir por quien votar en diciembre.

La "bancada digital" resultó ser bastante transversal, puesto que la componen nueve diputados de los principales partidos del parlamento: 2 DC, 2 UDI, 2 PS, 2 PPD, 1 RN quienes se dieron el trabajo (o han instruido a sus asistentes) de responder los requerimientos y consultas de quienes representan.

En estos tiempos en que se habla de la indiferencia de los jóvenes con la política hay que tener en cuenta que más del 60% de los usuarios de Internet tienen menos de 30 años y, probablemente muchos de ellos, son parte de los dos millones que no están inscritos en los registros electorales, que casi en un 70% también son jóvenes. Sería un bonito desafío seducirlos en sus propios

términos, en su cancha, en sus propias pantallas invitarlos a construir un país mejor.

## II. CAPITAL SOCIAL E INTERNET

Otro ámbito de interés es la vinculación, no tan obvia, entre las nuevas tecnologías y el capital social. Así como el capital físico se refiere a los bienes físicos y el capital humano a los atributos del individuo, el capital social se refiere a las interconexiones entre los individuos, es decir, a las redes sociales, así como a las normas de reciprocidad y el grado de confianza que permite que una comunidad esté más entrelazada que otra. Lo importante de este concepto es que crecientemente la evidencia muestra su importancia respecto de un conjunto de temas relevantes para la sociedad. Problemas complejos, como la seguridad del barrio y el medioambiente, no se pueden resolver adecuadamente si no hay confianza y trabajo en conjunto. También se ha demostrado recientemente, que aquello que pareciera estar más ligado a los problemas sociales, a la vida en comunidad, también tiene que ver con el desarrollo económico. En una sociedad donde el capital social es más fuerte, las transacciones comerciales son más fáciles; hay más confianza, hay menos costos de transacción para poder desarrollar el comercio y un conjunto de otras actividades económicas. Si es verdad que el capital social es importante y no es sólo una externalidad positiva del desarrollo económico, la pregunta que deberíamos hacernos es ¿qué pasa con la tecnología y con la revolución tecnológica? ¿fomenta el capital social o es una amenaza para él?

No son pocos quienes sostienen que la tecnología provocará una suerte de descapitalización de la gente, puesto que favorece el individualismo. En esta línea está la argumentación de Putnam en *Bowling Alone* (Putnam, 1999) cuando señala que las organizaciones de voluntariado de variado tipo (clubs, uniones laborales, ligas de Bowling) han decrecido aproximadamente entre el 25% y 50% en las últimas tres décadas en Estados Unidos. De acuerdo a la *General Social Survey* aplicada por más de veinte años, señala que los norteamericanos han experimentado una caída en la membresía a asociaciones, en la confianza social y la confianza en autoridades políticas desde hace casi tres décadas. Dentro de los factores que propone para comprender esta tendencia señala que la revolución electrónica y otros cambios tecnológicos han jugado un importante papel en el declive de la vida comunitaria.

Por otra parte está la argumentación que sostiene Barry Wellman, profesor del departamento de sociología de la Universidad de Toronto y director del

*Netlab*, un instituto de investigación de creciente referencia sobre Internet y sociedad. Barry Wellman se hizo la pregunta si Internet aumenta, disminuye o suplementa el capital social (Wellman, 2001). Se pregunta por los contactos interpersonales, la participación y el compromiso comunitario.

En el estudio "*The Netville Wired Neighborhood Study*" Wellman y su discípulo Keith Hampton señalan que Internet puede fortalecer las relaciones sociales, el compromiso comunitario y ayuda a mantener lazos con amigos y parientes que viven en lugares distantes. Se trata de un estudio de tres años, quizás uno de los primeros en revelar las consecuencias sociales de vivir en un vecindario altamente conectado (highly-wired, broadband neighborhood). Encuestaron a los residentes y en 1997 Hampton se mudó a *Netville*, en los suburbios de Toronto, y realizó un estudio etnográfico durante dos años, participando en los eventos formales e informales de la comunidad. De las 109 residencias del condominio 64 estaban conectadas a la red local y 45 se mantuvieron desconectadas. Los principales hallazgos fueron que aquellos con acceso a la red reconocen, conversan y visitan a más vecinos. Los vecinos conectados reconocen tres veces más vecinos y conversan el doble por teléfono en comparación con los no conectados. En promedio los conectados reconocen 25 vecinos y conversan con 6. Los no conectados 8 y 3 respectivamente. Los vecinos conectados poseen más contactos e intercambios de ayuda con amigos y parientes que viven fuera del vecindario. La lista de correo electrónico incrementa la socialización cara a cara, ya que se organizan por la red fiestas, asados y otros eventos locales. Además este estudio revela que esta lista de correo ayuda la acción colectiva y el involucramiento político, ya que se organizan para protestar por temas del vecindario como los gastos comunes, la relación con el proveedor de Internet o discutir sobre el paro de profesores de la escuela del barrio.

En términos generales cada vez es más aceptada la idea de que Internet permite generar lugares de encuentro, crear un nuevo concepto de ciudadanía y capital social donde la gente se relaciona de manera más fluida; tiene la posibilidad de interpelar al gobierno, a las empresas o a los diputados; abre espacios nuevos de participación y permite que las personas se vinculen con los temas de bien común de manera más expedita y más cercana. Además del capital social online (vinculaciones virtuales) en Chile existen muchos centros sociales de acceso comunitario a Internet, como el Telecentro comunitario El Encuentro de Peñalolén, donde las personas se relacionan y potencian sus redes sociales en un entorno de aprendizaje colectivo.

Este enfoque se enmarca en un contexto donde apreciamos una tendencia

generalizada de distanciamiento de la ciudadanía del sistema público y la pérdida de significados de las instituciones que la configuran. En este escenario Internet es un factor tecnológico que incide e impacta en las dinámicas sociales y políticas en diversas escalas.

### III. AMBITOS PARA LA REFLEXION SOBRE INTERNET Y CIUDADANIA EN CHILE

En Chile -al igual que en gran parte del mundo- el proceso de acortamiento de la brecha digital no se ha desarrollado de manera explosiva ni urgente. Si bien se entiende su relevancia económico-productiva, no ha existido un sentido ético de urgencia para establecer las condiciones de acceso y uso de las TICs que permitan a todos compartir los beneficios del desarrollo y minimizar los riesgos emergentes. Desde una perspectiva conservadora del desarrollo se podría sostener legítimamente que el acceso a las TICs es un lujo injustificado para los pobres, quienes primero deben cubrir las necesidades básicas. Desde una perspectiva de mediano y largo plazos, sin embargo, es justamente entre éstos donde más se necesita fortalecer el capital humano y promover el uso adecuado de tecnologías que permitan instalar habilidades para la superación de la pobreza.

La pregunta central, entonces, es cómo producir un círculo virtuoso de más desarrollo, más justicia social y más democracia. Una forma de iniciar este debate es identificando algunos ámbitos que adquieren un nuevo significado en el marco de la revolución tecnológica.

- *Internet puede mejorar la calidad de vida y el desarrollo humano*

Siguiendo con su serie de estudios sobre los factores que promueven o limitan el desarrollo humano de los pueblos, el PNUD destaca en su Informe 2001 la importante vinculación entre redes sociales, acceso a información y conocimiento y la pobreza. De igual forma -y tal como lo señala el mencionado informe- los países que han logrado usar la palanca tecnológica para aumentar significativamente su nivel desarrollo, lo han hecho estimulando una triple capacidad: creación de tecnología (producción local de software y aplicaciones), uso de tecnologías (en los negocios, el gobierno, pero en particular en la vida cotidiana), y formación de recursos humanos, tanto a nivel de una alfabetización informática de la población en general, como a nivel de especialistas y técnicos.

Resulta evidente que en el marco de una economía mundial cada día más globalizada y competitiva existen dos alternativas: o los países incorporan rápidamente mayores niveles de tecnología a sus productos, servicios y procesos de producción o, simplemente, quedan rezagados, e incluso, excluidos de los nuevos mercados. En este sentido, la creación de una industria local de tecnologías es un objetivo importante, pero que pocos países han podido llevar a cabo con éxito. Ello, porque implica políticas de atracción de inversiones tecnológicas sostenidas en el tiempo. En el caso de la industria de servicios informáticos, supone también la existencia de una demanda local importante y de una mano de obra muy bien calificada.

En el plano del uso de las tecnologías, existen tres ámbitos distintos de aplicación, pero interdependientes: empresa, gobierno y ciudadano. Lo que se busca es incorporar cada día más tecnología en la optimización y mayor eficiencia de la gestión tanto privada como pública. Sólo así se puede competir mejor en el mundo, vender más, crecer económicamente y generar nuevos puestos de trabajo. En tiempos de alto desempleo, cualquier factor destinado a aumentar el crecimiento y la generación de empleos duraderos es un elemento crítico para mejorar la calidad de vida de las personas.

Debido a lo anterior es que la masificación al acceso y uso inteligente de las tecnologías debería ser parte de una agenda de desarrollo humano que busque mejorar la calidad de vida de todos. Sin embargo, ello no basta. Democratizar el acceso es sólo una parte de la ecuación, y no necesariamente la más difícil. Luego vienen dos tareas tan importantes como la anterior: generar contenidos relevantes y potenciar su uso en la relación estado-ciudadano.

- *Acceso a Internet para reducir la brecha digital*

Para que Internet pueda ser una herramienta eficaz al servicio del desarrollo y de la calidad de vida, su uso debe estar al alcance de todos. Esta inequidad en el acceso es precisamente lo que hoy se conoce en el mundo como "brecha o fractura digital", y tiene dos dimensiones claras de aplicación: una entre países y otra intra países. La primera dice relación con la concentración global en la creación de tecnologías -66% de las licencias y *royalties* tecnológicos en el mundo van a Estados Unidos y Japón- su uso -79% usuarios de Internet viven en países de la Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económica (OECD), y más del 50% de éstos en Estados Unidos- y la generación de contenidos locales -gran parte de ellos están en inglés (PNUD, 2001).

Por su parte, la segunda dice relación con distintos tipos de discriminación en el uso y el acceso entre distintos grupos dentro de un país. La más obvia, y al mismo tiempo la más dramática, es la socio-económica, en particular en la medida en que empieza a consagrar lo que en Europa se denomina la "sociedad de dos velocidades": una para ricos y otra para pobres. Con todo, ésta no es la única ya que existen otras tales como la brecha entre lo urbano y lo rural, la de edad, e incluso de género.

Sólo cuando las TIC e Internet sean entendidas como una herramienta estratégica para la superación del subdesarrollo económico, político y social, el estado asumirá decididamente su rol de igualador de oportunidades para superar la brecha digital descrita. Mientras ello no ocurra, la demanda y presión por una infoestructura pública de carácter nacional y de acceso universal será muy baja. Ello hace que, si bien hoy el país cuenta con iniciativas importantes y que apuntan en dirección correcta (centros de productividad, kioscos públicos, oficinas virtuales, infocentros, telecentros, enlaces abierto a la comunidad, y bibliotecas públicas, entre otros), su existencia como programas semi-aislados entre sí y con metas muy modestas impide superar la brecha digital en plazos razonables.

Se debe agregar que no todos los mecanismos de acceso hoy vigentes son iguales, ni menos que tienen la misma efectividad y sustentabilidad. Existe una diferencia muy significativa desde el punto de vista de la generación de capital humano y social entre una oficina pública en que un funcionario atiende conectado a Internet las necesidades de la gente, y un telecentro comunitario, donde es la comunidad organizada la que genera espacios, capacita y experimenta con contenidos propios las diversas posibilidades de la tecnología para mejorar la calidad de vida de vecinos o asociados.

- *Más y mejores contenidos para favorecer la transparencia*

Las grandes promesas de acceso a la información y de mayor transparencia de la labor gubernamental que trae Internet para todos los ciudadanos no sólo supone puntos físicos de acceso, sino también -e incluso previamente- la existencia de contenidos y servicios relevantes para cada grupo en particular. Sólo así el acceso a Internet pasa a ser algo útil y dicha transparencia adquiere valor. De lo contrario, la tecnología termina siendo un fin en sí mismo y algo difícil de entender para el ciudadano común.

Lo anterior es particularmente importante en países en desarrollo, donde la baja penetración tecnológica y de Internet (Chile tiene cerca del 15% de

conexión *versus* el 70% de países como Singapur o Finlandia) hace que no exista una demanda articulada por servicios en la red y, por lo tanto, tampoco por acceso. Esta sólo puede llegar a generarse -y en consecuencia las TIC a masificarse- mediante la generación de contenidos y servicios *online* de alto valor para el ciudadano y las empresas. Lo anterior significa que es necesario que la gente tenga experiencias de servicios públicos o privados en Internet con beneficios concretos en términos de comodidad, ahorro de tiempo o dinero, y acceso a información hasta ahora inaccesible.

Tal como en los negocios la tendencia es a unir los sistemas administrativos básicos (*back office*) con la línea comercial y de ventas (*front office*), la apuesta en el ámbito público es integrar la información del ciudadano dispersa en cientos de oficinas públicas, darle utilidad en la Red vinculándola a diversos trámites y servicios en línea y, finalmente, posibilitar el acceso ciudadano a toda la acción del estado. Sólo esto último es lo que puede garantizar un vínculo más estrecho entre Internet y transparencia democrática.

Esta última, en tal sentido, tiene varias dimensiones. En primer lugar, es la posibilidad de acceder a la información más básica de las diversas instituciones del estado -qué hace, cómo lo hace, su presupuesto, sus principales programas, entre otras. Un segundo aspecto dice relación con el acceso vía Internet a ciertas actividades públicas que, muchas veces, han estado envueltas en un manto de duda o potencial falta de transparencia. Ejemplo de lo anterior son los procesos de compras y licitaciones públicas, las regulaciones o fijación de tarifas, la aprobación de políticas públicas con un fuerte impacto ciudadano y la labor legislativa y administrativa de los parlamentarios, por nombrar algunas. Mientras las personas puedan acceder a esta información en forma descentralizada, sin intermediarios y de manera muy simple, la legitimidad y credibilidad del estado democrático aumentará. De igual forma, se elevará la posibilidad cierta de mayor fiscalización y control por agentes políticos de oposición, la sociedad civil, la prensa y otros órganos fiscalizadores.

Por último, esta sola innovación es capaz de dar un significado inimaginable hasta hace algunos años a toda la legislación internacional de acceso a la información pública -que también existe en Chile desde 1999. Tener un derecho, pero no poder ejercerlo por razones prácticas, no sólo es frustrante para el titular, sino también es malo para la democracia. Esto, sin embargo, ya deja de ser un tema tecnológico y pasa a ser un tema político, de derechos ciudadanos y un componente central de la discusión sobre el tipo de democracia que cada país quiere.

- *Gobierno electrónico para potenciar la participación ciudadana*

Las potencialidades del gobierno electrónico pueden categorizarse en tres tipos: a) ahorro y mayor eficiencia en la gestión pública, mediante la automatización de procesos, la eliminación del papel, y la integración informática de distintos servicios públicos; b) expansión del giro tradicional de los servicios públicos, generando nuevas posibilidades operacionales y estratégicas, tales como nuevos servicios; y, c) una nueva relación política con los ciudadanos, tal como la posibilidad de participar en el diseño de políticas públicas, poder comunicarse directamente con autoridades, generar reclamos y fiscalizar la labor pública, entre otros.

En forma paulatina, las instituciones públicas y políticas están siendo presionadas por una ciudadanía que ya ha comenzado a cuestionar la forma tradicional de hacer las cosas. Antes que las TICs lo permitieran, nadie habría imaginado presenciar la transmisión de una sesión parlamentaria en vivo vía Internet, o acceder a todos los archivos con la votación de cada parlamentario, o cursar sus trámites públicos, o reclamar por un mal servicio privado o público.

Esta creciente comunicación entre estado y ciudadanía por medios electrónicos ha sido un componente novedoso del proceso de modernización del estado. Lo nuevo, sin embargo, no es el uso de la tecnología en sí, sino la posibilidad de abrir canales de comunicación cada día más directos para acercar a autoridades y ciudadanos. Es una nueva forma de mediación y, tal vez, una nueva forma de representación.

La práctica del gobierno electrónico presenta varias ventajas para el usuario. Permite ahorrar tiempo y recursos y es, quizás, el único medio de comunicación bidireccional, gracias al cual cada día más las personas pueden interactuar con la autoridad correspondiente y, de este modo, transmitir sus requerimientos, demandas o sugerencias específicas. Desde la perspectiva de la autoridad pública, también presenta un potencial enorme, en tanto dispone de una herramienta para retroalimentar y validar sus acciones con sus usuarios reales.

El lado opuesto a esta relación directa, sin embargo, es lo que ocurre con el rol intermediador de la clase política. En este contexto, ¿desaparece? ¿Es cuestionado y debilitado? ¿Puede re-hacerse y dotarse nuevamente de sentido? Sea cual sea la respuesta, lo cierto es que hoy no hay partido político que haya hecho de este tema un motivo de reflexión o realizado una propuesta de política pública.

Por el lado del mundo social, también existe falta de visión. Hay que preguntarse ¿qué lecciones sacan los dirigentes de base (territoriales o funcionales) y sindicales de éste fenómeno? ¿Están pensando en cómo se redefinirá su relación de poder frente al estado y el resto de la sociedad?

En síntesis, Internet ha creado -y lo seguirá haciendo- nuevas formas de participación, entendida ésta como el proceso mediante el cual se integra al ciudadano en forma individual o colectiva en la toma de decisiones, fiscalización y ejecución de las acciones que afectan algún ámbito de la esfera pública, sea en lo político, económico, social o ambiental. La pregunta, sin embargo, no es si este proceso continuará o se detendrá. Hoy parece evidente que estamos sólo en la primera fase de un proceso incipiente. La cuestión central es si las instituciones políticas y gubernamentales serán capaces de liderar este proceso o, más bien, serán arrastradas por él. De igual forma, resulta incierto saber si la ciudadanía descubrirá el potencial democrático que existe detrás de un tema tan árido como puede ser la tecnología. Recorrer el mapa de experiencias de Internet y ciudadanía en Chile nos dará una idea de cómo estamos como país y cuáles son nuestros principales desafíos.

#### IV. CHILE Y LA SOCIEDAD DE LA INFORMACION. LA HISTORIA RECIENTE

La primera etapa del uso de las TICs e Internet se podría denominar de "emergencia simultánea y dispersa de iniciativas", y tuvo lugar durante la primera mitad de los '90. El desarrollo de las redes digitales en Chile ha seguido el curso habitual de los grandes procesos de innovación. Primero, una pequeña proporción de la población ligada a las élites científicas, adaptó las nuevas tecnologías a sus prácticas. Luego, algunas empresas hicieron una apuesta por remodelar su oferta y adaptar sus procesos a esta nueva forma de hacer negocios. En forma simultánea, el tema se fue instalando en el sector público a través de un número acotado de profesionales intermedios, más ligados al quehacer técnico que político. Asimismo, se desarrollaron algunas experiencias privadas sin fines de lucro que se animaron a experimentar con las posibilidades sociales del uso de las tecnologías.

En ese entonces, los actores líderes en el sector académico eran la Red Universitaria Nacional, REUNA, el Instituto de Informática Educativa (IIE) de la Universidad de la Frontera, el Departamento de Ciencias de la Computación (DCC) de la Universidad de Chile. En el sector público destacaban el Ministerio de Educación y el Servicio de Impuestos Internos

(SII), a los que pronto se sumaron el Comité de Modernización de la Gestión Pública y las Subsecretarías de Economía y Telecomunicaciones. Por su parte, en el sector privado sobresalían grandes empresas como la entonces CTC -hoy Telefónica CTC Chile- con su apoyo al proyecto Enlaces y, asimismo, la Asociación Chilena de Empresas de Tecnologías de la Información (ACTI) en la promoción del desarrollo de la industria tecnológica en Chile. Por esos días nacían los dos primeros centros de acceso público no comerciales a Internet: el Telecentro Comunitario de Cuneo, ligado al IIE, y el Telecentro Comunitario El Encuentro, ligado a la Corporación del mismo nombre con apoyo del sector privado.

Todos estos actores se encontraban trabajando en sus respectivos ámbitos de acción, por lo que el primer objetivo fue juntarlos y elaborar un proyecto de país. Ese hecho histórico se dio en la convocatoria de la Comisión Presidencial de Nuevas Tecnologías de Información realizada por el entonces Presidente Eduardo Frei en 1998, cuyos resultados fueron conocidos públicamente en enero de 1999, además de contemplar un plan de acción para el bienio 1999-2000.

Una segunda etapa en la utilización de las TIC podría denominarse "la ofensiva digital" marcada por el decidido empuje impulsado por el Presidente Ricardo Lagos, como quedó de manifiesto en su primer discurso ante el Congreso Pleno el 21 de mayo del año 2000. En forma paralela, la temática de Internet comenzó a rebasar las aulas universitarias y hoy es un tema radicado en buena parte de la administración pública, sector privado y organizaciones de la sociedad civil. En dos años, la cantidad de usuarios de Internet en Chile aumentó en un millón de personas, esto es del 4% al 12%. Los medios de comunicación han instalado en las conversaciones de muchos chilenos las aplicaciones, usos y jergas propias del mundo informático. Y, para el 2000, todas las agencias multilaterales de desarrollo hablaban de la brecha digital.

Al tiempo que en Chile éste ya es un tema en la agenda política, el mundo desarrollado se encuentra enfrentando nuevos desafíos que dicen relación ya no sólo a los temas de acceso y brecha, sino de uso estratégico de Internet para el desarrollo. Ya no sólo se habla de la brecha entre conectados y desconectados, sino que también se ha puesto atención en otras dimensiones de la exclusión, tales como género, raza, edad, distribución geográfica, idioma, entre otras. Mientras las innovaciones tecnológicas posibilitan cada vez mayores aplicaciones y oportunidades, se da lugar a nuevas brechas y exclusiones.

En la actualidad, Chile enfrenta múltiples desafíos. Estos son de carácter económico (nuevos mercados y productividad), políticos (ciudadanía más y mejor informada, portadora de nuevas demandas), y sociales (alfabetización digital y equidad en el acceso a la información). El desafío, en síntesis, es el de avanzar hacia un desarrollo humano integral, donde se aborden adecuadamente las nuevas y las viejas brechas tales como educación, salud y vivienda.

Para comenzar esta sección se describirá el marco en el cual se desarrollan las iniciativas de Internet para ciudadanos, para lo cual se proponen dos niveles de reflexión: el político y el de políticas públicas. El objetivo es presentar una visión panorámica de las orientaciones y acciones que se están desarrollando en el país en los distintos niveles y desde los distintos actores.

## 1. El marco político

En este nivel se encuentran agrupadas aquellas orientaciones generales en torno a las cuales se ha ido construyendo el proyecto de país hacia la sociedad de la información. Se podría sostener que este es un nivel discursivo donde priman, fundamentalmente, intenciones. Sin embargo, se trata de una instancia estratégica al actuar como brújula señalando el norte hacia el cual se dirigen los objetivos.

Existen fundamentos para sostener que Chile está a la avanzada en el contexto latinoamericano, siendo quizás, junto a Costa Rica, la nación que más ha dado explícitas señales de avanzar en esta dirección. No obstante lo anterior, es importante señalar que no basta con una visión acertada. La visión de país se debe traducir necesariamente en acciones y resultados. La audacia en esta materia es un aspecto central.

El debate político de Internet en Chile está marcado por dos hitos. En primer lugar la Comisión Presidencial de Nuevas Tecnologías de Información, durante el gobierno del presidente Frei y el discurso presidencial ante el congreso pleno, cuando comenzaba el gobierno del Presidente Lagos.

- *Comisión presidencial de nuevas tecnologías*

En julio de 1998, el entonces Presidente Frei convocó a múltiples actores nacionales a delinear una estrategia de país en el campo de las TICs. Los propósitos que encomendó a la Comisión Presidencial fueron dos. En primer lugar entregar una visión prospectiva sobre las tendencias y múltiples impactos

que en el país tiene y tendrá el desarrollo de las tecnologías de información y, en segundo lugar, entregar una propuesta con lineamientos estratégicos y acciones concretas que potencien la difusión de estas nuevas tecnologías y redes en todo el país.

El Informe de la Comisión instaló un debate nacional y propuso un camino para avanzar a través de 11 lineamientos para la acción y 61 propuestas específicas, los que fueron ordenados en torno a tres objetivos centrales. Cada objetivo incluyó un plan de acción con proposiciones concretas.

- Impulsar universalización del acceso
- Desarrollar nuevas capacidades competitivas
- Modernizar el Estado al servicio del ciudadano

- *Discurso presidencial y gira a Silicon Valley*

El discurso del Presidente Lagos sorprendió a parlamentarios y ciudadanos con sus reiteradas alusiones al concepto "Internet" y "tecnología", marcando el inicio de lo que luego se conocería como "El plan de ofensiva digital". Una lectura general del mensaje nos indica que hay una apuesta por un modelo de desarrollo donde el conocimiento y tecnología devienen como componentes estratégicos para el país. Además el mensaje presentó un plan de acción con medidas concretas para llevar a cabo en el período presidencial.

Seis meses después el presidente encabeza una connotada comitiva al centro neurálgico del desarrollo tecnológico mundial. De esta gira surgieron importantes iniciativas, como la instalación de la oficina de Chile en Silicon Valley; un convenio marco con *Microsoft* que se tradujo en una donación de nueve millones de dólares para transformar las bibliotecas públicas en centros de acceso a Internet para la comunidad; creación en noviembre 2001 de la Fundación País Digital, iniciativa liderada por Agustín Edwards, y que ha convocado a importantes empresarios y políticos con el objeto de promover en Chile el uso masivo y estratégico de las TICs. Posteriormente el ministro de economía encabezó una delegación público privada al *Masachusetts Institute of Technology* donde se avanzó en la incorporación de Chile al consorcio *Digital Nations*, que busca generar alianzas público-privadas y académicas para el desarrollo basado en la tecnología y el conocimiento.

## 2. Coordinación gubernamental y políticas públicas

La instancia que se creó para coordinar las políticas públicas es el Comité de Ministros de Tecnologías de Información. En junio del 2000 el Presidente Lagos creó el Comité de Ministros cuya misión es "proponer políticas e impulsar iniciativas para el desarrollo de la infraestructura de información, el impulso del comercio electrónico, la promoción de la industria de contenidos, la masificación del acceso a Internet, la aceleración del aprendizaje social ligado al uso de redes, así como para la difusión de la cultura y la educación por vía digital". El referido Comité se encuentra presidido por el Ministro de Economía e integrado por los Ministros Secretario General de Gobierno, del Trabajo, de Transporte y Telecomunicaciones, de Educación y de Hacienda. Para abordar el tratamiento de los temas, el Comité los organizó en cinco áreas: Fomento al Acceso, Gobierno Electrónico, Incorporación de Nuevas Tecnologías en las Empresas, Formación de Recursos Humanos, Información y Participación Ciudadana.

La implementación de las políticas públicas se ha llevado a cabo a través de instructivos presidenciales, los que constituyen un mandato y consideran el cumplimiento del mismo a través del establecimiento de metas y plazos. Es el instrumento por el cual se operacionaliza una política y, por lo general, están dirigidos al conjunto del aparato estatal, a menos que tenga carácter específico destinado a algunas reparticiones.

- *Instructivo presidencial sobre modernización de la gestión pública*

Se enmarca dentro de un programa integral de reforma del estado impulsado en Chile desde la recuperación de la democracia en 1990, cuyos ámbitos prioritarios de acción han sido la transparencia de la gestión pública y la mejora de ésta para los ciudadanos. Este instructivo apunta a implementar sitios web en los servicios públicos, los que han aumentado de 70 en 1998 a 400 en la actualidad. De acuerdo al instructivo, éstos deben publicar: descripción de las funciones, atribuciones y programas de su servicio y de los organismos dependientes; exposición de los planes, metas y objetivos básicos de su servicio; dirección, horario de atención y funcionarios responsables de las oficinas que atienden a las personas; existencia de un canal de consultas, reclamos o requerimientos de información ya sea de carácter físico o electrónico; y, presupuesto anual asignado a su servicio y entidades dependientes (balance y memoria), entre otros.

- *Instructivo presidencial sobre participación ciudadana*

Establece un marco general para el fomento y desarrollo de herramientas para acercar el Gobierno a la sociedad civil. Además cada institución, ministerio o servicio estableció sus propias metas. En este sentido, casi un tercio de los compromisos ministeriales están directamente relacionados al desarrollo de plataformas electrónicas para la interacción gobierno-ciudadanía. Este instructivo considera su aplicación paulatina. En todo caso se establece como plazo máximo para su plena aplicación el 1° de enero del 2003. Dentro de los principios orientadores del instructivo están el buen trato, transparencia en la gestión, a través de la mayor información y apertura a la ciudadanía, e igualdad de oportunidades para la participación, generando condiciones de acceso para los más vulnerables.

- *Instructivo presidencial para el desarrollo del gobierno electrónico*

Precisa que el estado asume el desarrollo de este concepto en tres ámbitos: atención al ciudadano, buen gobierno y desarrollo de la democracia, los que permiten alcanzar el objetivo de tener un estado al servicio del ciudadano. El instructivo define la visión gubernamental sobre la materia y establece los principios orientadores que deberán tener en cuenta los servicios públicos al desarrollar proyectos con uso intensivo de tecnologías. Estos se refieren a aspectos tales como que dichas tecnologías estén al alcance de todos, facilidad en su uso, mayores beneficios, seguridad, rol del sector privado, y desconcentración, entre otros. Al mismo tiempo, establece un conjunto de pautas que deben ser asumidas por los jefes de servicios en los procesos de modernización que ejecuten, las que se vinculan a aspectos tales como: orientación a atender a través de ventanillas únicas, autorizaciones electrónicas, programas de formación al interior de los servicios, interconexión de redes de los servicios, inclusión de medidas de gestión del avance del gobierno electrónico, y licenciamiento, entre otros.

### 3. Programas nacionales de acceso

La política pública respecto del acceso a las TICs se ha implementado principalmente a través de cuatro programas nacionales: el Proyecto Enlaces, el Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones, el Programa de Infocentros y la Red de Bibliotecas Públicas para el Nuevo Milenio.

- *Internet en la escuela: Programa Enlaces (www.enlaces.cl)*

Sus primeros antecedentes se remontan a 1991, cuando un grupo de ingenieros -en su mayoría- del Departamento de Computación de la Universidad Católica de Chile trabajaban en el diseño de un sistema de comunicaciones interconectado para escuelas públicas. Era el proyecto "Red Interescalar de Comunicaciones", antecedente inmediato de Enlaces. En 1994 se propuso como meta equipar de herramientas informáticas al 100% de los liceos y al 50% de las escuelas para el año 2000, es decir, casi 5.000 establecimientos -cerca del 90% de la matrícula escolar nacional. La meta anterior ha planteado importantes desafíos, dentro de los que destacan la heterogeneidad -de tamaño, recursos humanos y económicos, ubicación geográfica y asistencia- de los establecimientos educacionales rurales, los que concentran el 11,4% de la matrícula total del sistema educativo. Uno de los aspectos más complejos de Enlaces Rural es el aislamiento geográfico y las condiciones que ello impone, en donde la conectividad es uno de los principales obstáculos que se presentan junto a las variables pedagógicas, dado que la actual propuesta de asistencia técnica no considera las particularidades de la escuela multigrado.

Enlaces se complementa con el portal Educar Chile ([www.educarehile.cl](http://www.educarehile.cl)), iniciativa de la Fundación Chile con un gran conjunto de instituciones públicas y privadas que busca generar contenidos de alta calidad para la informática educativa del país.

- *Fondo de desarrollo de las telecomunicaciones, FDT (www.subtel.cl)*

Instrumento financiero impulsado y coordinado por la *Subsecretaría de Telecomunicaciones (Subtel)* cuyo objetivo original era subsidiar la telefonía rural. Sin embargo, dado los grandes avances logrados en ese sector, se extendió hacia el área de acceso a Internet, permitiendo *potenciar la creación de telecentros y otro tipo de iniciativas que permitieran el aumento de la cobertura de los servicios de telecomunicaciones. Se ejecutó un proyecto piloto en cinco comunas de la región de La Araucanía y, para el 2002 se proyecta la licitación de 90 telecentros más en distintas regiones del país.*

- *Programa nacional de infocentros (www.minecon.cl)*

Contempla un conjunto de acciones implementadas desde el sector público en forma complementaria con aquellas del sector privado y sociedad civil, orientadas a proveer soluciones de conectividad para las MIPYMES (micro, pequeñas y medianas empresas). Comenzó a ser implementado en el 2001 y

busca optimizar la asignación y el uso de recursos destinados a la creación de Infocentros Comunitarios y desarrollar formas de gestión de los mismos, con participación de la comunidad y que aseguren su sustentabilidad. El programa incentiva la generación de alianzas y coordina iniciativas públicas, privadas y no gubernamentales en mesas de trabajo.

- *Red de bibliotecas públicas para el nuevo milenio (www.dibam.cl)*

Producto del acuerdo celebrado entre el Presidente Lagos y el Presidente de la multinacional *Microsoft*, Bill Gates, el Gobierno de Chile recibió una importante donación de aproximadamente US\$9 millones para el equipamiento de las bibliotecas públicas con computadores y conexión a Internet en todo el territorio nacional. A esto se suma un fondo de US\$6 millones que comprometió el Gobierno chileno. Este proyecto está en implementación y el 2002 deberá mostrar sus resultados. La meta es tener conectadas 340 bibliotecas públicas, en cada comuna del país.

## V. CUENTAS PARA EL 2005

Considerando el conjunto de las políticas públicas de acceso a Internet, el año 2005 Chile tendrá cerca 340 telecentros comunitarios e Infocentros para la pequeña empresa (uno por comuna); cerca de 340 bibliotecas públicas con acceso a Internet; y, 9.000 escuelas y liceos conectados a través del Proyecto Enlaces. Lo anterior suma alrededor de 10.000 puntos de acceso. Si en cada uno de ellos hay en promedio cuatro computadores, para el 2005 habrán cerca de 40.000 puntos de acceso público.

La pregunta que surge es si será suficiente esta infraestructura para los objetivos que el país se ha planteado en la materia. Por otro lado, además del desarrollo de infraestructura pública de acceso a Internet, resulta tanto o más relevante la generación de una oferta de contenidos y servicios de interés para los ciudadanos. En ese sentido, la revolución socio tecnológica puede ser un catalizador del capital social que es un componente importante para el desarrollo económico y el desarrollo humano en nuestro país. El desafío es darle sentido social y ciudadano a la tecnología y así evitar los riesgos de construir una burbuja puntogov, sin contenidos relevantes para los ciudadanos, que termine como su prima puntocom que fue la más linda de la fiesta hasta que prendieron la luz.

**BIBLIOGRAFIA**

- Araya, Rodrigo(2001) "Comunidades Virtuales y Ciudadanos en línea". En: *Chile, Nuevo Gobierno. Anuario FLACSO-Chile*, varios autores. Marzo.
- Gómcz. Ricardo (2001) *¿Internet para qué?*, IDRC. <http://www.idrc.ca/pan/pubhalls.htm>
- Orrego, Claudio; Araya, Rodrigo (2002) "Internet en Chile: Oportunidad para la participación ciudadana". Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. *Temas de Desarrollo Humano Sustentable, N° 7*. Santiago.
- PNUD (2001) *Informe sobre desarrollo humano*. Mundi Prensa Libros. Madrid.
- Putnam. Robert D. (2000) *Bowling Alone*. Simon & Schuster.
- Proenza Francisco, Bastidas-Buch Roberto, Montero Guillermo (2001) *Telecentros para el desarrollo socioeconómico y rural en América Latina y el Caribe* FAO-UIT-BID. Washington, D.C. <http://www.iadb.org/regions/telecentros/index.htm>
- Wellman, Barry (1997) "An electronic Group is Virtually a Social Network". En: Sara Kiesler (Ed.) *Culture of Internet*. <http://www.chass.utoronto.ca/~wellman/publications/publications.html>.

## IV. TRANSFORMACIONES CULTURALES Y CIUDADANIA

# EQUIDAD, GENERO Y REFORMA DE SALUD EN CHILE. VOCES Y PROPUESTAS DE LA SOCIEDAD CIVIL\*

José Olavarria\*\*

## I. INTRODUCCION

Durante el año 2001, en el contexto del Proyecto "Equidad, género y reforma de salud en Chile" de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), se realizó una amplia discusión en organizaciones y grupos de la sociedad civil acerca de la transversalización de la perspectiva de género en las políticas de reforma de salud. En estas jornadas representantes del Ministerio de Salud y del SERNAM debatieron acerca de las directrices y las principales propuestas que serían parte de la reforma. Se sometió a discusión, asimismo, una serie de documentos temáticos elaborados por consultoras internacionales y especialistas de instituciones académicas y ONG's que incorporaron las conclusiones de los debates. Fruto de este trabajo colectivo es el dossier de siete cuadernos que se redactó para las actividades de abogacía. Son los trabajos de: Gálvez, Thelma y María Isabel Matamala (2002) "La economía de la salud y el género en la reforma de salud"; Ramírez, Apolonia (2002) "Género y sistema Isapre"; Larraín, Soledad (2002) "Participación ciudadana y salud"; Matamala, María Isabel (2002) "Género, salud y derechos sexuales y reproductivos de las mujeres en el contexto de la reforma"; Palma, Irma (2002) "Salud, derechos sexuales y reproductivos de adolescentes en el contexto de la reforma de salud en Chile"; Díaz, Ximena y Julia Medel (2002) "Salud, género y trabajo: una relación difícil", y Calvin, María Eugenia (2002) "Género, salud mental y violencia".

Los cuadernos que integran el dossier son muy complementarios entre sí y demuestran una reflexión colectiva sobre las cuestiones tratadas, lo que le da especial relevancia a los documentos. En el conjunto de elementos, de la rica

---

\* Comentario realizado en el Taller Internacional "Género y salud sexual y reproductiva en las reformas de salud de América Latina y Chile", organizado por OPS/OMS, Programa Mujer, Salud y Desarrollo, SERNAM, Ministerio de Salud y CEPAL, 29 y 30 de abril del 2002. Santiago de Chile,

\*\* Profesor Investigador FLACSO, sociólogo doctorando en ciencias sociales Universidad de Buenos Aires con apoyo de Progresar. Este comentario se ha hecho en el contexto del proyecto N° 1010041 del Fondo de Investigación Científica y Tecnológica del CONICYT y del proyecto institucional Ford - FLACSO.

gama de aspectos tratados, me parecen de especial interés los siguientes: primero, el asociar la salud/enfermedad de la población a los procesos macrosociales en los que ésta está inserta. El quiebre del equilibrio salud/enfermedad en las personas no sólo es una cuestión que corresponde al propio cuerpo, por el contrario, se da un universo de relaciones sociales, culturales y económicas de la que formamos parte y donde identidades y relaciones de género están profundamente presentes. Segundo, se señala que los procesos de globalización y los cambios en los ordenamientos macrosociales de nuestro país han tenido efectos sobre la salud/enfermedad de las personas, dando origen a nuevos perfiles epidemiológicos o profundizando otros. Tercero, se indica cómo los procesos anteriores han visibilizado la economía de la salud, dejando en evidencia el quiebre de la complementariedad que ha existido entre la producción doméstica y la de las instituciones. Y, finalmente, se plantean orientaciones a tener presentes en la reforma de salud, desde una perspectiva de género.

## II. PROCESOS MACRO SOCIALES QUE CONTEXTUALIZAN LA REFORMA A LA SALUD EN LA REGION

La reforma a la salud se da en un contexto que va más allá del sistema de salud propiamente tal, de la calidad de vida de las personas en particular y de los episodios que afecten su equilibrio salud enfermedad. Está inmersa en procesos que tienen su origen tanto en la globalización como en las políticas macroeconómicas y sociales en el país, que se expresan en:

- Cambios en la economía y en la organización del trabajo: con profundos efectos sobre el trabajo de las mujeres: Mujeres en el trabajo productivo y en el reproductivo, con la doble jornada de trabajo (Ximena Díaz y Julia Medel).
- Cambios en la intimidad y en la vida familiar. Como la separación de la sexualidad de la reproducción. Cambios en los comportamientos sexuales y reproductivos de hombres y mujeres, adultos y adolescentes. Búsqueda de relaciones más horizontales, de mayor intimidad (María Isabel Matamala, Irma Palma, María Eugenia Calvin).
- Reconocimiento de las personas como sujetos de derecho y ciudadanos que deben ejercer su ciudadanía; ratificada en convenciones sobre derechos de las mujeres, los niños, los discapacitados, los grupos étnicos originarios (Soledad Larraín).

- Cuestionamiento de las identidades y relaciones de género a partir de la agenda del feminismo y del movimiento de mujeres, que plantea relaciones de justicia y equidad entre hombres y mujeres.

### III. EFECTOS DE LOS PROCESOS SOBRE LA SALUD DE LAS PERSONAS

En las últimas décadas los procesos mencionados han dado origen o han profundizado un conjunto de quiebres en el equilibrio salud/enfermedad que se expresa en dolencias, enfermedades y muertes, dando origen a perfiles epidemiológicos diferentes a los establecidos hasta la década de los setenta, de los cuales aún se conoce relativamente poco, fundamentalmente por falta de registros que consideren las nuevas realidades y que sean homologables entre sí, así como por la escasa investigación sobre ello.

Los trabajos presentados nos informan sobre cómo los cambios en los comportamientos sexuales y reproductivos, tanto de hombres como mujeres, llevan a visibilizar quiebres en la salud de las personas, los que adquiere especial significación en los últimos años (María Isabel Matamala e Irma Palma).

Se destacan los relacionados con el cuerpo, la sexualidad y la reproducción, entre ellos:

- La violencia sexual.
- Las enfermedades de transmisión sexual (ETS), con mayor presencia entre las mujeres.
- El VIH/SIDA.
- Las consecuencias de la sexualidad en adolescentes hombres y mujeres; especialmente en la población más pobres con embarazos no deseados, maternidad de adolescentes de madre/padre solteros, abortos.
- La mortalidad materna, pese que las tasas han bajado, no son comparables aún a los de países con mejor calidad de vida. Las muertes y complicaciones por abortos mal hechos siguen siendo numerosos.
- El cáncer en aparato reproductivo.
- La menopausia y climaterio, toda vez que se ha alargado la vida de las mujeres.

A su vez, la incorporación masiva de las mujeres al mercado de trabajo ha dado origen a enfermedades de las mujeres que trabajan en actividades

productivas remuneradas y actividades reproductivas, de las cuales poco aún se conoce (Ximena Díaz y Julia Medel). Los quiebres en la salud que se destacan son:

- Los trastornos a la salud mental.
- Las enfermedades físicas: por condiciones de trabajo, especialmente musculares y de la estructura y funcionamiento óseo.
- Los trastornos en la salud reproductiva, por exposición a factores de riesgo físicos, biológicos y/o químicos.

Los procesos globales y locales antes mencionados han tenido, asimismo, consecuencias en la salud mental de las personas (María Eugenia Calvin):

- Trastorno hiperquinéticos en niños, especialmente varones.
- Violencia doméstica.
- Represión política.
- Estrés y depresiones, especialmente entre las mujeres, y
- abusos y dependencia al alcohol y otras drogas preferentemente entre los hombres.

Se podría agregar a los anteriores quiebres de la salud de las personas, los efectos sobre la salud debido a los comportamientos juveniles de varones, que asociados a las identidades de género, podrían explicar las altas tasas de suicidios, los traumatismos, accidentes del tránsito, y heridas y muertes, como consecuencia de violencia entre hombres.

#### **IV. LA VISIBILIZACION DE LA ECONOMIA DE LA SALUD**

Lo anterior ha hecho necesario visibilizar las bases de la economía de la salud para entender la crisis a que se ven enfrentados tanto las familias como el sistema institucional de salud (Thelma Gálvez y María Isabel Matamala). La producción de salud ha tenido su origen y ha estado sustentada tanto en el sistema de producción doméstica como en el sistema de producción institucional

Por un lado, la producción doméstica bajo la responsabilidad y actividad preferente de las mujeres, que había permanecido oculta como consecuencia del orden de género, comienza a cuestionarse. Esta producción, que ha sido el sustento de la promoción, prevención y en gran medida de la atención de la salud de la población, ha estado basada en:

- En el trabajo no remunerado de las mujeres, tanto de la prevención, promoción como de los cuidados de los familiares.
- En la invisibilización de su aporte e importancia para la salud de la personas.
- En no considerarlo un trabajo productivo, sin valor económico y, por tanto, no integrado a las cuentas nacionales.

En las últimas décadas este sistema de producción entre en crisis, porque una de las bases en los que se estableció sufrió cambios de magnitud con la incorporación masiva de las mujeres al mercado de trabajo. Interfiriendo el cuidado de la salud con el trabajo remunerado.

Por otro, la producción institucional, a través de los subsistemas público y privado, donde el trabajo es realizado y sostenido en una gran proporción por mujeres (Thelma Gálvez y María Isabel Matamala).

Es así como se señala que en la producción institucional conviven dos lógicas opuestas: la del subsistemat público, basado en la solidaridad y la seguridad social, y la del privado basado en los seguros de salud y los criterios de riesgo y lucro. Donde ambos subsistemas compiten de manera desigual (Apolonia Ramírez).

Por su misma lógica, el subsistema privado discrimina por sexo (especialmente a las mujeres en edad fértil), por edad, y por el tipo de prestaciones, y deja en evidencia los criterios de género que lo orientan desde su creación, hace veinte años.

Es así como el subsistema privado traspasa al sector público aquella población de mayor riesgo y donde el objetivo de lucro no se logra y, como consecuencia, los seguros de salud están orientados fundamentalmente a segmentos de la población con ingresos altos, varones jóvenes y personas que no requieran prestaciones de alto costo.

Pese a la disminución de la cobertura, beneficiarios y número de afiliados, el subsistema privado sigue dando altas utilidades, luego de la baja de los años anteriores, aunque es un secreto a voces que de no haber cambios en el sistema institucional global, tenderá a decrecer en los próximos años y dejaría de ser una industria atractiva para los inversionistas.

## V. ORIENTACIONES A TENER PRESENTES EN LA REFORMA A LA SALUD

Se señalará sólo tres, del conjunto mencionado en el dossier:

### 1. Naturaleza del objeto de intervención

La reforma debería dar cuenta de la naturaleza particular del objeto de su intervención. Dicha intervención involucra: aspectos de la subjetividad de las personas y sus prácticas; de sus familias; de la conciliación entre trabajo y vida personal y familiar; de otras prestaciones sociales como educación, transporte, urbanización, medio ambiente relacionadas con la salud; así como de las instituciones y de las políticas macro sociales y económicas que son coadyuvantes de la producción de la salud. En este sentido la perspectiva de género permite a la reforma de salud disponer de una serie de recursos conceptuales que posibilitan la equidad en su formulación e implementación.

No es posible pensar en una reforma a la salud que no considere la íntima relación que hay entre la producción doméstica y la producción institucional. El orden de la salud pública y privada que dominó durante gran parte del siglo pasado y que hacía complementarios a ambos sistemas, ha entrado en crisis. Es así, que en relación a la producción doméstica, es básico cuantificar al trabajo doméstico en salud y establecer la magnitud de su aporte, tanto en el tipo de prestaciones en la prevención, promoción y cuidado, como en la valoración en dinero de éstas. La visibilidad de la producción doméstica permitirá establecer la profundidad y magnitud de su aporte y las consecuencias que tiene en la actualidad y tendrá en el futuro para la calidad de vida de las personas.

En relación a la producción institucional, se debería precisar la relación que se establecerá entre los subsistemas público y privado con la Reforma. No es posible políticas públicas que permitan la discriminación a la población sea por sexo, etapa del ciclo de vida, etnia, tipo de dolencias/enfermedad, entre otras.

La reforma debería estar basada en la interinstitucionalidad. No es concebible una reforma en la que sólo participe el Ministerio de Salud articulando la producción institucional público y privada, también deben estar presentes el SERNAM y los Ministerios de Educación, Trabajo, Justicia, Hacienda, Vivienda, por señalar algunos.

La reforma debería capacitar al personal de salud en estas nuevas miradas, proporcionándoles herramientas que les permitan una mejor comprensión de los procesos que están asociados al quiebre de la salud enfermedad de personas y grupos y que deberían considerarse en las estrategias de abordaje tanto en diagnósticos, intervenciones como en propuestas de políticas, en los diversos niveles.

La reforma debería valorar, asimismo, el aporte que hacen las mujeres en la sustentación de la producción institucional de salud.

## 2. Participación ciudadana y derechos de las personas

No es posible una reforma al sistema institucional sin participación ciudadana, especialmente de los sectores que no tienen recursos para hacerse escuchar.

Ello significa que reconoce a las personas como sujetos de derechos, cualquiera sea su edad, sexo, preferencia sexual, etnia, condición económica, capacidad o discapacidad, y a las organizaciones sociales como intermediarias y representantes de sectores de personas que también los tienen. Entre los derechos a ser incluidos están:

- El derecho a la salud.
- Derecho a participar en la definición del rol del estado en la salud de la población.
- Derecho a participar en la definición de los principales problemas de salud que deben ser enfrentados por el estado a través de políticas públicas y recursos públicos, teniendo como base información suficientes sobre los perfiles epidemiológicos de la población, desagregados por sexo, edad, origen étnico, condición económica, discapacidad y otros criterios que se estime necesarios.
- Derecho a emitir opiniones y a ser escuchados.
- Derecho a recibir y entregar información.
- Derecho a ejecutar acciones, estableciendo nexos entre las instituciones y la comunidad.
- Derecho a ejercer control sobre el desempeño y calidad de la atención del sistema institucional, a través de la creación y fortalecimiento de redes sociales.

En el espacio de la sexualidad y la reproducción especial importancia tiene el reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos que están presentes en el proyecto de la Ley marco que está actualmente en el Parlamento.

### 3. Nuevos perfiles epidemiológicos

En relación a la producción institucional, se hace imprescindible conocer los nuevos perfiles epidemiológicos como consecuencia de los procesos descritos, a partir de las identidades y relaciones de género, etnia, etapa del ciclo de vida, condición económica, entre otras. No es posible seguir pensando, como ya quedó demostrado desde fines de los setenta y comienzo de los ochenta que los criterios biomédicos eran suficientes para comprender las nuevas realidades. Es necesario hacer visibles los nuevos perfiles y su asociación con la heterogeneidad de la población.

Es fundamental establecer registros y estadísticas sistemáticas, por ejemplo de las enfermedades profesionales, por sexo y ocupación, pese a la carencia de contratos en una proporción importante, especialmente de mujeres.

Las prestaciones que se cubran, por tanto deberían corresponde a los quiebres de la salud que emergan de estos perfiles. Asimismo, en la implementación de las prestaciones y estrategias de abordaje es necesario superar los criterios conductistas que muchas veces suponen que basta con estar informado para modificar comportamientos. Sobran los ejemplos, es el caso del SIDA, embarazo de adolescentes, accidentes del tránsito, por mencionar algunos.

## VI. PARA FINALIZAR

Es por todo lo anterior que invito a todas y todos a leer el dossier, utilizarlo y difundirlo, porque es un instrumento valioso en el logro de una reforma a la salud que permita equidad, calidad y amplitud en las respuesta a las necesidades de salud de las personas, y que esté acorde con los tiempos.

# INMIGRACION EN CHILE. NUEVOS DESAFIOS

Carolina Stefoni E.\*

## I. INTRODUCCION

Durante los últimos años se ha instalado en la agenda pública una suerte de "preocupación por el tema migratorio" con especial énfasis en la migración proveniente de Perú, Bolivia, Ecuador, Cuba y recientemente Argentina. Sin desmerecer el interés que despierta este fenómeno, es necesario precisar los alcances y reales dimensiones que adquiere la migración en el país y contribuir a una reflexión en torno a una futura política migratoria en el marco de los procesos de integración regional de los cuales Chile forma parte.

Es un hecho que la migración internacional ha experimentado fuertes transformaciones en las últimas décadas generando impactos demográficos, políticos, económicos, sociales y culturales. Las migraciones no son sólo resultado de la globalización, sino que a través de su estudio, es posible dar cuenta de las transformaciones que experimenta el mundo moderno. Chile forma parte del mundo globalizado, por lo que el incremento en los flujos migratorios, así como las características que asume, son parte de un proceso mayor y que continuará en expansión. Es por ello que resulta fundamental que el país adopte una postura frente al tema migratorio, y que ello se traduzca en una política que quede reflejada no sólo en las fronteras, sino en los aspectos más cotidianos, que van desde medidas que permitan una adecuada integración de los inmigrantes a una cultura basada en el respeto a la diversidad étnica, social y cultural.

Chile no es un país de inmigrantes, sin embargo la presencia de ellos no es ajena a la historia, ni tampoco la discriminación hacia determinados grupos de inmigrantes. Desde los españoles, han arribado al territorio personas provenientes de tierras lejanas o países vecinos en busca de trabajo, oportunidades, o asilo debido a persecuciones políticas, guerras, etc. Hacia fines del siglo XIX y principios del XX, los puertos chilenos vieron como llegaban inmigrantes europeos, árabes y asiáticos, entre otros. Pero el recibimiento a estos grupos fue discrecional. Mientras se abrían las puertas a los europeos, los árabes y asiáticos eran mirados con resquemor por una sociedad y un estado chileno que privilegiaba la raza blanca por sobre otras.

\* Socióloga, Investigadora FLACSO-Chile.

La discriminación hacia ciertos grupos de extranjeros no es nueva. Las razones habría que buscarlas en una suerte de temor atávico por parte de la sociedad chilena a aquello distinto, ajeno y que no responde a los patrones culturales socialmente aceptados.

Pero el temor no explica por sí solo la discriminación hacia el otro. Se requiere de una estructura social que permita la consolidación de un sistema excluyente, un sistema donde el otro no constituye actor social, quedando oculto, silenciado, al margen de lo social y por tanto inexistente.

Es por ello que al enfrentarnos con una realidad que discrimina hoy en día al inmigrante peruano, debemos buscar las explicaciones en la estructura que permite y reproduce aquella discriminación. El análisis sobre el sistema legal y las políticas hacia los inmigrantes, así como el discurso de los medios y del Estado permitirá entender como ha sido la construcción del peruano como un otro en la sociedad chilena.

El objetivo del presente estudio es conocer cómo se ha construido al sujeto peruano desde el discurso público y desde los medios de comunicación, y cómo ello ha contribuido a la formación de estereotipos que comienzan a circular en la ciudadanía y retroalimentan a su vez mecanismos de exclusión y discriminación.

La primera parte contextualiza la inmigración en Chile dentro de los patrones migratorios existentes en la región. En la segunda parte se dan a conocer los principales estereotipos que circulan en los medios de comunicación sobre la migración peruana. La tercera parte analiza como la actual política migratoria contribuye a la exclusión del inmigrante, dificultando su constitución como ciudadano, y se plantean una serie de elementos que la futura política migratoria debiera considerar.

## II. LA MIGRACION EN UN CONTEXTO DE GLOBALIZACION

Diversos autores<sup>1</sup> han planteado que Latinoamérica ha experimentado un importante cambio en la composición de sus flujos migratorios. Ello habría sido producto no tan sólo de la recuperación económica que vivieron los países

<sup>1</sup> Martínez, J. (2000) "La migración internacional y el desarrollo en la era de la globalización e integración: temas para una agenda regional". *Serie Población y Desarrollo*. CEPAL.

europcos golpeados por la guerra y la crisis durante la primera mitad del siglo XX, sino además por el creciente atractivo que comenzaron a ejercer los países desarrollados en la mente de aquellos pertenecientes a la parte del mundo que era cada vez más excluida de los avances y progresos de una esquivia modernidad. Así, Latinoamérica dejó de ejercer el atractivo que ejercía, para transformarse en una región de emigrantes que salen a buscar aquellas oportunidades que sus países no les ofrecen. A ello se suma el éxodo producido por las graves crisis políticas que terminaron en una seguidilla de dictaduras que reprimieron duramente a la población.

Jorge Martínez distingue tres grandes patrones migratorios prevalecientes hasta comienzos del decenio de 1990<sup>2</sup>. El primero corresponde a la *inmigración de ultramar* proveniente principalmente de Europa, Asia y Medio Oriente. En los últimos decenios este stock de inmigrantes se redujo considerablemente debido entre otras razones a la falta de renovación en las corrientes, los movimientos de retorno y los efectos de mortalidad. De acuerdo a información de IMILA (Proyecto de Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica) perteneciente al Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), entre 1960 y 1990 el stock de inmigrantes de ultramar se redujo en poco menos de 1 millón y medio de personas en la región.

El segundo patrón migratorio señalado por Martínez es el de la *migración entre países de la región*, impulsada por factores históricos y coyunturales. Durante los años setenta (época de gran convulsión política en América Latina) el stock de inmigrantes intrarregionales prácticamente se duplicó para luego estabilizarse en alrededor de 2 millones de personas. El autor identifica a Argentina, Costa Rica y Venezuela como los principales países de destino de esta migración, y Colombia, Chile y Paraguay como aquellos países donde se origina la emigración.

Finalmente el tercer patrón es el de la *emigración fuera de la región*, principalmente a Estados Unidos y Europa. De acuerdo a Adela Pellegrino<sup>3</sup>, la población latinoamericana en Estados Unidos creció de un millón en 1960 a casi 8.5 millones en 1990. Esta tendencia sigue en aumento generando efectos políticos de consideración en países como Estados Unidos, donde la población latina se va transformando en la primera minoría del país.

<sup>2</sup> Martínez, J. (2000) "Tendencias y Patrones de la migración internacional en América Latina y el caribe". En: *Simpósio sobre migración internacional en las Américas*. Costa Rica 2000. OIM CEPAL.

<sup>3</sup> Pellegrino, Adela (2000) "Trends in international migration in Latin America and the Caribbean". En: *International Social Science Journal*. September 2000. 165 (395-408).

La presencia de estos patrones migratorios a lo largo de siglo XX no es azarosa. Más bien responde a los cambios experimentados por el contexto político y económico de la región y su relación con el resto del mundo. Diversos autores (Meyers 2000, Castells) coinciden en afirmar que una de las principales causas que explica los movimientos migratorios es la creciente desigualdad y diferencia entre los niveles de desarrollo experimentado por los países. La concentración del poder económico que va de la mano con más posibilidades de trabajo en países como Estados Unidos, Inglaterra, Alemania, Japón, y la distancia cada vez mayor que se crea con los países subdesarrollados (no sólo en términos económicos, sino también de desarrollo humano, calidad de vida, oportunidades de trabajo y en última instancia, posibilidad de desarrollar un proyecto de vida), genera una presión creciente por llegar a ser parte de ese mundo "lleno de posibilidades y promesas de un futuro mejor".

En este sentido podemos identificar dos dimensiones dentro del proceso de globalización que han generado de una u otra manera una serie de transformaciones en el mundo moderno, modificando el comportamiento de los flujos migratorios, ya sea en términos de cantidad, de dirección o en el tipo de migraciones. Nos referimos a la globalización del sistema económico y la globalización de los medios de comunicación<sup>4</sup>.

La globalización del modelo económico se ha basado en el libre mercado, la libre circulación de bienes y capitales, la jibarización del estado y el establecimiento de acuerdos económicos tendientes a construir mercados comunes libres en lo posible de restricciones arancelarias. Este modelo ha permitido grandes avances en materia de desarrollo económico, sin embargo ello no debe ocultar el costo de estos beneficios. El Índice de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas es claro al respecto. En los últimos 50 años el producto mundial ha aumentado nueve veces, sin embargo, el 86% está concentrado en el 20% de los países más ricos, mientras que el 20% de los países más pobres apenas controla un uno por ciento de la producción mundial<sup>5</sup>.

Pero no basta con denunciar la existencia de desigualdades por lo demás conocidas por todos. Lo importante es que esta desigualdad resulta funcional al propio sistema, más aún si pensamos en términos de las migraciones, pues los llamados países modernos dependen cada vez más de la mano de obra

<sup>4</sup> Para Jorge Larraín el proceso de globalización se refiere a la intensificación de las relaciones sociales universales que unen a distintas localidades de tal manera que lo que sucede en una localidad está afectado por sucesos que ocurren muy lejos y viceversa. Larraín, Jorge (1996) *Modernidad, razón e identidad en América Latina*. Santiago, Chile. Editorial Andrés Bello. p.27.

<sup>5</sup> PNUD. Índice de desarrollo humano.

proveniente de los "países pobres" para poder mantener el sistema en funcionamiento y con un continuo crecimiento. Se vuelve entonces indispensable contar con contingentes de trabajadores dispuestos a emplearse en aquellos trabajos desechados por los locales ya sea por los bajos salarios, la menor calificación requerida o el poco "status" que reporta. Y es precisamente gracias a estos trabajos desempeñado por los inmigrantes que los países "modernos" logran asegurar que la vida siga tranquilamente su curso.

En este punto encontramos una de las contradicciones propias del actual modelo económico. Por una parte se aboga por el libre mercado y la libre circulación de los bienes materiales, pero por otra se establecen limitaciones a la libre circulación de la fuerza de trabajo. En otras palabras, las economías desarrolladas requieren contar con trabajadores inmigrantes de menor calificación para que realicen las labores que los nativos desechan; los defensores del modelo establecen la importancia de fomentar la libre circulación de bienes y mercancías, pero el sistema establece todo tipo de barreras que tienden a restringir la libre circulación de los trabajadores, en especial si se trata de trabajadores inmigrantes provenientes de países pobres. En otras palabras, los países aceptan a los inmigrantes en cuanto trabajadores, pero se les niega la ciudadanía y con ello los derechos sociales asociados con este status.

La globalización de la economía que tiene como principal exponente la globalización de los flujos de capital, genera movimientos migratorios con características particulares, siendo una de las principales la nueva división internacional del trabajo. Los antecedentes entregados por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) señala que de los casi 80 millones de personas que vivían fuera de su lugar de nacimiento en 1990, la mitad de ellos correspondían a inmigrantes que se encontraban en países desarrollados y otros 20 millones correspondían a refugiados y asilados (Champion, 1994).

Ello da cuenta de un movimiento desde países menos desarrollados hacia países con elevados índices de desarrollo (migración sur-norte). Por otra parte, se produce una concentración de los inmigrantes provenientes de países subdesarrollados en los niveles más bajos de la estructura social de la sociedad receptora, y su consiguiente marginación de los beneficios del mundo desarrollado que supuestamente fueron a buscar.

Ahora bien, el fenómeno migratorio también presenta realidades bastante más alentadoras donde los inmigrantes se integran plenamente en las sociedades,

manteniendo o no sus identidades locales. Es decir la globalización también genera nuevos tipos de migración, en especial cuando se produce la apertura de los mercados laborales pues ello facilitaría la libre circulación de las personas/trabajadores, cuestión que estimularía un mayor flujo migratorio en distintas direcciones. Esta realidad es propia de lo que ocurre en la Unión Europea, pero resulta difícil de encontrar otros ejemplos en el mundo. Por lo demás si bien las fronteras se abren al interior de Europa, emerge una frontera a su alrededor, impidiendo el ingreso de inmigrantes no europeos, en especial africanos y latinoamericanos.

Un segundo aspecto de la globalización y que tiene un fuerte impacto en las migraciones es la globalización de las comunicaciones, pues a través de los medios de comunicación (cine, televisión, radio, libros, revistas, internet) viajan las imágenes, sonidos y representaciones del mundo moderno. Hollywood es quizá el ejemplo más claro en esta materia. Sus películas llegan a millones de espectadores en el mundo entero, "el sueño norteamericano" viaja y seduce a quienes creen ver en ello la única salida a la miseria, la desesperanza y la ausencia de un futuro mejor. Miles de inmigrantes llegan en busca de esos sueños, pero lamentablemente, no todos tienen cabida en ese mundo. La pobreza, la inseguridad social y la ilegalidad pasan a constituir el nuevo escenario para muchos.

La globalización de los medios permite el tránsito de estas representaciones, pero nos hace conscientes a la vez de la distancia entre los mundos. Cruzar las fronteras entonces se transforma en algo más que un límite político entre dos países. Es la línea que separa lo que se es de lo que se quiere llegar a ser.

La tecnología a su vez permite que sea más barato viajar y desplazarse entre un lugar y otro, lo que incrementa los movimientos migratorios. Por otra parte, los avances en los medios de comunicación, en especial el abaratamiento que ha significado en la telefonía, permite a los inmigrantes mantener vínculos con los familiares del país de origen. En el caso de la migración peruana en Chile, alrededor de la Plaza de Armas, uno de los lugares donde se reúnen los peruanos, se han instalado una serie de centros de llamada y se han establecido otras tantas redes informales para llamar por teléfono celular al Perú. Las mujeres entrevistadas en un estudio realizado por esta autora, señalaron que llaman con frecuencia a sus familiares. La frecuencia de llamadas tiende a aumentar cuando han dejado a hijos/as en el Perú.

La globalización de la economía y de las comunicaciones, junto con las desigualdades económicas que genera la propia globalización son elementos

que afectan e inciden directamente en los flujos migratorios y determinan las nuevas direcciones que éstos adquieren y el surgimiento de nuevos patrones migratorios.

Estos procesos seguirán su evolución, por lo que las naciones deberán ajustarse y buscar mecanismos que permitan optimizar las ventajas de la inmigración y minimizar sus costos. Pretender "frenar" la inmigración o bien que esto es un fenómeno pasajero, constituye un error de proporciones que puede tener implicancias nefastas en el futuro cercano.

## Chile y la inmigración

Chile no ha sido un país de inmigrantes, como lo son Argentina, Brasil, Venezuela o Estados Unidos. En efecto, la proporción de la población de inmigrantes en Chile se ha mantenido entre el 1 y el 2% a lo largo de su historia, porcentaje más bajo que la proporción de inmigrantes a nivel mundial que alcanza un 2.8% de la población. Datos oficiales señalan que existen entre 200 y 250 mil inmigrantes en el país, lo que representa un 1.5% de la población total, mientras que existe entre 800 y 1 millón de chilenos que residen fuera del territorio nacional (alrededor de 6% de la población total)<sup>6</sup>.

Sin embargo, las cifras no deben llevarnos a engaño. El reducido número de inmigrantes en el territorio nacional no ha pasado desapercibido para la sociedad chilena. La participación de los grupos inmigrantes en los ámbitos económico y político ha sido significativa. Pero también ha sido significativo las reacciones hacia determinados grupos de inmigrantes en la sociedad chilena, especialmente cuando se trataba de palestinos, sirios, judíos, coreanos, entre otros.

En un artículo publicado por el Mercurio en 1911 y rescatado por Antonia Rebolledo<sup>7</sup> para un estudio que realiza sobre la discriminación contra los árabes en Chile a principios del siglo XX, se puede observar como los árabes provenientes de Siria y Palestina (erróneamente llamados "turcos") fueron objeto de discriminación y rechazo por parte de la sociedad chilena.

<sup>6</sup> VI Jornadas Migratorias. *Hacia la Ampliación e Implementación de la Política Migratoria en Chile: una oportunidad para la convivencia, la paz y la solidaridad*. Santiago 5 y 6 de julio. 2002. Intervención del Director del Departamento de Extranjería. Sr. Nicolás Torrealba.

<sup>7</sup> Rebolledo, Antonia *La Turcofobia. Discriminación Antiarabe en Chile*. Historia, vol. 28, 1994: 249-272.

*"Ya sean mahometanos o budistas, lo que se ve y huele desde lejos, es que todos son más sucios que los perros de Constantinopla, y que entran y salen del país con la libertad que esos mismo perros disfrutaban en el suyo; pues nadie les pregunta quiénes son, de dónde vienen ni para donde van. Ni siquiera se comprueba si traen o no algunas de esas horribles y misteriosas plagas del oriente, como es el caso de la lepra descubierta días pasados en Talcahuano, después de siete años que el infectado se pasea tranquilamente en este puerto, repleto de marineros chilenos. y es así como han entrado a Chile por la gran vía de nuestras indolencias todas las plagas que al presente sufrimos"<sup>8</sup>.*

Durante el mismo período el estado chileno mantuvo una política migratoria selectiva, esto es abierta al ingreso de europeos, pero excluyente cuando se trataba de países árabes y asiáticos. Este período coincide con el primer patrón migratorio propuesto por Martínez para América Latina y que corresponde a la sucesión de diversas corrientes de inmigrantes provenientes de distintos sectores del mundo, motivados por una política de atracción y colonización selectiva impulsada por los gobiernos de la época. Esta política se enmarca dentro de un proyecto mayor de modernización de la región, impulsada por políticos e intelectuales influidos fuertemente por las corrientes modernizadoras europeas. Lo que perseguían las leyes adoptadas era la idea de "mejorar la raza" atrayendo a inmigrantes preferentemente europeos. Una idea del sentir de la época queda reflejado en la siguiente cita del Presidente Prado, de Perú:

*"Es necesario incrementar el número de nuestra población, y lo que más, cambiar su condición en un sentido ventajoso para la causa del progreso. En América gobernar es poblar, y la población debe buscarse en la inmigración espontánea, atraída por la acción de las leyes, gobiernos e individuos, de razas vigorosas y superiores que, mezclándose con la nuestra, traigan ideas prácticas de libertad, trabajo e industria. No promovamos, opongámonos a la inmigración de razas inferiores"<sup>9</sup>.*

Así, en 1856 se dictó en Chile una ley migratoria que permitió la llegada de aproximadamente 2.500 colonos alemanes que se establecieron en el sur del país, en Valdivia y Puerto Montt. Entre 1883 y 1905 arribaron más de 8 mil ciudadanos españoles, italianos y suizos. En los inicios del siglo XX llegaron

<sup>8</sup> El Mercurio. Santiago, 13 de abril de 1991. 1 En: Rebolledo, Antonia *La Turcofobia. Discriminación Antiarabe en Chile*. Historia, vol. 28, 1994: 249-272.

<sup>9</sup> Larrain, Jorge (1996) *Modernidad, razón e identidad en América Latina*. Santiago, Chile. Editorial Andrés Bello. p.198.

también a Chile yugoslavos pertenecientes al imperio austro-húngaro, quienes se establecieron principalmente en las zonas de Antofagasta y Magallanes<sup>10</sup>.

La admiración por el viejo continente que sentían los intelectuales de la época, el diseño de una política migratoria que privilegiara la llegada de europeos y el establecimiento de una jerarquía de las naciones más adecuadas para Chile determinó el desprecio social por aquellos que tuvieran un origen étnico distinto al europeo. Tal desprecio se hizo sentir y expresó a través de los estereotipos negativos que circularon contra los árabes. De acuerdo a Rebolledo, uno de los apelativos más comunes haya sido el de "mereanchifle". Ello por una condición hacia el comercio desarrollada por los inmigrantes de origen árabe.

Pero esta discriminación basada en el sentimiento de los chilenos de ser "superiores" dio paso con el tiempo a una discriminación basada en el temor por considerar a los árabes una amenaza a las clases dirigentes del país. La consolidación económica de los inmigrantes, quienes debieron trabajar duro pues llegaron al país sin capital, y su incorporación al mundo político generó reacciones por parte de las clases acomodadas.

La inmigración latinoamericana que llega a Chile en la actualidad enfrenta un escenario similar. La percepción de los peruanos entrevistados en un estudio realizado por esta autora, en el sentido de que sienten que los chilenos los "miran en menos" refleja la construcción de una jerarquía social realizada por la sociedad chilena, donde los chilenos se autositúan en un nivel superior al nivel dado a los peruanos, ecuatorianos y bolivianos.

### III. REPRESENTACIONES Y DISCURSOS FRENTE A LA INMIGRACION PERUANA

La construcción de representaciones culturales está asociada a la construcción de un otro como un ser distinto y diferente al yo, al nosotros. El límite que permite identificar al nosotros de los otros adquiere sentido en la medida en que identifica elementos diferenciadores entre ambos grupos, de lo contrario, si todos nos reconociéramos como iguales, no existiría posibilidad de diferenciación. El problema surge cuando a través de la construcción del otro se refuerza la idea de un nosotros superior o un "otro" inferior. En la medida en que al otro se le asigna una posición de inferioridad, ello dificulta la posibilidad

<sup>10</sup> Letelier, Fabiola (2000). Seminario *Encuentro sobre Migraciones*. 24 de Noviembre 2000.

de aceptación, reconocimiento e incorporación. Un segundo problema asociado a la construcción de estereotipos, es que ellos tienden a ocultar la diferencia y diversidad del grupo que buscan representar. Hoy en día se asocia con frecuencia la migración peruana con las personas que están en la Plaza de Armas, sin que esta imagen de cuenta o refleje la diversidad de los residentes que hay en Chile.

En el proceso de construcción del otro, adquieren importancias las experiencias personales, comunitarias, el pasado, etc., pero la construcción del otro es una construcción que se realiza desde el interior de la estructura de poder. Las representaciones sociales y culturales no son inocentes ni son producto de las fantasías humanas, sino que responden a una lógica de poder donde los grupos dominantes refuerzan y legitiman su poder al construir a los otros como subordinados e inferiores. Estudios sobre minorías étnicas en Estados Unidos, han abordado desde hace algún tiempo, este problema.

Las representaciones o estereotipos culturales se construyen a través de los medios de comunicación, cine, literatura, programas televisivos, experiencias personales, pero también a través del sistema político, leyes y políticas sociales. Es a través de estas dimensiones que se construye al otro de una determinada forma, resaltando ciertos aspectos y ocultando otros.

Este proceso no responde a la intencionalidad maquiavélica de una persona, sino que se debe a la lógica interna del sistema, donde aquellos que detentan el poder, deben asegurar su mantenimiento. En este caso, las representaciones sobre los inmigrantes peruanos reconstruyen una posición de dominio chileno, que permite a su vez, reconstruir la identidad nacional que ha tendido a ser en términos de superioridad frente a nuestros vecinos, en especial después de la Guerra del Pacífico. En este sentido, la construcción del nacionalismo chileno forma parte de un instrumento político utilizado para la consolidación de una idea de nación<sup>11</sup>.

Para analizar las representaciones y estereotipos existentes, recurriremos a los medios de prensa escritos y a las entrevistas realizadas.

Los titulares revisados en esta investigación, así como los titulares analizados durante 2001, tienden a plantear el tema de la inmigración peruana como un "problema". Quevedo y Zúñiga, en el estudio realizado en 1999 sobre el

<sup>11</sup> Quevedo y Zúñiga. (1999) *Palabras Mestizas. El discurso de la prensa Chilena frente a la Actual Inmigración Peruana*. Tesis para optar al título de periodista. Universidad de Santiago. Escuela de Periodismo.

tratamiento que entrega la prensa escrita a los inmigrantes peruanos, identificaron una serie de categorías que aparecen en el lenguaje utilizado por los medios. A continuación agruparemos estas categorías en 5 dimensiones:

## 1. Ilegales

Resulta frecuente escuchar y leer sobre la "inmigración ilegal" o el "problema de los ilegales". Actualmente existen acuerdos internacionales donde se ha adoptado el término de "irregulares" o "indocumentados", principalmente porque existe una valoración peyorativa en el término "ilegal" y una asociación (por cierto equivocada) con "delincuencia".

En Chile la asociación inmigrante e ilegal es más específica, por cuanto está referida casi exclusivamente a la inmigración peruana. En efecto, la asociación de dos conceptos independientes como son "peruano" e "ilegal" se construye en un discurso donde participan medios de comunicación, autoridades y personas diversas. La utilización de ambas palabras en una misma frase en forma repetitiva y constante en el tiempo termina por introducir la idea de que la inmigración peruana está asociada a una ilegalidad. El estudio antes mencionado señala que un 28% de los titulares sobre el tema peruano, aparecidos en La Tercera durante 1997 y 1998, estuvieron referidos a la ilegalidad de los peruanos. Algunos ejemplos de lo anterior, son los siguientes: "Estudian deportar a 40 peruanos ilegales" (La Tercera, 7 julio 1998); "40 mil peruanos ilegales en Chile" (La Tercera, 8 julio 1998); "Peruanos ilegales podrían regularizar su situación" (La Tercera 18 julio 1998); "Revertirán ingreso de ilegales" (El Mercurio, 28 diciembre 1997).

La ley establece que se incurre en ilegalidad cuando se ingresa al país con documentos falsos, cuando se ingresa en forma clandestina, cuando se trabaja sin el permiso adecuado o cuando caducan los permisos entregados. Sin embargo no basta lo que establece la ley. Es fundamental buscar las causas de dicha irregularidad para poder adoptar medidas que tiendan a prevenirla más que sancionarla, por cuanto la sanción no asegura el término de dichas prácticas.

En cuanto a la irregularidad en el ingreso, sea a través de documentos falsos o ingreso clandestino, la sanción recae en el inmigrante y no en las redes o mafias organizadas que lucran ingresándolos en forma irregular. Esta forma de entrada significa además dejar al inmigrante en una situación de extrema vulnerabilidad por cuanto carece de toda documentación necesaria para ejercer sus derechos, facilitando el abuso por parte de empleadores o la formación de

redes de delincuencia como mecanismos de sobrevivencia.

La irregularidad que se produce cuando se acepta trabajar sin los permisos estipulados por la ley, deriva como ya señalábamos, de la urgente necesidad que tienen los inmigrantes por trabajar, lo que los lleva a aceptar condiciones laborales precarias. Por otra parte, si bien se sanciona al empleador cuando este no mantiene contrato con sus empleados, el precio reducido de la mano de obra, es un incentivo perverso para la violación de este derecho.

Finalmente la irregularidad que deriva de la caducidad de los permisos entregados responde, en el caso de Chile, a que tenemos una legislación que dificulta en extremo el poder trabajar con los papeles al día, ya que el permiso de residencia está sujeto a contrato y dura un año, pero si el contrato termina antes del año, caduca el permiso. Esto entrega un poder adicional al empleador porque sabe que de él/ella depende la situación legal del inmigrante.

De este modo la reducción del número de irregulares en el país requiere de modificaciones legales y de una política basada en el respeto a los derechos de todo ser humano, sea este inmigrante irregular o no.

En Chile el número de peruanos en situación irregular, de acuerdo a antecedentes entregados por extranjería, es de aproximadamente entre ocho mil y nueve mil personas, lo que responde entre un 12 y un 15 por ciento de la población. El departamento de extranjería ha llevado a cabo dos amnistías con el objeto de regularizar los papeles de los inmigrantes.

## 2. Delincuencia

A diferencia de la ilegalidad, que remite a una situación administrativa, la delincuencia se refiere a hechos y actos que transgreden la ley, sin embargo, en el discurso público, se tiende a identificar la situación de ilegalidad con la de delincuencia. En otras palabras, aquellos que están "ilegales" son delincuentes. Pero no es sólo en el discurso donde se puede detectar esta asociación de conceptos. Según informaciones entregadas por peruanos, las redadas de carabineros son frecuentes en los barrios donde habitan o se reúnen peruanos, y las detenciones sin cargo abundan en las comisarías del centro. Incluso la Municipalidad de Santiago, después de una riña que se produjera entre "chilenos" y "peruanos" con motivo de un partido de football, instaló un móvil de carabineros en forma permanente a un costado de la Plaza de Armas, disuadiendo a los extranjeros para que se reunieran tal como lo habían hecho hasta entonces.

La referencia a hechos delictivos están referidos mayoritariamente a desórdenes en la vía pública, riñas, y alcoholismo. No hay referencia a actos de delincuencia mayores, como robos, hurtos, asesinatos, etc. Las situaciones referidas, por ende, son más bien faltas leves, sin embargo ocupan un espacio importante en los medios de comunicación, profundizando con ello la asociación de elementos negativos con los peruanos.

Por otra parte, el tráfico de personas, un tipo de migración irregular, si constituye delito. Esta situación tiene muy preocupados a los organismos internacionales y de derechos humanos. Los estados también muestran una preocupación al respecto, pero las políticas y leyes tienden a sancionar al inmigrante que es objeto de este tráfico, más que a las redes organizadas que operan y que lucran con este nuevo "comercio".

En Chile no existen evidencias de que estén operando redes organizadas de tráfico de personas, aunque si hay algunos testimonios que dan cuenta de la presencia de sujetos que estarían "ingresando" a inmigrantes en forma irregular. En este sentido resulta fundamental penalizar este delito y sancionar a quienes dirigen las redes más que a quienes son víctimas de ellas.

### 3. Pobreza y marginalidad

Otro elemento que tiende a asociarse con la migración peruana es la condición de pobreza y marginalidad. Esta asociación está planteada en un doble sentido, por una parte se plantea que la pobreza es una de las principales razones para salir del Perú y por otra, que los inmigrantes peruanos viven en condiciones de pobreza una vez que se instalan en Chile. Esto último es una de las temáticas abordadas por los programas televisivos que buscan mostrar la precaria situación que enfrentan los "miles de peruanos en Chile", cuestión que contribuye a la construcción de un estereotipo estigmatizante hacia la población peruana residente en Chile.

Llama la atención que cada vez que se habla o escribe de los peruanos que viven en Chile, no se mencionan los empresarios que han llegado del Perú, a los dueños de restaurantes, artistas, profesionales, entre otro. Pareciera ser que hay una reducción de la migración peruana a aquellos grupos socialmente más desprotegidos, generando la idea de que todos los inmigrantes provenientes del Perú son pobres.

El hecho de que la migración peruana sea en su mayoría una inmigración de carácter económico, no implica que los inmigrantes provengan de los sectores

más postergados del Perú. Por el contrario, existen estudios que señalan que el inmigrante no proviene de sectores más pobres, sino que requiere poseer cierto capital social que le permita enfrentar condiciones adversas. Ello queda demostrado por el porcentaje de profesionales y técnicos que llegan al país. De acuerdo al estudio realizado en FLACSO, antes mencionado, alrededor de un 20% de los inmigrantes provenientes del Perú declaran haber trabajado en Perú como profesionales y técnicos, y alrededor de un 20% declaran haberlo hecho como empleados de oficina y vendedores comerciales.

La necesidad que tienen los inmigrantes por trabajar, sumado a las dificultades para encontrar trabajo en sus especialidades, los llevan a aceptar trabajos de menor calificación, muchas veces peor remunerados y en condiciones laborales precarias (ausencia de contratos, largas jornadas laborales, abusos, entre otros). Esta situación reproduce la condición de exclusión a la que están sujetos los inmigrantes, dificultando su adecuada y legítima inserción en la sociedad chilena. La ausencia de derechos laborales sumado a la ausencia de derechos ciudadanos (en el caso de que se trate de inmigrantes irregulares) determinan un círculo vicioso de exclusión y marginalidad, cuyo componente económico es una dimensión más.

Los puntos anteriores nos permiten concluir que la representación del sujeto peruano se construye como una situación de exclusión social y laboral. A ello contribuyen los programas y noticias de prensa donde dan cuenta de la situación de pobreza y desamparo del que son sujetos los peruanos. Estas imágenes pasan a formar parte del imaginario colectivo, sin incorporar otras imágenes de peruanos, como la de exitosos profesionales, grandes empresarios, clases medias, etc.

#### 4. Estigmatización laboral

Cuando los medios de prensa escritos plantean el tema del trabajo, se refieren en su mayoría a trabajos en el servicio doméstico y trabajos en la construcción, por ejemplo, "Perú puertas adentro" (El Mercurio, 2 diciembre 1997); "Regularán situación de extranjeros en tareas domesticas" (El mercurio, 24 diciembre 1997), "tanto peruanos como bolivianos vinieron a este país en busca de trabajo, y la mayoría labora en empleos relacionados con la construcción y en el servicio doméstico" (El Mercurio, 22 julio 1998). "El drama de las nanas peruanas" (Revista Ya del Mercurio, 11 junio 2002), "Peruanas: asesoras o prostitutas" (El Metropolitano).

El que la mayoría de las mujeres peruanas que llegan a Chile trabajen en el

servicio doméstico es una realidad que se repite entre las mujeres que van de Filipinas a Hong Kong y Malasia, de Nicaragua a Costa Rica, de México a Estados Unidos. La estructura del mercado laboral pareciera estar demandando crecientemente a mujeres inmigrantes para realizar las labores domésticas luego de la incorporación de las mujeres al mercado laboral<sup>12</sup>.

Esta situación tiene implicancias sociales y económicas profundas. Por una parte implica la inserción laboral de mujeres provenientes de países en desarrollo o subdesarrollados, lo que se puede traducir en mayor independencia y autonomía. Sin embargo, el hecho de que esta inserción sea en el trabajo doméstico plantea la profundización de desigualdades de género, por cuanto las mujeres acceden a trabajos menos remunerados, en condiciones laborales precarias, y realizan un trabajo de reproducción social más que de producción<sup>13</sup>. Un segundo problema que se desprende de la inmigración para realizar trabajo doméstico es lo que sucede con los hijos/as de las mujeres que emigran. Muchas de ellas deben cuidar hijos ajenos, para poder proveer de alimentos y educación a los propios, asumiendo el costo de estar lejos de ellos y sin poder participar en la educación o su formación.

Resulta complejo conocer el tipo de empleo que se encuentran desempeñando las personas provenientes del Perú en Chile. La alta rotación de empleo, la condición de irregularidad en la que se encuentran y el escaso interés por conocer a fondo dicha realidad, dificultan la elaboración de fuentes de información, sin embargo, independientemente de la labor que se realice, existe una situación que ha sido denunciada en los medios de prensa, en las entrevistas y en algunos estudios elaborados, que dice relación con las condiciones de trabajo que enfrentan los extranjeros peruanos. La ausencia de contratos, no pago de sueldos por parte de los empleadores, abusos, violencia verbal o física por parte de chilenos, largas jornadas laborales, etc. son algunas de las denuncias registradas en este estudio. A ello se suma el desconocimiento de las leyes chilenas por parte de quienes llegan al país, la dificultad para contratar abogados que los representen y peor aún, el miedo a perder el empleo.

Esta situación condiciona un proceso de transformación de los inmigrantes peruanos (y latinoamericanos, en general) en "ciudadanos de segunda clase".

<sup>12</sup> Elsa Chaney, María G. Castro (1989) *Muchachos No Move. Household workers in Los Angeles and the Caribbean*. Temple University Press. Philadelphia.  
Bridjet Anderson 2000. *Doing the dirty work*. Zed books.

<sup>13</sup> Kristen Hill Maher ha desarrollado estudios sobre la globalización de la reproducción social. Para mayores antecedentes ver Maher, Kristen 2001 *A Stranger in the House - Class and trust in the hiring of immigrant domestic workers*. Paper presentado en la Conferencia Internacional sobre Migración internacional. San Diego 25 y 28 de enero.

El desconocimiento de sus derechos y las dificultades para hacerlos valer, generan un tipo de discriminación que amenaza con perpetuarse y profundizarse si no se atienden las causas que la generan. La discriminación de la cual son objetos los inmigrantes, no responde a un tipo de discriminación netamente económica, sino que se origina en una exclusión de tipo social que involucra el no respeto a su condición de ciudadanos y residentes en el país. En este sentido, el estudio realizado por la Fundación Ideas deja en evidencia el rechazo que tiene la sociedad chilena hacia la población extranjera, en especial la población latinoamericana. Ante la afirmación "los peruanos y bolivianos que vienen a buscar trabajo no deben tener derechos políticos", el 64% consideró estar de acuerdo, mientras que un 31,7% dijo apoyar la sentencia "los derechos humanos son importantes, pero no son aplicables a los enemigos de la patria"<sup>14</sup>.

## **5. Educados y buena comida. Aspectos culturales como elementos diferenciadores**

Establecer diferenciaciones a nivel cultural resulta contraproducente si se incorporan elementos diferenciadores anclados y determinados por la propia cultura, ello por el riesgo de caer en una suerte de determinismo cultural, que es una de las principales críticas hechas al multiculturalismo. La razón es que la aceptación del otro como un ser intrínsecamente distinto puede derivar en un distanciamiento irreconciliable entre los grupos humanos. La integración cultural, si bien exige el reconocimiento y aceptación de la diferencia, se funda en una intersubjetividad que permite reconocerse también en aquellos elementos compartidos entre los sujetos.

Entre los elementos positivos señalados por los entrevistados chilenos, destacan la comida, la música, costumbres, bailes y fiestas tradicionales. Son precisamente estos elementos los que permiten avanzar en la integración de dos o más pueblos. En la medida que se produce un conocimiento y aprendizaje de los otros, se logra aceptar las particularidades y diferencias, así como reconocer las similitudes.

La cocina peruana es reconocida por la mayoría de los entrevistados como un elemento positivo que se integra lentamente en la cultura culinaria chilena, cuestión que queda demostrado también en la gran cantidad de restaurantes peruanos que se han instalado en Santiago. Uno de los primeros frutos de una interacción constante entre dos culturas se observa en el mundo culinario.

<sup>14</sup> Encuesta Nacional sobre Discriminación. Fundación Ideas 2000.

Hoy en día preparar un cebiche peruano, un ají de gallina o un pisco sour es cada vez más común, lo que refleja un aprendizaje mutuo producto del acercamiento entre ambos sectores.

Un segundo elemento que ha sido calificado de positivo por los entrevistados y por los medios de prensa, es el alto nivel educacional de los/as inmigrantes que llegan al país. Las empleadoras que contratan los servicios de mujeres peruanas así lo señalan, en especial cuando tienen hijos en edad escolar, puesto que las "nanas" colaboran directamente en la educación de los hijos, ya sea ayudando con las tareas o gracias a un efecto de imitación en el uso del lenguaje (buena y correcta pronunciación de las palabras). En este sentido, un buen nivel educacional es una ventaja comparativa que poseen las mujeres provenientes del Perú al momento de postular a un trabajo.

Esta situación, sin embargo, puede transformarse en una fuente de frustración para aquellas personas que llegan a Chile con la intención de desarrollarse profesionalmente y buscar un futuro mejor, ya que para alguien con preparación técnica o universitaria, el trabajo de empleada doméstica, obrero de la construcción o trabajos similares, puede resolver en el corto plazo las urgencias económicas, pero no satisface las demandas por realización profesional.

Más arriba se señaló que los estereotipos y representaciones culturales obedecen a una estructura social que permite y reproduce la discriminación hacia determinados grupos. En ello, las leyes y marcos regulatorios de la migración tienen un rol fundamental. Eso es lo que veremos en la tercera parte de este artículo.

#### **IV. MARCO LEGAL Y EXCLUSIÓN SOCIAL. LA NECESIDAD DE AVANZAR EN UNA POLÍTICA MIGRATORIA**

##### **1. Política y legalidad migratoria. Un concepto difuso**

Resulta bastante complejo adentrarse en el estudio de las migraciones, no sólo por la dificultad que reviste la búsqueda de datos estadísticos, sino porque además cuando se requiere distinguir a un migrante dentro de todo el conjunto de personas que se mueven alrededor del mundo, las categorías y conceptos se vuelven insuficientes y difusas. Ello queda claro cuando vemos los distintos tipos de grupos que se movilizan en el mundo: trabajadores con contrato, mano de obra calificada, expatriados, retornados, personal militar, estudiantes,

misioneros, inmigrantes indocumentados, refugiados (refugiados políticos, económicos y por desastres naturales), reunificación familiar, adopción de niños, inmigrantes estacionales y turistas, entre otros (Champion, 1994). A partir de esta diversidad, una de las primeras consideraciones necesarias de señalar es que estas categorías requieren regulaciones distintas, pero sobre la base del reconocimiento de derechos comunes, tales como el derecho a la libre circulación, a la no discriminación y derecho al trabajo.

Champion establece una primera separación entre estos tipos de inmigrantes en función de la motivación que ellos poseen. De este modo distingue entre motivaciones de tipo económicas (trabajadores con contrato, trabajadores en general, inmigrantes estacionales, personal militar, entre otros), motivaciones de tipo políticas (refugiados, asilados políticos, retornados, etc.) y finalmente razones de tipo familiar (adopción, reunificación familiar, etc.).

Esta división, sin embargo, presenta ciertas dificultades puesto que no permite distinguir por ejemplo, si la reunificación familiar tiene por objeto reunificar a la familia o es más bien un mecanismo que facilitaría la emigración laboral. Otro problema que presenta es la dificultad para conocer las motivaciones de quienes entran como turistas. En Chile, dada la actual legislación, la mayoría de los inmigrantes provenientes de América Latina ingresan como turistas, pero con la idea de buscar trabajo.

Una segunda forma de distinguir los distintos tipos de inmigrantes es aquella que separa entre inmigrantes legales y los indocumentados. Ello facilita por una parte el trabajo cuantitativo como es conocer el número de inmigrantes en los países, su origen, sexo, edad, etc.. Sin embargo, no da cuenta de la diversidad existente dentro de los grupos de inmigrantes y no permite con ello optimizar los beneficios que la inmigración representa. Por ejemplo, conocer y cuantificar la inmigración de mano de obra altamente calificada permite idear mecanismos que incorporen en forma rápida dicha fuerza laboral al mercado del trabajo.

Otra forma de diferenciación es aquella que divide entre inmigrantes temporales y los permanentes. Estas últimas, sin embargo, resulta difícil de estimar debido a la falta de antecedentes cuantitativos.

La actual legislación chilena conocida como la Ley N° 1.094 dictada en 1975

<sup>15</sup> La ley establece que los extranjeros podrán entrar en calidad de turistas, residentes y residentes oficiales e inmigrantes. Pero si bien la ley N° 69 de 1953 consagra la categoría de inmigrante, definido como *el extranjero que ingresa al país con el objeto de trabajar y cumplir con las disposiciones del presente Decreto con Fuerza de Ley*, la categoría está en desuso.

por el Gobierno Militar constituye el cuerpo legal más importante en relación a las materias asociadas a las migraciones<sup>15</sup>. La ley no reconoce a aquel que llega al país a buscar trabajo (que es la situación de la mayoría de los inmigrantes en la actualidad). La ausencia de un reconocimiento legal al "inmigrante" termina por ocultar una realidad del país y genera trabas administrativas y burocráticas para el ingreso e integración de los inmigrantes en el territorio nacional quienes deben adecuarse a las categorías reconocidas por el ordenamiento legal (turistas, residentes permanentes y residentes temporales)<sup>16</sup>.

En la siguiente tabla se señalan los tipos de visación que entrega el gobierno de Chile a los extranjeros en el país.

**Tabla N° 1**  
**Calidad en la que entran extranjeros y las visas asociadas**

| <b>Calidad en la que entran extranjeros y las visas asociadas</b> |  |
|---|--|
| Turistas  | visa de turista  |
| Residentes oficiales  | Visas diplomáticas u oficiales   |
| Residentes  | - Visa de residente temporario<br>- Visa de residente sujeto a contrato<br>- Visa residente Estudiante<br>- Visa o residencia con asilo político o refugiado |
| Migrantes   | - No tiene visa asociada   |

Decreto Ley N° 1.094, 1975

La visa de residente temporario, se le otorga al extranjero que tenga el propósito de radicarse en Chile, siempre que acredite tener vínculos de familia o intereses en el país o cuya residencia sea estimada útil y ventajosa. Esta disposición permite a muchos inmigrantes acceder a permisos temporarios a través de matrimonios concertados.

Esta ley no ha registrado cambios sustantivos a lo largo de estos años, pese a que se han introducido modificaciones con el objeto de derogar disposiciones anacrónicas, opuestas a los requerimientos actuales del país. Ello queda reflejado en el hecho de que durante los primeros años del gobierno del ex presidente Patricio Aylwin, se haya enviado un proyecto de una nueva ley de migraciones al Congreso Nacional, sin obtener los resultados esperados, pues sólo se aprobaron algunas modificaciones a la antigua ley, sin afectarla mayormente<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Toro, M., "Discriminación y Migración" Ponencia presentada en el seminario *Globalización de la ciudadanía, por un observatorio -control Interamericano de los derechos de los Migrantes*. Santiago, diciembre 2001.

<sup>17</sup> Torrealba, N., Ponencia presentada en el seminario: *Encuentro sobre Migraciones*. 23 y 24 de noviembre 2000.

Al analizar el "espíritu de la ley", nos encontramos con que ella está fuertemente vinculada al concepto de "seguridad del territorio nacional", lo que se explica por el contexto político dentro del cual ésta nace.

La idea de seguridad, como una forma de proteger el territorio de los peligros que existen fuera de él, se vincula directamente con la noción de "selectividad" pues el territorio se protege *sólo* de quienes le pueden causar daños. Pues bien, es precisamente en la definición de quienes son los potenciales elementos peligrosos, desde donde se articula la política migratoria selectiva.

La selectividad, sin embargo, no es algo nuevo. Lelio Mármora se refiere en un artículo publicado en la Revista de la OIM al carácter selectivo presente en las distintas políticas migratorias de América Latina<sup>18</sup>.

Durante los años ochenta las políticas y legislación migratoria en la región estuvieron fuertemente influidas por el concepto de seguridad, asociado a la seguridad policial y vinculado estrechamente al narcotráfico. En los noventa las políticas económicas, la estabilización de las democracias y los procesos de integración plantearon nuevas alternativas y posibilidades a las políticas migratorias. Sin embargo, los acontecimientos del 11 de septiembre del 2001

<sup>18</sup> El autor señala que durante la década del 30 la legislación estuvo marcada por la protección a la mano de obra nativa frente a la competencia extranjera. Durante los 40 se pasó de un proteccionismo laboral a una selectividad por origen cultural y/o étnico. La protección del empleo se transforma en defensa de la etnia y cultura nacional frente a la influencia supuestamente negativa de negros, árabes, judíos, gitanos, chinos. Ellos eran simplemente rechazados por las legislaciones del continente ( Senkman 1985, p-601). En el período de post guerra, la selectividad se plantea en términos de promoción de ciertas categorías de recursos humanos necesarios para los procesos de industrialización. A partir de los 50 surgen con fuerza las migraciones limítrofes (hasta los 50 básicamente circunscrito a las zonas fronterizas). Estas son una prolongación de los movimientos internos rural urbano y por ser esencialmente limítrofes se presentan como una oferta laboral altamente flexible, con una gran capacidad de retorno en función de las variaciones en las condiciones del lugar de recepción, Sus formas de inserción en el mercado son adicionales (donde no hay mano de obra nativa); complementarias o supletorias (en sectores económicos donde la mano de obra local no quiere entrar) o en menor medida competitivas (fundamentalmente cuando se encuentran en situación de ilegalidad). Mármora señala que frente a ellas, ha habido una clara falta de políticas explícitas (a diferencia de las políticas respecto de migraciones de ultramar), siendo suplida por acciones de corto plazo. En general se han tratado como un problema administrativo policial, más o menos tolerante, según la región donde ocurra. Durante los setenta se reconocen los movimientos intralatioamericanos como parte integrante de las migraciones. La selectividad será asociada al concepto de seguridad, en especial seguridad política. (extranjero limítrofe = potencial subversivo). Mármora, L. "Apertura o restricción. Lo formal y lo real en las políticas migratorias del cono sur". Revista OIM *Migraciones Internacionales en América Latina*. Julio 1999.

marcaron un giro inesperado en el tratamiento de la inmigración a nivel internacional. El temor a otros ataques terroristas fue la justificación para una serie de medidas adoptadas por el gobierno de los Estados Unidos tendientes a mantener una extrema vigilancia sobre los inmigrantes.

El desafío de Chile en este contexto consiste en superar las tradicionales limitaciones de las leyes y normativas vigentes hasta ahora en el territorio nacional y lograr avanzar en materia de integración con los países de la región preparando las bases que permitan sostener los efectos de dicha integración. En este sentido, asegurar no sólo la libre circulación de los inmigrantes, sino el respeto de todos sus derechos como trabajadores se vuelve una obligación que debe de ser asumida por los estados modernos.

## 2. Hacia una política migratoria

Pese a que el porcentaje de inmigrantes es relativamente bajo, el gobierno de Chile está preocupado en definir una política migratoria de acuerdo a los requerimientos y realidad de los nuevos tiempos. La posibilidad de que aumenten los flujos migratorios en un contexto de globalización y apertura económica, política y social, obliga a pensar en mecanismos que faciliten la libre circulación de personas y que garanticen los derechos sociales, laborales y humanos de los inmigrantes en el territorio nacional.

Existen tres opciones de políticas posibles de adoptar por los estados:

- de frontera abierta
- migración selectiva
- cierre de fronteras

El gobierno de Chile ha manifestado su inclinación por una política de fronteras abiertas. Una serie de argumentos explican por qué no una política selectiva: se requiere de una política de población previa; no ha sido aplicada a chilenos en el extranjero; su implementación es difícil y porque existe una incidencia directa de las restricciones en la irregularidad migratoria. Pensar en una política de puertas cerradas, por otra parte, es aún más difícil, dado el contexto de interdependencia y porque genera distorsiones aún mayores en las irregularidades migratorias<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> VI Jornadas Migratorias. *Hacia la Ampliación e Implementación de la Política Migratoria en Chile: una oportunidad para la convivencia, la paz y la solidaridad*. Santiago 5 y 6 de julio, 2002. Intervención del Director del Departamento de Extranjería, Sr. Nicolás Torrealba.

Pero una "buena política" no resuelve el problema de discriminación y segregación del que son objeto los inmigrantes, en especial, los inmigrantes peruanos, bolivianos, y ecuatorianos. Una política en esta materia requiere ir acompañada de campañas que eduquen a la población a valorar y respetar a los grupos humanos que poseen un origen étnico o nacional distinto al dominante. Aceptar la diversidad como algo constitutivo de la vida moderna es uno de los pasos más importantes para avanzar en la no discriminación y la defensa de los derechos de todos los seres humanos.

Los medios de prensa y algunas declaraciones de políticos o dirigentes gremiales han seguido el camino opuesto, llamado la atención de este fenómeno de manera irresponsable e intentando generar una alarma y conmoción pública. Titulares como "nos invaden los peruanos" o "miles de argentinos cruzan diariamente las fronteras" carecen de toda veracidad y sólo contribuyen a alimentar una preocupación en la comunidad chilena o peor aún, generar sentimientos de temor y rechazo frente a los inmigrantes que en nada aportan a la búsqueda de una mejor convivencia social.

Es por ello que pensamos que una política migratoria debe considerar los siguientes aspectos:

1. Una política migratoria debe abordar la migración en su sentido más amplio, poniendo su atención tanto en el fenómeno inmigratorio (extranjeros que llegan a Chile), como en el fenómeno emigratorio (Chilenos que salen del país hacia el exterior).

Chile posee un importante número de compatriotas viviendo en el extranjero (las estimaciones hablan de hasta un millón de compatriotas) pero carece de una política orientada a este segmento de la población. Una encuesta realizada por el portal CasaChile.cl<sup>20</sup>, señaló que entre las principales razones de emigración de chilenos, era de tipo económico (34%), un 21% señaló que vivían en el extranjero por motivos políticos y un 20% por razones familiares. La posibilidad de ampliar la noción de ciudadanía e incorporar a quienes viven fuera del territorio nacional reportaría grandes beneficios no sólo a la comunidad que reside en el exterior, sino también a los chilenos que viven dentro del territorio. Los chilenos que viven fuera son los embajadores del país llamados a estrechar lazos y puentes entre dichos países y Chile.

<sup>20</sup> Iniciativa realizada en junio de 2001 y que contó con el apoyo de 24 organizaciones de chilenos radicados fuera del país y con el patrocinio de la División de Cultura del Ministerio de Educación y el portal Red Cultura Chile Dirección para Comunidades Chilenas en el Exterior (DICOEX) del Ministerio de Relaciones Exteriores. [www.casaChile.cl](http://www.casaChile.cl)

2. Una política migratoria debe tener una visión de futuro y no estar mediatizada por la coyuntura de un momento determinado.  
Superar las miradas cortoplacistas de las políticas migratorias, demasiado ancladas en coyunturas determinadas, permitirá delinear programas con visión de futuro y diseñar estrategias para avanzar en estas materias.
3. Una política migratoria debe estar en coordinación con los acuerdos internacionales suscritos por el país y por las convenciones internacionales que aseguran los derechos de las personas y de los trabajadores inmigrantes, tales como la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias.
4. Una política migratoria debe de ser capaz de recoger y respetar la diversidad, asegurando los derechos de todo inmigrante a mantener su cultura y tradiciones.
5. Una política migratoria debe tener por finalidad que los inmigrantes se conviertan en ciudadanos con derechos y obligaciones, manteniendo el respeto a la diversidad y diferencia.

De esta manera Chile estará en condiciones de enfrentar un mundo cada vez más complejo y dinámico. La integración es un proceso que camina en carriles distintos, pero altamente complementarios, por lo que si uno de ellos falla, el camino corre el riesgo de volverse extremadamente pedregoso. Es por ello que el avance en materia de integración social y cultural resulta fundamental cuando pensamos en una integración de carácter más global. Es que el conocimiento y el acercamiento entre culturas y sociedades diversas son el mejor camino para terminar con los temores y desconfianzas que se fundan la mayoría de las veces en el desconocimiento y la ignorancia.

Las migraciones son uno de los procesos que mayor potencial tienen para contribuir al acercamiento de las culturas, pues la experiencia funda el conocimiento del otro y con ello nace el aprendizaje y la aceptación de otras culturas y otras realidades.

El aislacionismo y la intolerancia adornan el camino más largo y más débil para una integración, pues generan una desconfianza que vuelve difícil cualquier negociación o acuerdo.

## BIBLIOGRAFIA

- Alba, Richard (1997) "Rethinking Assimilation theory for a new era of immigration". En: *International Migration Review*. Vol 31.
- Ahumada, Rodrigo (2000) Ponencia presentada en Seminario "Encuentro sobre Migraciones", noviembre, Santiago, Chile (no publicado).
- Altamirano, Teófilo (1999) "Exodo, Peruanos en el exterior", citado en: Nayareth Quevedo y Jimena Zuñiga, *Palabras Mestizas. El discurso de la Prensa Chilena frente a la Actual Inmigración Peruana* (Santiago, tesis para obtener título de grado. facultad de Periodismo, Universidad de Chile).
- Appadurai, Arjun (1996) *Modernity at Large. Cultural Dimensions of Globalization* (University of Minnesota Press).
- Appleyard, Reginal (1999) "Migración Internacional y Desarrollo. Una Relación por Resolver". En: *Revista de la OIM sobre Migraciones Internacionales en América Latina*. Edición especial. Julio 1999.
- Beck, Ulrich (1998) *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad* (Barcelona, Paidós).
- Di Filippo, Armando (2000) "Globalización, integración regional y migraciones". En: *Seminario sobre migración internacional en las Américas*. OIM - CEPAL. San José Costa Rica, 4 al 6 de septiembre de 2000.
- Hall, Stuart (1996) *Questions of Cultural Identities* (Londres: Sage Publications).
- Ideas (2001) *Segunda encuesta sobre Intolerancia y Discriminación*.
- Jenkins, Richard (1996) *Social Identity* (Londres: Routledge).
- Mármora, Lelio (1993) "Desarrollo Sostenido y Políticas Migratorias: su tratamiento en los espacios latinoamericanos de integración". Trabajo presentado al *Seminario Regional Latinoamericano, Integración y Desarrollo Sostenido en América Latina y el Caribe: Retos y oportunidades de la presente década* (Punta del Este, Uruguay).
- Mármora, Lelio (1999) "Apertura o Restricción. Lo formal y lo real en las políticas migratorias del Cono Sur". En: *Revista de la OIM Sobre Migraciones Internacionales en América Latina*. Edición Especial julio 1999.
- Martínez, Jorge (2000) *La Migración Internacional y el Desarrollo en la era de la globalización e integración: temas para una agenda regional*. Serie población y desarrollo N° 10. Proyecto Regional de Población CELADE-FNUAP. CEPAL.
- Martínez, José; Villa, Miguel (2000) "Tendencias y patrones de la migración internacional en América Latina y el Caribe". En: *Seminario sobre migración internacional en las Américas*. OIM - CEPAL. San José de Costa Rica, 4 al 6 de septiembre de 2000.
- Mella, Orlando (1998) "Atributos y Estereotipos acerca de los chilenos. Un análisis de las opiniones de tres grupos de inmigrantes: Coreanos, Peruanos y Alemanes". Artículo preparado por el proyecto *Migración en Chile. Un estudio de modelos de inserción, identidades y relaciones interétnicas*. Proyecto financiado por Fondecyt.
- Naranjo, Jaime (2000) Ponencia presentada en "Encuentro de Migraciones" Sesión de apertura. Noviembre, Santiago Chile (no publicado).
- Quevedo, Nayareth; Zuñiga, Jimena (1999) *Palabras Mestizas: El discurso de la Prensa Chilena frente a la Actual Inmigración Peruana*. Tesis para obtener título de grado. Escuela de Periodismo. Universidad de Santiago. Santiago, Chile.
- OIM (1997) "Perfil de la Migración limítrofe en Chile. Descripción y análisis de la inmigración peruana y boliviana". Organización Internacional Para las Migraciones (OIM). Documento de Trabajo.
- Pardo, J. (1996) "Estado Social del Perú", p. 133 citado en: Jorge Larraín (1996) *Modernidad razón e identidad en América Latina*, p. 148 (Santiago: Editorial Andrés Bello).
- Pedraza, Silvia "Women and Migration: the social consequence of gender". En: *Annual Review*

*of Sociology*, Vol. 17. pp 303-25.

- Pellegrino, Adela (2000) "Trends in international migration in Latin America and the Caribbean". En: *International Social Science Journal*. Septiembre 2000, N°165.
- Pellegrino, Adela (S/F) *Migración Internacional de Latinoamericanos en las Américas*. Universidad Católica Andrés Bello y Centro Latinoamericano de Demografía.
- Pellegrino, Adela (2000) "Drenaje, movilidad, circulación: nuevas modalidades de la migración calificada". En: *Seminario sobre migración internacional en las Américas*. OIM-CEPAL San José de Costa Rica, 4 al 6 de septiembre de 2000.
- Ruiz-Tagle, Jaime (2001) *Exclusión Social en el Mercosur y Chile* (Santiago, OIT).
- Said, Edward (1979) *Orientalism* (New York, Vintage Book).
- Tapinos, Georges (2000) "Globalization, regional integration, international migration". En: *International Social Science Journal*. Septiembre 2000. N° 15.
- Torales, Ponciano (1999) "Migraciones e Integración en el Cono Sur (La Experiencia del MERCOSUR)". En: *Revista de la OIM sobre Migraciones Internacionales en América Latina*. Edición especial, julio 1999.
- Torrealba, Nicolás (2001) ponencia presentada en seminario "Encuentro sobre Migraciones" noviembre, Santiago Chile (no publicado).

## EXPANDIR EL CONCEPTO DE LA CIUDADANIA DE LAS MUJERES: LA VISION DE PUEBLO Y LA REPRESENTACION DE LAS MUJERES MAPUCHE EN EL SERNAM

Patricia Richards\*

La incorporación de los intereses de las mujeres en el estado ha sido el tema de muchas investigaciones feministas en el Cono Sur (ver, entre otros, Alvarez, 1990; Franceschet, 2001; Schild, 1998; Valenzuela, 1998; Waylen, 1996). El establecimiento de agencias estatales, ministerios, leyes, y políticas que tienen que ver con las mujeres responde en parte a los esfuerzos de los movimientos nacionales e internacionales de mujeres para atraer la atención al tema de los derechos de las mujeres. Más aún, las transiciones a la democracia en los países del Cono Sur crearon la oportunidad para que los ciudadanos, incluso las mujeres, negociaran el contenido de esa democracia (Alvarez, et al, 1998). Los movimientos de las mujeres han sacado provecho de esa oportunidad para buscar la implementación de medidas que representen mejor sus intereses. Estas medidas han tomado diversas formas. En Brasil, se formaron consejos de mujeres para avisar al presidente, mientras en Argentina, se inició un sistema de cuotas para aumentar el número de representantes mujeres en el gobierno. En Chile, se creó el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), con la misión de “colaborar con el poder ejecutivo en el diseño y coordinación de políticas públicas que pongan fin a los niveles de discriminación que afectan a las mujeres en los ámbitos familiar, social, económico, político y cultural” (SERNAM, 1998). Si bien, las fuerzas políticas conservadoras, la ideología tradicional acerca del género, y las distintas prioridades estatales han limitado, en muchos casos, el alcance de las reformas que benefician a las mujeres, estos cambios han representado un paso positivo en la lucha hacia la igualdad entre mujeres y hombres.

Sin embargo, la meta de la igualdad de género ha sido problematizada dentro y entre los movimientos de mujeres. Las mujeres afro-latinas, pobres, de clase trabajadora, indígenas, rurales, lesbianas, entre otras, han argumentado que sus preocupaciones han sido excluidas o mal representadas por los movimientos de mujeres, dominados por feministas blancas y de clase media (Barrios de Chungara, 1978; Sternbach, et al, 1992; Schild 1994; Valdés y Weinstein, 1993). Es importante notar que estas afirmaciones de la diferencia *entre* las mujeres contrastan con el principio de diferencia que los mismos

\* Assistant Professor. Departamento de Sociología, Universidad de Georgia.

movimientos feministas han afirmado. Como Jelin (1996:178-179) apunta, una característica central del feminismo ha sido demandar el derecho a la igualdad, y al mismo tiempo, "el derecho a un tratamiento diferenciado y al reconocimiento de la unicidad de la mujer". Molyneux (2000:45) sostiene que el principio de la diferencia de la mujer ha sido central a los movimientos de mujeres latinoamericanas, muchos de los cuales han tenido logros basados en un discurso de género que apropia aspectos de una ideología binaria de género que se enfoca en diferencias esencialistas entre mujeres y hombres. Así, han arraigado su activismo en nociones de las virtudes domésticas y maternas, y han demandado reconocimiento como plenas ciudadanas basado en sus contribuciones a la nación a través de sus papeles con madres y esposas. Desafortunadamente, la afirmación de la diferencia entre hombres y mujeres no siempre se ha traducido a un reconocimiento de la diferencia o desigualdad entre las mismas mujeres.

Aunque los esfuerzos realizados por los movimientos de mujeres latinoamericanas para tratar las desigualdades y diferencias entre las mujeres, han sido tema de trabajos académicos como los citados arriba, no se ha prestado suficiente atención a la pregunta de qué tan bien las estrategias estatales para representarlas han incorporado las demandas de derechos basadas en la diferencia. En el presente trabajo, se explora este tema a través del caso de las mujeres Mapuche en Chile. Se examina cómo las mujeres activistas Mapuche en Chile, a través de un discurso de la diferencia basado en la "visión de pueblo", constituye un reto al discurso de género promulgado por el Sernam, en particular, su Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (PIO2). Al observar las interacciones entre las líderes Mapuche y el Sernam, el impacto de su activismo sobre el discurso, las políticas y los programas del Sernam se hace evidente. Si bien el Sernam ha incorporado parte del discurso de las Mapuche, en realidad no ha habido un cambio sustancial. El escaso progreso que el Sernam ha hecho para tratar de resolver las demandas de las mujeres Mapuche no hubiera sucedido sin los esfuerzos de las activistas Mapuche, sin embargo, el resultado es frustrante para ellas, por cuanto hay una apropiación de su discurso, pero rara vez se cumple con sus demandas. El comportamiento del Sernam encaja con el modelo global del estado chileno en sus negociaciones con los Mapuche: se incorporan sus reivindicaciones sólo en la medida en que no representen una amenaza al desarrollo nacional o a una identidad nacional chilena coherente. Se cumplen con ciertas demandas de ciertos sectores del movimiento Mapuche, mientras las demandas vinculadas con los derechos culturales colectivos, se ven excluidas. De esta forma, el Estado (y el Sernam, en este caso) usan las políticas indígenas y de género para generar el consentimiento a sus metas socioeconómicas e

ideológicas. No obstante, las mujeres Mapuche están conscientes de esta tensión y siguen buscando maneras eficaces de promover el reconocimiento y la reivindicación para sí mismas y el pueblo Mapuche en general.

El presente trabajo se organiza en siete secciones. 1) Resumen de los conceptos teóricos que guían este trabajo. 2) Revisión del modelo de ciudadanía de la mujer promulgado por el Sernam, notando la poca atención dada a las diferencias entre las mujeres. 3) Análisis del papel central que juega la diferencia en el discurso de género de las activistas Mapuche. 4) Descripción de cuatro instancias en las cuales las mujeres Mapuche han demandado la inclusión de sus prioridades e intereses en el discurso, las políticas y programas del Sernam, enfatizando la manera en que el Sernam ha respondido a las críticas de las mujeres Mapuche que no están representadas adecuadamente. 5) Ubicación de las respuestas del Sernam en el contexto del Estado chileno, donde hacer demandas basadas en la diferencia cultural es extremadamente difícil. 6) Reflexión sobre las posibilidades que contiene el activismo de las mujeres Mapuche para expandir el concepto de ciudadanía para que incluya a los derechos culturales y colectivos.

## I. CONCEPTOS TEORICOS

La lucha de los movimientos sociales -por representación en el sistema político, por respeto a los derechos civiles, por derechos sociales básicos como sistemas adecuados de vivienda y salud- están conducidos desde abajo por actores dentro de la sociedad civil que presentan sus demandas ante el estado, y, a veces, ante otros miembros de la sociedad. En otras palabras, son las luchas de ciudadanos y ciudadanas que buscan renegociar los términos de la ciudadanía y los significados de los derechos civiles, políticos, socioeconómicos, y culturales (Alvarez, et al. 1998). Tal renegociación es particularmente importante en el Chile post-Pinochet. En la medida en que la transición y consolidación de la democracia han tomado lugar, los ciudadanos/as han buscado dialogar con el estado, intentando ser partícipes en la creación de los términos de la democracia.

Para entender las luchas y los logros de los movimientos, se tiene que balancear la perspectiva de "ciudadanía desde abajo" con un reconocimiento de las restricciones puestas en los movimientos desde arriba. Una contribución importante de algunos trabajos académicos feministas recientes ha sido notar que el estado no es un actor uniforme en intenciones (Pringle y Watson, 1998). Así es, por ejemplo, que una agencia como el Sernam y los actores dentro de

ella, pueden crear políticas en pro de las mujeres en un contexto socio-político que es bastante desfavorable hacia ellas. Sin embargo, los movimientos sí operan dentro del contexto de regímenes políticos específicos, y las prioridades del estado en un contexto particular pueden dificultar el logro de los objetivos de los movimientos. De hecho, los objetivos de los movimientos que se incorporan en el estado tienden a ser aquellos que son coherentes con los objetivos materiales y culturales del propio estado. Este entendimiento de las relaciones entre estado y sociedad civil se basa en la conceptualización gramsciana de la hegemonía: la hegemonía no sólo se impone desde arriba de una manera coercitiva, sino que también depende de la generación del consentimiento popular a través de la incorporación en las prioridades estatales de algunos de los intereses de grupos en la sociedad civil (Hall, 1996). En este sentido, entonces, se puede señalar el uso de los derechos ciudadanos otorgados por el estado para controlar sutilmente a los miembros de la sociedad con la intención de generar una identidad nacional hegemónica y la aceptación de las metas socio-económicas estatales.

En el trabajo, se conceptualizan las luchas de las mujeres Mapuche para lograr la representación de sus prioridades en el Sernam dentro del contexto de la ciudadanía desde arriba y abajo. Hablar de las reivindicaciones de los pueblos indígenas en términos de la ciudadanía es complejo. A lo largo de la historia latinoamericana, las identidades indígenas han sido consistentemente sacrificadas, marginalizadas o utilizadas sólo de manera simbólica en la creación de identidades nacionales arraigadas en regímenes de la ciudadanía basados en los derechos individuales. Por otro lado, las reivindicaciones indígenas involucran derechos culturales y/o colectivos, que a menudo no son reconocidos en los regímenes de ciudadanía basados en los derechos individuales<sup>1</sup>. Más aún, en cierta medida, las demandas relacionadas con la autonomía, disputan el concepto de la ciudadanía como un status obligado, y las reivindicaciones al territorio o a la autonomía muchas veces son vistas por el estado como amenazas al desarrollo nacional. Si bien está claro que el estado no es un actor neutro frente a los derechos indígenas, la mayoría de las reivindicaciones Mapuche -incluso muchas demandas relacionadas con la autonomía- están necesariamente emitidas ante el estado, y buscan expandir lo que significa ser un/a ciudadano/a para incluir ideas como el territorio ancestral, derechos colectivos, la interculturalidad, multiculturalidad, auto-gobernabilidad, etc. Examinar las demandas Mapuche como afirmaciones de la ciudadanía arraigadas en la diferencia cultural puede proveer un análisis

<sup>1</sup> Entiendo "derechos culturales" como "el derecho para preservar y desarrollar su cultura", notando, como Das (1995) y Stavenhagen (1996), que en muchos casos, estos son derechos ejercidos por entes colectivos.

productivo de las tensiones entre la ciudadanía y las reivindicaciones de los pueblos indígenas.

Aunque pareciera que dentro del estado existe el espacio para que los actores de los movimientos sociales expresen sus demandas (como es el caso del Semam para las mujeres chilenas), algunos individuos y grupos suelen ser excluidos en base en otras características como la etnicidad, clase social o sexualidad. Ciertos grupos (aunque limitados por la ideología dominante de género y el contexto del estado) tienen mayor acceso que otros para influir en la definición de conceptos como "la mujer" o "la igualdad". El "feminismo multirracial" en los Estados Unidos, como Maxine Baca Zinn y Bonnie Thornton Dill (2000) lo delinearán, clarifica este punto -aunque está claro que no se puede extrapolar sin una crítica, conceptos occidentales al caso de los Mapuche en Chile- y provee algunas herramientas útiles para observar la relación entre las mujeres Mapuche y el discurso de género emitido por el estado. Zinn y Dill describen un movimiento de liberación de la mujer que presume aceptar las diferencias, mientras que se sigue centralizando la experiencia de las mujeres de raza blanca y clase media. El resultado es la insistente marginalización de las mujeres de color al no reconocer "las desigualdades que ocasiona que ciertas características se perciban como 'normales' mientras otras se perciban como 'diferentes' o 'anormales' (24)". Las autoras sostienen que la raza es una "división social básica, una estructura de poder, el centro de la lucha política y por tanto una fuerza fundamental que moldea las vidas de hombres y mujeres (25)".

Siguiendo la pauta de la socióloga afroamericana Patricia Hill Collins (1991), Zinn y Dill aseveran que las desigualdades de raza, clase y género son elementos entrelazados que forman una 'matriz de dominación'. Esto significa que las mujeres tienen una vivencia de "ser mujer" de manera distinta de acuerdo a su raza, clase, etc. En esta matriz entrelazada, continúan, "la mujer y el hombre, a través del orden social, viven diferentes formas de privilegio y subordinación dependiendo de su raza, clase, género y sexualidad" (26). Las mujeres que se benefician de una posición particular en este orden social tienen poder sobre otros y en este sentido "las diferencias entre las mujeres están *conectadas* de manera sistemática (26)"<sup>2</sup>. La relevancia del "feminismo multirracial" para la "visión de pueblo" de las mujeres Mapuche será examinada en la sección "El discurso de diferencia de las mujeres Mapuche" de este trabajo.

<sup>2</sup> Esta explicación va más allá de argumentar que las mujeres Mapuche son triplemente discriminadas, y capta los aspectos relacionales de la opresión explicados por ellas.

Las herramientas teóricas bosquejadas en esta sección mostrarán su utilidad al explorar cómo los esfuerzos de las mujeres Mapuche para lograr que sus prioridades sean representadas por el Sernam están restringidos por las metas del estado, pero también por las diferencias de poder entre las mismas mujeres, que sirven para hacer invisible la "diferencia" específica de las mujeres Mapuche. Más aún, tales conceptos ayudan a aclarar las tensiones entre los derechos culturales y colectivos y las metas estatales en el contexto de un discurso de ciudadanía basado en los derechos individuales.

## Método y muestra

Este trabajo de investigación se basa en su mayoría en entrevistas semi-estructuradas y abiertas con las líderes Mapuche en Santiago y la Araucanía. En Santiago, se entrevistó a 10 líderes de asociaciones socioculturales Mapuche en el ámbito local (con diversas trayectorias y niveles de contacto con el estado y otras organizaciones). En la Araucanía se entrevistó a siete líderes con trayectorias de activismo relativamente largas dentro del movimiento Mapuche, muchas de las cuales comenzaron como líderes de comunidades rurales Mapuche pero ahora trabajan en instituciones que sirven a dichas comunidades. Algunas estuvieron asociadas con la Coordinadora de Mujeres Mapuches y participaron activamente en la creación de la Ley Indígena así como en el proceso que surgió alrededor del Congreso Mundial de la Mujer en Beijing. También se entrevistó a las líderes de una organización nueva de mujeres rurales que ha tenido contacto considerable con el Sernam<sup>3</sup>. Las entrevistas se enfocaron en las trayectorias de activismo de las mujeres, las actividades de sus organizaciones, las interacciones con las agencias del estado, las demandas y sus puntos de vista sobre la relevancia del género a su activismo. Además, se entrevistó a dos trabajadores de organizaciones no gubernamentales (ONG), seis funcionarios del Sernam (en los ámbitos nacionales y regionales) y a dos mujeres Mapuche empleadas por Conadi (Corporación Nacional para el Desarrollo Indígena). Estas entrevistas se enfocaron en los servicios que ofrecen, las interacciones con las organizaciones y sus propias motivaciones para realizar el trabajo que llevan a cabo<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Es importante que quede en claro que las mujeres entrevistadas para este trabajo no fueron, generalmente, líderes de colectivos de mujeres rurales. Tampoco entrevisté a mujeres en posiciones de poder en organizaciones exclusivamente político-reivindicativas. Es posible que esas mujeres tendrían perspectivas distintas acerca de los temas tratados en este trabajo.

<sup>4</sup> Casi todas las entrevistadas decidieron aparecer con sus nombres y apellidos. Los casos en que las mujeres prefirieron el anonimato serán señalados en el texto o en una nota al final del texto. Todas menos dos entrevistas con mujeres Mapuche fueron

Las entrevistas se complementan con conversaciones con mujeres Mapuche, personas del gobierno y representantes de las ONG, así como por observaciones llevadas a cabo en ambas regiones, entre las que se cuentan asistir a eventos culturales y reuniones de asociaciones rurales y urbanas, seminarios, talleres ofrecidos por las ONG y las interacciones entre las organizaciones Mapuche y el estado. Finalmente, el trabajo también se basa en documentos de las organizaciones Mapuche, así como en las representaciones de las Mapuche y el pueblo Mapuche en las comunicaciones escritas desde el estado y en los medios de comunicación.

## II. UN PLANTEAMIENTO BREVE DEL MODELO DEL SERNAM DE LA CIUDADANIA DE LA MUJER

Durante la dictadura el movimiento de mujeres chilenas luchó no sólo por un retorno a la democracia, sino por su inclusión como sujetos con derechos plenos. Uno de sus mayores logros fue el establecimiento del Sernam. Debido en gran parte a sus esfuerzos, la imagen del ciudadano chileno ya no es exclusivamente masculina. Desde el retorno a la democracia, la responsabilidad de promulgar tanto los derechos como las responsabilidades de las ciudadanas ha recaído en mayor parte sobre el Sernam.

El discurso sobre la ciudadanía que ofrece el Sernam se centra principalmente en el concepto de igualdad, especialmente en relación con las oportunidades. Esto se demuestra en el Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 1994-1999 (PIO1) y en el Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2000-2010 (PIO2). En su discusión de "Una cultura de igualdad" en el PIO2 (pág. 22), el Sernam declara:

*La igualdad es un valor reciente en la historia. Las sociedades modernas, al afirmar los derechos universales y la igualdad formal ante la ley, eliminaron costumbres, normas y creencias que predeterminaban el lugar de las personas en la sociedad de acuerdo a su sexo, origen social, religioso, étnico y cultural.*

El plan continúa con el argumento de que en Chile, la igualdad todavía no se ha generalizado y, como resultado, las mujeres tienen menos oportunidades que los hombres.

---

grabadas. Tres de las entrevistas con representantes del estado no fueron grabadas. Este trabajo es parte de un proyecto más amplio acerca de las diferencias de clase y de pueblo en la representación y participación de las mujeres en el estado chileno.

Este enfoque sobre la igualdad entre hombres y mujeres se ha vuelto más complejo de lo que podría haberse imaginado. Weinstein (1997) sugiere que el Sernam ha jugado un papel importante al articular las restricciones que la discriminación impone en la habilidad de las mujeres de ejercitar sus derechos ciudadanos, pero el Sernam ha sido cuestionado por las mujeres rurales, pobladoras e indígenas, quienes sostienen que no se reconocen en el discurso del Sernam. Dicen que el PIO (en particular el PIO1) está escrito por y representa los intereses de las mujeres urbanas, de clase media, con educación formal y que no son indígenas. En esencia, señalan que la discriminación a la que Weinstein se refiere no se padece de la misma manera por todas las mujeres. Esto queda muy claro en el discurso de diferencia de las mujeres Mapuche, resumido abajo. Aplicar conceptos universales como "igualdad" a una población diversa puede llevar a la exclusión de grupos cuyas prioridades no están representadas en la manera en que se desarrolla el concepto<sup>5</sup>. La diferencia *sí* se menciona en el plan PIO2:

*Una auténtica cultura de igualdad no suprime ni censura las diferencias. Al contrario, reconoce la diversidad y amplía las oportunidades para que se expresen las diversas concepciones, representaciones, saberes y estilos de vida que coexisten en la sociedad.*

Sin embargo, es aparente que las diferencias antes aludidas son aquellas basadas en el género, ya que el PIO2 nota aquí, "En Chile, las mujeres tienen menos oportunidades y esa es una demostración clara de que el valor de la igualdad no se ha generalizado aún en la sociedad y que la democracia está inacabada". En las próximas secciones, veremos que el Sernam sí se ocupa de la etnicidad, pero de una manera limitada y usualmente aditiva. Al no identificar la etnicidad (y la clase social) como "estructuras básicas del poder" (Zinn y Dill, 2000) que diferencian a las mujeres, el Sernam no menciona las maneras en que aun un discurso sobre la igualdad de las mujeres es complejo: por su presencia o ausencia en el modelo de ciudadanía de la mujer, distintas mujeres son afectadas de distintas maneras.

<sup>5</sup> El caso de las mujeres indígenas es aún más problemático, debido a que sus propias concepciones de los derechos pueden considerar aspectos colectivos, y no sólo individuales.

### III. EL DISCURSO DE LA DIFERENCIA DE LAS MUJERES MAPUCHE

La identidad y el discurso de género para las mujeres Mapuche son algo complejo. Hay diversos puntos de vista sobre la relevancia del concepto occidental del género para entender las relaciones entre hombres y mujeres Mapuche, así como las opiniones sobre si existe la desigualdad de género o el "machismo" entre ellos. Estas son cuestiones importantes y me ocupo detalladamente de ellas en otros trabajos<sup>6</sup>. Mi propósito en esta sección, no obstante, es demostrar el papel central que juega el concepto de diferencia en el discurso de género de las mujeres Mapuche. Es decir, que al discutir sus demandas frente al Sernam, o su relación frente a otras mujeres organizadas, las mujeres Mapuche enfatizan que sus luchas, intereses y demandas son distintas.

Al hablar de la diferencia, las mujeres Mapuche se apropian del discurso de igualdad de derechos y oportunidades y lo subvierten. Por apropiación me refiero al discurso que dice, "Muy bien, si están hablando de igualdad de oportunidades, veamos si nos las extienden a nosotras, las mujeres Mapuche. Nosotras no nos vemos representadas por ningún lado en este plan". Por subversión, me refiero a la práctica de jugar con la palabra "igual", que contiene tanto un sentido de "justicia" como de "igualdad". Las Mapuche argumentan que *no* son como las demás y que ésta es precisamente la cuestión: cualquier plan de igualdad de oportunidades u otra estrategia del gobierno que no tome en cuenta su diferencia, no tendrá como resultado justicia para el pueblo Mapuche. La apropiación y subversión del discurso de igualdad de oportunidades están ligadas a los esfuerzos de las Mapuche porque se escuchen sus demandas y se representen sus intereses.

Un ejemplo de este enfoque en la diferencia y la igualdad ocurrió en Santiago cuando la ONG Cedesco invitó a funcionarios del Sernam-RM y de las Oficinas Municipales de la Mujer para reunirse con las mujeres que estaban participando en la "Escuela de Liderazgo para Mujeres y Hombres Dirigentes Mapuches", financiada a través del Fondo de Sociedad Civil del Sernam<sup>7</sup>. La expresión de la diferencia jugó un papel clave en este evento. La única funcionaria del Sernam que asistió reiteró que disponía de poco tiempo pero dado que esta cuestión era de particular importancia para ella, quería por lo menos pasar por ahí para saludar a las mujeres. Antes de que tuviera oportunidad de irse, Juana Kolihuinka<sup>8</sup>, leyó una lista de quejas y demandas que las mujeres habían

<sup>6</sup> Ver mi tesis de doctorado, que se terminará en 2002.

<sup>7</sup> Este evento tuvo lugar el 16 de diciembre, 2000.

<sup>8</sup> Líder de Ko Kiyen, organización de mujeres Mapuches en La Pintana.

preparado días antes en una reunión. Leyó la lista en Mapudungun, una decisión sugerida a las mujeres por un empleado de otra ONG que estaba colaborando con la escuela. La funcionaria del Semam se puso nerviosa, en algún momento inclinándose hacia Carmen Melillan, coordinadora del proyecto, diciendo que alguien le iba a tener que interpretar. Juana terminó diciendo, “Yo sé que Ud. no me entendió, pero yo no tengo la culpa de que Ud. no me entienda... A lo mejor, Uds. tienen la culpa (por no hacer el esfuerzo de aprender)”. La funcionaria respondió que “para poder trabajar juntas, tenemos que entendernos mutuamente”. Juana señaló que eso era precisamente el tema. Juana puso en evidencia que la falta de comprensión va más allá que el idioma (mientras que para la funcionaria ese era el problema central). Las mujeres Mapuche que participaron en esta reunión lo hicieron porque reconocieron que su acceso a la igualdad de oportunidades está limitado de manera diferente que en el caso de las mujeres no Mapuche. Al mismo tiempo, insisten que para ellas, la igualdad es más que “ser lo mismo”. Cuando leyó las demandas en Mapudungun, Juana enfatizó la diferencia de las mujeres Mapuche, indicando que una respuesta justa a esas demandas requiere que ya no se permita que las mujeres no indígenas sigan siendo vistas como la norma, y que se centren en las vivencias y la cosmovisión de las Mapuche y de las otras mujeres indígenas.

Las mujeres Mapuche hacen valer su concepto de diferencia sobre tres vertientes principales, que reflejan la apropiación y subversión del discurso de igualdad de oportunidades. Primero, la discriminación que las mujeres Mapuche sufren es diferente a la que otras mujeres sufren y, a menudo, es cometida por otras mujeres que no son Mapuche. Segundo, las diferencias culturales significan que las relaciones entre los géneros en la sociedad Mapuche no son iguales a las de la sociedad chilena dominante. Y tercero, aun cuando las Mapuche centran su atención en las necesidades e intereses de las mujeres, su lucha principal es aquella del pueblo Mapuche en su totalidad. Juntos, estos factores dificultan que las mujeres Mapuche se reconozcan en el discurso de género del Semam.

Las mujeres Mapuche enfatizan que la discriminación que ellas sufren es distinta a la que sufren otras mujeres. Hablan de discriminación doble y hasta triple: como mujeres, como indígenas y como pobres. E insisten en que existen desigualdades sociales y discriminación entre las mujeres, no sólo entre hombres y mujeres. Hay numerosos ejemplos. Primero, las mujeres Mapuche a menudo no son contratadas para un trabajo donde tendrían que atender al público, porque sus rasgos físicos no coinciden con el ideal de belleza chileno. María Pinda, dirigente de Katriwala en Cerro Navia, explicó en el contexto de hablar sobre el plan PIO:

*Pasa que nuestros hijos se preparan para un trabajo y no se les da esa oportunidad, porque primero le miran: que es muy gordita, que es cabeza negra, no es ojos azules, no es blanquita, no se pinta tanto... Entonces le miran primero si tiene las piernas bonitas, tiene un buen tambembe, y si no, le dicen, "Ya, espere". Queda en la lista, aunque ella sea muy capacitada<sup>9</sup>.*

Segundo, las mujeres Mapuche frecuentemente reciben un tratamiento de calidad inferior en las oficinas municipales y otros servicios públicos. Una dirigente anónima del Cerro Navia dijo que a menudo la tratan con sospecha, como si estuviera tratando de sacar algún provecho en lugar de reclamar los servicios a los que tiene pleno derecho como residente de su comuna. También se quejó de ser atendida sólo después de que otras mujeres "más blancas" fueran atendidas; y en general, de ser vista como un "bicho raro"<sup>10</sup>. Finalmente, las mujeres de clase media y alta emplean a las Mapuche como sirvientas, explotando su trabajo y recurriendo a comentarios racistas como "Mapuchita", o "india sucia" al dirigirse a ellas.

Cuando le pregunté que opinaba del feminismo, Carolina Manque dijo que era una "corriente legítima", pero "también ha habido cierta discriminación o cierta despreocupación de muchos movimientos feministas hacia las mujeres indígenas". Contó una anécdota de su madre, quien había trabajado como sirvienta en casa de una feminista de Santiago que trabaja en una ONG para mujeres. "Era una feminista, pero a ella la trataba de "india de mierda". Le decía eso. Y bueno, siempre le decía, "tú no tienes derechos, no tienes derechos...". Yo decía, "Esta mujer... ¿es feminista?"<sup>11</sup>. Mientras que seguramente no todas las feministas comparten el punto de vista de esta mujer, la anécdota de Carolina demuestra que luchar contra una forma de injusticia no necesariamente conduce a alguien a desarrollar una posición consciente en contra de todas las formas de injusticia. El que las mujeres Mapuche sufran la discriminación de otra manera y a menudo sean discriminadas por otras mujeres, indica que la experiencia fundamental de ciudadanía de todas las mujeres no es la misma: no se les trata como 'iguales' a otras mujeres. Esto, sumado a las diferencias culturales y las metas como pueblo resumidas abajo, también implica que no todas las mujeres comparten los mismos intereses.

<sup>9</sup> Entrevistada en Santiago (3 de noviembre, 2000).

<sup>10</sup> Comentarios hechos durante la entrevista (26 de julio, 2000) y en la "Escuela de Liderazgo para Mujeres y Hombres Dirigentes Mapuches" organizada por la ONG Cedesco (13 de diciembre, 2000).

<sup>11</sup> Manque, trabajadora social, es de Aukiñko Domo, una ONG de y para las mujeres Mapuche. Entrevistada en Temuco (26 de mayo, 2000).

El argumento de que las relaciones de género funcionan de manera diferente dentro del pueblo Mapuche, tiene dos aspectos: la dualidad y la complementariedad. Ambos tienen sus raíces en la cosmovisión religiosa Mapuche, en la cual el ser supremo tiene cuatro aspectos: anciana, anciano, mujer joven, hombre joven. Elisa Avendaño, experta en la cosmovisión Mapuche, explica que el hombre y la mujer siempre aparecen juntos, tomados de la mano<sup>12</sup>. Esto se refleja en la observación de algunos líderes Mapuche en el sentido de que las políticas del gobierno buscan colocarlos en compartimentos (como mujeres, jóvenes, ancianos, etc.), mientras que en realidad la cultura Mapuche es mucho más integradora y se orienta hacia el equilibrio<sup>13</sup>. Además, se dice que los roles de género complementarios entre los Mapuche no necesariamente señalan desigualdades entre hombres y mujeres.

De forma relacionada, las mujeres que argumentan que existe la discriminación hacia la mujer dentro de las organizaciones y la sociedad Mapuche, como en cualquier otra sociedad, a menudo explican su perspectiva en términos de la influencia que la estructura patriarcal occidental ha tenido en los Mapuche, a pesar del alto valor conferido a las mujeres y el mayor equilibrio entre hombres y mujeres reflejado en la cosmovisión Mapuche. Sobre el mismo tema, Carolina Manque sostiene que la infiltración del machismo entre los Mapuche representa "la pérdida de valores y el debilitamiento de nuestras raíces y nuestra cosmovisión"<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Entrevistada en Padre las Casas (2 de agosto, 2000).

<sup>13</sup> Entrevistas con Margarita Cayupil, dirigente de Trawun Mapu en La Granja (11 de septiembre, 2000) y M.P. (26 de septiembre, 2000). Su postura contrasta en alguna medida con la de Ana Llao:

El tema indígena no es un tema vertical, sino que un tema horizontal (que) cruza todos los temas, ya sean temas de mujeres, tema económico. O sea, de todo lo que tenga que ver aquí en el estado esos son cosas que están, y creo que nosotros los Mapuches tenemos que participar en eso. Tenemos que estar siempre como presente en todas esas actividades. Y bueno, si hay que hablar de la mujer tenemos que hablar de las mujeres, y si hay que hablar de la juventud también hablamos de la juventud, y si es que hay que hablar en el tema del adulto mayor... (27 de octubre, 2000).

Y la de María Pinda (3 de noviembre, 2000), respondiendo a mi observación que algunas mujeres Mapuche cuestionan la pertinencia del concepto de género: "De una y otra manera nosotros utilizamos la mujer y el género. Desde luego siendo dueña de casa, teniendo hijos, (estando) en contacto con la naturaleza y teniendo diferentes roles, sí o no, ocupa ese lugar".

<sup>14</sup> En *Memoria: Encuentro Nacional de Mujeres Indígenas* (p.17). Hay otras que sugieren que el ideal de los roles complementarios no resulta en igualdad de oportunidades para las mujeres. Isolda Reuque, una de tres consejeros de confianza en asuntos indígenas

En algunas instancias, las mujeres Mapuche presentan un desafío muy directo a los estereotipos de género chilenos. Una situación muy divulgada fue aquella en que una mujer del Consejo de Todas las Tierras golpeó al antiguo director de Conadi en una reunión en Temuco. Las mujeres han sido asimismo protagonistas en casos más recientes como la ocupación de un edificio del gobierno regional y unas tomas de tierra. En algunas ocasiones se ha acusado a los Mapuche de "usar" a las mujeres porque las normas culturales chilenas indican que no se debe usar la fuerza en contra de ellas. Por ejemplo, Berta Belmar, la ex-Intendente de la Araucanía, manifestó que era lamentable que los Mapuche involucraran a los niños, las mujeres y los ancianos en los conflictos. Las mujeres asociadas con el Consejo de Todas las Tierras respondieron:

*De este modo la intendenta expresa el paternalismo propio de mujeres sin ninguna visión de género, mediatizadas por los hombres. Nosotras, como mujeres Mapuches, no participamos de ese orden patriarcal que construye a las mujeres como seres marcados por la inferioridad, subordinadas y dependientes de los hombres; nos conducimos por nosotras mismas<sup>15</sup>.*

De esta manera las mujeres Mapuche -acusadas con frecuencia por las feministas y los representantes del estado de ser dependientes de los hombres, de no hablar por sí mismas, de no tener conciencia de género, de ser víctimas de un orden cultural primitivo- han puesto este argumento de cabeza, sugiriendo que, en este caso, es la representante principal del estado en la región, ella misma una mujer, quien está analizando la participación de las Mapuche desde una perspectiva patriarcal que restringe los roles aceptables para las mujeres. En este caso, el argumento no es meramente que las mujeres Mapuche no sean iguales, sino que *no son como otras mujeres*.

Finalmente, las cuestiones de género usualmente no son el punto central del activismo de las mujeres Mapuche<sup>16</sup>. Aun cuando las mujeres que entrevisté hablan de diferencias de género o desigualdades, dejan muy en claro que su lucha principal, la razón por la que se organizan, es para lograr la justicia para

---

del Presidente Lagos, explica que a menudo el concepto resulta en el aislamiento de las mujeres dentro de las comunidades. Observa que aunque las mujeres son protagonistas dentro de las comunidades, son pocas las que han logrado salir de la comunidad para desempeñar puestos de liderazgo en el movimiento a más alto nivel (entrevistada en Temuco, 3 de agosto, 2000).

<sup>15</sup> Artículo en *El Austral*, el 20 de enero, 2001.

<sup>16</sup> Esto es particularmente cierto en Santiago. Las mujeres que entrevisté en la araucanía integran el tema de género en sus actividades más a menudo.

todo el pueblo. Además, las mujeres que propugnan el apoyo, el entrenamiento y la organización de las mujeres hacen hincapié en que estas actividades apoyan la lucha Mapuche de un modo más general. Por ejemplo, mientras clarifica que su organización, Aukiñko Domo, no desea "separar" a las mujeres de los hombres, Carolina Manque hace notar que, "en la medida en que las mujeres puedan estar en mejor pie, más valoradas, más reconocidas, va a ser un bien para las mujeres y para el pueblo. Para un pueblo que está oprimido y que necesita levantarse y necesita sacar la voz como pueblo"<sup>17</sup>. Iselde Reuque coincide, "Hay una idea al interior mío que es como ese desafío de decir 'yo soy capaz' ...y yo quiero aportar a este desafío de pueblo por un lado, de mujer por otro, en lo que nosotros queremos llegar: a la autonomía del pueblo Mapuche"<sup>18</sup>. Agrega que el papel fundamental de la mujer en la reproducción de la cultura significa que el apoyo al entrenamiento y la participación de las mujeres es de particular importancia para la defensa del pueblo. Finalmente, cuando Margarita Calfío le preguntó a Elisa Avendaño de qué manera era distinto el discurso de género de las mujeres Mapuche del de las mujeres no Mapuche, ésta respondió:

*... la diferencia principal es que nosotras luchamos como pueblo, tenemos una visión de pueblo. Nosotras planteamos como pueblo que tenemos que ser reconocidos, queremos autonomía, y la autonomía no la vamos a conseguir como mujeres, la vamos a conseguir como pueblo*<sup>19</sup>.

Entender esta "visión de pueblo", que incorpora elementos de "justicia" y "diferencia", es esencial para comprender las actividades de las activistas Mapuche y su frustración con la representación del Sernam de los intereses de género.

Considero esta perspectiva como una contribución teórica importante de parte de las mujeres Mapuche. Se asemeja de alguna forma al "feminismo multiracial" de los Estados Unidos. Una distinción importante, sin embargo, es que la mayoría de las líderes Mapuche no se identifican como feministas, a diferencia de las defensoras del feminismo multiracial. Una segunda diferencia es que Zinn y Dill otorgan un lugar privilegiado a la raza, mientras que para las Mapuche el concepto privilegiado es claramente la etnicidad (o pueblo).

<sup>17</sup> Entrevistada en Temuco (26 de mayo, 2000).

<sup>18</sup> Entrevistada en Temuco (3 de agosto, 2000).

<sup>19</sup> En Revista Liwen.

Las divisiones sociales, las jerarquías y el acceso al poder discutidos por Zinn y Dill ocurren sobre la base de etnicidad (pueblo), así como de raza. De hecho, la 'eticidad' contiene elementos de raza: muchas mujeres Mapuche son distintas de color de piel y forma de cuerpo de la mujer chilena con características más europeas, y sufren de discriminación como consecuencia. Además, el concepto de *lugar* es esencial para comprender la 'visión de pueblo'. Wade (1997) sostiene que en América Latina, los indígenas están ideológicamente situados *por fuera* de la sociedad dominante. Los indígenas son construidos como separados de la sociedad 'moderna' (y por tanto, cuando dejan sus comunidades y emigran a la ciudad, a menudo son construidos como ya no indígenas). Los indígenas pueden asimismo *construirse a sí mismos* por fuera de la sociedad dominante, como en las reivindicaciones que buscan restablecer un territorio autónomo.

El concepto de *lugar* es esencial para entender la 'visión de pueblo' porque las reivindicaciones Mapuche tienen sus raíces en una cosmovisión que lo centraliza. Es más, 'Mapuche' a menudo se traduce como 'gente de la tierra'. Bengoa (1992:135) señala, no obstante, el significado de 'mapu' va más allá de 'tierra': "Mapu es el territorio en que viven los hombres (sic) que forman el pueblo, el linaje o conjunto de linajes emparentados. Mapuche vendría a ser la gente que vive, caza, recorre estos territorios y, por tanto, que ha nacido y es de allí". Y en última instancia, por supuesto, la mayoría de las reivindicaciones Mapuche tienen que ver con la invasión y apropiación del territorio Mapuche.

Al agregar el elemento de lugar a los principios del feminismo multiracial, podemos empezar a comprender la 'visión de pueblo', en que las mujeres Mapuche fundamentan su activismo. De hecho, las observaciones de Zinn y Dill se ven reflejadas en la experiencia de las mujeres Mapuche con el Sernam. La localización social de las mujeres que trabajan en el Sernam (que gozan de educación superior, que no son pobres ni indígenas) les ha dado acceso a posiciones de mayor poder. Como resultado, las mujeres y sus intereses se definen en el discurso del Sernam de tal manera que normalizan y centralizan la experiencia de las mujeres no indígenas, marginalizando las vivencias de las mujeres Mapuche. Aun el PIO2, si bien que incluye la etnicidad en ciertas formas, continúa planteando que existe una experiencia de opresión compartida universalmente por todas las chilenas, lo cual niegan las mujeres Mapuche que participaron en este estudio. La adopción transversal de una "visión de pueblo" por parte del Sernam (análoga, en cierta medida, a la demanda de los movimientos feministas por la incorporación transversal de una perspectiva de género) significaría el reconocimiento de la etnicidad como una de las

matrices principales del poder y de la dominación en la sociedad. En otras palabras, tiene que ver con reconocer los derechos culturales. La ausencia de tal perspectiva en el Sernam hace difícil que las mujeres Mapuche se reconozcan en el discurso y las políticas del Sernam.

Finalmente, Zinn y Dill señalan que mientras siguen siendo restringidas por estas formas variadas de opresión, las mujeres continúan ejerciendo la acción y "creando vidas viables para sí mismas, sus familias y sus comunidades" (27). Esto es evidentemente el caso de las mujeres Mapuche, quienes están motivadas a la acción por la experiencia histórica y personal de la injusticia, su deseo de no dejar que sus niños pierdan su cultura y su pueblo, y la fuerza y emoción que les provoca ser Mapuche.

#### IV. LA DISPUTADA REPRESENTACION DE LAS MUJERES MAPUCHE

En todo caso, muchas mujeres Mapuche optan por interactuar con el Sernam por diversas razones<sup>20</sup>. Cabe señalar que aunque todas las mujeres enfatizaron reivindicaciones de pueblo, incluso para la representación colectiva, el territorio, y la autonomía, las demandas hacia el Sernam son demandas de políticas públicas. Y en este sentido, se enfocan en dos líneas: primero, el reconocimiento de diferencia cultural, y segundo, el acceso a servicios que les han sido restringidos por causa de la discriminación o la pobreza - resultantes de una historia de opresión y colonialismo. Entre las propuestas que la Secretaría Ejecutiva Mujer Mapuche en Temuco presentó a la Ministra del Sernam, Adriana Delpiano, se encuentran: la educación sexual y la planificación familiar interculturales, una clínica intercultural ginecológica móvil, programas interculturales de violencia intrafamiliar, y acceso a subsidios para la compra de tierra para las mujeres jefas de hogar<sup>21</sup>. El acceso al crédito y a la tierra son demandas adicionales de las mujeres Mapuche rurales. En Santiago, entre las propuestas discutidas en la Mesa de Trabajo con Mujeres Mapuches Urbanas están: la creación de una Casa de la Mujer Indígena en Santiago con actividades y programas destinados a las mujeres Mapuche y diseñados por ellas mismas, la creación del Departamento de la Mujer Indígena dentro del Sernam con personal de mujeres Mapuche, la celebración del Día

<sup>20</sup> No obstante, Sernam es sólo uno de los muchos focos de los esfuerzos de las mujeres Mapuche frente al estado. Más aún, una buena cantidad de las actividades de las organizaciones Mapuche no están dirigidas hacia el estado. Más bien, se enfocan en temas culturales, sociales, y económicos dentro del pueblo y/o de la sociedad civil.

<sup>21</sup> Este evento tuvo lugar en el Salón Kolping, Padre las Casas, IX Región (3 de noviembre, 2000).

Internacional de la Mujer Indígena, espacios para que las mujeres indígenas vendan su artesanía (en conjunción con Prodcmu), centros interculturales de cuidado de niños, entre otros<sup>22</sup>.

Además, una tendencia reciente en cuanto a oportunidades de proyectos y financiamiento (en el estado así como en agencias de desarrollo internacional y organizaciones no gubernamentales) es enfocarse en la cuestión de género. Algunas se quejan de esto, diciendo que están siendo "compartimentados" de una manera que no va de acuerdo a la cosmovisión Mapuche. Sin embargo, reconocen que al enfocarse en el género, pueden obtener acceso a recursos importantes para sí mismas así como para sus familias y comunidades. Por último, algunas ven en el Sernam un aliado en potencia que les facilite el acceso a otras partes del estado. Al hablar de las propuestas hechas al Sernam por medio de la Mesa de Trabajo con Mujeres Mapuches Urbanas, Beatriz Painequeo comentó:

*Bueno, no eran muchas tampoco, porque sabemos que el Sernam no da tanto... Entonces la idea es que nos ayuden también a abrir espacios porque para nosotros no es tan fácil abrir espacios en otros servicios públicos... porque en realidad no contamos con los espacios, pero para ellos debería ser un tanto fácil<sup>23</sup>.*

Esto tiene particular interés, porque el propósito institucional del Sernam es precisamente lograr que los distintos ministerios del estado incorporen una perspectiva de género. De esta manera, Beatriz extienden el discurso del Sernam para incluirse a las mujeres Mapuche dentro del grupo de personas con quienes el Sernam tiene una obligación. Reformula el discurso para exigir que los ministerios del estado no sólo carezcan de prejuicios de género, sino que también carezcan de prejuicios en cuanto a la etnicidad.

La documentación de las demandas de las Mapuche en cuanto al género se remonta a foros que ocurrieron durante los años de la dictadura, y muchas líderes Mapuche participaron en los preparativos del Congreso Internacional de la Mujer en Beijing, en 1995. Sin embargo, las demandas y propuestas de las Mapuche rara vez han sido acogidas por el Sernam con algo más que un interés retórico. Hasta la creación del PIO2, la representación dentro del Sernam de las mujeres Mapuche ocurría sobre tres vertientes principales. Primero, las mujeres Mapuche aparecieron en fotos y panfletos, en un esfuerzo

<sup>22</sup> De entrevistas con Beatriz Painequeo (28 de noviembre, 2000), Juana Huenafil (11 de octubre, 2000), y María Hueichaqueo (26 de julio, 2000).

<sup>23</sup> Entrevistada en Santiago (28 de noviembre, 2000).

de reconocer simbólicamente la diversidad de Chile. Segundo, de acuerdo a un mandato de la Ley Indígena, el Sernam creó convenios con Conadi en el ámbito nacional y en la Araucanía. Poca ayuda sustancial ha resultado de estos acuerdos, a no ser por una serie breve de talleres para las mujeres Mapuche en la Araucanía. Y tercero, desde 1999 en la Región Metropolitana (RM) así como en la Araucanía, las organizaciones Mapuche han tenido acceso a subsidios pequeños para proyectos relacionados con el PIO a través del Fondo de Sociedad Civil, diseñado por el Sernam y que recibe fondos del Sernam, Conadi, Prodemu y Fosis<sup>24</sup>.

Las mujeres Mapuche también han iniciado un diálogo con el Sernam y otras agencias del estado. Este se ha abierto al diálogo en algunos casos, aunque, nuevamente, los resultados rara vez han sido sustanciales. Sin embargo, el discurso actual del Sernam en cuanto a las cuestiones indígenas y la diversidad parece ser más prometedor, y algunas mujeres Mapuche tienen la esperanza de que esta nueva "apertura" tenga como resultado políticas y programas más apropiados para las mujeres Mapuche. Esta sección hace un resumen de cuatro esfuerzos recientes de las Mapuche porque el Sernam represente sus intereses. El primer caso demuestra la ausencia total de los asuntos indígenas en el discurso de los primeros años del Sernam. Los tres casos que siguen destacan el enfoque aditivo a la etnicidad que rige en el discurso actual del Sernam.

## 1 . Mesa Rural: propuestas sin un plan

Las mujeres rurales e indígenas no fueron mencionadas en ningún lugar en el PIO1. En respuesta a esto, los grupos representantes de estas mujeres hicieron una petición al Sernam para que formara un comité en 1995 (la Mesa Rural) para crear el "Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres Rurales". El Sernam estuvo de acuerdo, pero el documento resultante (1997) se publicó no como un plan, sino como "Propuestas para Políticas de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres Rurales". Además, a diferencia del PIO, estas propuestas no fueron adoptadas como parte de la plataforma presidencial. Asimismo, las cuestiones específicas que las mujeres urbanas indígenas enfrentan (más de la mitad de las mujeres indígenas del país) no fueron tratadas en ninguno de los dos planes<sup>25</sup>.

Hoy, ha habido un cambio en el Sernam, desde la desatención total de los

<sup>24</sup> El Fondo existió antes del 1999, pero fue en ese año que Conadi fue invitada a colaborar, y parte del financiamiento fue extendido hacia las mujeres indígenas.

<sup>25</sup> Más aún, la Mesa Rural efectivamente se desarmó después de que se escribieron las propuestas. Sólo recién se re-estableció.

asuntos de las mujeres indígenas a una visión aditiva de ellos. Se mencionan a las mujeres indígenas en varias partes del nuevo Plan, pero casi exclusivamente en términos de ser un "grupo marginal". Se conceptualiza la etnicidad como una barrera más que hace aún más difícil para las mujeres el acceso a los recursos y servicios. Aunque sea un aspecto de las afirmaciones de las mujeres Mapuche, el Sernam no ha hecho ningún esfuerzo por crear líneas de acción que partan de la perspectiva de las mujeres Mapuche. Como resultado, sus afirmaciones de diferencia se quedan sin respuesta. Como los casos siguientes demuestran, el Sernam ha adoptado un enfoque aditivo de la etnicidad, en vez de reconocerla como uno de los vectores principales de la identidad, del poder y de la dominación en la sociedad chilena, que crea diferencias en las perspectivas de las mujeres, y en su acceso a los recursos y la toma de decisiones.

## 2. Evaluaciones del primer Plan de Igualdad de Oportunidades: la anti-solución aditiva

Quizá en respuesta a la crítica de las mujeres rurales e indígenas así como de las pobladoras, el Sernam invitó a grupos de mujeres representantes de diversos sectores de la sociedad a participar en la evaluación del PIO1, previamente a la creación del PIO2. Las mujeres Mapuche en Santiago así como en la Araucanía participaron en estas evaluaciones y, particularmente en la Araucanía, contribuyeron con propuestas muy específicas al proceso. Pero el PIO2 se compone de objetivos generales y "lineamientos", en lugar de las acciones de política específicas que fueron delineadas en el PIO1. Como resultado, muy pocas de las propuestas específicas de las mujeres aparecieron en realidad en el plan. Las Mapuche se quedaron nuevamente con la sensación de que todo el tiempo y la energía que habían invertido para que el Sernam reconociera sus asuntos específicos, habían sido en vano.

De acuerdo con diversas versiones, el proceso de evaluación en Santiago fue particularmente tenso<sup>26</sup>. Las participantes Mapuche protestaron porque sólo se les había incluido en la evaluación y porque muchas aún desconocían la existencia del plan. Además, los organizadores les hicieron preguntas como, "¿Cuál es la realidad de ser una mujer Mapuche en la ciudad?", a lo cual ya habían respondido en varias ocasiones. Las mujeres también sintieron que el Sernam se acercaba a ellas con propuestas ya hechas sólo para recibir su aprobación, así es que decidieron que entregarían propuestas pero sin la ayuda del Sernam<sup>27</sup>. De acuerdo a un funcionario anónimo del Sernam-RM, algunas

<sup>26</sup> Fue un proceso de varias etapas que duró dos meses, en el cual los distintos sectores generaron sus propias evaluaciones y propuestas. Todos se reunieron al final en un "cabildo" para aprobar el documento final que sería entregado al nivel nacional.

<sup>27</sup> Entrevista con Margarita Cayupil, en Santiago (11 de septiembre, 2000).

de las mujeres Mapuche interrumpieron el evento final, diciendo que no estaban representadas en las propuestas. Se quejó de que las mujeres Mapuche eran inmaduras en cuestiones de organización y comentó: "Incluirlas o no incluirlas, igual me van a agredir". Parece que este funcionario del Semam esperaba que las mujeres Mapuche se contentaran simplemente con la invitación, en lugar de hacer valer su frustración y diferencia.

Las mujeres Mapuche que asistieron a la evaluación en la Araucanía también se quejaron de no haber sido incluidas antes de la evaluación. Sin embargo, emitieron una serie de propuestas concretas, las cuales, según la entonces Directora Regional Erica López, fueron enviadas después a la oficina nacional. El PIO2 es un tanto más prometedor que el PIO1. Se menciona la etnicidad en 15 de sus 147 lineamientos (en 14 de 31 objetivos). Sin embargo, de acuerdo con López a las propuestas específicas enviadas por las mujeres Mapuche en la Araucanía no fueron incluidas en el PIO2.

Quizás más importante, la mayoría de las referencias a las mujeres indígenas en el PIO2 mencionan que su acceso (junto con el de otros grupos marginales) a recursos y programas particulares necesita mejorarse. Mientras que esto es cierto, al no mover las experiencias de las mujeres Mapuche de la periferia al centro, el PIO2 continúa propugnando un discurso de género exclusivista. Esto es evidente en los pasajes de "Cultura de Igualdad" analizados anteriormente. Además, mientras que el PIO2 se refiere a los "pueblos originarios" y a la "eticidad" en términos generales, nunca menciona específicamente quiénes son estos pueblos: Mapuche, Aymara, Rapa Nui, etc. Más allá, en la introducción del PIO2 se asevera que aumentar las oportunidades de participación asegurará que las necesidades particulares de las mujeres, "en especial aquellas en situación de mayor desventaja debido a su inserción social, su procedencia étnica, su edad y la distancia geográfica de los centros urbanos", se satisfagan, y agrega que "de esta manera, se garantiza que los objetivos y lineamientos propuestos sean apropiados a los contextos regionales y comunales y a las necesidades diferenciadas de los distintos grupos de mujeres". En una extraña omisión, no obstante, las mujeres indígenas no son mencionadas en absoluto en el Capítulo Tercero del PIO2, titulado "Participación en las Estructuras de Poder y en la Adopción de Decisiones". El lineamiento 2.3 expresa la necesidad de "Incentivar la asociatividad y la acción política de las mujeres más distantes de los centros de decisión social, económica, cultural y geográfica", que se podría interpretar como una inclusión de las mujeres indígenas, pero no hay ninguna mención de las barreras específicas que éstas enfrentan al tratar de obtener acceso a dicha participación.

En general, mientras que el PIO2 agrega la identidad en puntos claves, falta la incorporación transversal de la etnicidad como una "división social y estructura de poder básicas" que tiene como resultado desigualdades y diferencias entre las mujeres<sup>28</sup>. Se presenta la igualdad de género como fundamento de una sociedad más democrática, pero las maneras en que las mujeres chilenas no indígenas son cómplices en la opresión de las mujeres Mapuche, no son consideradas como una desigualdad que el Sernam tiene la obligación de eliminar. Tampoco hay un reconocimiento en el PIO2 de que las mujeres Mapuche no desean ser iguales en el sentido de "ser como las otras" chilenas. Uno de los deberes del Sernam es asegurar que Conadi incorpore una perspectiva de género en todas sus políticas dirigidas a los indígenas, pero en ningún lugar en el PIO2 el Sernam asume la responsabilidad de asegurar que las políticas que recomienda no tengan prejuicios étnicos, o para el caso, que todos los demás ministerios asuman el impacto de sus políticas no sólo sobre las mujeres, sino sobre las indígenas en particular.

La inclusión en el discurso escrito del Sernam les da a las mujeres Mapuche una especie de ancla desde donde hacer demandas al Sernam, y fue el resultado de su insistencia (así como de las mujeres rurales y pobladoras) de que no todas las mujeres experimentan los mismos derechos esenciales y no comparten los mismos intereses. Pero dado que no hay iniciativas específicas delineadas en el PIO2, la probabilidad de que las mujeres Mapuche vean sus intereses representados será por lo menos en parte una función de la buena voluntad de los funcionarios estatales particulares en cada caso. A menos que se reconozca que la etnicidad es un aspecto central de la identidad y un vector principal por el que se distribuye el poder en la sociedad (incluso entre las mujeres) -y no solamente una barrera adicional que limita a algunas mujeres- el enfoque del Sernam marginalizará por siempre a las mujeres Mapuche dentro del mito de una ciudadana chilena monolítica.

### **3. Mesa de Trabajo con Mujeres Mapuches Urbanas: la confusión del discurso del Sernam**

En Santiago, las mujeres Mapuche (de la Comisión de Indígenas Urbanas) solicitó que la oficina nacional del Sernam creara una Mesa de Trabajo con Mujeres Mapuches Urbanas. El Sernam accedió y se llevaron a cabo cuatro reuniones, comenzando el 24 de mayo de 2000. Documentos internos del Sernam muestran un entendimiento bastante sensible, aunque desigual, de la

<sup>28</sup> La necesidad para una aproximación transversal se refleja en la evaluación de PIO1 de las mujeres Mapuche en la Araucanía. Notaron la "inexistencia de políticas de igualdad para mujeres Mapuche que recojan reales necesidades y expectativas" (Matte, 1999).

importancia de mejorar la representación de las mujeres Mapuche. En "Minuta. Mujeres Indígenas Urbanas", el Semam reconoce que tiene el mandato de "erradicar todas las formas de discriminación". También observa el reconocimiento por parte del estado de que "una verdadera democracia sólo es posible en la medida en que cada grupo y persona se sienta parte y representada por las diversas políticas públicas que el estado incorpora a su gestión". Como resultado de esta creencia está el mandato presidencial de que el gobierno, en todos sus sectores "diseña una agenda programática, que integre los saberes y conocimientos propios de las culturas ancestrales". Esta referencia a las 'culturas ancestrales' es ofensiva, no obstante, ya que implica que los indígenas constituyen el *pasado* de lo que ahora es Chile.

Aun así, este documento fija retos a corto, mediano y largo plazo en el trabajo del Semam con las mujeres Mapuche, entre ellos: "Incorporarlas como grupo de beneficiarias en las regiones en las que corresponda; visualizarlas dentro de la gestión y servicios que los programas ofrecen a la comunidad nivel regional". Este segundo reto parece apuntar a lo necesario: que el Semam incorpore, transversalmente, una "visión de pueblo".

Un resultado positivo de esta Mesa fue la celebración del Día Internacional de las Mujeres Indígenas<sup>29</sup>. Esto fue considerado una victoria importante por muchas de las participantes. En el evento, Adriana Delpiano habló francamente de las dificultades que el Semam tiene al enfrentar sin equivocación las cuestiones de las mujeres Mapuche: tratar de entender en qué parte esas cuestiones coinciden con las de otras mujeres y de qué maneras difieren es un reto fundamental para el Semam<sup>30</sup>. Aun así, su intervención puso al descubierto muchos de los problemas del discurso oficial del estado frente a los pueblos originarios. Dijo repetidas veces que los diálogos entre el movimiento Mapuche y el estado que estaban tomando lugar eran una cuestión de cómo Chile puede incorporar la "riqueza indígena" que existe dentro del país. Las mujeres de ambas regiones, entre ellas la profesora de trabajo social Hilda Llanquino señala que reconocer la diversidad en Chile es una verdadera necesidad: "Que el otro, aunque no hable su idioma, ... aunque no se vista igual, tiene sentimientos, es una persona"<sup>31</sup>. Pero el discurso oficial chileno frente a los Mapuche parece prosperar sobre la cuestión de la diversidad, mientras que minimiza las reivindicaciones históricas y los derechos culturales. Esto también refleja el

<sup>29</sup> Este evento tuvo lugar en el edificio de Bienes Nacionales, Santiago (5 de septiembre, 2000).

<sup>30</sup> Es, de hecho, difícil que los/las forasteros/as lleguen a entender esto. Pero igualmente difícil en comprender, por qué el Semam no ha incorporado a algunas profesionales Mapuche en sus equipos de planificación y de diseño de programas.

<sup>31</sup> Entrevistada en Temuco (23 de mayo, 2000).

enfoque aditivo: añadir a los Mapuche al imaginario nacional hace el mundo más rico para todos. Por su parte, Isolde Reuque vincula la diversidad a los derechos culturales, y sostiene que reconocer la diversidad supone reconocer "la especificidad de un pueblo con valores, con cuestionamientos propios" pero asimismo e idealmente comprendería a largo plazo una economía administrada por ellos mismos, territorio, autonomía y respeto a la propiedad intelectual<sup>32</sup>.

Delpiano también declaró que Chile sería otro país si reconociera su identidad mestiza como lo hacen muchos países latinoamericanos. Reconocer el mestizaje, señaló, nos hace reconocer una identidad compartida, y por tanto, la cuestión del mestizaje es tan importante como la de los pueblos originarios, y a ella le gustaría ver que la Conadi se ocupara de esto. Los chilenos no indígenas seguramente se beneficiarían de una introspección seria de su identidad y genealogía<sup>33</sup>. Pero el discurso del mestizaje ha sido usado por muchos países latinoamericanos para negar el derecho a la *diferencia* afirmado por los pueblos indígenas. Tal vez no era esa la intención de Delpiano, pero al reclamar una identidad compartida, el discurso del mestizaje puede ser muy pernicioso cuando los pueblos indígenas están tratando de hacer reivindicaciones basadas en las injusticias históricas y la diferencia cultural.

La voluntad del Sernam de dialogar con las mujeres Mapuche es un paso en la dirección correcta. Y es evidente que el activismo de las mujeres Mapuche ha llevado al Sernam a considerar la diversidad. Pero reconocer la diversidad no es suficiente como respuesta a las demandas para derechos arraigados en la diferencia cultural.

#### 4. Secretaría Ejecutiva Mujer Mapuche: la 'venta' de programas sociales

Mientras que el Sernam-RM se resiste a tratar las demandas de las mujeres Mapuche<sup>34</sup>, el Sernam-IX ha mostrado recientemente mayor voluntad para iniciar soluciones. Erica López, directora del Sernam-IX hasta enero de

<sup>32</sup> Entrevistada en Temuco (3 de agosto, 2000).

<sup>33</sup> Aylwin (1998) sostiene que hay una creencia generalizada entre los chilenos que la suya es una sociedad racialmente homogénea de origen europeo. Hay una negación casi completa del mestizaje entre los individuos chilenos (casi nadie se llama a sí mismo 'mestizo'), y la única incorporación de la gente indígena en el auto-imaginario colectivo es la glorificación del bravo Mapuche que derrotó a los españoles en una época pasada.

<sup>34</sup> Por ejemplo, según una funcionaria de Sernam-nacional, se transfirió la responsabilidad para la Mesa con Mujeres Urbanas a Sernam-RM en octubre de 2000, pero aún no habían convocado ninguna reunión cuando salí de Chile en enero de 2001.

2002<sup>35</sup>, reconoce que las medidas para responder a las necesidades de las mujeres Mapuche deberían haberse adoptado mucho antes. Agrega, empero, que las oficinas regionales están severamente limitadas para adecuar sus programas a las necesidades regionales. Las decisiones en cuanto a programas y presupuestos se toman en forma muy centralizada. En el último tiempo, sin embargo, el Sernam-IX ha demostrado más voluntad política para responder a las demandas de las mujeres Mapuche. En 2000, se contrató a Karin Treulen, una asesora Mapuche. Ella estaba a cargo de organizar la "Secretaría Ejecutiva Mujer Mapuche", un grupo de profesores universitarios, trabajadores de las ONG, empleados del gobierno y miembros de las organizaciones sociales de las mujeres Mapuche. El objetivo de la secretaria era crear una lista de propuestas que se integrarían al plan de desarrollo regional y formarían la base para el Plan Regional de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres Mapuches. Las propuestas se entregaron a Delpiano en una ceremonia formal el 3 de noviembre de 2000. El proceso de desarrollo de las propuestas fue muy participativo, integrando a los cuatro grupos mencionados anteriormente.

Una de las formas en que las agencias estatales responden a las demandas de los Mapuche es tratar de "venderles" programas que ya existían o que ya estaban planeados, como respuestas a las demandas de los Mapuche. Un ejemplo de esto ocurrió cuando Delpiano anunció que durante este evento su política principal sería la creación de dos centros de violencia intrafamiliar en la Araucanía, uno de ellos de fácil acceso para las Mapuche. No se trata de si los centros eran necesarios o deseados, sino de que la estrategia del Sernam parece ser: "¿Qué tenemos que más o menos encaje con sus demandas?" Los funcionarios del Sernam explican que es difícil incorporar las propuestas porque los presupuestos anuales se determinan con un año de anticipación. La debilidad de este argumento es evidente cuando consideramos que las demandas de las mujeres Mapuche y las propuestas han existido en forma escrita desde antes del 1995. También se interpreta esta estrategia como un intento de imponer discursos y prioridades que no siempre reflejan la realidad o las prioridades de las mujeres Mapuche. Otra vez, se suma a las Mapuche a programas ya existentes.

De todas formas el hecho de que el Sernam *haya* respondido a las demandas de las mujeres Mapuche al iniciar este proceso, no puede pasarse por alto. Karin Treulen, por otra parte, a menudo expresa su frustración de que sus numerosos deberes no le permiten dedicar más tiempo a las cuestiones de las Mapuche. La buena voluntad de López y Treulen demuestran que el Estado

<sup>35</sup> En enero de 2002, después del término de mi trabajo de campo, López fue reemplazada por una mujer Mapuche, Rosa Rapiman.

no es un actor monolítico. Es más probable que se atienda a las demandas de las mujeres Mapuche cuando existen actores comprensivos dentro del estado. Esa buena voluntad apenas es aparente en la Región Metropolitana (RM) y es desigual en el ámbito nacional.

Sin embargo, el Sernam respaldó su promesa de palabra a las mujeres Mapuche en la Araucanía al firmar un acuerdo en el ámbito nacional con Conadi que designa 50 millones de pesos (aproximadamente \$100,000 EE.UU.) para el desarrollo productivo, desarrollo integral para las mujeres con tierra, salud intercultural, violencia intrafamiliar y capacitación para el liderazgo, entre otras iniciativas (El Austral, 23 de marzo, 2001). Mientras que este esfuerzo es un gesto considerable hacia el cambio en la relación entre el Sernam y las mujeres Mapuche, 50 millones de pesos, o menos de 10 dólares por beneficiario futuro, indica que los presupuestos del Sernam y la Conadi son extremadamente limitados, pero también refleja la falta de prioridad que el estado confiere a las mujeres Mapuche.

Estos cuatro casos demuestran que aunque el Sernam ha comenzado a reconocer la necesidad de representar a las mujeres Mapuche, su estrategia central ha sido un enfoque aditivo que no reconoce las aseveraciones de diferencia cultural. Asuntos como las maneras en que algunas mujeres están implicadas en la discriminación sufrida por otras, posibles diferencias culturales en las relaciones de género, o la necesidad para programas interculturales arraigados en la perspectiva de las mujeres Mapuches, no figuran en la agenda del Sernam.

## V. EL SERNAM EN EL CONTEXTO DEL ESTADO EN SU TOTALIDAD

La posición de las mujeres Mapuche, ubicada firmemente dentro del movimiento Mapuche, pero capaz de usar, reformular y rearticular el discurso de la igualdad de oportunidades, constituye un reto a la manera en que el Sernam representa los intereses de las mujeres. No obstante, como ha sido demostrado en este trabajo, el Sernam no reconoce la etnicidad como "una división social básica, una estructura de poder" que descarta la existencia de intereses universales de las mujeres. Como resultado, pese a los esfuerzos de las Mapuche, ellas continúan siendo marginalizadas y sus demandas, en su mayor parte, insatisfechas.

El discurso y las acciones del Sernam sólo pueden ser comprendidos dentro del contexto del estado en su totalidad. El estado chileno bajo el Presidente Lagos ha demostrado mayor voluntad que la administración del ex-Presidente Frei para buscar soluciones a las demandas Mapuches y para incorporar la diversidad como un valor en programas y políticas. Los ejemplos incluyen las "16 medidas" anunciadas por Lagos como respuesta al reporte que hicieron público el Grupo de Trabajo para los Pueblos Indígenas, en el ámbito nacional, y la Mesa de Trabajo Interministerial de Incorporación de Pueblos Indígenas, coordinada por Mideplan.

De todas formas, el estado se muestra reticente a tratar reivindicaciones más sustantivas, tales como territorio, autonomía y hasta la representación política colectiva. Tales reivindicaciones constituyen un reto a las metas interconectadas del estado dentro de la esfera económica (fortalecer la posición de Chile en el mercado mundial) e ideológica (mantener una identidad nacional chilena unitaria). La estrategia estatal correspondiente tiene tres aspectos. Primero, las reivindicaciones radicales se definen como ilegítimas (territorio autónomo, representación colectiva) o ilegales (tomas de tierra). Segundo, los programas que constituyen un reto menor a las metas nacionales (tales como programas interculturales de salud o educación) reciben financiamiento y mucha publicidad. Y tercero, la lucha Mapuche se enmarca no como reivindicaciones históricas sino como problemas socioeconómicos que pueden ser fácilmente erradicados por medio de soluciones orientadas hacia el desarrollo y que se centran en programas de subsidio de acceso a la tierra, educación y capacitación<sup>36</sup>. Finalmente, el Estado responde favorablemente sólo a aquellas demandas que caben dentro de su paradigma de identidad y desarrollo nacional. Carolina Manque protesta la injusticia de esta estrategia:

*El Estado chileno tiene una deuda histórica con nuestro pueblo, por habernos arrebatado, por la fuerza de la muerte y de las armas, nuestro territorio e independencia. Es obvio que todas las políticas públicas que genere hacia la población Mapuche, van a actuar frente a los "efectos" de un Estado de colonialismo: la pobreza, el analfabetismo, la falta de oportunidades económicas, educativas, etc., pero siempre pensándonos como sector vulnerable y pobre. ...En la actual situación de opresión y colonialismo desde el Estado chileno hacia nuestro pueblo Mapuche, la vía de las políticas públicas hasta hoy, como las leyes, han servido para buscar "el integracionismo" o la dependencia. Ahora, frente al tema de*

<sup>36</sup> Aún cuando existen, se critican muchos programas porque tienen poco financiamiento y no incorporan la participación de los beneficiarios Mapuche de una manera efectiva.

*las políticas públicas y mujeres Mapuche, como un segmento social doble o triplemente discriminado ¿qué rol tendrá el Estado?*<sup>37</sup>

Cuando las demandas Mapuches *son* incorporadas como parte de la política pública, no es la injusticia histórica o la diferencia cultural que el estado reconoce. Más bien, como apunta Manque, las políticas destinadas a los pueblos indígenas se vinculan a la superación de la pobreza y la "vulnerabilidad". La respuesta del Sernam a las aseveraciones de las mujeres Mapuche encaja dentro del patrón global del Estado. Tomar la etnicidad, no sólo como un concepto vago de "diversidad", sino también como una relación fundamental e histórica que ha dado como resultado la depredación de la sociedad/cultura/nación Mapuche, así como la discriminación de hoy en día y el menosprecio de la cultura Mapuche, significaría un cambio radical en la manera en que el Sernam, el Estado, y la nación misma están organizados. Significaría el reconocimiento de los derechos culturales de los pueblos indígenas como parte del régimen de la ciudadanía, que actualmente se basa en los derechos individuales universales.

## VI. CONCLUSION: LA CIUDADANIA, LA DIFERENCIA, Y EL ACTIVISMO DE LAS MUJERES MAPUCHE

¿Qué importancia tiene en este contexto el reto frente al discurso de género promulgado por el estado? ¿Hay cabida dentro de las interacciones de las mujeres Mapuche con el Estado para la expresión de una política de diversidad y justicia, crítica y de oposición? Mientras que guardan la esperanza, las líderes Mapuche están conscientes y cada vez desafían más al Sernam (y a otros ministerios) por no respaldar su discurso con la acción concreta. Algunas mantienen una postura de mayor oposición, como es evidente en la interpelación de Berta Belmar, del CTT. Y algunas cuestionan del todo el dictar formalmente demandas frente al estado o participar en reuniones para desarrollar propuestas en conjunción con el estado. Sostienen que la solución al conflicto Mapuche no recae en políticas públicas; las demandas de las mujeres Mapuche forman parte de reivindicaciones más amplias sobre un conflicto histórico que es poco probable que se resuelva por medio de más fondos para programas de educación multicultural o salud intercultural. La formación de un movimiento fuerte que se centre en las reivindicaciones históricas es por tanto más importante que negociar con el estado. Carolina Manque, por ejemplo, afirma que en el contexto del estado descrito

<sup>37</sup> Correspondencia electrónica con la autora (24 de noviembre, 2000).

anteriormente, establecer un movimiento fuerte de mujeres Mapuche que les otorgue poderes mientras luchan por la justicia para el pueblo, es de mayor importancia<sup>38</sup>.

Otras coinciden en que fortalecer el movimiento es esencial, y luchan por encontrar maneras de trabajar por el cambio continuo dentro y fuera de su relación con el estado. María Hueichaqueo, presidenta de Taiñ Adkimn en La Pintana, explicó que en una reunión de la Mesa de Trabajo con Mujeres Mapuches Urbanas, se empezó a preocupar por la falta de unidad de perspectivas entre las participantes Mapuche. Opina que esto facilita que el Sernam evite tratar las reivindicaciones más importantes de las mujeres al recurrir a los intereses específicos de mujeres particulares, tales como las microempresarias. Explica la estrategia que concibieron para evitar que esto suceda otra vez:

*Hicimos un pequeño cuestionamiento, nos cuestionamos nosotras mismas. Yo les dije, "¿saben qué chiquillas?, yo creo que aquí estamos mal. O sea, si tu estás hablando una cuestión, yo estoy hablando de la otra, mi hermana habla de otra cosa, yo creo que no estamos en la misma reunión". Y bueno ahí nos sentamos y conversamos. Conversamos y dijimos éstas son nuestras falencias, aquí estamos fallando fuerte, aquí vamos bien ya. ...Las falencias mejorémoslas y elaboremos un programa en conjunto. ...Hagámoslo nosotros, no que lo haga el Sernam. ...O sea nos vamos a juntar antes en la misma reunión con el Estado y después de la reunión... porque la idea es ir mejorando nosotros como dirigentes, no bajándonos el perfil. No diciendo a todo sí, sí, sí, de lo que el Estado nos está diciendo o nos está ofreciendo. Porque en definitiva siempre van a ser migajas. Siempre van a ser migajas. O sea, 40 millones en el tema salud intercultural para mí es una risa. O 15 millones en educación intercultural bilingüe también para mí es una risa. ...Es una miseria y nosotros eso es lo que tenemos que decirle al Estado chileno: "Aquí hay una deuda histórica..."<sup>39</sup>.*

Los enfoques que buscan fortalecer el movimiento tienen mayores probabilidades de éxito para lograr metas frente al estado. Sin embargo, a

<sup>38</sup> Ibid.

<sup>39</sup> Entrevistada en Santiago (26 de julio, 2000).

menos que decidan tomar una postura de completa oposición al estado y correr el riesgo de convertirse en irrelevantes, continúa el riesgo de ser apropiados o absorbidos.

Las mujeres Mapuche han logrado cambios importantes en la manera que el Semam aborda el tema de género. Están limitadas, no obstante, por la renuencia del Semam de incorporar una "visión de pueblo" que examine de manera constante las prioridades e intereses diferenciados de las Mapuche, así como por el contexto general del estado, dentro del cual lograr el reconocimiento de los derechos culturales es extremadamente difícil<sup>40</sup>. Aun así, el reto único que presentan al discurso de género promulgado por el estado, así como su habilidad de sostener actividades fuera de su relación con el estado, indica posibilidades para el crecimiento de una política crítica sobre la diferencia cultural y las injusticias históricas, que pudiera expandir el concepto de la ciudadanía para que incluya a los derechos culturales.

<sup>40</sup> Algunas reconocen que les limitan también la falta de capacitación y de claridad de metas y demandas. Como resultado, se confunden a veces las demandas cotidianas con las reivindicaciones. Más aún, la falta de recursos económicos confronta a muchas organizaciones Mapuche y a muchos de sus miembros, y resulta que a menudo la prioridad es cómo tener comida en la casa, y no cómo desarrollar estrategias para enfrentar al Estado.

## BIBLIOGRAFIA

- Alvarez, Sonia, *Engendering Democracy in Brazil: Women's Movements in Transition Politics*. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- Alvarez, Sonia, et al., "Introduction: The Cultural and the Political in Latin American Social Movements", in *Cultures of Politics/Politics of Cultures: Re-visioning Latin American Social Movements*. Sonia Alvarez, et al., eds. Boulder: Westview Press, 1998.
- Aylwin, José, "Indigenous People's Rights in Chile: Progresses and Contradictions in a Context of Economic Globalization". Paper presented at the Canadian Association for Latin American and Caribbean Studies XXVIII Congress. March 19-21, 1998. Fundación Rehue webpage: <http://www.xs4all.nl/~rebue/>
- Barios de Clungara, Domitila (with Moema Viezzer) (1978) *Let me speak!: Testimony of Domitila, a woman of the Bolivian mines*. London: Stage 1.
- Bengoa, José. "Mujer, tradición y shamanismo: relato de una machi Mapuche", en *Proposiciones*, N° 21, pp.132-155, 1992.
- Calfio, Margarita (1997) "La autonomía no la vamos a conseguir como mujeres, la vamos a conseguir como pueblo": Entrevista a Elisa Avendaño, dirigente de la Coordinadora de Mujeres de Instituciones y Organizaciones Sociales Mapuche", en *LIWEN*. (4): 104-112.
- Collins, Patricia Hill (1991) *Black Feminist Thought: Knowledge, Consciousness, and the Politics of Empowerment*. New York: Routledge, Chapman, and Hall.
- Coordinadora de Mujeres de Organizaciones e Instituciones Mapuches (1995) *Memoria. Encuentro Nacional de Mujeres Indígenas*. Temuco: Coordinadora de Mujeres Mapuches.
- Das, Veena (1995) *Critical Events: An Anthropological Perspective on Contemporary India*. Delhi: Oxford University Press.
- El Diario Austral. *Mujeres mapuches indignadas con intendenta* [en línea]: Available on Nuke Mapu. [Consulta: January 20, 2001] <<http://Linux.soc.uu.se/Mapuche/news/austral010120c.html>>
- \_\_\_\_\_, *Sernam y Conadi apoyan a mujeres mapuches*. [en línea]: Available on Nuke Mapu. [Consulta: March 23, 2001] <<http://Linux.soc.uu.se/Mapuche/news/austral010323.html>>
- Franceschet, Susan, (forthcoming). "Women in Politics in Post-Transitional Democracies: the Chilean Case" *International Feminist Journal of Politics*, 3 (2), 2001.
- Hall, Stuart (1996) (1986) "Gramsci's relevance for the study of race and ethnicity", in Stuart Hall: *Critical Dialogues in Cultural Studies*. David Morley and Kuan-Hsing Chen, eds. New York: Routledge.
- Jelin, Elizabeth (1996) "Women, Gender, and Human Rights", in *Constructing Democracy: Human Rights, Citizenship, and Society in Latin America*. Elizabeth Jelin and Eric Hershberg, eds. Boulder: Westview Press.
- Matte Casanova, Janette (1999) *Balance Regional de Políticas de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 1994-1999*. Temuco: Semam IX Región.
- Molyneux, Maxine (2000) "Twentieth-Century State Formations in Latin America", in *Hidden Histories of Gender and the State in Latin America*. Elizabeth Dore and Maxine Molyneux, eds. Durham: Duke University Press.
- Pringle, Rosemary and Sophie Watson (1998) "'Women's Interests' and the Post-Structuralist State". in *Feminism and Politics*. Anne Phillips, ed. Oxford University Press.
- Stavenhagen, Rodolfo (1996) "Indigenous Rights: Some Conceptual Problems", in *Constructing Democracy: Human Rights, Citizenship, and Society in Latin America*. Elizabeth Jelin and Eric Hershberg, eds. Boulder: Westview Press.
- Stembach, Nancy Saporta, et al. (1992) "Feminisms in Latin America: From Bogotá to San Bernardo", in *Signs*. 17(2): 393-435.

- Schild, Verónica. (1994) "Recasting 'Popular' Movements: Gender and Political Learning in Neighborhood Organizations in Chile", in *Latin American Perspectives*. 21(2): 59-80.
- \_\_\_\_\_ (1998) "New Subjects of Rights? Women's Movements and the Construction of Citizenship in the 'New Democracies'", in *Cultures of Politics/Politics of Cultures: Re-visioning Latin American Social Movements*. Sonia Alvarez, et al., eds. Boulder: Westview Press.
- Sernam. 1996. Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres: 1994-1999. Santiago: Sernam.
- \_\_\_\_\_ (1997) Propuestas de Políticas de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres Rurales. Santiago: Sernam.
- \_\_\_\_\_ (2000) Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres. Lineamientos Generales. 2000-2010. Santiago: Sernam.
- \_\_\_\_\_ (2000?) "Minuta. Mujeres Indígenas Urbanas". Departamento de Coordinación Intersectorial, Sector Rural. Internal Document.
- Sernam-RM. (1999) Balance y Proyecciones. Plan de Igualdad de Oportunidades 2000-2010. Santiago: Sernam-RM.
- Valdés, Teresa and Marisa Weinstein. 1993. *Mujeres que Sueñan: las organizaciones de pobladoras en Chile 1973-1990*. Santiago: FLACSO-Chile.
- Valenzuela, María Elena (1998) "Women and the Democratization Process in Chile", in *Women and Democracy: Latin America and Central and Eastern Europe*. Jane Jaquette and Sharon Wolchik, eds. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Wade, Peter (1997) *Race and Ethnicity in Latin America*. Chicago: Pluto Press.
- Waylen, Georgina (1996) "Democratization, Feminism, and the State in Chile: the Establishment of SERNAM", in *Women and the State: International Perspectives*. S. Rai and G. Leivesley, eds. Taylor and Francis.
- Weinstein, Marisa (1997) *Políticas de equidad de género y participación de las mujeres*. Santiago: FLACSO-Chile (Nueva Serie Flacso).
- Zinn, Maxine Baca and Bonnie Thornton Dill (2000) (1997) "Theorizing Difference from Multiracial Feminism", in *Gender Through the Prism of Difference*, Second Edition. M. Baca Zinn, P. Hondangneua-Sotelo and M. Messner, eds. Boston: Allyn and Bacon.

# CONCILIACION FAMILIA Y TRABAJO: UNA MIRADA DE GÉNERO A LAS CONDICIONES ESTRUCTURANTES

Catalina Céspedes Rahal\*

La problemática de conciliación familia y trabajo desde una perspectiva de género, revela la interrelación entre el espacio público y el privado, y cómo esto es vivido cotidianamente por las personas. Ambas son esferas centrales para la producción y reproducción de la vida social, y son interdependientes en su funcionamiento. Es decir, el cambio en un factor interviniente en el mundo familiar o en el laboral, tiene repercusiones sociales y subjetivas, que en una dinámica de interrelaciones, van creando una forma de ser social, y a su vez entregando valoraciones y sentidos específicos a los sujetos que en ellas se desenvuelven.

Asimismo, la forma en que se ordena la familia y el trabajo en un momento histórico determinado, está influida tanto por las condiciones estructurales como las valoraciones subjetivas. Nancy Chodorow hace un aporte sustancial al respecto, al explicar cómo un orden de género particular (la exaltación de la maternidad en una familia patriarcal) es el sostén de las economías industriales capitalistas (Nancy Chodorow: 1980).

A pesar de lo anterior, al hablar de conciliación familia y trabajo, implícitamente está la idea que se necesita hacer converger dos mundos, dos lógicas que en sí parecen distintas e incluso contradictorias. Las exigencias del ámbito laboral se relacionan con la racionalidad, la eficiencia, la impersonalidad, el rol, el status, elementos que determinan la posición de los sujetos en la estructura socio- económica. Por su parte, el hogar reclama por emotividad, efectividad, la aceptación íntegra de la persona, el tiempo ocio. El trabajo se convierte en el eje articulador de la sociedad, es el parámetro que define la integración/ exclusión social; la familia, en cambio, en el lugar donde las personas se protegen de un mundo que no reconoce caras.

Entonces, ¿por qué debiera ser una problemática a tratar la conciliación entre estos dos mundos?, ¿es necesario entender la compatibilidad de ámbitos que se muestran aparentemente contradictorios? ¿por qué no analizar separadamente cada una de estas dimensiones sociales y así ahorrarse los problemas que implica su interconexión?, ¿para quién es un tema la

\* Socióloga, investigadora FLACSO-Chile.

## conciliación entre demandas del trabajo remunerado y la familia?

La división sexual del trabajo de las sociedades modernas<sup>1</sup>, permite que estas realidades se desarrollen sin aparente contradicción gracias a cada ámbito se le asigna un sujeto/a distinto/a: un ámbito de acción (trabajo productivo) en manos del hombre, y mujer encargada del trabajo que demanda la reproducción social.

La temática de conciliación aparece en circunstancias históricas determinadas y se relaciona con cambios tanto estructurales como intersubjetivos. Uno de los cambios más relevante entornos a este fenómeno es la creciente incorporación de las mujeres al mercado laboral. La temática acerca de la compatibilidad entre el mundo laboral y familiar no tendría sentido si los roles denominados tradicionales de género siguieran invariables, y por ende, las mujeres continuarán exclusivamente desarrollando su vida alrededor de las tareas domésticas y el cuidado y crianza de los hijos, labores que sí implican trabajo pero que no tienen valor en el mercado.

Se han producido cambios importantes en el trabajo de las mujeres. Su tasa de participación en la fuerza de trabajo en Chile se ha incrementado de un 31,7% en 1990 a un 35,0% en 2000. Las tasas de mujeres empleadas en las franjas de edad consideradas reproductivas (entre 25 y 34 años) ha crecido en el país de un 46,9% en 1990 a un 49,1% en el 2000<sup>2</sup>.

Entre los factores con mayor incidencia en la participación de las mujeres se encuentra el nivel de escolaridad alcanzada. La tasa de participación económica femenina es mayor en la medida que aumentan los años de estudios. Para el 2000 la tasa de participación de las mujeres con 13 y 15 años de estudios era de 48,8, en el mismo año las mujeres con 19 años de estudio y más presentan una tasa de 81,9 (INE Encuesta Nacional de Empleo). La incorporación de la mujer al mercado laboral, a parte de cumplir con las metas de equidad de género, tiene una influencia directa en disminuir la proporción de hogares

<sup>1</sup> Acerca del concepto "división sexual del trabajo" ver Lagarde, Marcela (1990) "El trabajo" en Lamas, M. *Cautiverios de mujeres: madresposas, monjas, putas, presas y locas*; México: Facultad de Filosofía y Letras, Colegio de Posgrado, UNAM, Chodorow, Nancy (1980) "Maternidad, dominio y capitalismo", en Einsenstein, Zillah (comp.) *Patriarcado capitalista y feminismo socialista*. México: Siglo XXI. Benería, Lourdes (1984) *Reproducción, producción y división sexual del trabajo*. Santo Domingo: Ediciones CIPAF. De Barbieri, M. Teresita (1996) "Los ámbitos de acción de las mujeres". en Henríquez, Narda (ed) *Enerucijadas del saber. Los estudios de género en las ciencias sociales*. Perú: PUCP.

<sup>2</sup> SERNAM y INE. *Estadística para una nuevo siglo. Mujeres Chilenas, 2001*.

que se ubican bajo la línea de pobreza o para mejorar el ingreso de los hogares entre otras cosas.

Estos cambios en la composición del mercado laboral femenino (creciente incorporación de la mujeres al mundo del trabajo y con cada vez mayores niveles de instrucción), es una realidad en nuestro país, sin embargo la segregación y discriminación del trabajo femenino no se ha modificado considerablemente. La desigualdad de ingresos entre hombres y mujeres tiene una doble cara: por un lado en la discriminación del empleo, es decir existe un menor acceso a aquellos puestos de trabajo que tienen mejores remuneraciones; y a través de la discriminación de ingresos, que se refiere a menos remuneraciones por el mismo trabajo. Las mujeres en Chile para el año 1998 ganan 68,2% de lo que ganan los hombres.

Las ocupaciones que concentran mayor cantidad de mujeres tienden a ser desvalorizadas. Este aspecto es central en la segregación sexual del trabajo, ya que el problema no es sólo que los hombres y mujeres realicen actividades diferentes, sino que esta separación genera valoraciones distintas, que no son intrínsecas a la ocupación sino que encarnan la desigual valoración del trabajo de hombres y mujeres en general (Todaro y otras: 1999).

Esto se expresa en datos: la participación femenina según rama de actividad económica, es preeminente en los "Servicios sociales, comunales y personales" con un 46,1% de las mujeres ocupadas en el año 2000. El comercio agrega un 25%. La fuerza laboral femenina que está en la rama de Transportes, Almacenamiento y comunicaciones creció de un 2,7 a 3,3%.

Se han realizado estudios que muestran que el mundo laboral acentúa la distribución impar de las tareas. Mercado (2000) plantea que la el horario de trabajo de las mujeres no considera la realidad familiar de ésta. Por lo mismo, disminuyen sus oportunidades laborales, educacionales y de participación social. A la vez, se priva a los hombres de la gratificación que implica acompañar a los hijos en su crianza, desarrollo y educación, siendo su función paternal reducida a su calidad de proveedor, que no siempre logra cumplir. Para esta autora, la mujer en la actualidad, para no verse sobrepasada necesita que el mercado laboral, resguarde sus derechos laborales y que se entreguen espacios para que los hombres puedan asumir una mayor participación en la vida familiar.

La eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer en el código laboral, consiste en reconocer que toda norma, que aunque podría comprender

a ambos sexos, sólo rige para uno de ellos. El resguardo de la maternidad, por ejemplo, debiera ser considerado por el mundo laboral, tanto para hombres como para mujeres.

Una de las razones más importantes que se argumenta para explicar por qué se prefiere contratar a hombres radica en la consideración de los costos laborales. Entre ellos las licencias por enfermedades del hijo menor de dos años son casi exclusivas de las mujeres, aun cuando la ley permite solicitarlas a ambos sexos. Así lo demuestra la encuesta realizada por el Departamento de Estudios Dirección del Trabajo, donde el total de las licencias por esta razón son pedidas por mujeres<sup>3</sup>. En este sentido, la conciliación impide el correcto desempeño laboral de la mano de obra femenina anclándose en la percepción de los empleadores las dificultades de las mujeres para responder armónicamente a las demandas del trabajo remunerado y del no remunerado reproduciendo la discriminación de género en el mundo laboral.

Es decir, la mayoría de las veces la incorporación de la mujeres al mercado del trabajo se ve dificultada porque éstas no pueden compartir con otros (pareja, familiares, amigos, Estado) las responsabilidades domésticas y el cuidado y crianza de los hijos. Ellas se ven en la necesidad de postergar, amoldar o de desplazar el desarrollo profesional en pos de la vida familiar. En este sentido, el desarrollo laboral femenino se entrelaza más fuertemente con el mundo doméstico que en el caso de los hombres.

A su vez, actualmente se puede apreciar una creciente precarización de la mano de obra femenina, resultante de la globalización. Muchos de los cambios en el mercado laboral femenino se deben a dicha globalización, - tales como la terciarización de la economía, el aumento de la flexibilidad laboral, entre otras. El modelo económico que requería una estructura familiar patriarcal para su funcionamiento (un varón padre proveedor y una mujer a cargo de las responsabilidades familiares) se ha visto modificado en sus fundamentos, generando en muchos casos un desacoplamiento entre la vida pública y privada de las personas.

La flexibilización (interna y externa) del mundo del trabajo producto de la globalización económica y la incorporación de la mujer al mercado del trabajo, entre otras cosas, han generado un nuevo contexto social que reestructura la sociedad chilena tanto en un plano público como privado (el trabajo y la familia) que llama a las mujeres a incorporarse al mercado laboral. Se producen

<sup>3</sup> Espinosa, Malva y Damianovic, Ninaska Encuesta Laboral, Informe de resultados, ENCLA 1999, Santiago Chile 2000.

nuevas realidades sociales que no se insertan en el entramado social dado que el funcionamiento de nuestra sociedad no responde a este nuevo orden estructural y simbólico.

Un estudio importante de rescatar es aquel que se refiere a la flexibilización como una nueva forma de reproducción de la división sexual del trabajo. Para Ximena Díaz "tradicionalmente se ha inducido a las mujeres a buscar espacios laborales que les permitan mayores márgenes de flexibilidad para conciliar vida laboral y vida personal. Hoy el trabajo flexible, ofrece a las mujeres opciones de articulación de las responsabilidades domésticas y las actividades remuneradas. Se conjugan en el mercado la oferta de empleos precarios, atípicos, flexibles que nacen con las nuevas formas de organización del trabajo, con la demanda de parte de las mujeres de trabajos que les faciliten el cumplimiento tanto del trabajo doméstico y familiar como del trabajo remunerado. El costo para las mujeres es desprotección de la seguridad social, no reconocimiento de su condición de trabajadora, escaso o casi nulo trabajo en equipo"<sup>4</sup>.

Esto en vez de ir en pos de la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres, reproduce la discriminación que han sufrido las mujeres en el mercado laboral y que perjudica en especial a las mujeres de escasos recursos. El tiempo que se puede dedicar a las tareas domésticas varía según la estructura de tiempo laboral que presenten las mujeres. Los mecanismos o arreglos a los cuales pueden llegar varían de acuerdo con el tiempo que les demande la otra esfera de la vida.

Desde otra mirada, distintos autores han señalado que el problema de conciliar familia y trabajo recae en las mujeres porque no se comparten las responsabilidades familiares al interior del hogar. Las relaciones de poder al interior de la familia que establecen obligaciones diferenciadas para hombres y mujeres, dejan a éstas con la mayoría de las responsabilidades del mundo del hogar, llevando a las mujeres a realizar la mayor cantidad de trabajo (Almeras Nieto 1997, Jelin 1996, Daniela Sharim y Uca Silva, 1999 Nieto, 1999). Para Teresa Valdés (1999) un modelo de familia igualitario, que intente disolver la división sexual del trabajo, es decir, donde tanto hombres como mujeres sean proveedores y reproductores, ambos puedan trabajar, se ocupen de las tareas domésticas, y ambos se preocupen de la reproducción y crianza; se hace perentorio para la descarga de las actividades tradicionalmente asociadas al

<sup>4</sup> Díaz, X. Familia y Trabajo: distribución del tiempo y relaciones de género, en Informe Final: Seminario-Taller Conciliación Familia y Trabajo, desde una perspectiva de género, SERNAM FLACSO- Chile 2000.

género femenino, y para que los hombres adquieran nociones acerca de su nuevo rol en las responsabilidades familiares.

Esta disparidad entre las responsabilidades familiares se debe según Jelin (1996) a que la familia es un sistema social de relaciones de poder que se divide en su interior en subsistemas construidos a partir del nacimiento de los hijos: subsistema de pareja, paternal y fraterno. Su crecimiento y adaptación dependen de la articulación de los sentidos, aspiraciones y procesos de maduración de sus miembros y de las reglas familiares y sociales, las que se establecen dinámicamente (PNUD, 1998). Las reglas que se definen dentro del ámbito familiar y la forma en que se definen dependen del poder que cada miembro tenga y el subsistema en que se desarrolle.

Hay datos actuales acerca de la problemática de conciliación en Chile en términos de uso del tiempo<sup>5</sup>. En la descripción de las actividades que realizan los hombres durante el día, se observa que en la mañana, comienzan usando una hora en lavarse y comer; una hora y media en trasladarse; trabajan entre 10 y 12 horas. Se trasladan de vuelta a la casa en otra hora, atienden a sus hijos en una hora, ven televisión casi tres y duermen otras seis horas. En las mujeres es similar pero hay que agregar un promedio de 3 ó 4 horas de actividades domésticas: hacer el asco, preparar alimentos y compras.

La cotidianeidad reafirma que las tareas domésticas son asumidas por las mujeres y dedican hasta 7 veces más de tiempo que los hombres al cuidado de los niños, aseo, preparación de comidas y hacer las compras.

Este estudio establece que en general, las estrategias generales desarrolladas al interior de las familias, respecto de su organización cuando la mujer trabaja fuera del hogar, no cuestionan la distribución de responsabilidades familiares y domésticas, sino que son estrategias adaptativas, lo solucionan con la doble jornada femenina, y en segundo término con la búsqueda de apoyo doméstico, remunerado o no, donde una mujer reemplaza a otra.

Las condiciones de posibilidad estructurales determinan de una u otra manera las opciones de conciliación de las mujeres. Los arreglos se realizan en base a una realidad, que puede ser aprehendida desde bases de datos secundarias de información cuantitativas. La caracterización de la situación de las mujeres considerando la conciliación, permite inferir qué mecanismos son más

<sup>5</sup> Encuesta SERNAM sobre el uso del tiempo aplicada en Stgo. Hombres y mujeres con empleo remunerado. (mayo 98. SUR prof.: Dariela Sharim y Uca Silva).

proclives de ser usados en ciertas circunstancias, y los costos de la conciliación asociados.

Concretamente, la conciliación desde una perspectiva de género, tiene una serie de factores estructurales involucrados: la existencia de hijos, de pareja, el nivel de educación de las mujeres, el ingreso del hogar, los servicios con que cuentan para responde a las demandas del mundo familiar, entre otros.

La observación se realizará a dos grupos<sup>6</sup>, por un lado las mujeres que no se integran al mercado laboral por problemas de domesticidad (incluye los quehaceres del hogar y no tener con quien dejar los hijos) y aquellas que están trabajando remuneradamente. Para el primer grupo, se evaluará la diferencia que existente con hombres, por zona geográfica, estado civil, tipo de familia<sup>7</sup> y el quintil de ingreso autónomo nacional<sup>8</sup>. En el caso de las mujeres que trabajan remuneradamente se verá la estructura laboral del tiempo<sup>9</sup>, el tipo de servicios internos<sup>10</sup> que ocupan y quintil de ingreso autónomo nacional al que pertenecen.

<sup>6</sup> Para la creación y observación de estos grupos, se utilizará la encuesta CASEN 98. La manipulación de datos y creación de variables se realizó mediante el programa estadístico SPSS.

<sup>7</sup> La tipología de hogares que se construye para los fines de este estudio, se refiere a la existencia o no de hijo y de la existencia o no de pareja. Parece central este punto principalmente considerando que una de las tareas de conciliación demandan más tiempo es la crianza, veremos durante todo el análisis este tipo de hogares con respecto a la existencia o no de hijos y a la existencia o no de pareja.

<sup>8</sup> Quintil Nacional Autónomo: Cada quintil corresponde al 20% de los hogares nacionales ordenados en forma ascendente de acuerdo al ingreso per cápita autónomo del hogar.

<sup>9</sup> Estructura laboral tiempo considera, tipos de empleo principal (permanente, temporal, a plazo fijo y por tarea o servicio) y tipo de jornada (sólo diurna, sólo nocturna y rotativa o turnos), correspondientes a las preguntas 13<sup>a</sup> y 13b respectivamente de la encuesta CASEN 98.

<sup>10</sup> Se llamarán servicios internos a la existencia de bienes que ayudan a realizar tareas domésticas, esto significa concretamente tener: refrigerador, lavadora automática, microondas y/o auto.

## I. MUJERES QUE NO CONCILIAN POR PROBLEMAS DE DOMESTICIDAD

De acuerdo a los datos de la encuesta CASEN 98, las razones que dan las personas para no buscar trabajo se ven claramente diferenciadas según sexo.

**Tabla N°1. Razones para no buscar trabajo, según sexo**

| Por qué no busco trabajo?      | Hombres | Mujeres | Total |
|--------------------------------|---------|---------|-------|
| Quehaceres del hogar           |         | 50,37   | 34,90 |
| No tiene con quien dejar niños |         | 4,40    | 3,05  |
| Estudiante                     | 60,96   | 26,37   | 37,00 |
| Jubilado/a                     | 18,53   | 8,79    | 11,78 |
| Resto de categorías            | 12,11   | 5,91    | 7,82  |
| Total                          | 100     | 100     | 100   |

El 54,77% de las mujeres que no buscó trabajo declaran que se debe a los quehaceres del hogar y al cuidado de los niños. Desde lo que ellas declaran, su incorporación al mundo del trabajo se ve fuertemente disminuida por las demandas del mundo familiar. El rol tradicional de amas de casa imposibilita que la mayoría de ellas se vuelquen al mundo del trabajo remunerado. En estas casillas significativamente no se encuentra ningún hombre. Ellos, por el contrario, se podría pensar que su rol tradicional de proveedor los hace argumentar que no buscan trabajo porque están invirtiendo en conseguir una mejor inserción laboral en el futuro (60% de ellos declaran que no buscan trabajo porque estudian). La construcción social de la diferencia sexual entrega roles diferenciados para hombres y mujeres que se traducen en una menor posibilidad de acceder a la autonomía económica la población femenina, es decir, no poder conciliar implica su exclusión del mundo laboral para las mujeres<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> La agrupación de las categorías *tareas domésticas y cuidado y crianza de los hijos* se denominará *domesticidad*.

**Tabla N°2. Razones para no buscar trabajo según quintil de ingreso autónomo nacional por sexo**

| Sexo          | Quintil | Domesticidad | Enfermedad | Estudios | Jubilado/a | Resto de razones |
|---------------|---------|--------------|------------|----------|------------|------------------|
| <b>Mujer</b>  | I       | 61,02        | 5,90       | 24,09    | 2,32       | 6,67             |
|               | II      | 59,23        | 4,38       | 24,12    | 6,88       | 5,39             |
|               | III     | 54,28        | 4,35       | 23,65    | 12,44      | 5,29             |
|               | IV      | 49,76        | 3,02       | 29,46    | 11,86      | 5,90             |
|               | V       | 41,87        | 1,50       | 34,75    | 15,61      | 6,28             |
| <b>Hombre</b> | I       |              | 15,02      | 57,84    | 7,19       | 19,94            |
|               | II      |              | 10,40      | 58,59    | 18,31      | 12,70            |
|               | III     |              | 6,24       | 58,81    | 24,85      | 10,09            |
|               | IV      |              | 4,14       | 63,59    | 24,35      | 7,92             |
|               | V       |              | 2,22       | 68,96    | 23,07      | 5,74             |

Se puede observar que las mujeres de mayores ingresos apelan cada vez menos al mundo familiar para no buscar trabajo y más al ser estudiantes. Aunque la tendencia es clara, a medida que aumenta el nivel de ingresos por quintiles el porcentaje de mujeres que no buscó trabajo por los quehaceres del hogar y el cuidado de los niños va disminuyendo (20 puntos porcentuales), para todos los quintiles las mujeres presentan su porcentaje mayoritario en estas categorías.

Según estos datos, la posibilidad de buscar trabajo se ve obstaculizada por las tareas domésticas y el cuidado de los niños en mayor medida para las mujeres de menores ingresos. Es decir, el orden de género que otorga el rol de amas de casa a las mujeres está más fuertemente arraigado en los sectores de escasos recursos. Esto implica que las mujeres pertenecientes a hogares de bajos ingresos tienen menos posibilidades de incorporarse al mundo laboral, producto principalmente de los bajos niveles de educacionales que presentan. La diferencia entre las mujeres del primer quintil con las del último es de 10 puntos porcentuales. Asimismo, tanto las valoraciones subjetivas como las condiciones de posibilidad estructurales, avalan en mayor medida que las mujeres no busquen trabajo por ser estudiantes en los sectores de mayor nivel de ingreso.

En el caso de los hombres cabe destacar que la razón enfermedad va disminuyendo a medida que aumenta el nivel de ingreso, y la categoría estudiantes va aumentando.

**Tabla N° 3. Razones para no buscar trabajo según zona geográfica de ubicación**

| Zona   | Porque no buscó trabajo   | Hombre        | Mujer         |
|--------|---------------------------|---------------|---------------|
| Urbano | Domesticidad              |               | 52,72         |
|        | Enfermedad crónica/inval. | 6,62          | 3,86          |
|        | Estudiante                | 63,16         | 27,74         |
|        | Resto de categorías       | 30,23         | 15,88         |
|        | <b>Total</b>              | <b>100,00</b> | <b>100,00</b> |
| Rural  | Domesticidad              |               | 65,80         |
|        | Enfermedad crónica/inval. | 18,40         | 5,61          |
|        | Estudiante                | 48,60         | 19,64         |
|        | Resto de categorías       | 32,99         | 8,94          |
|        | <b>Total</b>              | <b>100,00</b> | <b>100,00</b> |

De acuerdo a las zonas en que ubican las personas, el orden de género tradicional se hace mucho más presente en el área rural. Las mujeres no salen al mundo del trabajo remunerado por razones de la domesticidad cerca de un 20% más en las zonas rurales que en las urbanas. Esto se puede deber a dos razones: que las mujeres no quieran salir de la casa en mayor medida en la ruralidad que en la urbanidad por falta de oportunidades, o porque está dentro del imaginario social rural más fuertemente que en el urbano la idea que las mujeres no deben trabajar porque tienen que hacerse cargo de las tareas domésticas y el cuidado y crianza de los hijos. Sin embargo las diferencias son extremadamente significativas como las mujeres declaran que es la domesticidad aquello que no las deja salir al mercado del trabajo.

**Tabla N°4. Razones para no trabajar según estado civil y sexo**

| Sexo   | Estado civil | Domesticidad | Enfermedad | Estudios | Jubilado/a | Resto de razones |
|--------|--------------|--------------|------------|----------|------------|------------------|
| Mujer  | Casada       | 88.34        | 2.88       | 0.93     | 3.54       | 4.31             |
|        | Conviviente  | 85.32        | 3.28       | 2.32     | 2.39       | 6.68             |
|        | Anulada      | 38.73        | 3.85       | 11.44    | 38.69      | 7.30             |
|        | Viuda        | 29.26        | 8.08       | 0.28     | 54.88      | 7.50             |
|        | Soltera      | 14.48        | 4.25       | 71.47    | 2.89       | 6.92             |
| Hombre | Casado       |              | 16.41      | 0.91     | 67.19      | 15.50            |
|        | Conviviente  |              | 22.60      | 4.01     | 41.46      | 31.93            |
|        | Anulado      |              | 29.31      | 42.46    |            | 28.23            |
|        | Viudo        |              | 16.30      | 0.49     | 70.90      | 12.31            |
|        | Soltero      |              | 5.10       | 83.60    | 1.12       | 10.18            |

De esta tabla se desprende claramente que las mujeres que tienen pareja (legal o no) tienen los porcentajes más altos en las razones domésticas para no buscar trabajo. Los porcentajes disminuyen para las separadas y más considerablemente para las anuladas (38,7%). En el caso de las mujeres solteras la razón principal para no buscar trabajo es el estudio. Las mujeres anuladas que no están trabajando están jubiladas primeramente antes de apelar a razones de la domesticidad. Esto se debería a que el estado de anulación deja en desprotección social a las mujeres obligándolas a salir al mercado laboral. Por el contrario, parece más legítimo no trabajar por razones de domesticidad en aquellos casos en que está con pareja, es el porcentaje más alto encontrado durante este análisis. Esto hace pensar que el imaginario social y su estructura empuja más fuertemente a salir al mercado laboral a las mujeres cuando están "solas" que cuando tienen pareja. ¿Qué pasa con los hijos?

El tipo de familias ocupada para el análisis no responde al frecuentemente utilizado. De acuerdo a lo estudiado, se optó por dar prioridad a la existencia o no de pareja y de hijos como criterios. Las categorías son: unipersonal, nuclear (pareja c hijos), pareja sin hijos (se incluyen los hogares que tiene otros parientes o no parientes), sin pareja con hijos (incluyen los hogares que tiene otros parientes o no parientes), sin pareja y sin hijos (se incluyen los hogares que tiene otros parientes o no parientes) y nuclear acompañado (se incluyen los hogares que tiene otros parientes o no parientes).

**Tabla N°5: Razones para no buscar trabajo según tipo de hogares por sexo**

| Sexo          | Tipo de hogares     | Domesticidad | Enfermedad | Estudios | Jubilado/a | Resto de razones |
|---------------|---------------------|--------------|------------|----------|------------|------------------|
| <b>Hombre</b> | Unipersonal         |              | 18.72      | 7.68     | 58.91      | 14.69            |
|               | Nuclear*            |              | 4.40       | 77.20    | 9.06       | 9.35             |
|               | Pareja s/hijos      |              | 15.16      | 9.51     | 64.54      | 10.79            |
|               | S/pareja c/hijos    |              | 10.75      | 63.62    | 10.78      | 14.85            |
|               | S/pareja s/hijos    |              | 12.59      | 44.21    | 19.71      | 23.48            |
|               | Nuclear acompañados |              | 11.16      | 51.66    | 22.32      | 14.86            |
| <b>Mujer</b>  | Unipersonal         | 20.08        | 10.22      | 0.82     | 59.74      | 9.13             |
|               | Nuclear             | 60.24        | 2.02       | 32.82    | 0.82       | 4.11             |
|               | Pareja s/hijos      | 66.51        | 6.95       | 4.99     | 13.69      | 7.85             |
|               | S/pareja c/hijos    | 40.18        | 6.24       | 27.94    | 17.71      | 7.94             |
|               | S/pareja s/hijos    | 30.86        | 8.22       | 20.30    | 31.61      | 9.01             |
|               | Nuclear acompañados | 58.70        | 4.68       | 23.14    | 6.88       | 6.60             |

Esta tabla parece particularmente interesante, las mujeres que no trabajan y que señalan como razón las tareas que demanda el mundo doméstico, pertenecen principalmente a hogares donde no hay hijos. La categoría "con pareja y sin hijos" corresponde a los hogares que pueden tener otro tipo de pariente o alguien externo viviendo con ellos, pero no tienen hijos. En este tipo de hogares la razón principal de las mujeres para no buscar trabajo es la domesticidad a diferencia de los hogares de mujeres que no tienen pareja pero si tienen hijos, aquí sólo el 40% de las mujeres señala que no trabaja por razones domésticas. Esta es una de las pocas casillas en que se ha encontrado que las mujeres que no trabajan remuneradamente no se presenten en mayoría. Se refuerza la idea que es la pareja y no la existencia de hijos aquello que impulsa más a las mujeres a declarar razones domésticas para no buscar trabajo.

En el caso de los hombres de hogares nucleares (con pareja y con hijos solos) la razón principal para no trabajar es el estudio (77%), lo mismo ocurre en aquellos hogares donde hay hijos pero no pareja. La legitimidad de declarar que están estudiando radica en que el estudio asegura que los varones cumplan en mayor medida su rol de proveedores en el futuro, es una inversión.

Hasta aquí se puede decir, que la domesticidad es uno de los factores que ellas declaran que más dificulta la incorporación de las mujeres al mundo del trabajo remunerado. Encontramos diferencias por quintiles de ingresos, por estado civil, por tipo de hogar y zona. De esta manera, se puede hipotetizar que son los beneficios a los que pueden acceder las mujeres de mayores ingresos, de no tener pareja y vivir en las en las urbes, disminuye el problema de la domesticidad para integrarse al mercado del trabajo. Las limitaciones de ingreso al mercado laboral se deberían principalmente cuando las mujeres asumen diada mujer/esposa o conviviente más que la tradicional mujer/madre.

Buscando correlaciones más fuertes y significativas, se creó una variable que contuviera a las mujeres que no podían trabajar por razones de estudios y de domesticidad. Al hacer un cruce de esta variable con estado civil, se visualiza más claramente la relación antes encontrada.

**Tabla N° 6: Razones para no trabajar de las mujeres según estado civil**

| Estado civil      | Domesticidad | Estudio    |
|-------------------|--------------|------------|
| Casada            | 72.80        | 2.40       |
| Conviviente       | 12.13        | 0.96       |
| Anulada           | 0.07         | 0.09       |
| Separada legal    | 2.01         | 0.24       |
| Separada de hecho | 1.29         | 0.10       |
| Viuda             | 1.86         | 0.02       |
| Soltero(a)        | 9.79         | 96.18      |
| Sin dato          | 0.05         |            |
| <b>Total</b>      | <b>100</b>   | <b>100</b> |

Las mujeres que tienen pareja se refieren a las tareas domésticas y cuidado de los hijos para argumentar que no tiene trabajo, aquellas que están solteras apelan al estudio, en ambos casos esto se demuestra con porcentajes sobre el 70%. En consecuencia hay un cambio en el orden de género según los datos, las razones para no buscar empleo no se relacionan con el número de hijos sino con la presencia o ausencia de pareja. En caso contrario, las mujeres atribuyen su no incorporación al mundo remunerado al estudio.

En definitiva respecto del grupo que no se incorpora al mercado del trabajo por razones de la domesticidad está cruzada y se acentúa en el caso de las mujeres de bajos ingresos, y que tienen pareja (por sobre tener hijos). En estos casos, el orden tradicional de género que atribuye tareas diferenciadas al interior de la esfera doméstica y pública, opera con más fuerza. Que se haya puesto ahora el énfasis en estar con pareja por sobre tener hijos para no trabajar por razones de la domesticidad, habla de la relación de poder entre hombres y mujeres donde las segundas quedan en una situación de subordinación. Asimismo, los requerimientos de sobrevivencia han hecho que las mujeres se incorporen al mercado del trabajo cuando tienen hijos. Al desaparecer la relación de poder, la posibilidad de demanda económica por la incorporación de las mujeres al mercado laboral adquiere legitimidad social.

## II. MUJERES QUE CONCILIAN

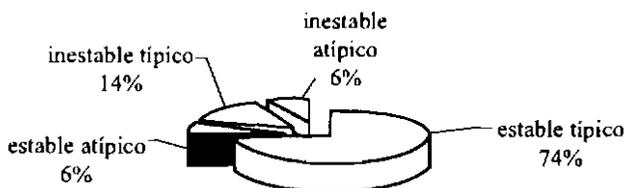
### 1. Estructura laboral del tiempo

Uno de los elementos más importantes para conciliar es el tiempo disponible. Por lo general las mujeres tienden a trabajar menos de 48 horas<sup>12</sup>. Asimismo, es más fácil conciliar con horarios de trabajo más flexibles, sin embargo como veremos aquellas mujeres que están accediendo a trabajos con estas características son aquellas que tienen niveles de ingresos más bajos.

Si se definen distintos tipos de trabajos según su estructura temporal podemos encontrar: trabajos estables típicos (es una jornada laboral diurna y el tipo de empleo permanente), estables atípicos (jornada laboral nocturna o rotativa y tipo de empleo permanente), inestables típicos (tipo de empleo temporal o por tareas con jornada diurna) e inestables atípicos (jornada nocturna o rotativa y de carácter temporal o por tareas).

De acuerdo a las categorías anteriores, la mayoría de las mujeres que trabajan tienen una estructura del tiempo laboral estable típica.

**Gráfico N° 1. Mujeres ocupadas según estructura laboral del tiempo**



Sin duda, que la mayor parte de las mujeres que se insertan en el mercado laboral lo hacen con una estructura del tiempo de sus trabajos diurna y estable. En este sentido, el acceso a un trabajo puede ser un impulso para salir del hogar, los costos de conciliar se aminoran en la medida que se asegura un ingreso permanente al hogar. El 14% de mujeres que tiene un trabajo también es diurno pero sin estabilidad, habría que comparar si este porcentaje ha

<sup>12</sup> Al respecto ver Ximena Díaz "Familia y Trabajo: distribución del tiempo y relaciones de género". En: *Conciliación trabajo y familia* 2001 por publicar

aumentado en el tiempo, para ver si las mujeres se están incorporando ahora con esta estructura de tiempo más que antes. Esto hablaría de la flexibilidad laboral de las mujeres y la forma en se incorporan como variable de ajuste en el economía.

**Tabla N°7. Mujeres trabajadoras según estructura del tiempo laboral por quintil de ingreso autónomo nacional**

| Estructura del tiempo laboral | I             | II         | III        | IV         | V          |
|-------------------------------|---------------|------------|------------|------------|------------|
| Estable típico                | 52,960        | 60,329     | 70,106     | 77,487     | 85,254     |
| Estable atípico               | 3,325         | 5,751      | 7,208      | 7,287      | 5,525      |
| Inestable típico              | <b>33,362</b> | 24,940     | 15,218     | 10,048     | 4,668      |
| Inestable atípico             | 10,353        | 8,979      | 7,468      | 5,178      | 4,553      |
| <b>Total</b>                  | <b>100</b>    | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b> |

Sin embargo, son las mujeres de menores ingresos quienes se han visto en la necesidad de conciliar ingresando al mercado laboral ocasionalmente. Como se observa en la tabla, a mayor nivel de ingreso más mujeres trabajan estable y típicamente, a diferencia de aquellas que tienen menos ingresos. De la misma forma, a media que disminuye el nivel de ingreso, aumenta el porcentaje de mujeres que acceden a trabajos inestables.

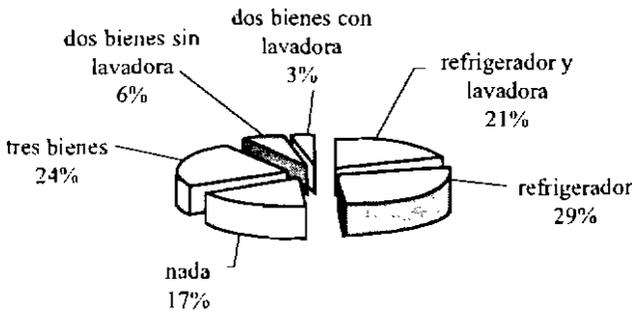
Esto puede estar mostrando una inercia del sistema, las mujeres de mayores ingresos tienen más educación, y por tanto acceso a mayor estabilidad laboral. En este sentido, los costos de la globalización los acarrearán fundamentalmente las mujeres de escasos recursos, la flexibilización del mercado laboral entrega posibilidades de incorporación de las mujeres a este mercado, pero con costos de conciliación más altos. La estructura social no está pensada para que las mujeres accedan a servicios a cualquier hora, la posibilidad de llegar a arreglos estables se minimiza aumentando los costos de conciliar.

## 2. Servicios internos

Ya que no hay información secundaria acerca de los servicios externos que requieren las mujeres para conciliar la vida familiar con el mundo laboral, se incorporó al estudio aquello que denominamos "servicios internos". Estos consisten en una serie de bienes que permiten disminuir la carga de trabajo del mundo familiar. Dentro de éstos se encuentran: lavadora, refrigerador, microondas y auto para servicios particulares. La nomenclatura creada a la luz de los datos de la encuesta CASEN 98 es la siguiente: *no tener ningún servicio interno, sólo refrigerador, refrigerador y lavadora, tener tres de bienes, dos bienes sin lavadora y dos servicios con lavadora.*

La razón de esta diferenciación se debe a que la presencia de refrigerador es considerable en los hogares. Por su parte la existencia de microondas y auto es relativamente baja. Además, en términos de tiempo dedicados a las tareas del hogar se sabe que la mayor parte se relaciona con la preparación de alimentos y el aseo del hogar, en este sentido la lavadora tiene una preponderancia para esta problemática. Los artefactos domésticos han adquirido una creciente importancia para descargar a las mujeres de las tareas domésticas. El tiempo que sin ellos se ocupa en responder a las demandas del hogar aumenta considerablemente, especialmente en el caso de no existir lavadora y refrigerador.

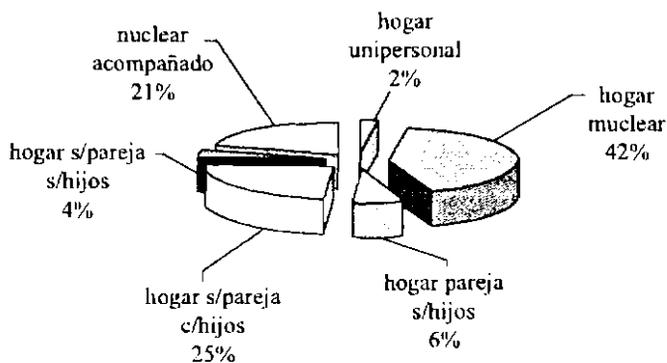
**Gráfico N° 2. Mujeres ocupadas según el tipo de servicios internos que utilizan**



Como se puede apreciar en el gráfico, las mujeres por lo general tienen al menos refrigerador y lavadora (ya que la categorías tres bienes considera lavadora, refrigerador y otro bien). Hay que poner especial atención en aquel 17% de mujeres ocupadas que no tienen ningún bien y aquellas que sólo tienen refrigerador. Las condiciones en que ellas concilian, independiente de los demás factores, implica un tiempo considerable para responder a las necesidades familiares, en especial en el caso de la alimentación. La conservación de alimentos es menor sin la presencia de un refrigerador, por lo tanto las mujeres tendrán que tener estrategias de conciliación acordes con esta carencia, que puede ser el recargo del trabajo de otra mujer. Por su parte el 46% de las mujeres que trabaja no tiene lavadora, es decir las condiciones de conciliación son peores que aquellas que si presentan este bien, principalmente por el aumento de tiempo que implica esta carencia para la conciliación.

### 3. Tipo de hogar

**Gráfico N° 3. Mujeres ocupadas según tipo de hogar construidos**



Las mujeres que trabajan pertenecen en su mayoría a hogares nucleares, es decir la incorporación pasa por la necesidad de nuevamente aumentar el ingreso laboral de los hogares. La estrategia de las mujeres de estos hogares estaría anclada a entregar una mayor estabilidad a sus hijos.

**Tabla N° 8. Mujeres ocupadas según quintil, tipo de hogar y servicios internos**

| Q   | Servicios Internos      | Uniper.       | Nuclear       | Pareja s/hijos | S/pareja c/hijos | S/pareja s/hijos | Nuclear acomp. |
|-----|-------------------------|---------------|---------------|----------------|------------------|------------------|----------------|
| I   | Refrigerador y lavadora |               | 18,27         | 12,72          | 15,14            | 17,11            | 17,43          |
|     | Refrigerador            | 42,31         | 33,86         | 52,25          | 30,82            | 43,04            | 36,57          |
|     | Nada                    | 45,65         | 37,08         | 20,50          | 39,80            | 38,33            | 29,85          |
|     | Tres bienes             | 12,05         | 2,63          | 4,08           | 3,48             |                  | 6,46           |
|     | Dos bienes sin lavadora |               | 2,33          | 10,46          | 1,22             | 0,17             | 3,43           |
|     | Dos bienes con lavadora |               | 5,82          |                | 9,55             | 1,35             | 6,26           |
|     | <b>Total</b>            | <b>100</b>    | <b>100</b>    | <b>100</b>     | <b>100</b>       | <b>100</b>       | <b>100</b>     |
| II  | Refrigerador y lavadora | 11,46         | 26,07         | 14,29          | 26,24            | 22,77            | 24,64          |
|     | Refrigerador            | 38,02         | 36,36         | 43,23          | 38,15            | 44,72            | 44,24          |
|     | Nada                    | 36,09         | 17,17         | 26,91          | 21,97            | 22,15            | 11,36          |
|     | Tres bienes             | 14,44         | 8,93          | 6,07           | 4,49             | 5,89             | 10,36          |
|     | Dos bienes sin lavadora |               | 6,45          | 2,20           | 4,52             | 1,01             | 6,07           |
|     | Dos bienes con lavadora |               | 5,03          | 7,30           | 4,63             | 3,45             | 3,32           |
|     | <b>Total</b>            | <b>100</b>    | <b>100</b>    | <b>100</b>     | <b>100</b>       | <b>100</b>       | <b>100</b>     |
| III | Refrigerador y lavadora | 7,32          | 27,82         | 14,52          | 31,08            | 22,31            | 33,06          |
|     | Refrigerador            | 47,06         | 36,35         | 40,75          | 35,41            | 39,11            | 33,92          |
|     | Nada                    | 41,50         | 8,81          | 28,13          | 10,38            | 20,84            | 3,99           |
|     | Tres bienes             |               | 15,85         | 6,80           | 15,37            | 9,33             | 19,19          |
|     | Dos bienes sin lavadora | 0,43          | 7,46          | 3,96           | 5,20             | 3,82             | 7,86           |
|     | Dos bienes con lavadora | 3,70          | 3,72          | 5,83           | 2,55             | 4,58             | 1,99           |
|     | <b>Total</b>            | <b>100,00</b> | <b>100,00</b> | <b>100,00</b>  | <b>100,00</b>    | <b>100,00</b>    | <b>100,00</b>  |
| IV  | Refrigerador y lavadora | 15,28         | 24,71         | 25,48          | 32,90            | 33,83            | 27,37          |
|     | Refrigerador            | 39,08         | 19,96         | 36,01          | 23,15            | 36,74            | 18,90          |
|     | Nada                    | 27,01         | 3,27          | 13,27          | 3,30             | 7,69             | 2,52           |
|     | Tres bienes             | 3,75          | 39,49         | 12,42          | 32,01            | 16,51            | 40,45          |
|     | Dos bienes sin lavadora | 7,02          | 10,57         | 5,59           | 6,65             | 2,41             | 9,60           |
|     | Dos bienes con lavadora | 7,86          | 1,99          | 7,23           | 1,99             | 2,82             | 1,16           |
|     | <b>Total</b>            | <b>100,00</b> | <b>100,00</b> | <b>100,00</b>  | <b>100,00</b>    | <b>100,00</b>    | <b>100,00</b>  |
| V   | Refrigerador y lavadora | 18,43         | 15,90         | 10,85          | 17,67            | 19,31            | 14,60          |
|     | Refrigerador            | 21,02         | 5,06          | 12,09          | 6,40             | 14,26            | 6,16           |
|     | Nada                    | 9,74          | 0,91          | 3,15           | 0,29             | 2,03             | 1,99           |
|     | Tres bienes             | 35,38         | 73,98         | 65,82          | 71,74            | 53,37            | 72,19          |
|     | Dos bienes sin lavadora | 14,69         | 3,86          | 7,01           | 3,90             | 11,00            | 4,97           |
|     | Dos bienes con lavadora | 0,74          | 0,30          | 1,08           |                  | 0,03             | 0,08           |
|     | <b>Total</b>            | <b>100</b>    | <b>100</b>    | <b>100</b>     | <b>100</b>       | <b>100</b>       | <b>100,00</b>  |

Esta tabla aunque en un comienzo parezca engorrosa, entrega gran cantidad de información acerca de las diferentes condiciones de conciliación de las mujeres en Chile. En términos generales podemos decir que, a medida que va aumentando el nivel de ingreso las mujeres van adquiriendo más servicios internos, sin embargo la modalidad de servicios que emplean varía dependiendo del hogar.

Hasta el tercer quintil, los porcentajes mayores para todos los tipos de hogares están en no tener servicios internos, tener refrigerador, y tener lavadora y refrigerador. Se trasforma y se invierte el peso de los porcentajes para el IV y V quintil, donde las categorías son lavadora y refrigerador, refrigerador y tres bienes.

En el primer quintil el porcentaje más importante se da en el caso de *los hogares con pareja y sin hijos*, no hay que olvidar que nos estamos refiriendo sólo a hogares con mujer trabajadora remunerada. Aquí parece de real importancia la no pérdida de los alimentos para los que habitan el hogar y la posibilidad de tener la capacidad de ahorro para acceder a este bien. En estos casos nos encontramos que debe ser una necesidad tener refrigerador producto que hay veces en que los alimentos no se comen en el día perdiéndose (52%). Es decir, a este nivel de ingreso el costo es mayor que la inversión en este servicio interno.

La preocupación por el hogar está en manos de mujeres, más en estos sectores donde las responsabilidades compartidas son casi nulas. Es de suponer que, a este nivel de ingreso, en los hogares donde hay hijos, el gasto de crianza no permite invertir en este bien. Parece llamativa la cifra de 39% de estos hogares no tiene nada, este grupo es de especial consideración para las políticas públicas, los arreglos para conciliar tienen que darse fuera del hogar y con costo monetario cero, además el tiempo que dedican estas mujeres a conciliar, por lo mismo, debe ser considerable. En este caso, la entrega de los servicios que requieren estos hogares es directo por parte de las mujeres trabajadoras. Serían las redes sociales de soporte aquello que está permitiendo el acceso de estas mujeres al mundo del trabajo.

En el segundo quintil la alternativa de tener lavadora y refrigerador comienza a tener peso para todos los hogares en un importante porcentaje. Cabe destacar que ahora aquellos hogares que tienen refrigerador (categoría que reemplaza a no tener bienes del primer quintil) son, de la misma forma, aquellos compuestos por pareja y sin hijos. Es importante destacar que el cambio en el segundo porcentaje varía dependiendo si hay hijos en el hogar o no. En los casos de los hogares nucleares, nucleares acompañados, sin pareja y con hijos, la segunda mayoría tiene refrigerador y lavadora, en cambio en los hogares unipersonales, sin pareja ni hijos y en aquellos con pareja y sin hijos, la segunda mayoría tiene refrigerador solamente. Es decir, las necesidades de conciliación reclaman mayor número de servicios internos de parte de las mujeres que trabajan cuando hay hijos en el hogar y por tanto son capaces de generar una estrategia para adquirirlos.

Las mujeres que trabajan remuneradamente en el tercer quintil ya tienen la solvencia para pasar a lo que llamaremos el ascenso de los servicios internos que implica tener lavadora. Para el IV quintil se comienza a desplazar la categoría "nada" por tener tres bienes. El tipo de servicios domésticos también está marcado por la presencia de hijos. En el último quintil ya la inversión en servicios es clara, a excepción de los hogares unipersonales, todos tienen en su mayoría tres bienes o servicios acentuado por la presencia de hijos.

Es decir, la estrategia de aumentar los servicios internos se presenta más claramente en aquellas mujeres que se encuentran en hogares donde hay hijos. Los mecanismos que ellas tienen para conciliar hablan de una valoración de este tipo de bienes. La ausencia de bienes en el último quintil en los hogares sin pareja y sin hijos hace suponer que los problemas de la domesticidad pueden ser resueltos por servicios externos, lo cual no puede ser absorbido por la estructura de nuestra sociedad en los hogares que presentan hijos.

De esta forma, podemos caracterizar las condiciones en que se realiza la conciliación dependiendo fundamentalmente del nivel de ingreso. Las mujeres de escasos recursos incorporan en mayor medida a trabajo inestables y tienen menos servicios internos. La situación más crítica se da cuando hay hijos, haciendo a las mujeres invertir de inmediato, apenas tiene un poco más de ingreso (segundo quintil), en servicios internos. Esto hace suponer que los arreglos que realizan las mujeres ocupadas de estos sectores, demandan una gran cantidad de tiempo y esfuerzo. Su implicancia directa en la resolución de las necesidades de la esfera doméstica, hace entender claramente, que los costos y obstáculos de conciliación son mayores en estos sectores sociales.

Hay lo que hemos denominado un ascenso en los servicios internos a medida que aumenta el nivel de ingreso. El tipo de acceso que tienen está diferenciado y enfatizado por la presencia de hijos en el hogar. La lógica que muestra esta tabla de los hogares con hijos es tener la mayor cantidad de bienes posibles. En este sentido, las mujeres del último quintil de ingresos más que entregar directamente sus servicios al hogar los coordinan. Sin embargo, para hacer esto requieren de una estructura interna de servicios muy alta. El hecho que el ascenso a estos servicios en hogares sin hijos sea menor, se debe a la posibilidad de resolver las demandas del mundo doméstico mediante servicios externos. Esto muestra claramente que la estructura social está pensada para resolver problemas de personas solas o sin hijos, por el contrario, cuando hay hijos la responsabilidad recae al interior del hogar.

Desde aquí se visualiza claramente un posible cambio. La estructura social

debe incorporar dentro de sus necesidades la entrega de servicios que vayan a deseargar el cuidado y crianza de los hijos. Esto permitiría una mejor conciliación, y a la vez una mayor posibilidad de incorporación de las mujeres al mercado laboral. Las políticas públicas enfocadas con esta perspectiva se vuelven centrales para mejorar las condiciones en que las mujeres ocupadas de nuestro país realizan la conciliación. Especialmente dirigidas a aquellas mujeres con empleo que no tiene servicios internos con un trabajo inestable y que tienen hijos.

## CONCLUSION

Para enfrentar la problemática de conciliación familia y trabajo desde una perspectiva de género, se requiere de múltiples acercamientos ya que esta temática está en el límite entre la vida privada (familia) y pública (trabajo). El abordaje por tanto, se debe realizar desde distintas perspectivas para tener una visión acabada del fenómeno: desde las relaciones de poder presentes al interior de la familia, los mecanismos que incentivan y desincentivan la incorporación de las mujeres al trabajo, aquellos que reafirman la división sexual del trabajo al interior del mundo laboral, los espacios intermedios tales como acceso a servicios y posibilidades de traslado desde la fuente de trabajo al hogar, las políticas de Estado en cuanto a la incorporación de las mujeres al trabajo en términos de igualdad entre sexos, entre otros.

Como se ha visto, la revisión y las posibles soluciones de esta problemática pasan indiscutiblemente por una deconstrucción de un orden que entrega papeles diferenciados para hombres y mujeres anclándolas al espacio privado a diferencia de los hombres que se les sitúa en el espacio público. Además, la sociedad en general debe comenzar a asumir los costos de la reproducción. La redefinición de roles es necesaria en la medida que involucre tanto las estructuras sociales como las relaciones intersubjetivas. Se trata de que la sociedad en su conjunto incorpore dentro de su lógica las responsabilidades familiares compartidas como una necesidad y asuma las demandas que reclama la reproducción social.

El problema de conciliar familia y trabajo para las mujeres pasa por asumir que ha habido un movimiento de ellas al mundo público, no solamente en el mundo del trabajo sino también en las organizaciones sociales y en la vida política, que ha tenido consecuencias en distintos ámbitos y que ha afectado más negativamente a ciertos sectores de mujeres que a otros. La terciarización y flexibilización de la economía apuntan centralmente a estimular la

incorporación de las mujeres al mercado laboral especialmente en los grupos de menores ingresos.

Mediante la construcción de tipologías se pretendió realizar un ejercicio que caracteriza y diagnostica la forma en que las mujeres concilian trabajo y familia, y ver cómo este primer ámbito se hace inaccesible para algunas producto la construcción social y cultural de la diferencia sexual. Es importante recalcar las condiciones en que se da la conciliación y cómo la heteronomía simbólica de las mujeres las posiciona en un rol diferencial.

El actual orden de género entrega la legitimidad de la domesticidad como una razón para no emplearse cuando hay un hombre en el hogar. La diada madre/hijo presente en las épocas del trabajo asalariado, como un argumento para fundamentar el anclaje de las mujeres al hogar ahora se traslada a la relación mujer/pareja. Dentro del imaginario social de las mujeres solas y espacialmente con hijos, aparece como una opción legítima el trabajo remunerado. Esto, sumado al cambio en la economía hace prever una creciente incorporación de las mujeres en condiciones precarias.

En cuanto a la caracterización de las condiciones en que las mujeres empleadas realizan la conciliación, se pudo observar que la adquisición crecientes de bienes internos (lavadora, refrigerador, microondas y auto) es una estrategias de conciliación especialmente en los casos de hogares con hijos. A medida que las mujeres insertas en el mercado laboral van aumentando su nivel de ingreso, aumentan su consumo en bienes domésticos. La realidad de la conciliación así lo reclama, no existen servicios externos capaces de descargar las demandas del mundo familiar. Los quehaceres del hogar recaen en las mujeres sean coordinando servicios internos y externos (en sectores de más altos ingresos) o entregándolos directamente (sectores de escasos recursos).

El mercado de línea blanca florece por mujeres trabajadoras que quieren mejorar su calidad de conciliación. ¿Es tan descabellado? ¿es posible que el Estado intervenga el mercado para que hayan más servicios de guardería, lavandería? La reforma educacional, que se traduce en un aumento de horas en la jornada escolar, en este sentido es beneficiosa. Mas, con el nuevo orden económico emergente, la posibilidad que las mujeres sigan ocupando esta estrategia en vez de compartir socialmente las responsabilidades que demanda el mundo familiar, es una nueva forma de subordinación, ahora también de sus aparatos domésticos. No hay que olvidar que aquello que parece emerger de la intimidad de las personas, se ve reforzado y de alguna manera determinado por políticas de Estado e instituciones económicas.

Así como vamos lo más probable es el mercado de línea blanca siga en expansión. Todo hace pensar que si no existen una mirada general de la sociedad acerca de la domesticidad, los quehaceres cotidianos que demanda la familia, van a seguir reproduciendo una doble jornada laboral, que en el mejor de los casos coordina servicios (que de una u otra forma recaen en las mujeres).

Un cambio requiere la acción en diferentes niveles. Cambios en las tipificaciones de género, en la educación, la socialización primaria, pero sin duda y el ritmo que demanda el actual sistema económico, la responsabilidad estatal es central, por lo menos de intervenir los mercados con objetivos de conciliación. ¿Es posible generar una política que incentive la incorporación de servicios de lavandería en Chile, por ejemplo? más bien ¿el Estado puede incorporar dentro de sus prioridades la entrega de servicios que descarguen las tareas domésticas y el cuidado y crianza de los hijos?, o la demanda femenina seguirá agrandando los mercados de línea blanca para el hogar, con su necesaria publicidad, que lo único que hace es reproducir un orden de género que pone a las mujeres en una situación de subordinación. La incorporación de los hombres es central, pero se requiere además de un orden social que permita que todos/as los/as sujetos/as tengan las mismas posibilidades de desarrollo sea en el mundo del trabajo remunerado o en el familiar.

La responsabilidad social frente a este tema de la conciliación requiere un enfoque integrativo. No se puede pedir a una mujer de escasos recursos con hijos, que no acepte un trabajo en condiciones precarias y que no sueñe con una lavadora o un refrigerador, sin que haya una estructura social, sin que la sociedad asuma la responsabilidad de descargarlas de las tareas que demanda la domesticidad.

## BIBLIOGRAFIA

- Aguirre Rosario y Fassler Clara (1994) *¿Qué hombres? ¿Qué mujeres? ¿Qué familia?*, Ediciones de las Mujeres N° 20, Isis Internacional.
- Almeras Diane (1997) *Compartir las responsabilidades familiares una tarea del desarrollo*, DDR/6 CEPAL Naciones Unidas.
- Anderson, Jeanine (1997) *¿Pueden los ciudadanos tener familia?*, Ediciones de las Mujeres N° 25, Isis Internacional.
- Antony, Carmen (2000) "¿Qué es la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer?". *La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Una herramienta para la acción*, Hurtado, J. y V. Matus (comp.), Santiago de Chile, Corporación de Desarrollo La Morada, Foro Abierto de Salud y Derechos Sexuales y Reproductivos.
- Arriagada, Irma (1997) "Realidades y mitos del trabajo femenino urbano en América Latina", serie Mujer y desarrollo N°21, Santiago de Chile, CEPAL.
- CELADE, BID (1996) *Impacio de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales en América Latina*, Santiago de Chile.
- CELADE (1995) *Las Políticas de Población en América Latina y El Caribe: Algunas reflexiones en el umbral del siglo XXI*. Santiago de Chile.
- CEPAL. *Panorama Social de América Latina 1999-2000*.
- \_\_\_\_\_ (1995) Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe. 1995-2001, Enero 1995
- \_\_\_\_\_ (1997a) *Anuario estadístico de América Latina y El Caribe*. Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1997b) *La Brecha de la Equidad: América Latina, el Caribe y la Cumbre Social*, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1995) *Anuario estadístico de América Latina y El Caribe*, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1993) *Población, equidad y transformación productiva*, Santiago de Chile.
- Chodorow, Nancy (1980) "Maternidad, dominio y capitalismo", en Einsenstein, Zillah (comp.) *Patriarcado capitalista y feminismo socialista*. México: Siglo XXI.
- CLADEM Corporación de Desarrollo de la Mujer La Morada y Foro Abierto de Salud y Derechos Sexuales y Reproductivos (1999) *Reporte alternativo al III Informe Periódico del estado del cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer por parte del gobierno de Chile. CEDAW, 1998*, Santiago de Chile.
- Cleary, Eda (1987) "El papel de las mujeres en la política de Chile. Acerca del proceso de emancipación de las mujeres chilenas durante la dictadura militar de Pinochet". Tesis para optar al título de Doctor en Sociología en la Universidad de Aquisgran, Alemania, xerox.
- Contenidos en la Plataforma De Acción de Beijing, Santiago de Chile Abril del 2000.
- Díaz, Ximena (1999) *Enfoques y dimensiones del debate sobre la flexibilidad productiva y laboral desde una mirada de género*. CEM, noviembre 1999.
- Díaz y López (1999) Estrategias empresariales flexibilizadoras del tiempo de trabajo en Chile, en Política igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el trabajo 1994.1996. Ministerio del Trabajo y SERNAM, Chile.
- Dirección del Trabajo (1997) *Temas Laborales*, N° 5, año 2, Santiago de Chile. enero.
- Duhart, Solange y Magdalena Echeverría (1988) "El trabajo y la salud", serie Manuales de educación popular, Santiago de Chile. Programa de Economía del Trabajo y Academia de Humanismo Cristiano.
- Espinosa Malva y Damianovic Ninoska (2000) *Encuesta Laboral, Informe de Resultados, ECLA 1999*, Departamento de Estudios Dirección del Trabajo, Santiago Chile.

- Fadda, Giulietta, Jirón Paola y Bilbao, María de los Angeles (2000) Evaluación de la calidad de vida desde la perspectiva bifocal del 'medioambiente-género'. El caso de un barrio en Santiago, en Boletín del Instituto de la Vivienda N° 39, mayo 2000, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile.
- Fundación IDEAS (1999) *Percepción de las mujeres jóvenes de las barreras de acceso al empleo y dificultades en el trabajo*, Grupo Iniciativa Mujeres, Santiago de Chile.
- Gálvez, Thelma (1999) *Indicadores de género para el seguimiento y la evaluación del Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe, 1995-2000 y la Plataforma de Acción de Beijing*, Santiago de Chile, CEPAL.
- \_\_\_\_\_ (1997) *Propuestas para un sistema de estadísticas de género*, Santiago de Chile, UNICEF-INE.
- Gaviola, Edda (s/f) "Participación de la mujer en organizaciones sindicales", xerox.
- \_\_\_\_\_ (1988) "Chile centros de madres. ¿La mujer popular en movimiento.?", *Nuestra memoria, nuestro futuro. Mujeres e historia*, Ediciones de las Mujeres.
- Ferran A., Magdalena (1996) *SPSS para Windows programación y Análisis*, McGRANW-HILL/Interamericana, España.
- Gideon, Jasmine (1999) Looking at economics as gendered structures: an application to Central America in *Feminist Economics* 5 (1) I-28, Routledge.
- GRUPO INICIATIVA MUJERES (1999) Encuesta Nacional. Opiniones y actitudes de las mujeres chilenas sobre la condición de género. Santiago: Grupo Iniciativa Mujeres.
- Informe Proyecto Foro Sectorial Plan de Igualdad de oportunidades. Región Metropolitana, Área de estudios de Género- FLACSO/ SERNAM Metropolitano, Santiago, Enero, 1999.
- INE (1995) *Mujeres y Hombre en Chile. Cifras y Realidades*. Santiago de Chile.
- Informe Comisión Nacional de la Familia (1994) Santiago de Chile.
- Jaña, Soledad Valdés Teresa y Saborido María Soledad *Análisis de la accesibilidad a soluciones habitacionales según estructuras familiares, estudio de la demanda y beneficiarios a los programas de vivienda básica, progresiva y subsidio rural que el ministerio de vivienda y urbanismo desarrolla en la iv región libertador bernardo O'higgins* FLACSO, Santiago septiembre 2000.
- Jelin, Elizabeth (1994) *Las familias en América Latina*, en Isis Internacional Familias Siglo X. Ediciones de las Mujeres N°20. Santiago: Isis Internacional.
- \_\_\_\_\_ *Pan y afectos. La transformación de la familia*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1998.
- Márquez, Francisca y Núñez, Lorena (1999) "compatibilidad entre vida laboral y vida familiar: experiencias y políticas" en *Temas Sociales SUR* N°22. Santiago, Chile.
- Mercado, Matilde (2000) "La división sexual del Trabajo: permanencias y cambios". en LEY, MERCADO Y DISCRIMINACIÓN EL GÉNERO DEL TRABAJO, Editorial Biblos Colección identidad, Mujer y Derecho, Buenos Aires.
- MIDEPLAN (1999) Encuesta CASEN 1998, Santiago de Chile.
- Moser, Caroline (1993) "Gender planning and development. Theory, Practice and Trining" Routledge, London.
- Olavarría José *Masculinidad/es. identidad, sexualidad y familia*, Red Masculinidad Chile, Universidad Academia de Humanismo Cristiano y FLACSO-Chile.
- Olavarría José y Céspedes Catalina (2000) *Informe final Seminario Taller Construyendo estrategias de Conciliación familia y trabajo, con perspectiva de género*, FLACSO-Chile, diciembre.
- PNUD (1999) *Índice de desarrollo humano en Chile 1990-1998*, Temas de desarrollo humano N°3, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1998) *Desarrollo humano en Chile 1998. Las paradojas de la modernización*, Santiago de Chile.

- Ramos, Elene (2001) *Estrategias latentes, manifiestas e invisibles del poder al interior de la familia*. Preparado para el encuentro de La Asociación de Estudios de Latinoamérica (L.A.S.A), Washington D.C., septiembre.
- Rico, María Nieves (1993) "Desarrollo y Equidad de Género: una tarea pendiente", serie Mujer y Desarrollo, N°13, CEPAL, Naciones Unidas.
- Rodríguez, Darío (1984) *Familia y poder*, CPU Estudios sociales N°41, Chile.
- SERNAM (1999) Documento N°68, Habla la Gente: Trabajo y Familia: una relación compleja, Edición, Septiembre.
- \_\_\_\_\_, *Plan de igualdad de oportunidades para las mujeres 1994-1999*.
- Familia y políticas Públicas una reflexión necesaria, febrero del 2000.
- \_\_\_\_\_. (1999) *Programas sociales y familia. Cambio de paradigma o más de lo mismo*, noviembre.
- \_\_\_\_\_. (1995) *Informe del Gobierno de Chile sobre el Cumplimiento de los Compromisos Contrado en la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer, Igualdad, Desarrollo y Paz, Beijing, 4-15 de septiembre de 1995*.
- \_\_\_\_\_. documento n° 67 "análisis en experiencias en empresas sobre compatibilización de la vida laboral y familiar".
- Sharim y Silva (1998) *Encuesta del tiempo aplicada en Santiago hombres y mujeres con empleo remunerado*, Sur prof., Chile.
- Sonia Yañez (1999) "Enfoques y dimensiones del debate sobre flexibilidad productiva laboral desde una perspectiva de género" (CEM) noviembre.
- Standing Guy (2000) *La inseguridad Laboral*, Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo, Año 6 Número 11 2000.
- Todaro, Adramo y Godoy (1999) *Inserción laboral de las mujeres: el punto de vista empresarial*, CEM, Chile.
- Valdés, T.; Gysling, J.; Benavente M.C. (199) *El poder en la pareja, la sexualidad y la reproducción. mujeres en Santiago*, FLACSO-Chile.
- Valdés, Teresa (1998) "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.
- Valdés.T. Olavarria, J. (1998) "Masculinidades y equidad de géneros en América Latina" FLACSO y UNFPA.
- Valdés T. (1988) "Venid Benditas de mi Padre: las pobladoras, sus intuiciones y sus sueños" FLACSO octubre 1988.