

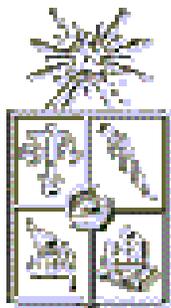
ANÁLISIS

del año

2001

ENERO DEL 2002

POLÍTICA – ECONOMÍA – SOCIEDAD - TEMAS



Departamento de Sociología
Universidad de Chile

POLÍTICA

AÑO 2001: ENTRE EL SOBRESIMIENTO JUDICIAL Y EL SOBRE-SÉ-Y-MIENTO ELECTORAL.

Rodrigo Baño

Nunca se ha visto pasar un año volando; no exagere.

Si de pronto me olvidas no me busques, porque ya te habré olvidado, decía el vate, talvez presintiendo que se venía la época del “presentismo”, en la cual se proclamaría el fin de la historia tanto hacia el futuro como hacia el pasado. La memoria, mi estimado lector, ya no es un atributo humano, yace por ahí inerte entre papeles impresos, agendas, diarios de vida, discos duros y blandos, papelitos amarillos pegados en cualquier parte, en el espacio virtual, en fotografías, grabaciones y videos. El olvidado Karl pudo haber agregado a sus alienaciones esta alienación de la memoria, sino le hubiera fallado la ídem. Pero no se trata aquí de tener pensamientos profundos, que después uno se cae en ellos y nadie se va a acordar de buscarlo, sino de llamar la atención respecto del ya repetido problema que se le plantea a quién honestamente trata de hacer un análisis anual, mientras todo el mundo ya se olvidó del año y está jugando con las últimas cifras electorales que le repite incansablemente el televisor del presente.

Se dice, por ellos, que este 2001 fue un año electoral, pero también se dijo (por los mismos ellos, aunque no se acuerdan) que el año anterior también lo fue y, con mayor razón, el de 1999, y más atrás lo mismo. Algunos, otros, señalan que tendremos ahora casi tres años sin elecciones, pero no faltan quiénes sostengan (los mismos otros olvidando que eran algunos) que ya la carrera presidencial ha empezado y de aquí en adelante todo estará marcado por las elecciones del 2005. Esta extraña fijación por lo electoral no parece ser meramente casual, sino que está dando cuenta de un aspecto cada vez más presente en la política de esta Segunda República: que el único momento político público es el de las elecciones. El aislamiento de la política es tal, la autoreferencia de quiénes se dedican a ella es tan notoria, que sólo pareciera existir esta oportunidad como la única en la que dos especies de animales muy distintos se olfatean mutuamente.

Es muy posible, como señalan los entendidos, que la democracia moderna sea así y no de otra manera, pero limitarse a hacer análisis electorales no pareciera la mejor forma de entender la política, ni siquiera la política electoral. De manera que déjenme referirme a lo que pasó en el año, que ya le daremos gusto a la calculadora con los datos de votación.

De partida habría que señalar que este año no ha sido particularmente receptivo a la campaña del “piensa positivo” que una creativa agencia publicitaria lanzó sobre la sufrida paciencia del respetable público, que ya había sido bombardeado por una serie de anuncios firmados por el mismísimo dios. Por el contrario, la economía se ha puesto veleidosa y se niega a despegar a pesar de los reiterados anuncios del gobierno de que ahora sí, y de los heroicos esfuerzos del empresariado por tratar, sin lograrlo, de quedarse callado. Para distraernos de tales preocupaciones, las directivas de los partidos políticos han procurado

montar un espectáculo festivo de lucha libre que ha superado todas las expectativas. Mientras, algunos personeros de Gobierno se hacen un pitutín participando en un comercial sobre el nuevo combo promocional del sánduche de potito; el general Pinochet se retira discretamente de la escena judicial con sobreseimiento en mano, ante el asombro de los ingenuos que nunca esperaron un desenlace tan imaginativo; el comandante en jefe de la Armada enfrenta el problema de la locomoción colectiva yéndose directamente en acorazado al parlamento; los estudiantes, despechados por no haber obtenido premio en el raspe-carné, hacen un esporádico carnaval de primavera; los mapuches en lo suyo y los ciudadanos en televidentes.

Paciencia entonces y esperen que el señor analista les dé la lata de recordarles ciertos sucesos que ocurrieron antes de las elecciones, aunque es posible que éstas ya se les hayan olvidado cuando llegue a referirse a ellas.

Un Presidente de exportación nadando en el mar de las torpezas.-

Más allá del problema de la papada y la calvicie, lo cierto es que el presidente Lagos tiene una buena imagen. A diferencia de otros, que piadosamente no voy a nombrar, se le nota desde lejos que sabe leer y escribir y que viene preparándose para Presidente desde que era chico. En poco más de año y medio de mandato ha tenido buenos aciertos para defender, en la medida de lo posible, la dignidad del cargo, permitiéndose incluso hacer llamados de atención a altos jefes de las fuerzas armadas y algunas tímidas sugerencias a las directivas empresariales. Pero en lo que ha destacado con fuerza es en el ámbito internacional, pues en sus frecuentes viajes (Europa, China, Perú y etc.) nos ha evitado las vergüenzas que la roja de todos nos regaló en abundancia. Y eso no es poca cosa...claro que allá afuera.

Incluso ante el imprevisto ataque a dos torres y un pentágono y la muy prevista reacción del centro del imperio de occidente, supo manejarse con rapidez y cordura, adecuándose a los nuevos tiempos en que no hay mucho espacio para veleidades autonomistas. El antiimperialismo latente puede que persista en ciertos sectores de la población latinoamericana y chilena, que hubieran visto con mejores ojos que este Lagos Presidente por lo menos se quedara callado, pero está claro que eso no es ubicarse con los tiempos ni con los objetivos del Gobierno. El tipo de economía y el tipo de sociedad que se construye no necesita hacer ninguna evaluación ética o política para saber dónde hay que ponerse, lo cual, además, evita complejidades. Que las declaraciones y actuaciones fueron las correctas queda santificado por el hecho de que al final del año se obtuvo el ansiado fast track para entrar a una rápida negociación que permita el ingreso de la economía chilena en el NAFTA. Se afirma que eso es muy bueno.

Pero este Presidente de exportación, que habla de corrido y aparece defendiendo enfáticamente el principio de autoridad del cargo, verá salpicada su imagen con una serie de torpezas que se cometen en su Gobierno y en una desordenada coalición partidaria, que sigue llamándose Concertación casi como ironía. En cierto sentido ambos aspectos parecieran corresponder al mismo fenómeno de personalización de la política y de transformación de los partidos en algo que ya no se sabe de qué se trata.

Las torpezas son torpezas, nada más ni nada menos. Con una política económica tras la cual el Gobierno y la oposición unidos jamás serán vencidos, los errores que cobran visibilidad son aquellos que se refieren al simple manejo de asuntos de carácter contingente. Estos, más las cotidianas acusaciones de corrupción, constituyen la munición fácil de la oposición para ayudar al desgaste del Gobierno; del resto se encarga la situación económica.

De esos errores, quizás el más ilustrativo sea el ocurrido con “el caso Mc Donald’s”. Resultó sabroso que, después de la clausura de uno de los locales de esta cadena por las autoridades de salud, que descubrieron una peligrosa bacteria como ingrediente de sus hamburguesas, aparecieran el ministro del trabajo y el subsecretario de salud degustando públicamente esos productos para mostrar lo saludable que son. Naturalmente eso contradecía abiertamente una de las más vigorosas campañas del Ministerio de Salud, ya que mostrar en pantalla a ese par de gorditos comiendo comida chatarra le hacía, valga la no redundancia, un flaco favor a la lucha contra la obesidad. Pero quizás eso no sea tan importante como el hecho de que tal acto traducía en forma bastante gráfica el temor reverencial que el empresariado suscita en el Gobierno. Bastó que alguien (no voy a decir quién, para no perder otro amigo) le llevara la preocupación empresarial a las autoridades, junto con la observación de que en épocas de cesantía no es bueno hacer eso, para que se cayera en el poco elegante episodio. Después hubo mea culpa y todo lo demás, pero ya se había hecho el ridículo.

Otro de los errores fue el relacionado con la acusación hecha por el Consejo de Defensa del Estado respecto de que Aerocontinente andaba volando muy alto como efecto de la droga más que por el de sus alas. Acuciosas investigaciones de la llamada “operación Ícaro” le permitirían al CDE levantar el dédalo acusador contra la empresa, poner algunos ejecutivos a la sombra, algunos aviones pegados a la loza y un montón de pasajeros tratando de levantar vuelo agitando los brazos. Sin embargo, muy pronto empezó a perder consistencia la película sobre el fiscal heroico luchando contra las mafias de la corrupción y no tardó en derrumbarse la operación con gran estruendo. Nadie sabe si era asunto de negocios o asunto de política lo que dejó a la Clara haciendo el obscuro y al Gobierno dándole su piadoso apoyo para que se pusiera la burka y no viera tanta tele. Tampoco nadie sabe si había razones para hacer la denuncia, aunque en esto de la droga las madres sospechan de los hijos y los hijos de las madres, pero cuando uno trata y no puede suele decirse que se está ante un caso de impotencia, y al poder que no puede se le pierde el respeto fácil.

Tampoco en lo policial le ha ido bien. De nada le ha valido al Gobierno impulsar la reforma judicial, hacer aprobar aumentos en la penalidad, diseñar planes especiales de seguridad ciudadana, aumentar el número de cárceles y el número de carabineros. Todo parece poco frente a la reiterada y creciente denuncia de la oposición y los medios de comunicación que se empeñan en aterrar a la población prometiendo a cada uno su cuota de violaciones asesinatos, robos y abusos tanto honestos como deshonestos a la vuelta de la esquina, a media cuadra y en el costado izquierdo de la cama. La derecha siempre se ha identificado con el orden y la represión más severa, de manera que sabe que ese tipo de campañas del terror siempre le puede aportar dividendos. Pero más allá de ese aspecto general, lo ocurrido en Alto Hospicio llevó a otra de las torpezas del Gobierno.

Que la policía y carabineros investigaran durante dos años la desaparición de siete liceanas en una pequeña localidad cerca de Iquique sin obtener ningún resultado, hasta que una nueva víctima sobrevivió casualmente y pudo hacer la denuncia, resulta incomprensible hasta para el más tolerante. Más aún cuando aparece que el ahora autor confeso vivía en el mismo lugar y existía una gran cantidad de pistas que nunca fueron investigadas, porque la policía se empeñó en creer que se trataba de un simple abandono de hogar motivado por la pobreza.

Mucho se podría decir sobre este caso y mucho ya se ha dicho, pero más allá del fracaso policial, que es más que fracaso una torpeza infinita, la reacción del Gobierno resultó bastante pobre. Lo primero que dijo el Ministro del Interior, después que terminó con su primera ronda de tics, espasmos y visajes, fue que con esto “no van a caer cabezas”, en circunstancias que todo el mundo pedía que rodaran cabezas, alegando después que dependían del Ministerio de Defensa, que había que volver a hacerlos depender de Interior, que no se podía pedir la renuncia del Director de Carabineros sin reformar la Constitución y un montón de explicaciones más que pueden ser muy reales pero que la población normal no entiende. Aunque finalmente se llamaron a retiro en Carabineros a dos generales, un mayor y un coronel, y en Investigaciones a cuatro prefectos de zona, se frustró la expectativa de que el Gobierno destituyera al director de Investigaciones y nombrara anticipadamente al reemplazante del director de Carabineros. Esa era la única salida medianamente digna de un bochorno que puede que no sea culpa del Gobierno, pero con el cual está obligado a cargar. Pareciera ser que se repite el viejo lema de pedir responsabilidades “en la medida de lo posible”, aunque ello más bien da cuenta de las propias debilidades.

Con lo anterior se relaciona otro suceso en que el Gobierno no sale bien parado. Tal es el caso de la famosa “mesa de diálogo”, que después de mostrar escaso avance vuelve a cobrar auge cuando se anuncia con bombos y platillos que las fuerzas armadas y carabineros han entregado finalmente el famoso informe en que dan cuenta de toda la información que han recogido acerca del problema de los detenidos desaparecidos. Mucho acto simbólico, mucho compromiso emotivo, pero cuando se trata de comprobar la veracidad de la información resulta que no se encuentra donde se busca y supuestos arrojados al mar aparecen enterrados muy lejos de éste. De forma y manera que todas las declaraciones del Ejecutivo, en las que enfatiza su confianza en la buena fe de las fuerzas armadas y la veracidad de las informaciones entregadas, no parecen guardar correspondencia con los hechos, sino revelar un exceso de candor o de otras cosas.

Como se puede ver, estas torpezas, y otras que misericordiosamente se omiten, hacen referencia a lo difícil que le está resultando a este señor Lagos entenderse con dos sectores que no sufren precisamente de complejo de inferioridad: los señores empresarios y los señores armados. Respecto de estos últimos se podría decir que los problemas han tenido un carácter más bien puntual y referido a cuestiones de amor propio, bastante desarrollado entre los armados, sin que, por ahora, aparezcan con pretensiones de dar orientaciones políticas.

En cambio, los problemas puntuales que se producen con respecto a los señores empresarios parecieran corresponder a una creciente tendencia de estos a hacerse cargo

directamente de la política, terminando con las molestias de las presiones continuas o la presencia a través de intermediarios. Esto, que ya podía advertirse en los anteriores gobiernos de la Concertación, se ha hecho muy patente con la Presidencia de Lagos. Simplemente el tipo no les gusta, lo consideran un socialista (de los antiguos estatistas comeempresarios) camuflado bajo una piel de un socialista (de los nuevos liberales de mercado).

Aunque lo que se acaba de decir acerca de los señores empresarios pueda parecer una elucubración afiebrada de un marxista trasnochado al que se le subió la derrota a la cabeza, no deja de ser interesante como juego imaginativo de futurología. En efecto, en la antigüedad, cuando se creía en esas patrañas de la dominación social, se solía decir que determinada clase o sector social impone su proyecto en una sociedad y éste se realiza mediante un poder político que corresponde a la hegemonía de esa clase, pero que aparece como independiente y por sobre ella, presentándose como el principio de totalidad social y custodio del bien común. Si algún despistado quisiera seguir especulando a partir de semejantes burradas es muy posible que pueda derivar hacia una creciente identificación del bien común con el bien de la empresa, a una desintegración de toda idea de totalidad social en una marea de hambrientos y satisfechos y a la implantación de una administración racional por quiénes saben racionalmente administrar empresas. Lejos de mí tales ideas.

Pero olvídense del párrafo anterior y volvamos a la realidad actual para repetir que las relaciones del Presidente Lagos con el empresariado han sido bastante difíciles a pesar de la prudencia demostrada por el Mandatario, que aparece semblanteando a sus dirigentes cada vez que se le ocurre proponer algún proyecto de ley que pueda no gustarles. Algunos en el extranjero, que siguen pegados a la idea de interpretar todo lo que pasa en Chile según el esquema Pinochet-Democracia, preguntan en sus correos electrónicos si las fuerzas armadas cogobiernan, sin advertir que los que realmente aparecen en posición de cogobernar son los empresarios. Al menos está claro que no se discute ninguna ley que pueda afectarlos sin previa consulta y reverencia. Aquí nadie pareció asombrarse de que el Presidente de la Confederación de la Producción y el Comercio le dijera directamente en la cara al presidente de la república con impaciencia: “¡Déjenos trabajar tranquilos!”. Lo que asombra es que el Jefe de Estado no le haya pedido disculpas por haberlo hecho enojarse.

Pero no se trata de que sólo sea la máxima autoridad del país la que le mira la cara a los empresarios, sino que estos han adquirido una centralidad política apabullante. No sólo los políticos de derecha intentan sintonizar finamente con ellos, sino que incluso dentro de la Concertación es posible encontrar un club de admiradores preocupados de satisfacer hasta sus más locos caprichos.

Unos partidos que más parecen pichanga de barrio.-

Los problemas que ha tenido el Gobierno con los partidos, que supuestamente lo apoyan pero que frecuentemente le ladran, tienen que ver bastante con este irresistible encanto del empresariado. La emergencia de un grupo de senadores demócratacristianos, que escucha con particular devoción los sermones de la dirigencia empresarial, ya provocó desde el año pasado serios problemas al Gobierno, que se vio sin el necesario apoyo

parlamentario para aprobar una tímida reforma laboral. Cuando, finalmente, este año se logra aprobar una reforma laboral aún más tímida, surgirán los “liberales” del Gobierno para proponer que la ley tenga un período de marcha blanca sin sanciones por las infracciones de los empresarios y que luego se aplique con ejemplar delicadeza y cortesía.

Pero los problemas que tiene el Gobierno con sus partidos son mucho más variados y surtidos, porque variados y surtidos son los intereses de cada dirigente o parlamentario al interior de cada partido. En realidad es muy difícil que se presente algún problema con algo así como un partido político, puesto que algo así como un partido político es cada vez más difícil de encontrar. Lo que se encuentra a cada rato son políticos profesionales, dirigentes, parlamentarios, junto con agrupaciones de estos en torno de algún particular personaje que les entrega generosamente su apellido. Así cuesta ponerse de acuerdo, porque cada cual tiene su tierra, su sensibilidad y sus amigos; algunos hasta tienen ideas.

En la antigüedad, cuando se comían porotos con riendas, siempre hubo tendencias al interior de los partidos, pero eran tendencias de interpretación de una misma línea, programa y hasta ideología, porque hasta eso le llevaban los partidos. En cambio en la actualidad, cuando se come chorreando ketchup, mayonesa y bacterias, a falta de línea política y otras antiguallas cada político y parlamentario decide de acuerdo a su particular conveniencia. Esto, que como proceso de liberación individual puede ser muy bonito en películas, produce serios problemas a la hora de lograr acuerdos parlamentarios para determinado proyecto. Para empezar, en los denominados “temas valóricos” (divorcio, anticonceptivos, aborto, censura) se acepta como un dogma que los parlamentarios voten en conciencia, lo cual no sólo lleva a suponer que en los otros casos votan inconscientemente, sino que parece que eligieron su partido por sorteo y no porque correspondía a sus valores. Pero ahora resulta que en los temas no valóricos también hay que estar atento a las sensibilidades y no se puede esperar tranquilamente un apoyo al programa o a una iniciativa del Presidente al que supuestamente apoyan, como ha ocurrido con proyectos referidos a temas laborales o tributarios.

Como si fuera poco, los parlamentarios de Gobierno, siempre atentos a perpetuarse patrióticamente en el ser-vicio público, tratan de hacerse cargo de cualquier crítica, denuncia o cuestionamiento del Gobierno a fin de mejorar su sintonía en el “aló Eli” de la política. Muy noble accionar, por cierto, pero se hace con el estilo de los donativos de las grandes empresas en la Teletón: no importa tanto el ayudar como el que se note mucho.

A todo lo anterior, que ya sería bastante para mostrar una Concertación bastante desconcertada, hay que agregar el factor que se puede denominar pérdida del sentido de eternidad. Este factor, que adquiere gran presencia a partir del pánico que se vivió en las últimas elecciones presidenciales, pareciera provocar un movimiento centrífugo entre los políticos de la Concertación que empiezan a pensar en posibles rearticulaciones que los dejen en mejor posición para agarrar lo que agarrar se pueda en el veleidoso futuro.

Aunque todavía las alianzas políticas que configuraron el cuadro político de esta Segunda República siguen siendo bastante sólidas y no parecen fáciles de romper, han seguido avanzando las tendencias hacia una redefinición de tales coaliciones. A diferencia de otros momentos, en que las tensiones se daban principalmente en la derecha, que veía que el

corte político planteado desde el plebiscito le era desfavorable y sería conveniente modificarlo, ahora las tensiones se dan más en la Concertación, que mira con espanto que el fenómeno del niño Lavín se les viene encima con todas sus catastróficas consecuencias. De ahí la repetición de la diferenciación entre “liberales” y “socialdemócratas” que, a pesar de los anticipados desmentidos, se podrían caracterizar en el hecho de que unos miran para la derecha y los otros miran para la izquierda... si es que aceptamos que esos antiguos puntos de orientación tienen todavía algún sentido.

Ahora bien, entienda quién lee como entiende quién escribe, esto es: que no se trata necesariamente de constituir desde aquí y ahora una nueva diferenciación global de coaliciones. Es posible que a la larga y según las circunstancias se tenga este tipo de ambiciones, pero a la corta lo que se trata es de arrojarse lo mejor posible para enfrentar las inclemencias del tiempo. Los acercamientos de los “liberales” a la derecha, hechos públicos escandalosamente en el documento firmado por dos connotados personajes, actualmente en la sombra pero con mucho apetito en RN y en el PPD, quizás sean menos consistentes que los acercamientos de hecho que se han producido en un sector de senadores demócratacristianos que ha votado derechamente con la derecha. A su vez, las propuestas de un senador socialista, de ojos rasgados, de ir hacia una definición del espacio político según los antiguos tres tercios, robusteciendo un centro político alrededor de la DC y constituyendo una agrupación de la izquierda, tiene una expresión más contundente en la salida de madre del PS, que hizo un pacto limitado con los comunistas a pesar de todos los llantos y garabatos de sus socios de la Concertación. Se trata de decires y maniobras bastante limitadas, pero ahí están, que para más de algo pueden servir en el futuro. Como para más de algo puede servir la apresurada inscripción del nombre de Partido Popular, que apresuradamente hizo un conocido dirigente demócratacristiano con nombre de imprenta, y que está en las ambiciones de varios para achoclonar bajo su alero alguna especie de partido o coalición en la que la UDI está pensando desde hace rato y la DC pareciera estar pensando desde hace poco.

Pase lo que pase con estos coqueteos partidarios en ese futuro, lo cierto es que en este presente constituyen un buen aporte al desorden en el corral concertacionista y complican bastante la capacidad de acción de ese Presidente de exportación. Muchas veces éste tiene que recurrir a contoneos de pato, o a las sonrisas picaronas y o a ese aire de soberbia que tan bien le sienta cuando logra levantar el mentón desde la papada, para tratar de ordenar a cada rato esas tan naturales diferencias que engalanan el arco iris concertacionista.

Lavín hay uno solo... pero está en todas partes.-

Dicen, los que saben matemáticas, que la mitad es más que un tercio, por más que la mitad sea chica y el tercio grande. En la derecha la diferencia entre una y otra cantidad usa anteojos, simpática esposa y encantadores hijos. Entonces, esos que saben matemáticas se lo comunicaron a la derecha y desde ahí en adelante los líos entre dirigentes y partidos en ese sector, aunque tomen color de hormiga, siempre tienen una manito de gato de Lavín. Eso se ha notado bastante este año, especialmente con ocasión de la deportiva competencia electoral de diciembre.

Largas fueron las negociaciones de cupos parlamentarios al interior de la coalición de derecha, largas y asaz difíciles. Resulta que la UDI, una niña que era muy delgada, hija natural del gremialismo y de padre más o menos conocido, desde que se metió con el caballero ese de lentes ha engordado muchísimo, fíjese usted, y se ha puesto tan orgullosa que ya casi ni mira a su antigua compañera de Banco, la RN. Algo así podría ser la historia, si es que las historias políticas fueran más simples. Pero se enredan siempre.

Se repite mucho que todos tienen su corazoncito, aunque cada vez resulta más difícil encontrar que alguien tenga otra cosa que una bomba eléctrica. Y tal vez sea cosa de corazoncito lo que impulsó a algunos en Renovación Nacional a tratar de no morir aplastados por el peso de la gorda de Lavín. Sea corazoncito o simple y frío cálculo de intereses, lo cierto es que se dio la pelea, pelea que organizó un experto en derrotas con ánimos de revancha y harta plata.

Aunque en la derecha todos parecían muy contentos con el lavinazo de fines de 1999, que por primera vez les ponía la presidencia al alcance de la mano, no faltaron los previsores que veían que el líder no sólo tenía una encantadora esposa y una buena cantidad de hijos, sino que además tenía sus amigos y esos amigos tenían partido y todo. De manera que, sin hacer muchos aspavientos ni dejar de sonreír al supremo, parecía conveniente levantar una alternativa interna, aunque fuera para negociar bien más tarde. En esto Sebastián vio su oportunidad y, luego de ser elegido presidente de RN, lanzó su candidatura senatorial por la Región V Costa, calculando que un buen triunfo lo ponía en competencia presidencial futura. Pero no contaba con la astucia del Chapulín Amarilloazulado... y sus amigos.

Es muy fácil decir ahora que una locomotora se detiene con un acorazado, pero, como en el huevo de Colón, la gracia está en que se le ocurra a uno... y que además tenga fuerza para romper los huevos, que es la manera en que se pueden parar en la punta. La renuncia del almirante Arancibia a la Comandancia en Jefe de la Armada, para hacerse cargo de la candidatura de la UDI en la V Región Costa, resultó una maniobra que ni a los más mal pensados se les había ocurrido y que resultó espectacular; algo parecido a estrellar aviones en las torres gemelas.

Frente a tal maniobra, Sebastián debe haber recordado aquel otro episodio en que resultó marginado de la lucha política en las grandes ligas producto de extrañísimas circunstancias y seguramente pensó que lo perseguía, ¿quién otra, sino la mala suerte? El hombre luchó contra el destino, que para eso tiene plata, intentando llevar adelante su candidatura que aún creía que tenía buenas posibilidades de hacerle un agujero al acorazado. Pero la mala suerte lo siguió persiguiendo: Lavín se negaba a sacarse la foto apoyando a los candidatos de RN, mientras que estos candidatos, infieles como un cristiano cualquiera, no se conformaban con el apoyo del presidente de su partido, sino que lloraban amargamente por un retrato del amado apóstol de las cosas simples.

El hombre Sebastián porfía contra el destino, pero finalmente éste le lanza una estocada que por indirecta resultó más peligrosa: el caso Aerocontinente. Nuevamente aparecen en la carrera política de este empresario las cosas raras. Porque resulta que la acusación contra Aerocontinente, que la deja sin poder operar en Chile bajo la investigación de presuntas vinculaciones con el narcotráfico, es rápidamente cuestionada como una maniobra

encaminada a sacar a esta línea aérea de la competencia con Lan-Chile, que se veía perjudicada con los bajos precios de aquella. Y resulta que el desafortunado Sebastián aparece como el dueño de Lan. Y resulta que se nombra como administrador provisional de la intervenida Aerocontinente a un sobrino en segundo grado de Sebastián. Y en estas cosas importan poco inocencias o culpabilidades, basta con poner la duda, que la maledicencia se encargará de la demolición consiguiente. Fue demasiada la mala suerte y el acorazado siguió corriendo solo la regata mientras todos sonreían felices en la foto, tan amigos como antes de antes.

Herida quedó Renovación Nacional, pero algo trató de negociar su presidente para no perderlas todas, incluido el timbre del partido. El problema es que quedó a la expectativa de los resultados electorales con una división aún más profunda entre aquellos que no le harían ningún asco en ir a inscribirse a la UDI y los que se sienten tan liberales como el mejor del centro. Difícil reconstrucción de partido, pues lo único que opera a su favor es que todavía se le necesita en la coalición en la que Lavín espera cumplir su sueño de llegar a ser Presidente cuando sea grande.

Ciudadanía... ¿cuántas estupideces se dicen en tu nombre!

Uno de los juegos que más se aprecian en la cultura Quom es la invención de palabras. Se practica en grupos o como solitario y se disfruta tanto del sonido que se le puede dar a una palabra como de lo que se inventa como significado posible para tal sonido. Naturalmente que nadie en esa cultura tiene la absurda pretensión de seguir después usando las palabras del juego para otra cosa, sino que se van a nadar tranquilas las palabras y a nadar tranquilos los jugadores; que en esa cultura se nada mucho.

Entre nosotros los juegos de palabras son mucho más aburridos y enredados, y lo peor es que los tomamos en serio. Para los que se olvidan, habría que recordarles que política viene de polis, que es ciudad; civil viene de cive, que también es ciudad; y burguesía viene de burgo, que a poblados también se refiere. No es tan raro entonces que los alemanes hablen de sociedad burguesa ahí donde nosotros hablamos de sociedad civil, ni que inicialmente se haya hablado de sociedad civil para hacer referencia a la sociedad política. Cuestión de gustos. Pero ahora resulta que les ha dado con la palabra ciudadanía y políticos e intelectuales andan felices con ella como si se tratara de un juguete nuevo. Cosa que podría ser hasta simpática, si es que no los atacara ese eterno vicio de tomárselo en serio.

El lanzamiento de la palabra ciudadanía aparece muy ligado al ya largo combate contra el monstruoso Estado, símbolo de la opresión, el abuso, la ineficiencia, la corrupción y todos los males. El mundo de la libertad es el mundo de los ciudadanos y es perfectamente comprensible que todos hablen a favor de la ciudadanía y se realicen grandes esfuerzos para incentivar la participación ciudadana. En homenaje a tan hermosa palabra, se va a hacer referencia aquí a los principales acontecimientos que han ocurrido en la sociedad civil en el período que se analiza.

Si dejamos de lado la ciudadanía política, que a pesar de las etimologías aparece actualmente como una contradicción en los términos, es necesario hacer referencia a las diferencias que hay en la ciudadanía, diferencias que deben ser respetadas como toda diferencia. Es así como podemos distinguir una ciudadanía armada, una ciudadanía empresaria, una ciudadanía eclesiástica y una ciudadanía torreja.

La ciudadanía armada ha mantenido un perfil relativamente bajo, especialmente desde que la justicia hizo sobreseimiento para evitar redundancias en el caso Pinochet. Pero resultó sorprendente enterarse que el Comandante en Jefe de la Armada mantenía conversaciones con la derecha política que concluyeron en su renuncia a la Armada y su inscripción como candidato en el cupo de la UDI por la Quinta Región Costa. Peligrosas desviaciones pequeño políticas en este discreto sector de la sociedad civil.

Además de eso, que en su momento fue escándalo y después anécdota, la ciudadanía armada no ha dejado de mantener una cierta actividad que no pasa desapercibida para la teleaudiencia. No sólo ha estado presente en el poco esclarecedor informe sobre detenidos desaparecidos que presentó a la mesa de diálogo, sino que también ha tenido otros episodios, aunque menores de los que suele presentar. Uno de ellos es el claro rechazo a las acusaciones sobre violaciones de derechos humanos que se hizo al jefe del Estado Mayor de la FACH, al cual sus colegas apoyaron con una cena de desagravio. Aunque el Presidente Lagos hizo pública reprimenda al Comandante en Jefe de la institución, el mensaje ya había sido cursado.

La otra manifestación notoria de la ciudadanía armada fue la protagonizada por Carabineros, que ante el fracaso de Alto Hospicio no tuvo la delicadeza de adelantar la salida de su Director General, lo que habría sido muy bien visto por el Gobierno. Estando así las cosas, Lagos Presidente nombró anticipadamente a su sucesor, lo que implicó el llamado a retiro de varios altos oficiales. Dicen que algunos de los oficiales se enojaron y se desquitaban con la ropa de los comunistas, especialmente de doña Gladys, haciendo un desalojo con poca cortesía.

La ciudadanía empresaria, a su vez, ha estado muy activa, preocupada de tratar de enseñarle al Gobierno y al Parlamento como se debe legislar sobre cualquier cosa que los afecte. Se han enojado también varias veces con el Presidente, hasta llegar a la famosa frase de defensa de la sociedad civil frente a las arbitrariedades del Estado, que no las deja (¿dijeron trabajar?) con tranquilidad. Pero tampoco se han ido de puro discurso, sino que se dice que han ido a la realización de acciones cívicas más concretas, como es el aumento de los despidos antes que entrara en vigencia la reforma laboral y antes de las elecciones.

En cuanto a la ciudadanía empresaria más chica, agrupada en las PYMES, ésta, mediante enérgicas medidas de llanto ha conseguido que el Estado concurra a ayudarla con créditos especiales y todo tipo de postergaciones de pago. Más aún, en su patriótica movilización ha logrado reducir los muy altos niveles de delincuencia del país, ya que la apropiación de los dineros de impuestos del IVA pagados por sus clientes, así como la apropiación de los pagos que hacen sus trabajadores para previsión, dejaron de ser considerados delitos y pasaron a ser definidos como problema nacional que el Estado debe ayudar a solucionar.

La ciudadanía eclesiástica ha tenido también una destacada participación imponiendo su criterio para que Chile siga ostentando el privilegio de ser el único país occidental sin ley de divorcio vincular y trabajando para que, si ésta llega a salir, sea más fácil esperar a que el buen dios llame a alguno de los contrayentes a su lado que lograr tal divorcio. Además, aunque se dice que de los arrepentidos es el reino de los cielos, ha hecho reiterada denuncia en contra de la llamada píldora del día después. En los demás temas que le preocupan sigue manteniendo una actitud vigilante y bastante efectiva frente a la prepotencia estatal.

Finalmente habría que señalar que la ciudadanía torreja sigue persistentemente en lo suyo y que ahí se quede. Algunos pocos de repente agarran vuelo para patalear por algo muy particular del grupo que se mueve, como ocurre con los mapuches por tierras y los estudiantes por carneses, pero tienden a comportamientos poco ciudadanos y carecen de actividad continua. En cuanto al grueso de la ciudadanía torreja, a ésta sólo la sacan a pasear en época de elecciones y cada vez con menos entusiasmo.

Agencia para parlamentarios: “No necesitas ser regio, nosotros te producimos”.-

Cuando fuimos gratamente sorprendidos con la original campaña de “Piensa positivo”, era muy difícil prever que no faltarían los amargados y resentidos que se dedicaran a criticar tan altruista iniciativa y a inventar chistes de mal gusto al respecto. Pero son muy pocos los que practican tan perversas acciones fruto de actitudes enfermizas. El hombre es bueno (y la mujer mejor) y eso se demuestra cotidianamente en actitudes y acciones generosas hacia los demás. Incluso quienes participan en sistemas cerrados y autosuficientes sienten el impulso irresistible de comunicarse con los demás y de entregar a ellos lo mejor de sí mismos. Sirva para ejemplificar esto el caso de la televisión y la política. La televisión, en la medida que ha ido alcanzando estados de desarrollo superior, se ha ido haciendo cada vez más autoreferente: las entrevistas se hacen a los mismos personajes de televisión, animadores invitan a otros animadores, en los show los principales invitados son animadores de otros show, las tertulias se organizan entre ellos, los concursantes también son figuras de la pantalla, se hacen programas de televisión sobre los programas de televisión e incluso se hacen programas acerca de la publicidad televisiva. Es decir, la televisión no sólo es autoreferente, sino que es autosuficiente. Sin embargo, en vez de ponerse ellos mismos a mirar lo que hacen, con toda generosidad nos mandan la señal para que nosotros podamos admirarlos y gozar con ello.

Algo parecido pasa con la política, cuyo desarrollo moderno la ha llevado a tan altos grados de autoreferencia y autosuficiencia que podría prescindir del público y dedicarse a gobernar y dictar leyes sólo para los mismos políticos. Pero no, la generosidad del servicio público es incontenible y no sólo gobiernan y dictan leyes para todos, sino que incluso de vez en cuando se someten a concurso público de belleza e ingenio. Pero paremos ya la ironía fácil y la chanza grosera, frutos de la incapacidad y la envidia, y tratemos de hacer el análisis electoral que ustedes ya hicieron. Pongamos aquí las principales cifras para tenerlas a la vista y paciencia de los que vista y paciencia tengan.

<u>Elección parlamentaria 2001 y comparación con anteriores según pactos</u>								
(Porcentajes)								
	<u>2001 (C)</u>	<u>2000 (M)</u>	<u>1999 (P-1)</u>	<u>1997 (C)</u>	<u>1996 (M)</u>	<u>1993 (P)</u>	<u>1989 (P)</u>	<u>1988 (Pleb)</u>
Conc.	47.9	52.1	48.0	50.6	56.1	58.0	55.2	56.0
Der.	44.3	40.1	47.5	38.3	32.5	30.6*	44.8*	44.0
PC	5.2	4.2	3.2	7.5	5.9	4.7	--	--
PH	1.1	0.9	0.5	2.9	1.6	1.8	--	--
Otro I	--	--	0.4	--	--	5.6	--	--
Otro D	--	1.2	0.4	--	3.1	--	--	--
Indep.	1.4	1.5	--	--	0.8	--	--	--

*En 1989 y 1993 están sumados los votos de los dos candidatos de derecha.

Pudiéndose tener todavía en un solo cuadro los resultados generales de todas las votaciones que se han hecho en los últimos catorce años, resulta muy fácil que cada uno haga las comparaciones que más le apetezcan y distribuya ganancias y pérdidas a su antojo. En todo caso, tenga cuidado, porque es muy fácil enredarse en interpretaciones respecto de quiénes pasaron para allá y quiénes pasaron para acá; nada le puede garantizar que los que votaron antes por la Derecha (llamada ahora Alianza) ahora votaron por la Concertación y los que ante votaron por la Concertación ahora votaron por la Alianza, o que los que votaron antes por los comunistas ahora lo hicieron por la Concertación y que el porcentaje de votos comunistas de ahora provenga de la Concertación. Y así por delante, ya que podemos imaginar movidas de varios pasos y en múltiples direcciones. Trabaje a la antigua: trate de tener ideas razonables, aunque sean prestadas.

Por cierto que un cuadro tan general como el que se presenta sólo permite conclusiones muy generales. Tan generales como decir que las dos grandes coaliciones se llevan casi todos los votos y que la mayoría la sigue teniendo la Concertación y la Alianza está a sólo tres puntos y medio de distancia. Pero no vamos a poner con palabras lo que ya pusimos en número, sino que vamos a poner más números para deleite de los cuantólogos.

<u>Elección de Congreso 2001 y elecciones anteriores según partidos (porcentajes).</u>						
	<u>2001(C)</u>	<u>2000(M)</u>	<u>1997(C)</u>	<u>1996(M)</u>	<u>1993(C)</u>	<u>1992(M)</u>
Dem. Crist.	18.9	21.6	23.0	26.2	27.1	28.9
P.P.D.	12.7	11.4	12.6	11.7	11.8	9.2
P.S.	10.0	11.3	11.2	11.1	11.9	8.5
P.R.S.D.	4.1	5.4	3.1	6.5	3.8	4.9
Indep.	2.2	2.4	0.7	0.5	0.7	1.5
Ren. Nac.	13.7	15.6	16.8	18.5	16.3	13.4
U.D.I.	25.2	15.9	14.4	13.0	12.1	10.2

Indep.	5.3	8.6	5.0	1.0	5.0	6.0
U.C.C.P.		1.2	2.1	2.8	3.2	8.1
P.C.	5.2	4.2	7.5	5.9	6.4	6.5
P.H.	1.1	0.9	2.9	1.6	1.4	---

Con este cuadro sobre votación de partidos es posible completar las apreciaciones genéricas de quiénes bajaron y quiénes subieron y comparado con qué. En todo caso y más allá de los entusiasmos y las depresiones, es posible constatar lo que se ha venido sosteniendo en estos análisis respecto de la gran estabilidad de las votaciones partidarias. Con excepción de la fuerte alza de la UDI, en los otros partidos aparecen pocas diferencias respecto a elecciones anteriores. Como hemos venido diciendo, ya majaderamente, esto se debe a que la única competencia realmente abierta es la que se da entre las dos grandes coaliciones, ya que la distribución al interior de ellas queda determinada en las amistosas negociaciones entre los dirigentes de partidos que deciden a quién atribuir las plazas buenas y las plazas malas. Como el punto de partida para la negociación es la votación que obtuvo cada partido en la elección anterior, generalmente se hace coincidir la bondad y maldad de los cupos para respetar la respectiva cuota.

Ese pacto de caballeros, que tiende a garantizar que el electorado no se equivoque, siempre es mucho más riguroso en la Concertación, donde se trata de dar a cada color del arco iris lo suyo. En cambio en la derecha la cosa es más complicada, ya que, habiendo sólo dos partidos, siempre es posible en el binominal nuestro llevar a un candidato de cada partido, lo que obliga a controlar la competencia sobre la base de privilegiar determinadas campañas, especialmente en la cuestión crucial de las platas. La gran diferencia a este respecto es que esta vez la UDI estaba demasiado orgullosa del hombre de las cosas simples elevado a profeta y no quiso llegar a ningún acuerdo. Los RN tuvieron que resignarse a respirar despacito y aceptar una competencia abierta que no veían de lo más bonito. Y así nomás fue. Si la UDI no se los comió enteros fue sólo por que la buena educación frunce el ceño si se le pasa el pan al plato.

En la Concertación la rigurosa aplicación del cuoteo electoral evitó un mayor desastre para la Democracia Cristiana. Es más, se dice que incluso hubo súplicas directas de Lagos Presidente para que no resultaran demasiado perjudicados electoralmente la Democracia Cristiana y el Partido Radical, porque se olía que se les venía mal la cosa. De manera que si no se hubiera tomado tantos recaudos quizás a qué bajezas habría llegado la cristiana democracia.

En cuanto al famoso problema de la relación que guardan los votos con los parlamentarios elegidos, nuevamente se hace un rotundo desmentido a los que majaderamente insisten en que la derecha se beneficia de nuestro original sistema binominal mayoritario. Craso error, regularmente el sistema se comporta en forma bastante proporcional entre los dos grandes bloques, aunque los que están fuera de esos bloques no tienen derecho ni a elegir el mejor compañero de curso.

Nuevamente en este caso a los chicos les cerraron la puerta en las narices. A pesar del tan cacareado pacto entre socialistas y comunistas, basado en supuestos mutuos intereses, estos últimos ni siquiera alcanzaron a rasguñar un diputado, ya que, a pesar de la supuesta ayuda de sus socios quedaron más lejos que antes. El único mutuo interés salvado fue el de los socialistas, que agarraron un diputado extra gracias a la omisión de los comunistas. Peor es el caso de los humanistas, que, a pesar de su excitante campaña, lograron sólo el 1% de los votos y no pueden ni soñar con ir a empelotarse al Congreso.

Pero entre los grandes bloques la repartija fue perfectamente proporcional. Incluso la Concertación se dio el lujo de perder tres diputados, mediante bien calculadas estupideces, para no alterar tal perfección. En efecto, la Concertación con el 47,9% de los votos logra el 52,5% de los escaños, mientras que la Alianza con el 44,3% de sufragios obtiene el 47,5% de los escaños.

La repartición de escaños entre los partidos de cada coalición ya no resulta tan exactamente proporcional, pero tampoco es cosa de echarse a llorar. Si se compara porcentaje de votos con escaños sólo se aprecia un ligero beneficio del PPD en perjuicio de los socialistas y PDC, y una pequeña ganancia de RN a costa de la UDI.

Estos son los escaños para cada partido, estando entre paréntesis el porcentaje del total, seguido por el porcentaje de votos:

UDI 35 (29,2 con 25,2); RN 22 (18,33 con 13,7); PDC 24 (20,0 con 18,9); PPD 21 (17,5 con 12,7); PS 11 (9,2 con 10,0); PR 6 (5,0 con 4,1). A esto se agrega un socialista que fue como independiente y que termina por dar al PS el 10% de los escaños.

Con estos resultados disminuyó la mayoría de la Concertación en la Cámara de Diputados, ya que pasó a controlar 63 escaños contra 57 de la Alianza, en vez de la relación 69 a 51 que tenía antes. En la mitad del Senado que se renovaba cada coalición eligió 9, quedando su composición con 20 de Concertación y 18 de la Alianza, más 7 del Partido Designados y 2 del Partido Vitalicios. De manera que son estos dos últimos partidos los que deciden, aunque muchos dicen que si pasan unos para acá y otros para allá y depende, señor, depende, podrían jugar al empate... o no. Pero no hay que preocuparse, porque sólo es la mitad del poder legislativo nomás. En conclusión, a la vista de esta nueva composición del Congreso, con la venia de los señores empresarios y de los otros señores fácticos, parece que vamos a darle duro al diálogo.

Bueno, ya hemos copiado toda las cifras generales para poder tenerlas a mano en el futuro, cuando a la gente se le olvide y queramos ganar alguna apuesta. Ahora habría que preguntarse qué es lo que significa todo esto.

En primer lugar, habría que señalar que resulta harto difícil hacer apreciaciones al estilo de que un partido o una coalición política esté obteniendo mayor adhesión, sino que más bien el análisis debería encaminarse a examinar qué partido o grupo político tiene mayor rechazo. Esto, que parece un simple juego de palabras no lo es tanto. Resulta que la transformación que han sufrido los partidos es de tal envergadura que nadie honestamente podría señalar cuales son las líneas de diferenciación entre ellos o cuales son los programas que los caracterizan. No sólo es difícil encontrar diferencias de gran importancia, sino que

los partidos mismos se empeñan en borrar casi todos los signos que pudieran identificarlos. No es que todos sean iguales y dé exactamente lo mismo uno que otro, pero las diferencias que pueden percibirse no se traducen en planteamientos de construcción de futuro frente a los cuales resulte significativo optar. Las dos grandes coaliciones siguen diferenciándose fundamentalmente por su origen respecto del Gobierno del general Pinochet y el corte entre autoritarismo y democracia correspondiente, lo cual remite de alguna manera al antiguo posicionamiento entre derecha y centroizquierda, pero no hay mucho más que eso.

Puede ser que la Alianza sea partidaria de un nuevo impulso privatizador, que alcance incluso aquello que subsiste de servicios estatales de salud y educación, pero ya queda poco por privatizar y de alguna manera habrá que enfrentar las crónicas carencias de la población respecto de tales servicios. También puede ser que la derecha impulse aún más la desregulación del mercado laboral y otorgue mayores facilidades a la empresa privada, pero también es poco lo que se puede avanzar en esto, puesto que los gobiernos de la Concertación ya han hecho bastante en este terreno. Como se ve es cosa de matices, que pueden ser muy importantes para el que le caiga el matiz encima, pero que no producirían una gran alteración en el modelo imperante ni implicarían cambios drásticos en la forma de administrarlo. Más aún, esos y otros matices aún más débiles en las materias denominadas valóricas, no forman parte de la imagen que los partidos proyectan y el ejemplo más claro es el de las campañas electorales.

Realmente esta última campaña electoral parece haber llegado a límites difíciles de superar en cuanto a vaciamiento de todo contenido de las candidaturas. No es que sea muy novedoso, porque hace ya tiempo que los candidatos vienen evitando que los pillen que pertenecen a algún partido político, pero ahora ya hasta ocultan la coalición a la que pertenecen y tratan de evitar escrupulosamente que se vaya a pensar que tienen alguna idea en la cabeza.

El llamado a votar por un candidato determinado pareciera sustentarse casi exclusivamente en la belleza de su rostro, sin siquiera percatarse que algunos son tan feos que más les valiera colocar el número del carné. Pero no es cierto que haya solo rostros y nombres, porque los creativos de las campañas revientan de ingenio en sólidos eslogan, de los cuales se pueden recordar algunos de verdadero impacto: “Tomás es +”, “Sabat sabe”, “Lily te quiero (corazones)”, “Burgos voto seguro”, “Creo en Montes”; a lo cual se agrega una larga serie que “te defiende”, “te protege” y un grueso contingente de médicos al parecer dispuestos a transformar el Congreso en un hospital. Con la Alianza los creativos tuvieron bastante menos trabajo, ya que bastaba la foto del candidato junto a Lavín y la consigna “el diputado de Lavín” o “el diputado del cambio” o alguna combinación de esas frases y métale azul y amarillo.

El otro estilo que fue visible en las campañas, especialmente en la franja televisiva, fue el estilo de promotor turístico de la respectiva zona acompañado de ofertas para mejorarla, sin que nadie pareciera percatarse que ya no era una elección de alcalde, sino que se estaba eligiendo a los miembros del poder legislativo de la República.

En estas circunstancias debería estar claro que no son muchos los que pueden votar apoyando a determinado partido o a determinado líder por el programa que tenga o por su

línea de pensamiento sobre el destino nacional. Como saben los que alguna vez han tratado de averiguarlo, los motivos por los cuales una persona vota por un candidato son prácticamente inescrutables, oscuros, misteriosos, múltiples y difusos. Por eso es que sólo se puede decir al respecto que uno de los motivos que tiende a desaparecer es la adhesión a determinadas organizaciones de ideas valóricamente inspiradas, doctrinas políticas y programas de corto y largo plazo. Incluso se proclama con un entusiasmo de gol que actualmente se vota por personas y no por partidos.

El único detalle que se escapa en este entusiasmo es que, a diferencia de lo que ocurre en un pequeño grupo, no hay otra forma de conocer a esas personas que son candidatos sino mediante las imágenes que de ellos se haga. Y aquí es donde se ganan la plata los creativos de la campaña, las agencias de publicidad, los diseñadores gráficos, compositores de música pegajosa, muchachos portando carteles, brigadistas chorreando pintura, fabricantes de globo, payasos, productores de vídeo, organizadores de eventos, sociólogos, encuestadores y todo lo que usted pueda agregar si recuerda lo que es una campaña y cuanta plata se gasta en ella. Algunos tienen capital publicitario acumulado, beneficiándose de ir a una reelección, otros tienen que gastar más plata. Lo hubo uno, venerado padre espiritual de todo intelectual decente, de hermosa estampa y simpatía a toda prueba, que fue desconocido inicialmente por los votantes ignaros, hasta que metió la mano a su bien provisto bolsillo y organizó una espectacular campaña haciéndose acompañar en ella por dos circos y una clínica privada; ¿pregúntenme cómo le fue?

Pero no se trata aquí de hacer la crítica respecto de la forma en que funciona el sistema ni tampoco recordar que cada vez que se les ocurre otro sistema sólo se puede recurrir al dios me ampare. Lo que se trata es de entender el carácter de las campañas y el por qué, por muy estúpidas que puedan parecerle al culto lector, suelen tener su importancia a la hora de votar. Especialmente en una sociedad atomizada en la que, como se ha dicho antes, el votante está solo e indefenso ante el televisor que porfiadamente se empeña en aplanarle la pantalla neuronal.

Entiéndase bien, son las condiciones sociales y políticas las que determinan las características de la competencia electoral y el tipo de campañas que se están dando. De todas maneras y a pesar de lo que digan los científicos políticos, el efecto de las campañas es relativamente marginal en la explicación de los resultados generales, aunque pueda ser determinante puntualmente si ellas son muy desequilibradas. Es posible que una campaña de la Concertación, enfocada a resaltar lo bueno que se había hecho en su Gobierno (siempre se puede encontrar algo bueno) en vez de denunciar los problemas que se sufre, hubiera tenido más éxito. Pero eso no habría cambiado drásticamente los resultados de la votación, puesto que, en términos generales, hay un descontento con el deterioro económico que se ha producido en el último tiempo y por lo tanto disminuye su apoyo a los partidos y candidatos que aparecen vinculados a ese Gobierno. Lo siento, no es que los otros parezcan mejores, sino que estos parecen peores.

Si por primera vez en la historia política moderna de Chile un partido político ubicado en la extrema derecha se ha transformado holgadamente en el más grande, no es porque la población nacional haya optado por esa línea política, cuyas características ni siquiera columbra, sino porque simplemente le aparece como lo otro frente a lo que está. En cierto

sentido se podría decir que se beneficia de lo que algunos denominan voto castigo. Que este voto castigo vaya para la UDI y no para los comunistas o los empelotados humanistas resulta natural, puesto que aparecen como alternativa real y son los más directos representantes del líder. A veces las explicaciones son simples.

No es pues casual que la oposición utilice como palabras clave “el cambio”, sin especificar de qué cambio se trata, porque sería un error tratar de hacerlo; le quitaría la rotunda identificación con lo otro. También se entiende de la misma manera la insistencia de Lavín en todas sus entrevistas, sonriente-simple-coloquial, de que tiene que haber alternancia en el poder y que la Concertación ya lleva mucho tiempo y que ahora le tocaría a otro, por ejemplo, él. Por cierto que esto del cambio no es un invento criollo, ya se ha usado en otras partes con bastante éxito, porque tampoco es un invento criollo esto de la política sin contenido y la transformación del ciudadano en televidente. Pero esto nos lleva a considerar otro aspecto de los resultados electorales que, como suele ocurrir cuando se buscan datos, vienen a confirmar la verdad de las intuiciones del autor.

Las mayorías silenciosas están gritando, pero despacito.-

De vez en cuando y por un ratito, alguien se fija en las cifras de los que no participan en las decisiones electorales, después otro alguien hace lo mismo y muy luego un montón de algúienes ponen el grito en el cielo o (los menos despistados y con mejores pitutos), ponen el grito en la radio, la televisión y en los diarios, clamando preocupados frente a una situación que no puede continuar así y señalando los peligros que puede entrañar para la tranquila convivencia democrática esa masa disponible para cualquier barbaridad.

Permítaseme hacer un llamado a la calma antes que todos se olviden nuevamente del asunto y se calmen solos. Situaciones como ésta se han presentado también en la antigüedad y, mejor aún, un alguien, menos gritón y más pensativo, ya inventó una solución. Efectivamente, un señor Aristonosecuánto propuso que para aumentar la participación política se les pagara por tal participación a los pobres y se les cobrara una multa a los ricos que no participaran. Genial, porque los pobres siempre andan necesitados de plata y los ricos son más apretados que vestido de travesti. Las elecciones serían así mucho más atractivas y la participación estaría garantizada. Habría que consultar este proyecto con los empresarios para ver si puede llegar a ley.

Pero, mientras no se negocie tal ley, habrá que preocuparse de lo que aquí está pasando. Al efecto se puede mirar el siguiente cuadro, que resume las diferentes maneras de decir ni ahí. Como no falta el porfiado que insiste en sumar simplemente las cifras de las distintas formas de no participar (aunque son porcentajes que tienen distintas bases), se agrega en la última línea, para los cuatro últimos eventos, el total de la población que, pudiendo participar en decisiones electorales, prefiere otro tipo de diversiones.

No participación en decisiones electorales (porcentajes)								
	2001 (C)	<u>2000 (M)</u>	<u>1999 (P-1)</u>	<u>1997 (C)</u>	<u>1996 (M)</u>	<u>1993 (P)</u>	<u>1989 (P)</u>	<u>1988 (Pb)</u>
Abst.	13,5	13.2	10.6	12.7	12.3	8.7	5.3	2.5
N. y B	12.7	8.1	3.0	17.6	11.0	5.5	2.5	2.3
No ins.	21.4	20.0	18.7	16.2	15.0	9.7	8.3	7.8
Total	40.2	36.0	30.4	40.0				

El cuadro es bastante claro para mostrar cómo, a partir de 1996, la no participación electoral se eleva sustancialmente hasta situarse en la última elección por sobre el 40%. Mirado desde el otro lado, se puede decir que, del total de la población que potencialmente podría votar válidamente por los candidatos que se presentan, sólo lo hace una cifra inferior al sesenta por ciento, mientras que el resto no se inscribe, o se abstiene de votar estando inscrito, o vota en blanco o anula el voto. Veamos cual es la triste realidad de la distribución del total de los potenciales votantes en la última elección.

Distribución del total de potenciales votantes en la elección de 2001	
Concertación	28.8 %
Alianza	26.6 %
P.Comunista	5.2 %
Independientes	0.8 %
P. Humanista	0.7 %
P. Liberal	0.0 %

Voto válido total	59.8 %
No voto total	40.2 %

Los hay analistas muy serios, académicos notables, que han sostenido que no sólo es normal que en democracia un sector importante de la población no concurra a votar, sino que incluso esto es saludable y acorde con la diversidad de intereses que tienen los ciudadanos modernos, que se desinteresan de la política para atender asuntos que les merecen mayor preocupación. Más aún, mucha de esta gente sería ha señalado como una expresión de la modernización nuestra esta pérdida de interés por la política, indicando que ya estamos alcanzando los porcentajes de desinterés propios de los países avanzados. Sin embargo, hay aquí elementos bastante sutiles de interpretación presentes en tales apreciaciones: se asume que la gente no concurre a votar porque no le interesa y que no le interesa porque está relativamente conforme como están las cosas. Pero si esas interpretaciones pudieran adecuarse a otros países y circunstancias, no parecerían corresponder a casos como el de Chile.

Como señalamos oportunamente, al hacer el análisis del lavinazo de fines del año 1999, la explicación más clara que pareciera corresponder a este fenómeno estaba dada por la

capacidad que demostró una candidatura de fuerte contenido populista, en un momento de problemas en la situación económica, para entusiasmar a un contingente importante de aquellos que se habían descolgado de la participación política. No se va a rehacer aquí el informe que ya se hizo y publicó, sino que meramente recordarlo, para lo cual basta con mirar las cifras de esa votación y la drástica reducción de no votantes. Más aún, se señaló que sólo se mantuvo alta la cifra de no inscritos debido a que al momento de cerrarse el plazo de inscripción todavía no alcanzaban gravedad los problemas de cesantía. Mire usted las cifras y medite profundamente.

En esta oportunidad de elección parlamentaria, si bien los problemas de cesantía y otros persistían y se agudizaban, se trataba de una elección que carecía del dramatismo de una definición presidencial y donde no estaba directamente en juego el liderazgo populista que levantó Lavín. No obstante, como ya se ha dicho, la Alianza desplegó su campaña tratando de presidencializar las elecciones y asociando profusamente sus candidaturas a la figura de Lavín. El problema central radicaba ahora en cuánto de su imagen sería capaz de traspasar este joven a los candidatos de la Alianza, especialmente a los de la UDI, que es su partido. La respuesta está también a la vista: no lo traspaso todo, pero traspasó bastante. Eso se nota en el crecimiento de ese partido y la disminución de nulos y blancos que se alcanzó en 1997.

Si el lector parte a buscar a alguna de esas memorias que viven alienadas de los humanos, podrá recordar que la carrera electoral de los partidos estuvo plagada de todo tipo de elementos que ciertamente no entusiasman para ir a las urnas y marcar preferencias. Las discusiones por los cupos fueron más escandalosas que nunca y ambas coaliciones daban un espectáculo en que no se sabía si reír o llorar. En la Alianza las peleas entre la UDI y RN persistieron durante largos meses, con descalificaciones y episodios hasta indecorosos, como fue la pelea de las fotografías y el asesinato político de Piñera con el sable de la Armada y otras yayas. En la Concertación, la Democracia Cristiana puso muy alta la vara de las torpezas cuando inscribió mal a sus candidatos, hecho que desembocó en el bochornoso espectáculo de mostrar cómo la clase política se ponía de acuerdo para dictar una ley especial de postergación de las elecciones en tiempo récord de algunas horas mientras otras iniciativas legales demoran años. Además de privarnos del feriado de día de elecciones, ya que se postergó para un día domingo, este tipo de acciones no incentiva a nadie para que concurra a apoyar algún político en las urnas. Para terminar de rematar el cuadro, los socialistas, que se supone que son fieles socios de la Concertación, hacen un pacto con los comunistas, que mantienen a pesar del decidido rechazo de sus socios. En suma, que los partidos parecían haberse puesto de acuerdo para tratar de lograr el mayor repudio del respetable elector.

Confieso que no sólo esperaba que los no votantes fueran superiores a la alta cifra de 1997, sino que incluso llegué a pensar que esa cifra empezaría a acercarse al cincuenta por ciento. Si ello no se produjo al parecer se debió al hecho de que Lavín logró traspasar parte de su aureola a los candidatos de su partido. Con su candidatura presidencial en 1999 captó parte importante de esos desencantados con la política que se abstiene o votan nulo o blanco, ahora, en esta parlamentaria, parece haber logrado que la UDI capture un porcentaje de nulos y blancos que, aunque no sea muy grande, le ha permitido transformarse en el partido más grande del país.

No escapa a la aguda observación de este analista que no resulta adecuado tratar a todos los no participantes como si fueran una población homogénea. Para empezar habría que hacer una clara distinción entre los no inscritos, que son necesariamente jóvenes, y los abstinentes, nulos y blancos, que en general son de mayor edad. El hecho de que casi todo el mundo se haya inscrito para el plebiscito de 1988, dejó sólo a los jóvenes la posibilidad de no inscribirse en el futuro, lo cual lleva a más de algún despistado a insistir en que la despolitización es un fenómeno juvenil. Por otra parte, de los adultos que se abstienen o votan nulo o blanco se puede suponer que son más o menos apolíticos, pero entre los que votan por algún candidato también pueden haber apolíticos. Con sólo estas pocas observaciones se podría sostener que tampoco resulta fácil atribuir a todos los apolíticos tendencias de carácter populista o incluso autoritarias. Eso no sólo depende de circunstancias contingentes, sino que del tipo de apolítico que se trate. Lo único que se puede decir como aproximación es que, en las actuales circunstancias, el tipo de apolítico que se incorpora a las elecciones lo hace por el atractivo populista de la alternativa que elige.

Algo que está llamando la atención de algunos curiosos es que ahora el voto joven, a diferencia del pasado, tiende a inclinarse cada vez por posiciones de derecha. Sin embargo, una rápida revisión de la distribución de la inscripción electoral por edades revela que los jóvenes de sectores altos y medios se inscriben mucho más que los de sectores populares (en el distrito de Las Condes-Vitacura-Lo Barnechea el 18,6% de los inscritos son menores de 30 años, mientras que en el distrito Cerro Navia-Quinta Normal-Lo Prado sólo el 11,1% son menores de 30 años y en San Miguel apenas llegan a 9,5%). Además, las mujeres, que suelen votar más por la derecha (46,9 contra 46,4 es la diferencia porcentual a favor de la Concertación entre mujeres, mientras que en hombres es de 49,1 contra 41,9) se han inscrito proporcionalmente más que los hombres. Todo lo cual complica bastante la apreciación simple respecto a qué posibles orientaciones tomarían los apolíticos si es que decidieran orientarse.

En fin, si alguien me financia y me regala un buen trozo de tiempo puede que vuelva a estudiar el asunto; mientras, se hace lo que se puede y gracias... las que me faltan.

SOCIEDAD

Sociedad y orden laboral Acercas de la discusión del año que termina

Carlos Ruiz Encina

Varias de las discusiones más importantes del año que termina, como aquellas que versaron sobre el problema del empleo, las relaciones laborales y acerca de otros temas económicos y sociales, se presentaron insistentemente como cuestiones reducidas a un problema de eficiencia para el mercado. Bajo esta óptica dominante la discusión se reduce a un mero discernimiento de lo que resulta más eficaz para la reactivación de la economía. De tal suerte, aquellas opiniones que discrepan de los criterios empresariales se les califica de retardatarias, “anti-desarrollo” e incluso como contrarias a la promoción del empleo. Los más poderosos medios de comunicación, ligados al empresariado, se ocupan de difundir esta visión.

Tal curso de cosas, que mal puede llamarse debate, se centró así, de modo artificioso, en el problema del empleo, negándole o concediéndole a cada argumentación la condición de “anti” o “pro-empleo”. La difícil situación del empleo es hoy una de las manifestaciones inmediatas más dramáticas de problemas más generales y de fondo, por lo que no ha de extrañar que se le utilice profusamente como disfraz y, en la práctica, como vehículo de extorsión comunicacional, en medio de un tiempo electoral, para impedir el avance de medidas contrarias al derrotero de profundización del modelo económico bajo el cual venimos navegando el último par de décadas. Así también, para frenar cualquier medida que entorpezca el afianzamiento de las relaciones de poder social y político sobre las que descansa la viabilidad de dicho modelo económico, cuestión en la que los grados de disciplinamiento de la fuerza laboral, su aceptación de condiciones de creciente precarización, mantenidos y profundizados tanto por vías institucionales como extra-institucionales, resultan fundamentales.

Todo esto se basa en el falso supuesto -que en Chile ya resulta algo viejo- de que el sector de la economía privada constituye el motor por excelencia del crecimiento y que es, por tanto, únicamente a partir de los resultados de sus acciones y sus esfuerzos que se pueden resolver los problemas sociales que aquejan al país. Como corolario inevitable se desprende que hay que dejar tranquilos a los empresarios, dejarlos hacer lo que creen necesario, más aún, que hay que facilitar su marcha, esa de la cual todos dependemos supuestamente. Es en estos términos que, hace unas semanas, el máximo representante del gran empresariado criollo interpelaba directamente al Presidente de la República, invitado al más importante evento empresarial, el Encuentro Nacional de la Empresa: “Presidente, necesitamos que nos dejen trabajar tranquilos”.

Como siempre, es el modo parcial de situar el problema. De hecho, lo que actualmente se decide es el tipo de relaciones sociales que se constituyen en el gravitante ámbito de las relaciones laborales, y en esa medida, ello remite a la concepción que se tiene sobre la sociedad en general. Más que un problema de eficacia en la reactivación económica, y de

un supuesto vínculo directo que ello guarda con la superación del actual drama del desempleo, bajo formas más o menos evidentes de lo que se discute es del orden laboral, de las condiciones de trabajo, del tipo de relaciones sociales que han de establecerse allí, lo que representa un problema de poder, de relaciones de poder, sobre todo de poder social, de relaciones sociales que se trazan y regulan tanto a través de formas coactivas tanto institucionales como extrainstitucionales propiamente tales. Y es, en este sentido, una discusión acerca de la naturaleza y de la distribución del poder en la sociedad: ¿un poder de facto o un poder legal legítimo ha de trazar y regular tales y más cuales aspectos de las relaciones que se establecen en el mundo del trabajo? ¿De qué naturaleza son las relaciones sociales que han de establecerse?

La discusión sobre las reformas laborales que atraviesa todo el año que termina, arrojando sucesivos proyectos gubernamentales hechos y rehechos que no permiten advertir una concepción clara y coherente, discurre en el fondo sobre la cuestión del poder social del empresario. Remite, en buenas cuentas, al modo en que está constituida la relación social del trabajo en la sociedad chilena.

Mitos y realidades sobre el problema del empleo

Hasta hace poco tiempo en Chile se asumía como indiscutible la idea de que mientras mayor fuese el crecimiento económico menor sería el desempleo, mayores serían los niveles de empleo, mejor su calidad y que, en consecuencia, los salarios serían más altos. Por esa vía se hilaba una controvertida y suficientemente cuestionada equivalencia entre crecimiento y desarrollo. Empero más allá de viejas discusiones que ya establecieron claridades suficientes sobre el asunto, es la propia sacrosanta realidad del mercado la que parece estar funcionando al revés de lo que prescriben dichos postulados. Hoy el país atraviesa la peor crisis del “mercado laboral” desde aquella dramática recesión de 1982-83. Los años noventa, de crecimiento sin par, finalizaron con una destrucción de empleos, con niveles de precarización nunca antes vistos, con un creciente desempleo y con los salarios reales prácticamente estancados.

En el último año el problema del empleo alcanzó el centro de las preocupaciones tanto de la población en general -según muestran las encuestas- como de una clase política tensionada por un año electoral. Como se sabe, aunque afecta a una vasta franja de la sociedad, este problema golpea principalmente a los jóvenes y a las mujeres. Las cifras oficiales han oscilado, afectadas por variables estacionales, alrededor del 10% a lo largo del año que culmina¹, lo que ya representa una situación difícil, capaz por sí sola de convertirse en un tema de centralidad nacional, al que profusamente recurren las recientes campañas electorales. Ello sin contar, por lo demás, que en dichas cifras no se consideran como desempleados aquellos trabajadores de tiempo parcial que desean trabajar sobre la base de un tiempo completo ni aquellas personas que permanecen sin trabajo y que son consideradas por las encuestas en cuestión como “inactivas” (que supuestamente renuncian al empeño por conseguir un empleo después de un largo tiempo de búsqueda infructuosa).

¹ La tasa de desocupación nacional alcanzó un 10.1% en el trimestre móvil julio-septiembre del 2001, según las últimas cifras oficiales disponibles. INE, “Indicadores Mensuales”, noviembre, 2001.

Muchos son los especialistas que han estimado que, si se consideran en la tasa de desempleo estas dos últimas categorías de desempleados, ésta alcanzaría casi el doble de la tasa actual. Nuestra propia casa de estudios construyó por algún tiempo estadísticas paralelas a las oficiales, que por cierto resultaban más altas, las que -como se sabe- dejaron de producirse precisamente cuando se agravó la actual crisis del empleo, al suspenderse el apoyo estatal para estas investigaciones.²

Sin entrar aquí en un examen acabado de las metodologías empleadas en la construcción de las estadísticas oficiales sobre desempleo, valga señalar que, aparte de las dos distorsiones antes señaladas, otro punto polémico reside en la supuesta disminución que viene registrando el crecimiento de la fuerza de trabajo, cuestión que afecta hacia la baja a la tasa de desempleo. Tal disminución resulta inexplicable, sobre todo si se considera la persistencia de altos niveles de desempleo (situación que obliga a otros miembros de la familia considerados como inactivos a buscar empleo sin engrosar formalmente la fuerza de trabajo)³ y la fuerte inmigración de fuerza de trabajo extranjera experimentada durante el último año.⁴

Más allá de la polémica acerca de estas estadísticas, hay otro tipo de antecedentes que ilustran la complejidad y drasticidad de este fenómeno. Por ejemplo, de acuerdo con un estudio del Departamento de Economía de la Universidad de Chile, la duración de la cesantía mostraba ya en marzo de este año un inquietante aumento con respecto a un año atrás. En Santiago, el 23.3% del total de desempleados demora más de 6 meses en encontrar empleo y el 10.3% del total demora más de un año.

Por otro lado, pudiera pensarse erróneamente que este problema afecta única o principalmente a aquellas fracciones sociales menos integradas social y culturalmente. El empresariado no sólo ha exigido optimismo, sino que además ha culpado a los propios trabajadores de la elevada desocupación, al reponsabilizarlos por su supuesto fracaso enrostrándoles su baja cualificación. No es necesario entrar a discutir aquí la insuficiencia de las actuales políticas estatales de capacitación para enfrentar el fuerte ritmo de caducidad de habilidades y conocimientos propio de un tiempo de acelerado cambio tecnológico, incapaces de viabilizar en grado suficiente la integración a tal proceso de transformación, o bien la retardataria actitud empresarial que sigue concibiendo a la capacitación más como un gasto que como una inversión. Es suficiente señalar que, según concluye un estudio de fines del año pasado del Ministerio de Educación, entre las propias personas tituladas en las carreras impartidas en los Centros de Formación Técnica o en los Institutos Profesionales

² Por ejemplo, en mayo de este año se estimaba oficialmente que la desocupación en la región metropolitana habría disminuido a un 9.1%, mientras que la Universidad de Chile computaba un desempleo de 13.8% para el Gran Santiago. En junio de este año, la encuesta de la Universidad de Chile arrojaba más de 6 puntos completos de diferencia con las estimaciones nacionales del INE.

³ “Una lacra social poco visible persiste en Chile (...) el trabajo infantil prosigue desarrollándose tenazmente”, señala el Informe de Prensa de agosto de 2001, de la Unidad de Información y Análisis del Departamento de Relaciones Laborales de la Dirección del Trabajo.

⁴ En julio de este año, el decano de la Facultad de Economía de la Universidad de Chile, R. Paredes, indicó que la desocupación subió no porque se haya dejado de crear empleo, sino debido al incremento de la fuerza de trabajo, y agregó que el INE está subestimando este fenómeno, según el Informe de Prensa de julio de 2001 de la Unidad de Información y Análisis del Departamento de Relaciones Laborales de la Dirección del Trabajo.

se producía una tasa de desempleo del 20.5%, es decir, un poco más del doble del promedio nacional. La propia “realidad del mercado” muestra que es insostenible la idea de que un mayor grado de educación y capacitación se corresponderá necesariamente con mayores posibilidades de empleo.

Pero más allá de estas ilustraciones, las deformadas ideas que se difunden acerca de sus orígenes exigen urgar en otros aspectos de este fenómeno. Ultimamente se ha vinculado en forma sostenida al crecimiento económico con el empleo, sin embargo, lo que en este año y el pasado se observa es una apenas aparente paradoja dada por el hecho que más bien lo que crecen simultáneamente son tanto el producto como el desempleo, dejando claro que los sectores más dinámicos -exportadores sobre todo- no crean los empleos suficientes ni arrastran consigo a otros sectores de la economía interna que pudieran crearlos. Cierto es que el crecimiento económico del último trienio ha sido pobre, pero la creación de empleos lo ha sido más aún. En el año 2000 el país creció un 5,4%, al mismo tiempo que más de 23 000 empleos se perdían en términos netos, situación que se intensifica en el año que finaliza. Reconocidos economistas partidarios del modelo vigente han aceptado que “el principal problema de la economía chilena es su escasa capacidad para crear empleo”, pese a que lo sitúan como un problema reciente⁵. Valga revisar, entonces, si esta es una tendencia propia del modelo económico vigente o bien una simple situación de ocasión⁶. Pues, lo cierto es que se afirma sostenidamente que sólo aquellas medidas que viabilicen el crecimiento económico -que a su vez se hace depender de la libertad de acción que se proporcione a los grandes actores privados- son las que permitirán avanzar en la superación de los actuales niveles de desempleo. De esta suerte, cualquier medida que incomode al empresariado privado no resulta “pro-empleo”.

Recordemos que, hasta hace poco tiempo, se hablaba de las bondades del mercado laboral chileno y sobre un eventual “pleno empleo”. Según Patricio Meller, en los años noventa los economistas estaban preocupados porque la oferta de trabajo podría constituir una seria restricción para el crecimiento económico futuro, dado el bajo nivel de desempleo observado⁷. No obstante, la realidad observable a lo largo de la década pasada es más bien la de un crecimiento económico con poco empleo, tal como lo muestra el siguiente cuadro:

Generación de empleo 1987-2000 (*)		
Períodos/Años	Promedio Anual de Nuevos Empleos	Crecimiento Promedio Anual de Ocupados (%)

⁵ Felipe Larraín, “Una Reforma Pro Desempleo”, El Mercurio, 11 de septiembre de 2001.

⁶ En julio de este año, el Presidente del Banco Central, Carlos Massad, señaló que si Chile no supera un crecimiento del 3%, el desempleo en el país corre el riesgo de tornarse estructural. Massad explicó que con un crecimiento sostenido del 5% en nuestra economía se puede garantizar una baja real en el desempleo si las condiciones mejoran. Es decir, las tasas de desempleo serían coyunturales. Informe de Prensa de julio de 2001 de la Unidad de Información y Análisis del Departamento de Relaciones Laborales de la Dirección del Trabajo.

⁷ Acerca de este absurdo, véase Meller, Patricio, “Escenarios de Empleo Futuro en Chile: Año 2010”, Mideplan, 1999.

1987-1989	200.186	4.96
1990-1993	161.460	3.47
1994-1998	64.610	1.24
1999	-27.870	-0.5
2000	-23.020	-0.4

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas.

(*) Corresponde al trimestre móvil octubre - diciembre de cada año.

No sólo se han creado menos puestos de trabajo, sino que en los últimos años simplemente se han destruido empleos. En 1999 se perdieron 27 mil 870 empleos y en el año 2000, a pesar del crecimiento del PIB equivalente a 5.4% y de las promesas gubernamentales de crear 200 mil nuevos puestos de trabajo, en realidad se perdieron 23 mil empleos. En el trimestre móvil febrero-abril de este año, se habría producido una fuerte disminución de 60.960 empleos con respecto a igual trimestre del año anterior⁸.

Los apologistas del modelo económico estimaban que el empleo en la economía debería aumentar entre un 0.6 y 0.8 por ciento por cada punto porcentual que creciera el producto. Sin embargo, durante la década pasada el PIB casi se duplicó pero el crecimiento del empleo alcanzó sólo un 22%, es decir, sólo la mitad de lo que se esperaba (42%). Es más, como se observa en el cuadro anterior, la tasa de crecimiento del empleo muestra una marcada tendencia a la baja.

Según el economista del Programa de Economía del Trabajo (PET), Patricio Escobar, el desempleo estructural no está vinculado al tecnológico en este momento. Cuando se habla de desempleo estructural, según Escobar, se trata de una situación que se deriva de una economía heterogénea, es decir, dos economías que coexisten en Chile; una economía exportadora de recursos naturales y una de mercado interno. Por eso la economía puede crecer y el desempleo, paralelamente, mantenerse elevado.

Se trata de un fenómeno de crecimiento con poco empleo. Un elemento que incide en ello es el significativo cambio en la composición sectorial de los nuevos empleos que se viene produciendo respecto a la situación de décadas anteriores. Hay un claro traspaso en la creación de empleos desde los sectores transables a los no transables. La participación del empleo en los primeros disminuye significativamente a lo largo de las últimas cuatro décadas. Mientras en 1960 este tipo de empleo representaba el 47% del empleo total, ya en 1997 dicho porcentaje caía al 32%. Es decir, de una relación de casi 1 a 1 en la estructura ocupacional entre el empleo transable y no transable, se pasa en la década del noventa a una situación en la que por cada empleo transable hay 2 no transables.

⁸ Según el INE, en el trimestre móvil siguiente, abril-junio, la tasa de desocupación alcanzó un promedio de 9.7%, registrando un aumento del 0.3% en comparación con igual trimestre del 2000 y un incremento de 0.1% en relación al trimestre móvil anterior, alcanzando un número total de desempleados de 563 100 personas. La misma institución oficial señalaba, en julio de este año, que del total de los desempleados que hay en el país, un 83.7% corresponde a personas que perdieron su trabajo, mientras que el porcentaje restante, recién ingresa al mercado laboral.

La perspectiva sectorial permite apreciar algunas cosas. La agricultura es un sector que expulsa mano de obra a través del tiempo, con la excepción de la década de los ochenta; el empleo agrícola, después de representar cerca del 24% del empleo total en la década del sesenta, cae a menos del 15% en la década pasada. El sector de servicios no financieros constituyó un sector prioritario en la generación del empleo en las décadas del sesenta y del setenta, tuvo luego una declinación relativa en los años ochenta, para recuperarse en la década de los noventa. El comercio y la industria mantienen un rol no despreciable en la generación neta de fuentes de empleo, por lo menos hasta 1997. El sector de servicios intensivos en capital, especialmente el de servicios financieros, se transforma en el último período -en los años ochenta y noventa- en el sector principal en la generación de empleos⁹.

Durante los años más dinámicos de la década pasada (1990-1998) se consolida el traspaso en la creación de empleos desde los sectores productivos (incluidos los sectores exportadores) hacia los de servicios en general, financieros y el comercio. Estos tres sectores aportan el 70% de los nuevos empleos en este período. Por lo demás, son estos tres sectores los que principalmente absorbieron el mayor número de mujeres que se incorporaron al mercado laboral, explicando el aumento de su participación en la fuerza de trabajo ocupada (la tasa de participación de las mujeres aumentó desde un 29.4% en 1987 a un 36.5% en 1999).

Por otra parte, frente la aparición del ciclo recesivo de la economía chilena, el despido masivo se convirtió en una de las principales estrategias empresariales. De acuerdo con la encuesta ENCLA 99 que realizó la Dirección del Trabajo, la construcción despidió el 52% de su fuerza de trabajo durante el período más crítico de la crisis. Comportamientos similares tuvieron la minería y la industria, que despidieron el 42% y 39% de su dotación laboral respectivamente. En cambio, el sector de energía y el de los servicios financieros sufrieron menos recortes.

Una de las situaciones más dramáticas se vive en el sector industrial que hoy ocupa prácticamente la misma cantidad de trabajadores que hace una década. La industria simplemente no ha creado nuevos empleos. Mientras que el total de trabajadores ocupados del país aumentó en casi un millón en estos diez últimos años, en 1990 este sector tenía 727 mil empleados, cifra similar a la que anota en los primeros meses de este año.

La tendencia de largo plazo en la composición sectorial de los nuevos empleos y la situación generada por la contracción económica, no sólo muestran la baja capacidad del sector exportador para generar nuevos empleos, sino también una de las características fundamentales que ha asumido la economía chilena: la creciente centralidad de los grupos empresariales ligados a la dinámica financiera. Por un lado, los sectores relacionados con las exportaciones (como la minería, la agricultura, la silvicultura y la pesca, así como en parte la industria) muestran tasas de crecimiento del empleo por debajo del promedio nacional, a pesar de las altas tasas de crecimiento del producto alcanzadas. Las bajas tasas de crecimiento del empleo en el sector exportador se profundizaron aún más con la crisis recesiva y con la lenta recuperación de la economía, sobre todo en el sector industrial. Por

⁹ Meller, *op. cit.*

otro lado, la creciente centralidad de la dinámica financiera en la economía se manifiesta en las mayores tasas de crecimiento que vienen mostrando los servicios financieros tanto de su producto sectorial como de empleo sectorial en comparación a la medida del conjunto de la economía. Todo ello se aprecia en el cuadro que se expone a continuación:

Promedio de Tasa Anual de Crecimiento del Empleo y Producto 1985-1997		
Sectores	1985-1997	
	Empleo	Producto
Agricultura, silvicultura y pesca	0.41	6.66
Minería	0.92	5.21
Industria	4.84	6.35
Electricidad, gas y agua	3.22	6.82
Construcción	8.58	8.64
Comercio	3.96	9.25
Transporte y telecomunicaciones	5.04	9.66
Servicios financieros	8.49	8.57
Servicios no financieros	1.37	2.80
Sector transable	2.39	6.13
Sector no transable	3.74	7.33
Total	3.27	6.89

Fuente: Mideplan

El creciente predominio de la dinámica financiera resulta, en última instancia, de la reducción o del agotamiento de las posibilidades de invertir con amplios márgenes de rentabilidad en el sector productivo, es decir, en la llamada economía real, dados los niveles de sobreproducción y de sobreacumulación que alcanza bajo el actual modelo en la mayoría de sus ramas industriales, incluidas las exportadoras. Ello induce a los capitales más sedientos de ganancia a invertir en instrumentos financieros o a operar en actividades especulativas, ya sea en los mercados nacionales o externos.

En nuestro país, no sólo se está generando cada vez menos empleo, sino que además una parte creciente de éste corresponde al subempleo o empleo precario, cuyas tasas de crecimiento superan a las del desempleo durante los primeros siete años de la década de los noventa. La precariedad del empleo se puede analizar principalmente sobre la base de la evolución de los salarios, la jornada laboral y los grados de formalidad e informalidad del empleo. Todos estos factores tienen un impacto directo sobre la cada vez menor capacidad de generar empleos que ha mostrado la economía.

La evolución de los salarios sigue un aumento, luego una disminución, para llegar luego al estancamiento. A partir de 1990, comenzó una recuperación de las remuneraciones, en especial, del salario mínimo. En efecto, entre 1989 y 2000, las remuneraciones reales crecieron a un 3.6% promedio anual, ayudado por el incremento del salario mínimo (de un 5.8% promedio anual).

Evolución del Índice Real de Remuneraciones y de la Productividad
1989-2000

Año	Índice Real de Remuneraciones	Variación anual (%)	Productividad Variación anual (%)
1989	100.0	2.0	4.6
1990	101.9	1.9	1.2
1991	106.8	4.9	6.5
1992	111.6	4.5	7.6
1993	116.4	4.3	1.1
1994	123.9	6.5	4.5
1995	129.8	4.8	9.4
1996	135.3	4.2	5.9
1997	138.9	2.7	5.1
1998	142.2	2.4	2.1
1999	145.6	2.4	1.0
2000	147.7	1.4	5.0

Fuente: Mideplan

No obstante, como se aprecia en el cuadro anterior, si bien la variación anual de los salarios reales alcanzó su cima en 1994 (6.5%), luego sufre una caída sostenida. Además, el aumento promedio de las remuneraciones reales en el período de 3.6% es menor al crecimiento de la productividad media por trabajador, que registra un 4.5% promedio anual. Por último, la brecha que se aprecia en el año 2000 entre las tasas de variación anual de las remuneraciones reales y de la productividad media -de un 1.4% contra un 5.0%- muestra que la crisis se paga con menores salarios.

Por lo demás, en una perspectiva más amplia, hay que considerar que recién en el año 1992 se volvió al nivel real de remuneraciones de 1970, mientras que los niveles promedios registrados durante 1971-1972 sólo vinieron a recuperarse hacia 1999. El índice de sueldos y salarios en diciembre del 2000 se encontraba apenas un 1.7% por encima de su nivel de 1972, a pesar que en ese lapso se produjo un elevado crecimiento de la productividad media.

En definitiva, el que estos salarios reales se mantengan bajos y crezcan por debajo de la productividad alcanzada, lleva a una diferenciación más acentuada entre los ingresos del trabajo y los del capital. Si bien ello benefició en su momento al conjunto del empresariado, en la segunda mitad de la década de los noventa comienza a convertirse en un impedimento para que amplíen la acumulación los capitales que se valorizan en el espacio nacional, especialmente aquellos de las pequeñas y medianas empresas. Como se sabe, los salarios generan demanda de medios de consumo y cuando disminuyen en términos reales mientras se mantiene el crecimiento de la producción, se produce una tendencia cíclica a la

sobreproducción y al desempleo, la cual puede agravarse si coincide con una contracción de la demanda externa, como ocurrió a partir de 1997, provocando una consecuente recesión económica.

Esta misma lógica de salarios reales bajos y decrecientes explica no sólo la crecida “oferta” de trabajadores secundarios (mujeres, jóvenes y niños) que concurren al mercado laboral para mantener el ingreso familiar disponible, sino además los altos niveles de sobreocupación existentes en el país. Es precisamente lo que muestra el examen del segundo de los factores mencionados: una sobreocupación y una prolongación de las jornadas de trabajo. Los sobreocupados o los que trabajan más de 48 horas semanales, constituyen una categoría en vertiginosa expansión durante los últimos quince años, estimándose que uno de cada tres ocupados entre en esta condición, gracias a lo cual las horas promedio de trabajo en Chile se ubican entre las más altas del mundo¹⁰. Los hombres trabajan más que las mujeres en una jornada prolongada. Asimismo, a medida que empeora la situación socioeconómica de los trabajadores mayor es la proporción de aquellos que trabajan en jornadas prolongadas. Además, los datos señalan que la jornada de más de 48 horas se da de preferencia entre los trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados. Es así como, ya en 1996, el 38.2% del total de trabajadores por cuenta propia y el 47.9% de los familiares no remunerados trabajaban en esta condición.

La encuesta ENCLA 98 de la Dirección del Trabajo constató que en todos los tamaños de empresa, casi un tercio de estas tiene una jornada superior a las 48 horas semanales. A ello se suma que en un 20% de las empresas las horas extraordinarias se practican de manera regular, proporción que crece entre las grandes empresas hasta un 40.3%.

La sobreocupación se presenta a veces como búsqueda de un ingreso superior extremando la utilización de la propia fuerza de trabajo o también como una defensa de la fuente de trabajo aumentando la tasa bruta de explotación (mayor cantidad de horas bajo un mismo salario), pero en cualquier caso significa menor demanda de trabajo, menor empleo.

Por último, en términos de la diferenciación entre el trabajo formal e informal que sigue los criterios empleados por la OIT para apreciar la segmentación que se da en el llamado mercado flexible del trabajo, existe abundante evidencia que revela que una parte importante de los trabajadores del sector formal se desempeña también en empleos de mala calidad. De manera que los empleos de baja calidad se encuentran tanto dentro del sector formal como informal de la economía, rasgo que contradice el mito de que el mercado laboral flexible demanda en forma creciente trabajo cualificado.

Claro que la precariedad del empleo no se reduce sólo a los tres factores antes mencionados, también incorpora dimensiones como el acceso a la capacitación, a la salud y previsión social, a la existencia o no de un contrato escrito de trabajo. Con respecto a esto

¹⁰ En un debate organizado por Icare, el decano de la Facultad de Medicina de la Universidad Finis Terrae identificaba la existencia de un “malestar laboral” en el país. En su exposición titulada “Trabajamos como enfermos” precisaba que el exceso de labores tiene al país con un 50% de su población obesa, al 40% con alguna disfunción sexual, a un 30% con infartos, al 35% con hipertensión y al 10% con úlcera gástrica. Informe de Prensa de agosto de 2001 de la Unidad de Información y Análisis del Departamento de Relaciones Laborales de la Dirección del Trabajo.

último, los antecedentes disponibles muestran que la proporción de trabajadores asalariados sin contrato de trabajo se han incrementado entre 1990-1998.

En síntesis, la economía neoliberal crea menos empleos y, una gran proporción de ellos, resultan de menor calidad. Peor aún, estos empleos de menor calidad contribuyen de manera importante a la reducción de la demanda de trabajo. En el mediano plazo, la flexibilidad laboral se convierte en un obstáculo a la creación de empleo. Mientras más avance la imposición de la flexibilidad laboral, menor será el tiempo en que se transforme su rol de creador en destructor de empleo.

De siempre nuestras empresas mejoraron sus tasas de ganancia disminuyendo el costo del factor trabajo más que por un mejoramiento tecnológico de la productividad. Históricamente la incapacidad de la empresa privada de entregar una oferta de trabajo equivalente al crecimiento de la población económicamente activa debió ser compensada por una oferta estatal. El Estado empleador surgió como una necesidad social frente a una ineficiencia empresarial.

Mucho se ha reiterado que la economía chilena tuvo la capacidad de generar un poco más de 900 mil puestos de trabajo durante la década de los noventa, pero poco se dice que esa capacidad fue disminuyendo sostenidamente y que 3 de cada 4 trabajadores que concurren al mercado de trabajo entre 1991 y 1998 tuvieron por destino el desempleo o el empleo precario en una etapa económica con tasas de crecimiento difíciles de repetir y sostener por el creciente predominio de la dinámica financiera en la economía -que debilita la configuración productiva local- y la existencia de un marco internacional muy favorable.

No cabe duda que este prolongado deterioro en el crecimiento del empleo -y su transformación en destrucción de empleo en los dos últimos años- dificultará más que antes la absorción del crecido desempleo de la etapa más reciente, así como del desempleo estructural que este mismo deterioro genera. Lo cual resulta más grave si se considera que el desempleo no es un problema sólo para los desempleados, pues para quienes tienen empleo la alta tasa de desocupación representa uno de los principales factores que motivan su situación de precariedad laboral. La larga fila de desempleados contribuye a sostener la desregulación, la flexibilidad y la aceptación de condiciones laborales degradantes.

Estos problemas no han sido enfrentados sistemática y prioritariamente por las políticas gubernamentales. Más bien éstas, limitadas por visiones dogmáticas acerca de estos problemas, no asignan recursos fiscales para atemperar o forjar un escenario que contribuya a erradicar los factores que estimulan el desempleo, la precarización y los empleos de baja calificación y productividad. El gobierno asumió con un déficit público -la chequera sobregirada que heredo del gobierno anterior- y se comprometió a garantizar un superávit presupuestario estructural del 1%, para invertir en la confianza de un empresariado que apenas se lo reconoce. Eso implica que el gobierno no aplica una política fiscal activa, y sobre todo una política social activa, sino que más bien la evita, por ejemplo en términos de los aumentos salariales del sector público, o bien la limita en términos de la creación de empleos. Tampoco la capacidad gubernamental de intervención es mayor desde el punto de vista de la política monetaria, dado el contexto de una economía globalizada con grandes empresas transnacionales operando en el país, orientadas por una lógica estratégica de

carácter global. Así el gobierno, con menor capacidad para actuar en la política fiscal y en la política monetaria, se limita a diseñar políticas que vayan en apoyo del gran empresariado; no solamente al empresariado transnacional, a través de la apertura del mercado de capitales, sino incluso las que supuestamente deberían ser políticas sociales, como la creación de empleos, se van traduciendo en políticas de apoyo al empresariado al reperfilarse como una repactación de deudas en apoyo al sector bancario, la repactación de la mal llamada “deuda previsional” de las pequeñas y medianas empresas, el subsidio al trabajo, a la creación de empleos, que abarata el costo de las empresas, etc., lo que va de la mano de la introducción de medidas que apuntan a una mayor liberalización del mercado laboral, a través del seguro de cesantía o de las reformas laborales.

Y esto último es lo más preocupante. Como se dijo, contrario a los mitos “pro-empleo” que se han difundido, una mayor flexibilidad laboral ayudará a los empresarios pero agravará la crisis del llamado mercado laboral. Tal idea flexibilizadora parece partir del supuesto de que no es la teoría de mercado la que está equivocada sino la realidad. Se insiste que todos los males del mercado laboral provienen de la rigidez que aún persiste en éste y que todos los beneficios provendrían de la flexibilidad del mismo.

Reformas laborales: ¿la racionalidad de la negociación?

El Código del Trabajo que sirve de base a las reformas laborales aprobadas este año, y cuya esencia -como veremos- no resulta alterada por éstas, se basa en una concepción de las relaciones laborales que entiende al trabajador como un factor más de la producción. De ahí que no le garantiza el ejercicio de las libertades más básicas como el derecho de asociación.

Tal concepción se corresponde a una dinámica de expansión capitalista que en Chile, más que como una ampliación hacia nuevos territorios geográficos o como creación innovadora de nuevos rubros de capitalización, opera fundamentalmente bajo la forma de una expansión y agudización de los grados de mercantilización presentes en distintas esferas de la vida social, como la salud, la educación o la seguridad social, lo que exige la deposición de los viejos marcos regulatorios. En términos de la discusión que nos ocupa, este es el caso del trabajo, del empleo productivo de las energías humanas y de las condiciones sociales en que éstas se reproducen.

Si bien con el advenimiento de la transición a la democracia en las masas trabajadoras surgieron expectativas de que se introducirían modificaciones a la institucionalidad laboral heredada, de modo que garantizara mayores niveles de justicia y equidad, acordes con el crecimiento económico que se comenzaba a consolidar en el país, pronto quedó claro que lo que primaba era una voluntad política de limitar los cambios a una necesidad de concordancia con las características del modelo de desarrollo instalado en el país. Pese a que el Programa de Gobierno de la Concertación -elaborado tras el plebiscito de 1988-, mostraba una voluntad política de “introducir cambios profundos en la institucionalidad laboral, de modo que ésta cautele los derechos fundamentales de los trabajadores y permita el fortalecimiento de las organizaciones sindicales para que éstas se vayan transformando en una herramienta eficaz para la defensa de los instrumentos de los asalariados y en un factor de influencia sustantiva en la vida social del país”, los hechos en estos poco más de

diez años han demostrado que la orientación que ha primado apunta a administrar en muchas áreas el marco central de la legislación laboral instalada por el gobierno militar.

Las diferentes reformas introducidas en la década pasada al marco legal heredado mantuvieron sus fundamentos esenciales. Así, si bien en 1993 la huelga recobra su carácter indefinido, se mantuvo como un mecanismo ineficaz e impotente frente al mantenimiento de unas facultades casi omnimódas de los empleadores durante el proceso. Asimismo primó la resistencia empresarial a la posibilidad de que la negociación colectiva saliera del ámbito de la empresa o ante la idea de tener que renunciar a la posibilidad de contratar reemplazantes durante la huelga misma. Menos dispuestos estaban -y su voluntad se impuso- a la extensión de la negociación colectiva a los sectores temporeros. Se argumentaba que el país vivía en un proceso de alta paz social, sin grandes conflictos laborales en el sector privado; permanentemente los empresarios le enrostraban a los gobiernos de la Concertación que los conflictos más serios se radicaban más bien en el sector público: funcionarios públicos, municipales, de la salud y profesores.

La experiencia chilena ha quedado en deuda con las expectativas cifradas al comienzo de la transición en materia de reformas laborales. Si bien es cierto, pocos pedían que se volviera de lleno a la legislación vigente antes del golpe militar, no lo es menos que las esperanzas, tal como en materia de políticas económicas, estaban cifradas en que se produjera una variación sustancial en cuanto al tipo de normas, a los principios que las inspiraban y en la reconstrucción en algún grado de la tutela estatal efectiva sobre el orden laboral. Pero, en esencia, al igual que ocurre en otros ámbitos de relaciones sociales, el Estado continuó manteniendo un régimen de prescindencia en la regulación de las relaciones laborales, es decir, se conserva el marco de las relaciones laborales “bipartitas” o “autónomas” -en palabras Cortázar, primer Ministro del Trabajo de los gobiernos de la Concertación- primando un consenso político que rechaza cualquier reconstrucción del viejo intervencionismo estatal propio del Estado de Compromiso, en tanto -se asevera- aquel esquema “tripartito” conducía inexorablemente a la politización de la acción estatal, a la que es preciso preservarle su condición eminentemente “técnica”.

A pesar de ello, y de los esfuerzos fiscalizadores de la autoridad estatal en estos años, continúa existiendo un soterrado incumplimiento de la legislación laboral. La propia Directora del Trabajo ha señalado que en Chile el 80% de los empleadores incumple la legislación laboral, lo que en septiembre de este año resultaba ratificado por una Comisión Especial de la Cámara de Diputados para investigar los niveles de incumplimientos de las obligaciones laborales por parte de las empresas. Así pues, no se trata sólo de la desproporcionada relación de poder social favorable a los empleadores, en la que más que los marcos regulatorios institucionales y la capacidad fiscalizadora del Estado, es el poder social empresarial quien se constituye en la principal fuerza reguladora de las relaciones laborales, y como tal en el poder disciplinante de la fuerza de trabajo. Más allá de ello, incluso la propia eficacia del sistema normativo institucional -en los acotados ámbitos en que opera- resulta limitada: por ejemplo, como señalan muchos especialistas, se puede obtener una importante sentencia, sentar incluso jurisprudencia, pero ello queda sujeto siempre a una serie de mecanismos procesales que entran el cumplimiento pronto y

oportuno de los mandatos de un poder del Estado¹¹. No es de extrañar, entonces, que los procesos de negociación colectiva se vayan deteriorando progresivamente en este lapso. El porcentaje de trabajadores que negocia colectivamente ha caído permanentemente desde 1992, y los resultados económicos de dichas negociaciones presentan resultados decrecientes desde 1989.

El derecho a huelga se mantiene restringido a la paralización reglada entre fechas y con un escaso poder real para los trabajadores, que pueda representar la existencia sustantiva de un conflicto con medios de solución que favorezcan a ambas partes, cuestión básica en toda sociedad democrática.

La reforma laboral que finalmente resulta aprobada en septiembre de este año registra un largo camino cuyo inicio se puede situar al menos en la iniciativa original de noviembre de 2000. Luego de ello, en marzo de este año, el gobierno enviaba al Senado una indicación sustitutiva al proyecto original de reforma al Código del Trabajo, que en la práctica constituía un nuevo proyecto y representaba un notorio retroceso respecto del original, debido principalmente a las fuertes presiones del sector empresarial y la derecha política, las que reclamaron reiteradamente por la necesidad de establecer una mayor flexibilidad en el llamado mercado laboral y en otros ámbitos, cuestiones que estimaban imprescindibles para favorecer la reactivación económica. El gobierno de Lagos cede a dichas presiones, rompiendo incluso los acuerdos que la Concertación asumiera en la llamada cumbre de Santiago I, de fines del año pasado, según los cuales resultaba necesario introducir en la discusión de la reforma laboral los llamados “temas duros”, esto es los referidos, principalmente, al establecimiento de la negociación colectiva interempresa y a la eliminación del reemplazo en caso de huelga.

Pero en definitiva, ¿en qué consiste la reforma aprobada? Lo cierto es que el texto aprobado tiene aires de engendro. Es una mezcla de disposiciones que reflejan expectativas muy diversas y hasta contrapuestas y que, como tal, no convenció a empresarios ni a trabajadores, lo que quedó demostrado en la inasistencia de las representaciones de ambos sectores al acto oficial de promulgación de la ley. Sería largo y tedioso entrar en cada uno de los aspectos de la reforma. A continuación reseñamos algunos de los más significativos.

Primeramente, se mantiene el concepto de empresa que estaba en la base de la concepción antes establecida, el que se intentó modificar infructuosamente. Debido a su ambigüedad, permite que cada “organización de medios” con soporte en una personalidad jurídica resulte una empresa separada de otra, lo que en la práctica se presta para abusos, a través de la separación ficticia de las empresas en varias figuras más pequeñas, jurídicamente independientes entre sí, práctica que permite a las empresas eludir derechos laborales por la vía de simular distintas razones sociales. El proyecto original señalaba que se debía entender por empresa a toda “organización de medios” que dependen de un mismo empleador, y cuya no aprobación se trocó por el establecimiento de sanciones de multas (de

¹¹ Según cifras entregadas por la CUT a una Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados, entre enero de 2000 y marzo de 2001, se cursaron 87 mil acusaciones por violación a los derechos de los trabajadores, sin embargo, de las 57 mil multas cursadas el año pasado, hasta septiembre del presente año, se habían pagado sólo 8 mil.

5 a 100 UTM) a las empresas que simulen la contratación de trabajadores a través de terceros. Ligado a lo anterior, también se establecen multas para algunos de los subterfugios utilizados para burlar derechos laborales y previsionales.

Uno de los aspectos más perjudiciales para los trabajadores es la incorporación de la polivalencia en los contratos individuales de trabajo. Con ello se legaliza una vieja práctica empresarial consistente en forzar al trabajador a realizar una o más funciones, logrando que éstos deban estar dispuestos a trabajar en todas aquellas cuestiones que la empresa requiera. La figura de la polivalencia, que entendida sobre la base de una capacitación integral capaz de evitar la especialización estrecha que rápidamente queda obsoleta ante la celeridad de los cambios tecnológicos, podría estimular el desarrollo de la autonomía y la creatividad laboral, representa más bien un viejo anhelo empresarial reducido a evitar el uso en los pleitos laborales de la defensa que apelaba a la figura del “menoscabo”, cuando se le pide al trabajador realizar otra función. Ahora sólo se tratará del cumplimiento del contrato de trabajo. Así, las empresas podrán modificar los contratos individuales de trabajo estableciendo nuevas y múltiples funciones. La única forma de evitar esta situación es la resistencia colectiva a la firma de contratos que sean abusivos, lo que depende de los grados de organización colectiva, los que -como se sabe- en general son muy bajos.

En cuanto al establecimiento de contratos especiales, la reglamentación aprobada incluye nuevas formas de contratación llamadas “pro-empleo”. Estas modalidades fueron establecidas para favorecer la generación de nuevos puestos de trabajo bajo la idea de que la rigidez de las formas existentes no daban cuenta de la dinámica del mercado de trabajo. Este es el caso del contrato de jornada parcial y el contrato de formación. Los efectos reactivadores o promotores de empleo de estas formas de contratación resultan cuestionables incluso en la propia experiencia internacional que se tuvo como modelo, pues, en algunos casos, más que crear nuevos empleos, lo que produjeron fue una precarización del empleo existente.

El llamado contrato de trabajo a jornada parcial permitirá pactar una jornada ordinaria parcial, de hasta dos tercios de la jornada semanal normal, manteniendo el resto de los derechos laborales. Se busca con esto incorporar al trabajo a personas que no pueden acceder al empleo por tiempo completo (madres con menores a su cargo, jóvenes estudiantes, etc.). Uno de los problemas que esto suscita estriba en que los trabajadores que actualmente trabajan con jornada completa podrán pactar con su empleador la transformación de dicha jornada en jornada parcial, vale decir, se introduce una especie de medio despido o un tercio de despido, en fin, un despido parcial, con su consiguiente indemnización. En estos casos, pese a lo negativo que puede parecer la medida, sorprende el hecho que, en medio de las situaciones de desprotección existentes, esto sea considerado en círculos sindicales y laboristas como un avance relativo, en tanto se norma una práctica hasta ahora completamente desregulada, a saber, la frecuente costumbre en las empresas de reducir la jornada previo al despido para pagar una indemnización menor. El problema es que la reforma introducida otorga, ante esta y otras situaciones, la posibilidad de diferir el pago de la referida indemnización.

El contrato de formación, por otra parte, se aplicará a trabajadores menores de 24 años, los que podrán ser contratados con un sistema que facilite el aprendizaje de algún oficio en su

trabajo. Tal medida puede tanto estimular la capacitación de la fuerza laboral como convertirse en una vía abusiva para reducir los costos salariales de las empresas.

Se aprueba además una reducción de la jornada ordinaria de trabajo de 48 a 45 horas a partir del año 2005. En cuanto a los procesos de terminación de los contratos de trabajo, se elevan entre un 30 y un 50% las multas correspondientes a despidos injustificados, indebidos o improcedentes. Y se establece que, si el empleador no da cumplimiento al pago de la indemnización podrá demandarse, pudiendo aumentarse el pago en hasta un 150 %. En general, en materia de multas se aprobó su aumento cuando haya infracciones laborales y previsionales, cuyo rango estará en directa relación con el número de trabajadores que tiene la empresa. Hasta 9 trabajadores, el pago de la multa podrá sustituirse por un curso de capacitación en la Inspección del Trabajo

Se tipifican asimismo algunas prácticas antisindicales como la obstaculización de la formación o el funcionamiento de sindicatos, el ejercicio de presiones mediante amenazas de pérdida de empleo o beneficios, entre otras, y se aumentan las multas por ello. Se eliminan, además, una serie de restricciones y controles administrativos a las organizaciones sindicales. Aunque se eliminó la posibilidad de hacer extensible los beneficios del contrato colectivo a trabajadores que posteriormente se incorporen al sindicato. El trabajador tendrá la opción de escoger entre reintegrarse o recibir una indemnización si fue despedido por prácticas antisindicales.

En términos de la negociación colectiva, que constituyó uno de los núcleos más polémicos, finalmente se abre la posibilidad de negociación entre la empresa y grupos de trabajadores con un mínimo de ocho. Hay un avance real en materia de derecho a información al hacerse obligatorio a las empresas entregar la información económica básica. En cuanto al polémico asunto del reemplazo de los trabajadores durante la huelga, el proyecto aprobado lo prohíbe formalmente, pero establece excepciones en situaciones que se cumplan tres requisitos copulativos, que vale la pena reseñar: que la última oferta contenga las mismas estipulaciones del instrumento vigente, reajustadas en el IPC del último período; que se establezca una reajustabilidad mínima de IPC para el período propuesto, salvo los últimos doce meses; y, que se estipula la posibilidad del pago de un bono de 4 UF por cada trabajador reemplazado durante la huelga. De tal suerte, en realidad no se prohíbe la contratación de reemplazantes, sólo se regula esta posibilidad sin eliminarla, acotándose a aquellas situaciones en las cuales las demandas de los trabajadores se consideran desmedidas. Por cierto, los dos primeros requisitos no son nuevos, están vigentes desde la reforma de comienzos de la década pasada. El tercero, en cambio se trata de un requisito nuevo que establece la posibilidad de "comprar" el derecho a tener reemplazantes, transformando un derecho consagrado internacionalmente, reconocido por la propia OIT, en un objeto de compra y venta, pues se puede reemplazar a los huelguistas pagando al sindicato, para repartir entre los huelguistas la cuota estipulada. En definitiva, es la mercantilización del derecho a huelga.

Además, se establece la posibilidad de que una vez votada la huelga, cualquiera de las partes pueda pedir la mediación de la Inspección del Trabajo, la que deberá intervenir en un plazo máximo de cinco días, y si terminado el plazo no hay solución al conflicto, la huelga se podrá hacer efectiva.

Por último, la reforma contempla la creación de nuevos fiscalizadores, cargos que se crearán progresivamente entre el año 2002 y 2004, con objeto de mejorar la capacidad fiscalizadora del Estado.

No resulta irrelevante señalar, aunque sea someramente, cómo se armó la ley. Aún después del proceso de modificaciones que sufrió la ley, desde su proyecto original de noviembre de 2000, pasando por la “indicación sustitutiva” que presentaba el propio gobierno en marzo de este año trastocando en gran medida el proyecto inicial, no sería sino hasta los momentos finales de su tramitación parlamentaria que se desataría las negociaciones y los cambios que harían de la reforma aprobada un artefacto de formas tan contrapuestas como las que hemos reseñado. Los llamados parlamentarios “rigidizantes” -algunos socialistas y demócratacristianos- tuvieron que ceder los puntos de la negociación interempresa y la cotización obligatoria al sindicato. Las acotaciones propuestas al famoso artículo 161 que faculta los despidos “por necesidad de la empresa” fueron trocados por la ampliación de la cantidad de fiscalizadores para la inspección del trabajo. Las intenciones de normar el extenso mundo del trabajo de contratistas y subcontratistas tuvieron simplemente que abandonarse. La idea del reintegro obligado de trabajadores despedidos por prácticas antisindicales fue trocada con la contraparte negociadora -encabezada por el senador Boeninger- por la fórmula más mercantil que posibilita al trabajador despedido optar entre volver al trabajo o cobrar una indemnización adicional.

Las reacciones ante la ley aprobada no ilustran menos el desdibujamiento de la coherencia y la racionalidad tanto del proceso como de sus resultados. La CUT asumió la reforma como algo “mínimo” pero mejor a lo vigente, aunque reiteró las demandas pendientes relativas a la negociación colectiva, la eliminación de reemplazos durante una huelga, la modificación del artículo 161 que permite los polémicos despidos “por necesidad de la empresa” y especialmente al cambio del concepto de “empresa”. En tanto, diversas organizaciones sindicales, desde sindicatos de base hasta Confederaciones, rechazaron la reforma, entre otras cosas, por la idea de la polifuncionalidad que introduce y la “legalización” de los rompehuelgas.

Por su parte, los empresarios -y la derecha política- también rechazaron la reforma insistiendo en los mismos argumentos que habían planteado a lo largo de todo el año, a saber, que resulta inflexible al establecer una inamovilidad encubierta, que establece una judicialización de los despidos, y porque otorga, a su juicio, demasiado poder a la Dirección del Trabajo, cuyo exceso de fiscalización genera una persecución empresarial. Ahora -señalan- habrá menos empleos y menos contratos, porque saldrá más caro contratar y más caro despedir. Según cuentas de la Sociedad de Fomento Fabril, en el nuevo escenario laboral, los costos subirán entre un 13 y 18% para las empresas; todo lo contrario -según la instancia empresarial- a la mayor flexibilidad que exigen los inciertos eventos que conlleva la globalización de la economía¹². En fin, se plantea que las reformas rigidizan el

¹² El Centro de Estudios Públicos estimó que la reforma laboral provocará un aumento del 16% en el costo de los despidos, lo que significará dejar de crear 120 mil puestos de trabajo al año, y se incrementará el tiempo que una persona pasa sin trabajo de 3 a 7 meses. Informe de Prensa de septiembre de 2001 de la Unidad de Información y Análisis del Departamento de Relaciones Laborales de la Dirección del Trabajo.

mercado laboral y reducen la creación de empleos, producto de estar sustentadas en un “enfoque laboral premoderno” a contrapelo de un mundo en el que “el interés por afiliarse a sindicatos decae” y “aumenta la mano de obra calificada que valora más su independencia para negociar”¹³.

A diferencia de empresarios y sindicalistas, el gobierno celebra las reformas planteando que éstas constituyen el cierre exitoso de “un necesario proceso de transición de nuestro sistema normativo laboral”¹⁴, definiendo que será la única revisión “completa” del Código del Trabajo que impulsa este gobierno¹⁵. Mientras que, en tono conciliador, el Presidente Lagos insiste en que la reforma hace “más flexible el mercado laboral”, a la vez que no encarece el despido sino que sanciona solamente el despido ilegal, abusivo con una multa mayor¹⁶. Sin embargo, el propio gobierno se aprestaba a precisar que las enmiendas a la legislación del trabajo no recogen las demandas más radicales que planteó la CUT¹⁷.

Huelga recordar que todo este proceso fue acompañado por una intensificación de los despidos que inicialmente denunciados por la CUT fueron finalmente ratificados por la Dirección del Trabajo, y que involucraban directamente a las empresas del presidente de la Confederación de Producción y Comercio (CPC), Ricardo Ariztía. En efecto, entre enero y noviembre de este año hubo casi un 40% más de recorte de personal que en igual lapso en el año anterior, lo que significa más de 168 mil despidos que el año pasado. Precisamente en los dos meses previos a la entrada en vigencia de la reforma al Código del Trabajo, durante octubre y noviembre, los despidos aumentaron en 67,5% en relación al año 2000¹⁸.

En definitiva, y pese a los esfuerzos contrarios a ello, las reformas laborales aprobadas en el año que termina significan un aumento en la flexibilización en el uso de la fuerza de trabajo, concretamente en términos de la jornada de trabajo, los salarios y la funcionalidad del trabajo. De este modo, la parte variable del salario continúa adquiriendo mayor preponderancia. La idea de que, para crecer, los países tienen que aumentar su competitividad en los mercados internacionales principalmente a través de la flexibilidad laboral, resulta finalmente la que anima a las reformas laborales recientemente aprobadas.

¿Un problema exclusivo de los trabajadores industriales?

Como se sabe hace tiempo el trabajo permea todo el ser humano, su psiquis, su salud, sus hábitos, su pensamiento, su poder adquisitivo, su socialización, sus proyectos, su organización. Hablar del mercado del trabajo y del trabajo como empleo, como un factor de

¹³ El Mercurio, Editorial del 17 de septiembre de 2001.

¹⁴ “Reformas Laborales: crecimiento y equidad”, Yerko Ljubetic, Subsecretario del Trabajo, Revista Qué Pasa, 15 de septiembre de 2001.

¹⁵ “Nuevo escenario laboral”, Ricardo Solari, Ministro del Trabajo y Previsión Social, El Mercurio, 29 de septiembre de 2001.

¹⁶ “¿Por qué la reforma laboral?”, Ricardo Lagos, Presidente de la República, El Mercurio, 30 de septiembre de 2001.

¹⁷ Informe de Prensa de septiembre de 2001, de la Unidad de Información y Análisis del Departamento de Relaciones Laborales de la Dirección del Trabajo.

¹⁸ La Tercera, 14 de diciembre de 2001.

producción más, y diseñar luego políticas laborales sobre esta base, es deshumanizar un componente fundamental de la vida social.

El mercado de trabajo, tal cual se muestra hoy, no logra garantizar el derecho al trabajo, no sólo a un trabajo digno sino que también al trabajo sin más. La negación o degradación del trabajo pasan a convertirse en mecanismos de exclusión ya no sólo del consumo sino también de los factores que permiten el desarrollo de la propia identidad. Dado que tienden a desaparecer las viejas formas políticas redistributivas y que en general se privatizan y mercantilizan las condiciones de vida, los niveles de vida y las posiciones sociales pasan a determinarse casi exclusivamente por los niveles de ingreso, lo que provoca que la creciente inestabilidad laboral cobre un papel mucho más determinante que antaño no sólo en la producción de desigualdad, sino incluso en los grados de inseguridad que alcanzan los procesos de reproducción material de la fuerza de trabajo, y de la sociedad en general.

Actualmente el enfoque predominante acerca de los problemas económicos e incluso sociales -como la cuestión del desempleo- se ampara en una lógica en la cual todo lo que es bueno para el empresariado es bueno también para el país. Pero situaciones como la del empleo antes analizada, o bien la salida de los capitales hacia el exterior, constituyen ejemplos recientes del hecho que el interés del empresariado no coincide con el interés del país. Se trata de una ideología que se construyó durante años y que no es solamente parte del empresariado sino también del gobierno. Desde ambos espacios se ha contribuido a suplantar la vieja idea, predominante entre los años 30 hasta los 70, que el Estado era el representante del bien común. La reversión de esa idea se inicia bajo el régimen militar y se afianza bajo el carácter que adopta la nueva democracia. Se extiende, entonces, la idea de que el Estado, en la medida en que se entromete en la economía, prácticamente entorpece la acción empresarial, dinamizadora por excelencia del crecimiento, y con ello, del bien común. De manera que, por toda acción, lo que debiera hacer el Estado, visto como un Estado subsidiario, es apoyar al sector privado. Tal imagen marca la política hasta hoy.

Se ha crecido económicamente pero con una creciente desigualdad. Esto se basa no sólo en que el capital ha sido quien ha derivado los principales beneficios del crecimiento en desmedro del trabajo sino, además, en que no hay una sola explotación, como la del capital sobre el trabajo. Hay también una explotación del gran empresariado sobre la pequeña y mediana empresa, sobre los contratistas. Este último segmento lucha internamente por obtener el favor de ser contratado por la gran empresa, lo que le exige abaratar sus costos para poder sobrevivir de esa manera. Hay además una explotación del sector financiero sobre el sector productivo y comercial y sobre las personas; los intereses cobrados por bancas y financieras les han reportado una ganancia que no cesa, ni siquiera en tiempos de contracción como los actuales. ¿No es el desempleo, el empleo precario y el subempleo un producto y un productor de la sociedad de la desigualdad?

No obstante, la otra cara de la moneda de este proceso es que la competencia capitalista no se expresa de una manera creativa, innovadora, creadora de valor como tal, sino más bien permeada de lógicas rentistas.

Lo que está en discusión no es sólo el tipo de relación entre empresarios y trabajadores industriales, sino el modelo de sociedad, cuestión que afecta a las capas medias y a los

llamados sectores subalternos en general. Todo se dibuja artificialmente como un problema salarial, pero se trata de la forma en que se modifican las relaciones sociales.

El problema de la precarización del trabajo hace rato ya que dejó de ser un problema exclusivo de los trabajadores industriales que así perdían sus viejas prerrogativas, condiciones y grados de estabilidad laboral. Hoy muchos de estos proceso, particularmente la inestabilidad del trabajo han terminado por afectar a otras fracciones sociales. No sólo golpea más drásticamente a los sectores marginales, que se ven engrosados por numerosas franjas de antiguos trabajadores industriales o “establecidos” que pierden tal condición, sino que además abarca ya a importantes fracciones de las clases medias, no sólo aquellas ligadas a la dinámica privada, sino incluso al propio empleo estatal. La llamada “modernización” que ha guiado las reestructuraciones de plantas, faenas e incluso dependencias estatales, han llevado las cosas a este punto. Los contratos estables de trabajo, la formación prolongada de un oficio o la llamada “carrera funcionaria”, son hoy meras referencias a una realidad laboral pretérita y cada vez más extinta, y con ellos las formas de identidad ligadas al trabajo, actividad que se somete crecientemente a una lógica de movilidad que produce un verdadero vendedor nómada de fuerza de trabajo.

El trabajo deja así, cada vez más, de constituir un medio de integración social, de construcción de sociedad, de producción de identidades sociales. Las nuevas formas de ver el “trabajo”, bajo la óptica empresarial traen consigo modificaciones sustanciales en las relaciones sociales, en las relaciones con el Estado y en las funciones de éste.

Es así como, importantes funciones estatales se sustraen de la política abierta, muchas de las cuales se presentan ideológicamente como “técnicas” y “apolíticas”. El Estado, como tal, se abstiene de regular las relaciones sociales. Más allá de repetir que no entra en “conflictos entre privados”, el ejemplo más sustantivo de ello es el actual esquema de relaciones “autónomas” o “bipartitas”, como la actual política de regulación de las relaciones laborales. Tal régimen de prescindencia estatal en la regulación de los conflictos sociales, responde a la decisión de no volver a las viejas formas del Estado de compromiso, que subyace en el pacto que, desde 1989 en adelante, perfila al nuevo régimen político. Los grupos dominantes no apuestan a un Estado que impulse y maneje un pacto social, sino a uno que manetnga la atomización, que contenga, fraccione y desorganice los procesos de constitución de la acción colectiva en los grupos subaletrnos y que se centre en viabilizar la valorización del capital.

La pérdida del peso del Estado en la dirección cultural de la sociedad, a manos de la iglesia y los medios de comunicación masiva, es uno más de los casos que obliga a considerar, más que el tradicional poder del Estado y del sistema político formal, a la situación general del poder en la sociedad, para poder registrar las correlaciones reales de fuerzas.

La democracia llegó a la cúspide de la sociedad y reabrió allí un juego político limitado que permitió refundar y ampliar la élite dominante. Pero en los espacios de base permanecieron los mismos mecanismos de dominación y atomización. Ello abre una rígida separación entre lo social y lo político. La política se convierte en un asunto de élites, pierde transparencia, y pierden también incidencia las instituciones formales de la política, como el parlamento y el sistema de partidos.

El sector empresarial desarrolla una mayor capacidad de incidencia en el sistema político, otorgándole legitimidad. Siendo la gran empresa ligada al mercado externo la que está en mejores condiciones para imponer decisiones estatales por el sólo peso de su poder económico. Pero éstos apoyos no significan una legitimidad de masas para el sistema político, sólo definen las relaciones entre éste y el sistema económico. La legitimidad de masas se relaciona con la perspectiva de los asalariados. Y es aquí donde ocurren los mayores cambios, pues la transformación actual registra un deterioro de los sistemas de agrupación de intereses que antaño fueron la base de la legitimidad de masas del sistema político. La creciente heterogeneidad de la estructura social genera dificultades crecientes en la generalización y organización de intereses colectivos. Situación que resulta distinta según se trate de asalariados o propietarios del capital.

Los partidos pierden su carácter representativo de intereses sectoriales, deviniendo en partidos “nacionales” bajo una orientación más integrativa que conflictiva. Cambia la función que cumplen estas instituciones de representación política: merma la que posibilitaba la participación de los ciudadanos en la formación de la voluntad política, y crece la de contribuir a la legitimación del poder. De ahí que exista una tendencia generalizada a los acuerdos y consensos entre fuerzas políticas que antes se presentaban como antagónicas en virtud de las representaciones sociales asumidas y de tajantes definiciones ideológicas.

Esta integración y autonomía creciente del sistema partidario no encuentra una contrapartida en niveles crecientes de organización social capaces de presionar por sus demandas. No sólo se trata de una transformación estructural que altera las bases de generalización y organización de intereses, sino que la extensión de la ciudadanía termina reduciendo el peso relativo de los sectores más organizados: las organizaciones sindicales, pero también aquellas capas medias antes lideradas por el sindicalismo de empleados públicos y las agrupaciones de profesionales liberales. Sólo gana fuerza como grupo de presión el empresariado, aunque esto se debe a que en un momento de transición son requeridos como apoyo político; pero la tendencia de largo plazo parece quitarles fuerzas en beneficio de los sectores empresariales de alta concentración nacional e internacional.

La tecnoburocracia y los medios de comunicación de masas aumentan su importancia como elementos de participación política. La aparente “despolitización” de los problemas centrales de la economía otorga a estas tecnoburocracias un lugar privilegiado en la definición de políticas, pues el consenso dominante sobre el modelo económico permite sustraer tales definiciones del debate político. Los medios de comunicación actúan cada vez más en la formación de opiniones y crece el peso político de su actividad en la medida en que en la sociedad se desintegran las solidaridades laborales y políticas y se convierte ésta en una sociedad de masa. Esto y la agudización del proceso de concentración de los medios de comunicación acrecenta su importancia en la creación de opinión pública, y permite que no se reduzcan meramente a expresarla.

En este proceso crece la centralidad de la participación electoral como expresión de la democracia, reduciéndose el ideario democrático a la realización de votaciones y la reglamentación de los sistemas electorales pasa a concentrar el debate. La misma

legislación electoral ayuda a la moderación de los partidos políticos. La instalación del sistema de doble vuelta electoral obliga al acuerdo entre sólo dos alternativas que en la lógica competitiva, tienden a disminuir sus diferencias. Otra modificación en el sistema electoral que apunta en este sentido es la que va de una proporcionalidad estricta, relacionada con el multipartidismo, a una proporcionalidad corregida, ligada al bipartidismo.

El sindicalismo, actor relevante en el modelo anterior, se encuentra debilitado producto de la transformación estructural de la división social del trabajo, por la creciente heterogeneidad de intereses laborales, la consolidación de un importante sector informal, la privatización de servicios del Estado y por los cambios en el carácter de la relación laboral. Ante la desregulación laboral y la prescindencia estatal en el manejo de los conflictos de trabajo, disminuye la sindicalización y se corporativiza su actividad en sectores con una posición privilegiada de negociación.

El énfasis puesto por el sistema político en constituir al sistema de partidos y el ejercicio electoral como mecanismo de legitimación formal marcha en desmedro de la capacidad de representación social y de articulación de proyectos que den sentido a la participación. El fortalecimiento del sistema político se concibe a través de su autonomización de lo social, que se atomiza en situaciones de masa manipulables a través de los medios de comunicación y los liderazgos ocasionales. Los objetivos de estabilidad y gobernabilidad que aparecen asegurados a nivel de la modernización institucional y de la racionalización de la acción de la élite política, se encuentran con un comportamiento de masas que en tiempos “normales” se expresa en apatía o en participación circunstancial y no comprometida.

La desarticulación de las viejas condiciones de constitución de la acción colectiva y de los sistemas de relaciones sociales que caracterizaran a las instituciones ubicadas en la base de la sociedad (como la fábrica, el municipio, las estructuras educativas y de la salud), y con ello de las condiciones de existencia de grupos y clases sociales subalternos, impiden la continuidad o la reanimación de la mayor parte de las formas de organización y de incidencia que tuvieron durante casi medio siglo estos sectores.

Gran parte de la sociedad carece de condiciones de organización que permitan la constitución de instituciones asociativas, y con ello la agrupación de intereses y la formación de identidades colectivas. Esta situación determina una baja posibilidad de formación de formas de acción colectiva y, como tal, de incidencia en el proceso social y político. El resultado es una creciente elitización de la lucha política, y los sistemas de participación y representación política se tornan crecientemente formales y espúreos.

Los partidos políticos -el sistema de partidos como tal- se debilitan al decaer gradualmente su viejo rol de promoción de la agrupación de intereses sociales dentro de un proceso político estructurado bajo una lógica representativa. Se debilita, entonces, su condición de expresiones ideológicas confrontadas en el escenario de la política institucional. La pérdida de controles estatales sobre el desenvolvimiento económico, y de la incidencia del Estado sobre la dirección cultural de la sociedad (por ejemplo, la transformación universitaria), a manos de grupos de poder (económicos, eclesiásticos, de los medios de comunicación de

masas, etc.) refuerza esta pérdida de centralidad del sistema de partidos en la estructura de poder.

A la desarticulación de los viejos mecanismos de procesamiento de conflictos y problemas sociales, propios del Estado de compromiso y de la mediación estatal, sobreviene la multiplicación de formas de dominio desplegadas directamente por los grupos de poder que ganan centralidad con la expropiación al Estado de controles sobre la dirección económica, política y cultural de la sociedad. Se expande hacia diversas áreas de la vida social un régimen de prescindencia estatal en la regulación de las relaciones sociales que están en la base de la sociedad, como es el caso de las relaciones laborales. Como tal, entonces, estas relaciones sociales son sometidas a procesos de despolitización.

Cuestionando las interrogantes que sobre las nociones de legitimidad, representación y participación se hace Daniel Bell en referencia a los procesos políticos y sociales actuales, Robert Heilbroner se plantea antes otro cuestionamiento: “¿legitimidad para qué? ¿participación o representación en qué procesos?” Y responde: “lo que aparece fatalmente omitido en estos análisis (se refiere a Bell) es que todas estas preguntas se responden normalmente dentro de la ‘sociedad contemporánea’ de manera que estén definidas por, o por lo menos compatibles con, el régimen del capital. Las fronteras de los términos legitimidad, representación y participación (...), se deciden convencionalmente en la vida política por la necesidad de preservar la institución del trabajo asalariado y para continuar la generación de la plusvalía por el bien de la plusvalía. ¿No es este el principio que establece los límites de la política ‘práctica’ que traza las líneas de la agenda de discusión nacional y que valida el tono comercial de la cultura imperante?”¹⁹

Esta compleja y muy actual problemática remite, en el fondo, al conflicto entre dos lógicas de poder: económica y política. Expresado en términos del mismo Heilbroner: “el despliegue de la autoridad legal del capitalismo dentro de los límites de su empresa constituye una transferencia irreconocible del poder político del Estado a manos privadas”, y más adelante añade, “el capitalismo representa la última privatización de la política, a extremos que las funciones antiguamente asociadas con el poder político coercitivo se encuentran ahora firmemente ubicadas en la esfera privada”²⁰. Luego, si seguimos entendiendo que las posibilidades de las construcciones democráticas dependen, en gran medida, del hecho que el interés público esté por sobre el interés privado, entonces, ¿cómo se pueden entender las posibilidades de construir democráticamente la sociedad en un orden de cosas en el cual, por ser predominante, el interés privado desplaza al Estado en muchos órdenes de decisiones? La reforma laboral en Chile es un claro ejemplo en el que el interés privado condiciona una política pública a su concepción no sólo de la economía sino de la organización social y de las relaciones de poder.

Bibliografía fundamental:

¹⁹ Heilbroner, Robert L, “The nature and logic of capitalism”, Ed. Norton, Nueva York, 1986, pp. 81-82.

²⁰ Ibid, p. 99.

Baño, Rodrigo y Enzo Faletto, “Transformaciones sociales y económicas en América Latina”, Cuadernos del Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile, 1999, Santiago de Chile.

Instituto Nacional de Estadísticas, “Indicadores Mensuales”, Noviembre, 2001, Santiago de Chile.

Lara, Claudio, “El mercado al revés: mayor crecimiento, menos empleo, más desempleo”, Cuadernos CILAS No.3, Junio, 2001, Santiago de Chile.

Medios de prensa: El Mercurio, La Tercera, Qué Pasa, Estrategia, Primera Línea

ECONOMÍA

LA ECONOMÍA EN RECESIÓN CONTINUA

**Hugo Fazio
Andrés Varela**

El mundo en recesión

El 2001 finalizó con el planeta sumido en una recesión global. Los tres principales centros económicos mundiales - EE.UU., la Unión Europea y Japón - al cerrar el año se encontraban abiertamente en recesión o muy cerca de ella. El movimiento cíclico de la economía capitalista volvió a imponerse.

No se cumplieron las predicciones de quienes, basándose en la expansión durante la década de los noventa de la llamada Nueva Economía, supusieron que las recesiones, particularmente en EE.UU., constituían un fenómeno del pasado. A comienzos de 2001, en el denominado "Consenso de Economistas de EE.UU.", del cual forman parte cincuenta profesionales muy reputados en los medios financieros, 49 de ellos afirmaron la no existencia de posibilidades de recesión, para posteriormente - ante la fuerza de los hechos - verse obligados a señalar que el curso contractivo sería breve y en forma de "v", o sea de una rápida recuperación. Ninguna de sus dos predicciones se cumplieron.

Las formas adquiridas por el proceso de globalización incidieron en aspectos esenciales de la crisis. La preponderancia alcanzada por el gran capital transnacional, la apertura de muchas economías y la reducción del papel de los Estados le asignó mayor relieve a hechos que antes revestían otras características.

Las estimaciones de crecimiento mundial de los organismos internacionales y de bancos de inversión fueron revisados durante el 2001 constantemente a la baja. Estas disminuciones grafican la tendencia vivida al sistemático deterioro en la situación global.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), formada por 30 países, incluyendo todos los de más desarrollo, en el tercer trimestre tuvo un incremento nulo con relación a los tres meses precedentes y un aumento de sólo 0,8% en cifras anualizadas. De acuerdo a sus cifras, en dicho período las tres mayores economías del mundo - EE.UU., Japón y Alemania - registraron un decrecimiento y, en los hechos, ya se encontraban en recesión, reconocida oficialmente o no.

La Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER), organismo que lleva las estadísticas de los ciclos norteamericanos desde los años treinta, constató que la recesión se inició en marzo, justamente diez años después que llegó a su punto más bajo el anterior curso contractivo, bastante antes de los atentados a las Torres Gemelas y al Pentágono. La NBER define la recesión como una caída significativa y amplia en la actividad que dura algunos meses y que afecta a la producción industrial, el empleo, el ingreso real (ajustado por la inflación) menos las prestaciones del gobierno y el comercio al por mayor y al por menor.

Cuadro n° 1
EE.UU.: Recesiones desde 1945
(Fuente: Oficina Nacional de Investigación Económica. El período de duración se define desde su inicio a su nivel más bajo)

Inicio	Punto más bajo	Duración (meses)
Febrero 1945	Octubre 1945	8
Noviembre 1948	Octubre 1949	11
Julio 1953	Mayo 1954	10
Agosto 1957	Abril 1958	8
Abril 1960	Febrero 1961	10
Diciembre 1969	Noviembre 1970	11
Noviembre 1973	Marzo 1975	16
Enero 1980	Julio 1980	6
Julio 1981	Noviembre 1982	16
Julio 1990	Marzo 1991	8
Marzo 2001

En EE.UU., en el tercer trimestre las cifras del producto comenzaron a darse en rojo, al contraerse el PIB en 1,3% con relación a abril-junio. La caída se produjo, principalmente, en las exportaciones (- 17,7%), como consecuencia precisamente de la recesión a nivel global, y en las inversiones (- 9,3%), la cual tiene un comportamiento por lo general fuertemente pro cíclico. Particularmente, en esos meses se derrumbó el gasto empresarial en equipos, software y edificios, el cual disminuyó a una tasa anual del 12%, así como la inversión en alta tecnología que disminuyó en 14%. La caída en la producción manufacturera se inició antes, durante el cuarto trimestre de 2000, desde donde el curso contractivo se propagó a otros sectores.

En cambio, el consumo de las personas anotó en el tercer trimestre todavía un incremento de 1,1%. En ello influyó el incremento en la renta disponible de los hogares provocado por el boom bursátil, cuya burbuja estalló en marzo de 2000. Los consumidores disponen, según cifras de fines de 2001, de casi US\$ 4,29 billones en fondos de inversión de corto plazo a renta fija y en variadas cuentas de ahorro. Desde principios del 2000, estos recursos relativamente líquidos crecieron en US\$ 700.000 millones.

Como es usual en períodos recesivos el saldo en la balanza comercial mejoró, dada la caída en las importaciones por la contracción de la demanda interna. De igual manera, el déficit en cuenta corriente se contrajo a US\$ 93.000 millones en comparación con los US\$ 107.600 millones del segundo trimestre, debido al mejor resultado comercial y al pago que debieron efectuar aseguradoras extranjeras luego de los atentados.

Por su parte, Japón entró en el año en su cuarta recesión desde fines de los años ochenta. Su Banco Central prevé que la economía nipona no se recuperará de su nuevo curso recesivo hasta marzo del 2003. Por su parte, el "Libro Blanco" del gobierno, publicado en diciembre, estimó que no se volverá a tener cifras positivas hasta el último trimestre del 2002. El estudio agrega que probablemente durante dos o tres años el nivel de crecimiento rondará un escuálido 1% anual, salvo que tengan éxito las reformas estructurales prometidas por el primer ministro Koizumi, que tienen como eje eliminar los créditos irrecuperables de la banca, que en el caso de las quince principales entidades niponas alcanzaba al momento de la publicación del "Libro Blanco" a US\$ 142.860 millones.

El estudio considera que de no producirse esos cambios estructurales el nivel de actividad económica podría incrementarse en promedio en alrededor de 1% durante toda la década. De ser así, el cuadro de estancamientos y recesión vividos por la segunda economía mundial se prolongaría durante veinte años.

En el segundo trimestre, la economía nipona retrocedió en 1,2% con relación a los tres primeros meses del año. En julio-septiembre volvió a caer en 0,5%, colocándose en relación a los mismos meses del año anterior un 2,2% por debajo. Con dos trimestres negativos consecutivos volvió a reproducirse la situación registrada en el primer semestre de 1998, cuando la economía fue afectada por la crisis del sudeste asiático. Tres trimestres consecutivos negativos se habían dado en 1993, claro con tasas de caída muy inferiores.

Cuadro n° 2			
Japón: PIB 1996-2002			
(En porcentajes de variación con relación al año anterior. 2001-2, estimaciones del FMI)			
Año	%	Año	%
1996	3,6	2000	0,2
1997	0,8	2001	- 0,9
1998	- 2,8	2002	- 1,3
1999	0,2		

Las exportaciones igualmente se debilitaron, por el cuadro contractivo mundial. En noviembre, el superávit comercial enteró 16 meses consecutivos de disminución, a pesar de la reducción en las importaciones, provocada por la recesión. En diciembre, se produjo una brusca devaluación del yen, llegando a niveles que no registraba desde hace tres años, para la crisis asiática. Esta caída de la moneda japonesa debilita la posición exportadora de otros países de la región.

La interdependencia económica condujo a que Europa no escapase del cuadro recesivo general. Los pronósticos que pasaría a ser el nuevo motor de la economía mundial, dada la recesión de EE.UU., quedaron rápidamente desfasados. "Europa no puede escapar a la debilidad mundial - comentó Hervé Gouletquer, economista jefe del Crédit Lyonnais - porque ha probado que no tiene la capacidad de crecimiento autónomo" (6/11/01).

La zona del euro - conformada por doce países - se estancó en el segundo y el tercer trimestre de 2001, al registrar en ambos casos crecimientos de apenas 0,1% con relación a los tres meses precedentes. El incremento anual se ubicó en septiembre en 1,3%, su nivel más bajo desde el segundo trimestre de 1996. Las inversiones, reflejando un proceso generalizado en todas las principales economías, descendieron en el segundo trimestre un 0,5% y en los tres meses siguientes en 0,3%.

Igualmente, los efectos negativos de la crisis mundial se expresaron en las exportaciones, al caer en el tercer trimestre en 0,6%, luego de haberlo hecho en el período precedente en 0,2%. La muy baja expansión del gasto en consumo durante julio-septiembre, de apenas 0,2%, en un proceso de franca caída, impidió un derrumbe mayor. Por su parte, la producción industrial descendió en 0,6%.

Alemania - la tercera economía a nivel mundial, luego de EE.UU. y Japón - se encontró ya al finalizar el segundo trimestre del 2001, de acuerdo a un informe de su banco central, el Bundesbank, en una "etapa difícil" (17/8/01). Su producto experimentó en abril-junio un incremento nulo con relación al trimestre anterior y de 0,6% en cifras anualizadas. Fue el crecimiento trimestral más bajo en cuatro años. En el segundo semestre la contracción se profundizó, con un incremento negativo en el tercer trimestre de 0,1% en relación al período precedente, quedando claro que ya había entrado claramente en recesión, si se usan los parámetros más usuales de calcularla. El Instituto Alemán de Investigación Económica advirtió en noviembre que el país se encontraba en "estado de urgencia" y requería medidas de reactivación.

Su desaceleración, al igual que EE.UU. y Japón - y ello no es casual por su curso pro cíclico habitual - se expresó en primer lugar en una fuerte caída de la inversión, Luego influyó la marcha de la economía mundial, al tratarse de una economía con un alto porcentaje de exportaciones sobre su producto. El desempleo se elevó en noviembre al 9,2% de la fuerza de trabajo, mientras que los salarios reales descendían en esos meses por primera vez desde 1997.

El sudeste asiático, cuando había transcurrido un breve lapso desde su crisis - iniciada a mediados de 1997 - volvió a desacelerarse y algunos de sus países o regiones que no experimentaron un crecimiento negativo cuatro años antes, en el 2001 entraron en recesión. Es el caso de Singapur, Taiwán y Hong Kong. Todas economías fuertemente dependientes de EE.UU., Japón y en general de las exportaciones. En la zona los embarques al exterior superan el 50% de su PIB.

En Asia, durante el año quedaron al margen del derrumbe mundial China e India. China fue entre las principales economías la de mayor crecimiento al aumentar su producto en un 7,3%, de acuerdo a las estimaciones de su Oficina Nacional de Estadísticas. El otro gigante asiático, India, registró un crecimiento estimado de 4,5%.

La elevada tasa de crecimiento china tuvo entre uno de sus factores principales el alto ritmo de gasto fiscal. Desde 1998, el gobierno ha emitido US\$ 61.600 millones en bonos para financiar obras públicas. Influyó, además, el ingreso de inversión extranjera directa, la cual en los primeros diez meses de 2001 llegó a US\$ 37.300 millones, con un incremento de 19% en relación a iguales meses del año anterior.

En 1997, China también quedó al margen de los efectos de la crisis del sudeste asiático, lo cual se explica, entre otros factores, porque no siguió el proceso de apertura irracional dominante en otros países de la región.

<p style="text-align: center;">Cuadro n° 3 China: Antecedentes económicos (Fuente: Estrategia. *estimación)</p>
--

	1997	1998	1999	2000	*2001
PIB (% variación)	8,8	7,8	7,1	8,0	7,5
Inflación (%)	2,8	- 0,8	- 1,4	0,3	1,4
Bal. Comercial (MMMUS\$)	46,2	46,6	36,2	34,5	32,0
Cuenta Corriente/PIB (%)	3,3	3,1	1,6	1,9	1,4
Deuda Externa (MMMUS\$)	164,3	163,1	161,3	156,9	158,9
Reservas Intern. (MMMUS\$)	9,2	9,5	8,7	7,3	7,3

Como en crisis anteriores, América Latina fue una de las zonas del mundo más golpeada. El FMI constató que los países latinoamericanos fueron los más afectados durante el año, junto a Japón. Globalmente nuevamente entró en recesión. Cepal cifró su crecimiento en el 2001 en 0,5%, lo cual implica una disminución per cápita de 1%. La región ya vivió una situación similar recesiva en 1998-1999, luego de la crisis asiática y la caída de las economías de Rusia y Brasil.

No constituye un hecho casual la repetición en tan corto plazo de las crisis. Ello manifiesta la presencia de factores estructurales negativos. Entre los cuales está su elevado grado de apertura comercial y al movimiento de capitales, lo cual la hace, como reconoce el propio FMI, "más vulnerable a acontecimientos externos sobre los cuales no tiene control" (16/11/01).

Las tres mayores economías latinoamericanas - Brasil, México y Argentina - cayeron en el año en recesión o vivieron una fuerte desaceleración. Argentina, según Cepal, se contrajo en 3,8% y México en 0,1%, mientras que Brasil aumentaba en 1,7%, lo cual significa un incremento por habitante prácticamente nulo. Con el agravante que, en palabras de la Cepal, la zona presenta un "panorama social preocupante", con una tendencia adversa de distribución del ingreso, aumento de la pobreza y deterioro de la situación laboral" (26/9/01).

La contracción continuará en el 2002

La economía mundial seguirá en recesión durante el 2002. Así se deduce de las estimaciones revisadas efectuadas por el Fondo Monetario Internacional en su "Panorama Económico Mundial", dado a conocer en diciembre. Sus proyecciones tanto para el 2001 como para el 2002 son de una tasa de crecimiento global de 2,4%, inferior al 2,5% bajo el cual sus propios funcionarios consideran que la economía mundial se encuentra en recesión, al estimarlo como el porcentaje mínimo necesario para hacer frente a las necesidades que plantea el incremento de la población.

El análisis del FMI, modificando sus formulaciones anteriores, concluyó en que "las perspectivas para una recuperación global han retrocedido significativamente" (19/12/01). Los hechos le obligaron a rectificar.

Cuadro n° 4			
Producto mundial 2000-2002			
(Fuente: FMI. Porcentaje de crecimiento con relación al año anterior)			
Año	%	Año	%
2000	4,7	2002*	2,4
2001*	2,4	* estimaciones	

Las proyecciones entregadas ratifican la continuidad del curso sincrónico de la economía mundial, dado que todas las principales economías se mueven en la misma dirección, retrocediendo aún más durante el 2002, lo que es particularmente grave si se considera que varias de ellas se encontraban al cerrar el 2001 abierta y reconocidamente en recesión.

El análisis de las proyecciones del Fondo ratifican a América Latina, como la región del mundo más afectada. El crecimiento regional del 2001 lo cifró en 1,0% y el del 2002 de 1,7%, porcentajes muy inferiores a sus estimaciones entregadas en octubre, de 1,7% y 3,6%, respectivamente. Sin duda, la situación regional más crítica es la de Argentina. Su profunda crisis coloca un interrogante sobre la proyección efectuada por el FMI de evolución regional en el 2002.

Cuadro n° 5					
FMI: Proyecciones revisadas 2001-2002					
(Fuente: "Panorama de la Economía Mundial", diciembre 2001. Porcentaje de variación con relación al año anterior)					
	2001	2002		2001	2002
EE.UU.	1,0	0,7	Países en desarrollo	4,0	4,4
Unión Europea	1,7	1,3	Asia	5,6	5,6
Japón	- 0,9	- 1,3	América Latina	1,0	1,7

El colapso de la economía argentina.

La mayor crisis regional es la de Argentina. Su profundidad fue determinante en la caída del gobierno De la Rúa. Las elecciones parlamentarias de mediados de octubre ya constituyeron una demostración de descontento generalizada ante una política económica fracasada y fuertemente regresiva. En un plano más general, expresó la derrota de los dogmas neoliberales, de los intentos de rigidizar las economías, así como de la llamada "tercera vía", que tuvo en De la Rúa a uno de sus más prominentes exponentes en América del Sur, junto con los presidentes Cardoso y Lagos.

Argentina, en los días inmediatamente anteriores a la elección, se transformó en el país de más alto riesgo a nivel mundial, desplazando de ese "título" a Nigeria. Pocos días después, las clasificadoras de riesgo Standard & Poor's, Moody's y Fitch llevaron la calificación del país trasandino a su nivel más bajo, quedando junto a Indonesia y Ecuador, países que se encuentran en situación de cesación de pagos. En los últimos meses del año volvió a ubicarse como el país de más alto riesgo, en un cuadro de alta incertidumbre por su evolución económica interna y el proceso de canje de su deuda. El riesgo país creció más todavía al anunciarse a fines de diciembre la suspensión del pago de la deuda, lo que empujó el índice que entrega el banco de inversiones JP Morgan, sobre los 5.000 puntos.

El resultado electoral puso nuevamente en el tapete la perdurabilidad del mecanismo de tipo de cambio fijo, por las rigideces y deformaciones que conlleva. Su mantención generó un deterioro muy fuerte de la competitividad argentina, con mayor razón por la aguda devaluación del real brasileño. Su vigencia se prolongó aduciendo las fuertes repercusiones que tiene una devaluación, considerando el elevado nivel de endeudamiento en dólares de personas, empresas y del propio gobierno. La deuda de origen público tiene un elevado componente externo.. A su vez, el endeudamiento en divisas de empresas y consumidores, de acuerdo a cifras entregadas por el periódico Ambito Financiero al momento de las elecciones, llegó a US\$ 164.461 millones.

El gran derrotado de los comicios electorales fue el ministro de Economía, Domingo Cavallo. Sin embargo, De la Rúa - carente de alternativas - volvió a entregarle su respaldo. El ex presidente Raúl Alfonsín sostuvo luego de las elecciones que el ciclo de Cavallo como ministro de Economía "había terminado". Su persona concentraba la oposición a la política seguida. El candidato más votado en las elecciones, Eduardo Duhalde, llamó a superar la "bruma neoliberal".

Mientras tanto, la situación de la población se agravaba. El propósito de alcanzar el déficit fiscal cero condujo en el tercer trimestre a reducir remuneraciones del sector público y jubilaciones, junto con postergar pagos a proveedores. Esta política, como era previsible, redujo aún más el consumo, contrajo la economía y los ingresos fiscales, con lo cual tampoco logró su propósito de eliminar el déficit presupuestario.

En el año 2001, según antecedentes publicados por "Clarín" (12/12/01), la venta de alimentos, bebidas, artículos de limpieza y otros bienes de consumo masivo retrocedió en casi 10% en comparación con el 2000. El derrumbe fue produciéndose mes a mes, pero se acentuó a partir de la crisis financiera de julio - cuando el FMI debió ir nuevamente en ayuda para evitar la cesación de pagos - y adquirió su dimensión más aguda en diciembre.

Paralelamente, la economía continuaba debilitándose. Según datos comparativos con el tercer trimestre de 1998 las variables económicas, medidas en dólares per cápita, son alarmantes. El Producto Bruto Interno disminuyó en tres años de 8.277 a 7.349 dólares. La Inversión Bruta Interna de 1.650 a 1.071 dólares. El Ingreso Disponible pasó de 5.940 a 5.640 dólares. La deuda externa, en cambio, se elevó, en el mismo período, de 4.579 a 4.984 dólares.

El FMI retuvo después de los comicios su nuevo desembolso, de US\$ 1.260 millones, con cargo a los financiamientos concedidos actuando, como lo hace habitualmente, mientras no se adoptasen nuevas medidas destinadas a reducir de cualquier forma el déficit fiscal. Es precisamente la política que se requería abandonar.

El canje de la deuda pública

Después de la derrota electoral el Gobierno se trazó una nueva táctica para alcanzar el déficit fiscal cero, sobre la base de imponer a los acreedores de la deuda pública una reducción en el pago de intereses, por la vía de realizar un canje de obligaciones, y paralelamente disminuir los recursos entregados a las provincias. El endeudamiento público llegó al 30 de junio a US\$ 132.153 millones. El canje de deuda se prepuso reducir el pago de intereses en US\$ 4.000 millones anuales.

Cuadro n° 6				
Argentina: deuda fiscal				
(En miles de millones de dólares)				
Año	Monto	Año		Monto
1997	104	2000		127
1998	112	2001 (al 30/6)		132
1999	121			

El anuncio de canje se puso en marcha en un contexto extremadamente crítico en que el Gobierno no contaba con ningún mecanismo de financiamiento. "Hoy la Argentina - dijo De la Rúa, al anunciar el plan - es un país sin crédito. Ni los bancos nacionales ni los extranjeros ni los organismos oficiales de crédito nos prestan. ¿Por qué? Por nuestra deuda, que venimos haciendo crecer irresponsablemente desde hace muchos años" (5/11/01).

A mediados de noviembre, De la Rúa viajó a Wahington buscando respaldo financiero a su propuesta de canjear la deuda pública. Tras este propósito se entrevistó con Bush. Volvió a Buenos Aires con frases generales de apoyo, pero con las manos vacías. Sin la garantía financiera, directa o indirecta, de EE.UU. y de los organismos internacionales, en los cuales la opinión del gobierno norteamericano es determinante, el plan de reestructuración externa de la deuda se hacía muy cuesta arriba.

En la entrevista, Bush presionó a la administración De la Rúa e indirectamente a la sociedad argentina para en un caso aplicar y en el otro aceptar el regresivo plan de "déficit fiscal cero", que ha ahondado el curso recesivo de la economía trasandina.

La verdadera respuesta norteamericana había sido adelantada horas antes de la entrevista por la asesora para la Seguridad Nacional. Condoleezza Rice, reemplazando a las autoridades económicas. "Nuestra posición sobre la Argentina - señaló la asesora presidencial - es y sigue siendo que queremos apoyar las medidas que está adoptando internamente para crear una situación más sostenible. La Argentina tiene un plan de déficit cero - agregó - que realmente debe implementar para que la situación sea sustentable" (9/11/01).

La misma afirmación fue reiterada por la número dos del FMI, Anne Krüger, pocas semanas después en Ottawa durante una reunión del organismo internacional a la cual concurrió a hacer "lobby" Domingo Cavallo, para intentar una vez más apresurar la entrega de fondos. "Necesitamos - dijo dramáticamente Cavallo - que se muevan rápido. No tenemos tiempo". La respuesta fue condicionada. "No podemos desembolsar (nuevos recursos) - contestó Anne Krüger - sin enviar una misión a la Argentina. Y debe regresar tras acordar con el Gobierno que se ha completado la revisión (de las metas comprometidas)" (19/11/01). Anne Krüger manifestó, además, a Cavallo que Argentina no era viable si continuaba con su mecanismo de convertibilidad.

El gobierno norteamericano una vez más tuvo un doble discurso: es diferente cómo actuar si se trata de la economía estadounidense o de otras naciones. En EE.UU., frente al curso recesivo propio se aplican políticas fiscales con propósitos reactivadores, que llevan al presupuesto norteamericano - conjuntamente con la caída de la actividad económica - al déficit. En cambio, a Argentina le insiste en aplicar políticas fiscales abiertamente contractivas, eliminando cualquier saldo presupuestario negativo.

"La Argentina ... - escribió el economista estadounidense Paul Krugman - sufrió un ataque tras otro de austeridad fiscal, con la promesa de que cada ronda de recortes de salarios y empleos restauraría la confianza y generaría una recuperación económica. Pero la austeridad no trajo recuperación, sino que agravó la recesión, aumentó la tensión social y redujo más la confianza" (8/11/01). La respuesta del gobierno Bush y del FMI fue presionar para que se siguiese en ese camino fracasado y de elevado costo social.

Mientras tanto, el presidente del Banco Mundial, James Wolfensohn, declaró, poco después de la entrevista entre ambos mandatarios, que la institución "descartaba" nuevos préstamos a Argentina. Agregando que la deuda trasandina "se ha vuelto demasiado grande para el tipo de rescates financieros orquestados anteriormente por el FMI" (13/11/01).

Sin duda, que los intereses de la deuda constituyen una carga gigantesca, por las condiciones desventajosas en que se pactaron y por las nuevas imposiciones aún más leoninas establecidas al reprogramarse las fechas de vencimiento. En estricto rigor, se trata de un endeudamiento ya cancelado con creces. De acuerdo a la versión del diario argentino Clarín (14/11/01), "un banquero estadounidense que asistió a la reunión que De la Rúa y Cavallo tuvieron en la Reserva Federal de Nueva York", durante un diálogo off the record con el periódico, reconoció "que hemos hecho mucha plata y ahora vamos a tener que pagar parte del costo". La grave carga que significa el endeudamiento externo de países latinoamericanos no es un tema del pasado, como se pretende hacer creer. Reducir esa carga es enteramente justo.

Pero, de canjearse totalmente la deuda - como lo pretendió el gobierno de De la Rúa - no se modifican los problemas de fondo causados - como señaló el economista norteamericano Paul Krugman - por la "ortodoxia monetaria" responsable "más que cualquier otra cosa, de la inminente catástrofe de Argentina" (8/11/01). Se requiere de un cambio de política.

En los últimos meses del año, la persistencia de la incertidumbre pesó negativamente sobre las reservas internacionales. Al momento de la entrevista Bush-De la Rúa, durante el 2001 se habían perdido más de US\$ 13.000 millones. Cifra que representa, como señaló el ex viceministro de Economía, Daniel Marx, más del 4% del PIB. En las semanas siguientes, las reservas continuaron disminuyendo.

En el plano local tanto los bancos como las administradoras de fondos de pensiones, con gran presencia transnacional, aceptaron masivamente proceder al canje. Los bancos tienen hasta el 40% de sus activos en bonos gubernamentales. Finalmente, se rescató deuda por más de US\$ 55.000 millones, lo que generó al fisco y a las provincias un ahorro en el 2002 cifrado oficialmente en US\$ 3.500 millones.

La etapa más compleja del canje lo constituye su parte externa, postergada para el 2002, no sólo por la necesidad de constituir alguna forma de garantía, sino por tratarse de una multiplicidad de acreedores. La necesidad de apoyo externo se complicó debido a que el déficit fiscal anual llegó aproximadamente a un 50% sobre el monto acordado con el FMI de US\$ 6.500 millones, similar al heredado del gobierno Menem.

En noviembre, los ingresos tributarios se redujeron en doce meses en 11,6%, luego de experimentar igualmente fuertes caídas en septiembre y octubre. La recaudación del IVA,

ratificando la contracción del consumo, descendió en 17,8% y los aranceles aduaneros, directamente proporcionales al conjunto de la demanda interna, lo hicieron en 40%. Los impuestos a las personas, a su turno, bajaron en 11%, hecho que tiene parte importante de su explicación en el incremento del desempleo y las rebajas salariales efectuadas por el Gobierno.

La trabajosa ingeniería del canje implica disminuciones en el gasto público, en la perspectiva de alcanzar el déficit cero. Sin embargo, no enfrenta grandes problemas que tienen atenazada a la economía trasandina, como la deteriorada competitividad de sus productos en los mercados externos y las rigideces que conllevan el mecanismo del tipo de cambio fijo y el sistema de establecer una relación directa entre los pesos argentinos y la cuantía de las reservas internacionales. En el mejor de los casos, de culminar exitosamente el canje el derrumbe se postergaba para más adelante.

Mientras tanto, los problemas sociales seguían profundizándose. El desempleo y subempleo (gente que trabaja menos de 35 horas a la semana y que desea hacerlo por un tiempo mayor) en octubre, según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, trepó a 34,6%, afectando a 4,8 millones de personas. En la Capital y el Gran Buenos Aires el porcentaje aumenta a 40%. El mayor desempleo se produce en las grandes ciudades. Al finalizar el año, dado la intensificación de la recesión y la crisis en noviembre y diciembre, los porcentajes fueron aún superiores.

La tasa de desempleo abierto de octubre fue de 18,3%, una décima menor al nivel récord de mayo de 1995, durante los días posteriores al "tequilazo", en el gobierno Menem. Pero, en número de personas afectadas es la cantidad histórica más elevada, 2.532.000. En mayo de 1995 alcanzó a 2.170.000 personas. Al asumir De la Rúa, a fines de 1999, había 1.833.000 desocupados, en octubre de 2001 el desempleo creció en 699.000 personas. Mil nuevos desocupados cada día. 1.400 desde octubre de 2000.

El número de desocupados reconocidos habría sido mayor de no disminuir al mismo tiempo la fuerza laboral, al renunciar personas a buscar un trabajo que no encuentran. La tasa de empleo descendió fuertemente. Desde octubre de 2000, se destruyeron 380.000 puestos de trabajo. Los datos no incluyen la desocupación y subocupación rural, así como tampoco la de pequeñas ciudades en el interior del país. "Sólo en Kabul - resumió el secretario de Política Económica, Guillermo Mondino - debe haber más desocupación que en Argentina" (14/12/01).

Se suspende pago de la deuda externa

Finalmente, De la Rúa renunció forzado por una incontenible irrupción social. Dos años duró en la presidencia. En ese lapso, administró el modelo económico recibido del régimen Menem, aplicó estrictamente las políticas demandadas por el FMI, mientras la crisis económica se agudizaba y la situación social se agravaba. Terminó con un déficit fiscal mayor al heredado, luego de reiterados ajustes presupuestarios intentando infructuosamente superarlo. Comenzó y finalizó su mandato con la economía en recesión, aplicando políticas que la prolongaron y profundizaron. A los quince meses de gobierno, en la práctica entregó la dirección del país a Domingo Cavallo, a quien había derrotado en la elección presidencial de 1999, precisamente el artífice del tipo de cambio fijo que continuó ciegamente y de los mecanismos que condujeron a Argentina al colapso.

La magnitud de la protesta se comprende si se tiene en cuenta el crecimiento de la pobreza, las capas muy amplias de la población afectadas, la dimensión alcanzada por la desocupación abierta y disfrazada, la carencia absoluta de perspectivas de revertir la situación de perdurar la dirección del país en manos del binomio De la Rúa-Cavallo.

En los días previos al colapso, el FMI intentó tomar distancia de las políticas seguidas. El vocero del Fondo, Thomas Dawson, rechazó virulentamente toda responsabilidad del Fondo por la crisis (21/12/01). “No creo que la violencia - manifestó, por su parte, el secretario del Tesoro de EE.UU., Paul O’Neill - tenga que ver si el Fondo Monetario hizo más o menos”. Me parece “inapropiado”, añadió, “aceptar la responsabilidad de cómo manejan el país”. Sin embargo, constantemente tanto el FMI como el gobierno estadounidense expresaron abiertamente su respaldo a las políticas seguidas, que en muchos casos correspondieron a compromisos concretos adquiridos al proporcionar financiamiento.

En abril, por ejemplo, el mismo vocero anteriormente citado, Thomas Dawson, ante los “planes” diseñados por Cavallo, tratando de manejar la crisis, manifestó que “la combinación de mejores perspectivas de la situación fiscal y de deuda, de la competitividad y de los requerimientos financieros, debería fortalecer la confianza y llevar a una reactivación de la actividad económica” (11/4/01). Los hechos dijeron otra cosa, además de tratarse de políticas que permanentemente se implementaron con cargo a la población.

La opinión del Banco Mundial fue similar. En un informe titulado "Desarrollo financiero global", difundido en esos mismos días, sostuvo que la desconfianza que existe en los mercados con respecto a la Argentina se debe, entre otros hechos, a que no hubo suficiente ajuste fiscal, al peso creciente de la deuda y a dudas sobre el sistema de cambio fijo (11/4/01). Por tanto, para superar la confianza - en su opinión - se debía intensificar los ajustes fiscales, los cuales profundizaron el curso recesivo de la economía por su carácter contractivo, y mantener el tipo de cambio fijo, que condujo a una colosal pérdida de competitividad de los productos argentinos en los mercados, externos e internos.

Obviamente, cuando el FMI y EE.UU. suspendieron la entrega de fondos, por el no cumplimiento de las metas fiscales, se hizo insostenible una política que se construyó permanentemente contando con ese apoyo. Un gran error de Cavallo fue suponer que el respaldo sería a todo evento, por el impacto de un no pago argentino en los mercados financieros internacionales.

El agravamiento de la crisis, la no entrega de recursos por el FMI y otros organismos internacionales, la inminencia de una cesación de pagos y el incremento del déficit fiscal condujo a Cavallo, inmediatamente antes de producirse las renunciaciones, a adoptar un conjunto de medidas desesperadas, que impactaron en contra de sectores muy amplios de la población: se restringió el retiro de recursos de los bancos, se postergó el pago de las jubilaciones, se elevó a 75% el encaje bancario, se estableció el control de las operaciones de comercio exterior, etc. Para mantener el servicio de la deuda se recurrió a los recursos de los imponentes, obligando a las administradoras de fondos de pensiones a adquirir títulos públicos por US\$ 1.100 millones.

Mientras tanto, el FMI proseguía demandando "déficit cero", lo que obligaba a un presupuesto 2002 fuertemente restrictivo y abiertamente antipopular, y al mismo tiempo exigía

diseñar una política "sustentable". "La Argentina - manifestó el director gerente del FMI, el alemán Horst Köhler - tiene que poner su casa en orden", antes que se reanude la entrega de fondos (14/12/01).

Pocos días antes de la renuncia de De la Rúa, el economista jefe del FMI, Kenneth Rogoff, fue explícito al manifestar que la combinación del plan de Cavallo para cerrar la brecha fiscal y el mecanismo de convertibilidad "no es sustentable" (19/12/01). Simultáneamente, Lawrence Myers, gobernador de la Reserva Federal de EE.UU. colocaba a Argentina como ejemplo para criticar la economía de los países que se aferran a los tipos de cambio fijos. "La experiencia de la década del 90 sugiere - señaló Myers - que en un contexto de rápida movilidad del capital internacional, es muy difícil mantener tipos de cambio fijos teniendo en cuenta los desequilibrios fiscales domésticos y los shocks de los mercados externos" (19/12/01). Se criticaba lo que ayer se adoró.

El cambio de gobierno planteó crudamente qué hacer frente a los factores de fondo de la crisis. Para encaminarse a una salida, en un proceso extraordinariamente complejo, deben removerse los rígidos mecanismos establecidos en enero de 1992 - diez años antes - por Menem y Domingo Cavallo, ante todo el tipo de cambio fijo, que el gobierno De la Rúa aplicó y respaldó en todo momento.

No es simple, ya que se plantea la necesidad de amortiguar los efectos negativos que produce su modificación en una economía con un alto grado de dolarización. Y en un contexto en que en la práctica se abandonó el tipo de cambio fijo en las operaciones de cambio en los días de la salida de De la Rúa. Situación que se reforzará al crearse, como anunció el nuevo presidente, Adolfo Rodríguez Saá, una tercera moneda - que circule junto al peso y al dólar - para aumentar la liquidez. Esta moneda flotaría con relación al dólar.

Con el sistema de caja de conversión, la creación de dinero pasa por el incremento de las reservas, lo cual no sucederá. La no eliminación del tipo de cambio fijo mantendrá una situación que seguirá afectando a la competitividad de los productos argentinos y continuará con una paridad absolutamente artificial. Su mantención se hará todavía más difícil por la sostenida baja en las reservas internacionales, lo cual hace cada vez más inmanejable el sistema de convertibilidad, y por la creación de una nueva moneda no indexada al dólar.

Paralelamente, la irrupción social dijo no al regresivo esquema de déficit fiscal cero, que se aplicó drásticamente reduciendo las remuneraciones de los trabajadores del sector público y las jubilaciones. La reducción de los desequilibrios no puede hacerse con cargo a una población, ya violentamente castigada. El nuevo gobierno anunció la creación de un millón de puestos de trabajo, para lo cual se precisa aumentar el gasto público.

Rodríguez Saá en su discurso de juramento anunció que Argentina suspenderá el pago de la deuda externa. Su cancelación constituye una carga muy pesada y en los hechos ya se ha pagado con creces, por los elevados intereses. Es una fuente poderosa de exacción de recursos de la economía trasandina. Es una sangría que debía detenerse para destinar esos recursos a la recuperación de la actividad económica interna. El año 2000, el servicio de la deuda externa representó el 22,6% del valor total de las exportaciones. La suspensión de su pago cuenta con un gran apoyo en la población. El gobierno De la Rúa hizo del servicio de la deuda siempre una prioridad.

El endeudamiento total argentino se cifra en US\$ 214.000 millones, sumando a la deuda pública central (US\$ 132.311 millones), las de las provincias (US\$ 22.000 millones) y la del sector privada (calculada en US\$ 60.000 millones). El país entró formalmente en moratoria el 24 de diciembre cuando no se cancelaron compromisos financieros por US\$ 18 millones.

El presidente Bush, en cambio, se pronunció por la mantención del esquema de “déficit fiscal cero y por la protección de los intereses de los acreedores. “Esperamos - dijo Bush - que el nuevo Mandatario adopte las medidas de austeridad necesarias para proteger a los acreedores, incluyendo el FMI ... El FMI - añadió - presentó unas muy duras, pero muy realistas y muy necesarias exigencias sobre el dinero y éstas fueron que el gobierno de Argentina reestructure su política fiscal y su política impositiva” (22/12/01).

Chile vuelve a mostrar síntomas recesivos

Las cifras de las cuentas nacionales chilenas del tercer trimestre conducen a la conclusión que el país muestra síntomas de aproximarse a otra fase recesiva, cuando aún no se superan los efectos de la registrada hace tres años. En el lapso julio-septiembre, por segundo trimestre consecutivo, la demanda interna en doce meses se contrajo en 0,8%. En abril-junio su caída había sido de 2,8%.

Dado que, en el primer trimestre, la demanda interna, siempre en cifras anualizadas, había aumentado en 4,0%, se concluye que en los primeros nueve meses apenas se incrementó en 0,1% y en términos por habitante experimentó un descenso cercano al 1,5%. En otras palabras, los requerimientos al aparato productivo del chileno promedio descendieron en dicho porcentaje. En el año, esta baja en la demanda se originó en una disminución del consumo, que expresa la realidad vivida por la generalidad de la población, y la baja en la variación de existencias. La inversión experimentó recuperación, pero a partir de un punto de partida muy bajo, y el gasto público aumentó.

Cuadro n° 7			
Demanda Interna Trimestral 2001			
(Fuente: Banco Central. Variación en doce meses)			
Trimestre	%	Trimestre	%
Enero-marzo	4,0	<u>Julio-septiembre</u>	<u>- 0,8</u>
Abril-julio	- 2,8	Promedio enero-septiembre	0,1

Paralelamente, se acentuó el impacto en la economía nacional de la crisis mundial. En el tercer trimestre las exportaciones experimentaron una caída muy elevada, de 10,7%, al compararse con los mismos meses del año anterior, descendiendo de US\$ 4.447,0 millones a US\$ 3.971,9 millones, reduciéndose preferentemente los precios de los principales productos de exportación. A septiembre, la disminución en el año del precio promedio de las exportaciones fue de 8,3%.

La confluencia de la contracción de la demanda interna con la externa indican que las cifras negativas van a seguir dándose en los próximos meses. Es la realidad que debe verse crudamente, obviamente no para quedarse en la simple constatación de los hechos, sino para desarrollar políticas activas buscando revertir el curso de los acontecimientos.

Si se examina la evolución de la economía en una perspectiva en el tiempo mayor se puede apreciar que la demanda interna no se ha recuperado del impacto de la recesión de 1998-1999. En el tercer trimestre se ubicó un 4,4% por debajo de la registrada en los mismos meses de 1997, o sea es inferior al nivel de cuatro años atrás. La inversión, haciendo la misma comparación, experimenta un descenso aún mayor, ya que la Formación Bruta de Capital Fijo - construcción y maquinarias y equipos - en julio-septiembre fue, a pesar de crecer en un 3,3% en doce meses, un 8,8% menor que en igual lapso de 1997.

Cuadro n° 8					
Demanda interna y formación bruta de capital fijo tercer trimestre					
(Fuente: Banco Central. Índice tercer trimestre 1997 = 100)					
Año	D. Interna	FBCF	Año	D. Interna	FBCF
1997	100,0	100,0	2000	96,4	88,3
1998	101,0	100,5	2001	95,6	91,2
1999	91,2	81,9			

Las estadísticas de tendencia del Banco Central muestran que luego de la recesión 1998-1999, la economía vivió un proceso de recuperación desde el segundo semestre del último de los años mencionados que alcanzó su techo en julio-octubre de 2000, para iniciar desde el mes siguiente un permanente descenso en el ritmo de recuperación que se aceleró en el 2001. El incremento del producto interno bruto del tercer trimestre de 2,6% en doce meses, bastante por debajo de sus niveles del primer semestre (3,6% y 3,5%) indica que ese proceso se reforzó a medida que transcurrían los meses.

Cuadro n° 9			
Tendencia cíclica			
(Fuente: Banco Central. Variación del promedio acumulado a ese mes respecto del promedio acumulado a igual mes del año anterior)			
Mes	Promedio	Mes	Promedio
2000, julio	5,5	2001, marzo	3,9
agosto	5,5	abril	3,8
septiembre	5,5	mayo	3,8
octubre	5,5	junio	3,7
noviembre	5,4	julio	3,6
diciembre	5,3	agosto	3,6
2001, enero	4,1	septiembre	3,5
febrero	4,0		

La fuerte caída experimentada en octubre y en noviembre por las importaciones, que descendieron, respectivamente en 7,8% y en 23,2% con relación al mismo mes del año anterior, permite concluir que el descenso de la demanda interna prosiguió al finalizar el año, proyectándose al inicio del 2002 el cuadro contractivo de la economía nacional.

En el primer semestre del año, el ritmo trimestral de crecimiento de la producción anualizada de bienes y servicios fue de 3,55%, para descender en julio-septiembre a 2,6% y en octubre a 2,9%. Todas las estimaciones oficiales de crecimiento del producto en el año se vinieron sistemáticamente al suelo. El ministro de Hacienda, Nicolás Eyzaguirre, al conocerse las cifras de las cuentas nacionales del tercer trimestre, sostuvo, en oposición flagrante con los hechos, que en el futuro inmediato todo apunta a que el panorama tiende a despejarse más que a complicarse (23/11/01).

Cuadro n° 10			
Producto Interno Bruto 2001			
(Fuente: Banco Central. En porcentajes de variación con relación a los mismos meses del año anterior)			
Trimestre	%	Trimestre	%
Primero	3,6	Tercero	2,6
Segundo	3,5	Octubre*	2,9
* Imacec		Enero-octubre	3,3

Los hechos demuestran que no basta con pronunciar frases esperanzadoras sobre la marcha del país, sino que se requiere adoptar medidas decididas para intentar revertir el cuadro negativo de la demanda interna, defender el precio del cobre en los mercados internacionales y no seguir deteriorando la competitividad de la producción nacional frente a las importaciones sustitutivas.

Se reduce ingreso nacional disponible

La balanza comercial del segundo semestre constituye una expresión muy clara del agravamiento experimentado por la economía nacional en los últimos meses del año. Desde julio, tanto las exportaciones como las importaciones comenzaron a registrar cifras negativas si se comparan en doce meses. A noviembre, las ventas al exterior descendieron - en relación con igual período del año anterior - en 12,01%, mientras las adquisiciones realizadas por el país disminuyeron en 6,65%. En el lapso analizado, la balanza comercial pasó a ser negativa.

Cuadro n° 11						
Exportaciones e Importaciones segundo semestre						
(Fuente: Banco Central. En millones de dólares.)						
Mes	<u>Exportaciones</u>			<u>Importaciones</u>		
	2001	2000	% Var	2001	2000	% Var
Julio	1.338,3	1.551,9	- 13,7	1.418,8	1.458,1	- 2,69
Agosto	1.517,0	1.635,3	- 7,23	1.295,5	1.490,5	- 13,08
Septiembre	1.089,7	1.259,8	- 13,50	1.350,9	1.397,6	- 3,34
Octubre	1.508,0	1.672,2	- 9,82	1.672,2	1.542,7	- 7,74
Noviembre	1.170,0	1.408,2	- 16,91	1.113,0	1.449,9	- 23,24
Total	6.623,0	7.527,4	- 12,01	6.850,4	7.339,8	- 6,65

La caída en las ventas al exterior tiene su origen en el fuerte declive de la economía mundial. Como es usual, los productos más sensibles a las variaciones de los ciclos económicos son las materias primas. El índice de materias primas de Goldman Sachs, que reúne 26 mercados (energía, metales, alimentos), en los primeros nueve meses del año se desplomó en 26%, su peor caída desde 1991, o sea desde la anterior recesión norteamericana. Los únicos precios que no habían caído a esa fecha eran los alimenticios, especialmente los cereales. El impacto negativo se

siente, por tanto, con particular fuerza en países como Chile, básicamente exportadores de materias primas y bienes de bajo valor agregado.

La situación del sector exportador sería aún más precaria de no haberse producido el proceso devaluatorio del peso. Simultáneamente, este curso de la paridad mejoró la competitividad de los productos nacionales frente a las importaciones sustitutivas, afectados por el proceso de apertura indiscriminado de la economía, incluyendo la reducción unilateral de aranceles.

La disminución en el segundo semestre de las importaciones se explica por la contracción experimentada en la demanda interna, que ya tuvo en abril-junio un decrecimiento, de acuerdo con las cifras de las Cuentas Nacionales. En noviembre, disminuyeron los diferentes tipos de adquisiciones en el exterior. Los bienes de capital, en cifras anualizadas, se redujeron en 30,2%, los de consumo en 25,1% y los intermedios en 19,1%, mostrando que la paralización se produce tanto en el consumo como en la inversión. Se trata, de las peores cifras del año, mostrando que se produjo un agravamiento de la situación a medida que transcurrían los meses.

La menor actividad económica mundial llevó a que descendieran tanto los precios promedios de las exportaciones como de las importaciones efectuadas por Chile. En los primeros nueve meses de 2001, el descenso de los precios de exportación fue de 8,3%, mientras que los de importación se reducían en 2,1%. En el tercer trimestre, por el muy bajo nivel en esos meses de las cotizaciones en los mercados internacionales del cobre y la celulosa, la caída en los precios de las exportaciones alcanzó a un elevadísimo 16,2%.

La menor actividad económica mundial llevó a que descendieran tanto los precios promedios de las exportaciones como de las importaciones efectuadas por Chile. En los primeros nueve meses de 2001, el descenso de los precios de exportación fue de 8,3%, mientras que los de importación se reducían en 2,1%. En el tercer trimestre, por el muy bajo nivel en esos meses de las cotizaciones en los mercados internacionales del cobre y la celulosa, la caída en los precios de las exportaciones alcanzó a un elevadísimo 16,2%.

La evolución más negativa de los rubros de exportación con relación a los de importación, implicó una considerable pérdida durante el año en el intercambio comercial del país. En otras palabras, se necesitó en términos físicos vender más bienes en el exterior para adquirir los mismos productos que en años anteriores.

Según estimaciones entregadas por el presidente del Banco Central, Carlos Massad, "se prevé que la caída en los términos de intercambio, de 7 u 8% del producto, provocará un descenso de 3% en el ingreso nacional disponible" durante el 2001 (5/12/01). Este menor ingreso equivale a unos US\$ 2.000 millones. De esta magnitud serán, por tanto, los menores recursos percibidos por los distintos factores productivos. En términos por habitante, la caída fue de aproximadamente un 4,5%. Esta contracción en el ingreso nacional disponible es un poderoso factor contractivo de la demanda interna.

La caída en la cotización del cobre.

El precio del cobre cayó en noviembre por debajo de los 60 centavos de dólar la libra, a su nivel nominal más reducido desde el 26 de noviembre de 1986, fecha en que alcanzó a los 59,563 centavos. En términos reales constituyó un hecho sin precedentes desde la Gran Depresión de los años treinta. Durante el año, a medida que se profundizaba la crisis en la economía mundial, y en particular caía la producción industrial en muchos de los principales países consumidores de cobre refinado (EE.UU., Alemania, Inglaterra, Canadá, Japón, Taiwán, entre otros), la cotización del metal rojo siguió un sostenido curso descendente, hasta que varias de las principales empresas efectuaron anuncios de reducciones en sus producciones y la cotización comenzó a recuperarse.

En el primer trimestre la cotización promedio fue de 80.03 centavos de dólar la libra, en abril-junio de 74,9 centavos, para descender en julio-septiembre a apenas 66,77 centavos, un 21,4% inferior a los mismos meses del año anterior. En octubre, su promedio se ubicó en 62,5 centavos de dólar la libra. En noviembre, se deslizó bajo los 60 centavos, llegando el día 7 a los 59,83 centavos. Sin embargo, la reducción de la producción hizo variar el proceso de deterioro, terminando el mes con un promedio de 64,8 centavos. Esta tendencia a la recuperación se mantuvo en diciembre.

Cuadro n° 12			
Evolución precio del cobre 2001			
(Fuente: Cochilco. En cUS\$ la libra)			
Mes	Precio	Mes	Precio
enero	81,1	julio	69,2
febrero	80,1	agosto	66,4
marzo	78,9	septiembre	64,7
abril	75,5	octubre	62,5
mayo	76,3	<u>noviembre</u>	<u>64,8</u>
junio	73,0	Promedio enero-noviembre	71,9

La necesidad de una reacción de los productores, y en primer término del Estado chileno, se hizo durante el año cada vez más evidente. Finalmente, las principales empresas comenzaron a reducir la producción - que alcanzó en el 2001 a más de 14 millones de toneladas - o a efectuar anuncios en tal sentido. La primera en reaccionar fue la estadounidense Phelps Dodge, la segunda mayor productora cuprífera a nivel mundial después de Codelco, que acordó en octubre disminuir su producción en 220.000 toneladas. Su disminución la efectuó con el concepto de disminuir o paralizar la producción en aquellos yacimientos de costos más elevados.

En noviembre, la transnacional anglo-australiana BHP-Billiton decidió reducir inmediatamente hasta junio la producción en el yacimiento Escondida, el mayor del mundo, ubicado en Chile, y a partir de los primeros días de enero de 2002 proceder al cierre de la mina Tintaya, en Perú, que tiene costos totales superiores a los 88 centavos de dólar la libra. La disminución será de 80.000 toneladas en Escondida y de 90.000 en Tintaya.

En Escondida se procederá - según se anunció - a extraer mineral de más baja ley, para que "cuando mejore el precio del cobre - como expresó su presidente de Metales Básicos, Brad Mills - se explotará el de una ley mejor" (9/11/01). Agregando que "en el ambiente actual, caracterizado

por un rápido aumento en los inventarios de cobre, no tiene sentido producir más si no hay consumidores finales de dicho metal".

La forma de actuar de BHP-Billiton constituyó un brusco cambio a la limitada concepción, muy presente también por mucho tiempo en Codelco, que las formas de actuar se reducían sólo a hacerlo tratando de estimular la demanda, en circunstancias que ésta se contraía ostensiblemente por el curso global de la economía.

Por su parte, Codelco, que produce el 15% del total mundial, anunció en diciembre una reducción a lo menos de 100.000 toneladas métricas, disminuyendo en 6% la estimación que tenía prevista para el 2002 de llegar a las 1.642.000 toneladas métricas. Previamente había informado de un plan de modificar los planes de producción, orientándose sus diferentes divisiones también a explotar los yacimientos que tienen más baja ley. Al finalizar el año todavía no había detallado cómo concretaría su determinación.

Previamente, Antofagasta Plc, el holding minero del grupo Luksic, dio a conocer que en el 2002 reducirá la producción de "Los Pelambres", su principal mineral, en 40.000 toneladas de cobre fino en el año. Antofagasta es el séptimo productor a nivel mundial y la reducción la efectuará también extrayendo mineral de más baja ley. Paralelamente, el holding anunció la suspensión de los planes de expansión de "Los Pelambres", "porque - como dijo su gerente general, Nelson Pizarro - el mundo no necesita más cobre" (14/11/01).

En diciembre, Doña Inés de Collahuasi, controlada por la canadiense Falconbridge y la sudafricana Anglo American, informó de la postergación de sus planes de expansión, mientras no mejore el precio del cobre y se aclaren las perspectivas de la economía mundial.

Cuadro n° 13				
Principales Cierres o Recortes de Producción				
(Fuente: Estrategia y Codelco. * Miles de toneladas métricas. ** En centavos dólar)				
Operación	País	Empresa	Reducción*	Cash Costs**
Chino	EE.UU.	Phelps Dodge	66	62,0
Miami	EE.UU.	Phelps Dodge	45	57,0
Sierrita	EE.UU.	Phelps Dodge	45	67,0
Bagdag	EE.UU.	Phelps Dodge	64	60,0
Tintaya	Perú	BHP Billiton	90	65,0
Escondida	Chile	BHP Billiton	80	41,0
Los Pelambres	Chile	Antofagasta Plc	40	38,5
Codelco	Chile	Codelco	100	42,0

Lamentablemente, el gobierno siguió entregando, a pesar de las medidas anunciadas por Codelco, una señal contradictoria. El ministro de Economía, Jorge Rodríguez, se opuso explícitamente - a pesar del impacto en los precios de los anuncios de recortes de producción - a una acción concertada entre empresas o países para defender la cotización del cobre en los mercados internacionales, señalando que ello "a la larga sólo nos traerá malos resultados y ningún beneficio" (26/11/01). Según su criterio debería haberse seguido esperando a que el mercado reaccionase por si solo.

La actitud del gobierno chileno es determinante en la cotización del metal rojo dado que la mitad de las exportaciones mundiales se originan en el territorio nacional. En los años recientes a la reducción de la demanda se unió una sobreoferta desde Chile que deprimió el precio. El país tiene el 35% de la producción de cobre de minas del mundo.

Las cifras que muestran los efectos para Chile de la caída en la cotización son elocuentes. El precio promedio del metal rojo en el 2000 fue de 82,3 centavos de dólar la libra. En el 2001 alcanzó a alrededor de 71 centavos. Dado que cada centavo de dólar de caída implica un menor ingreso de divisas del orden de los US\$ 100 millones, la reducción en el año con relación a lo percibido en el ejercicio precedente llegó a más de US\$ 1.100 millones. Si se compara con la estimación en el precio usado en la elaboración presupuestaria del 2000, de 88 centavos, la disminución alcanzó a cerca de los US\$ 1.700 millones.

Por su parte, los ingresos fiscales se reducen, por cada centavo de dólar de caída en US\$ 40 millones, impacto negativo que se amortigua con el uso del Fondo de Estabilización del Cobre. En los primeros nueve meses del 2001, las utilidades de Codelco alcanzaron a US\$ 330 millones, monto muy inferior a los US\$ 534 millones obtenidos en los mismos meses del año anterior. Debido a ello, su aporte fiscal se redujo a US\$ 324 millones, suma a comparar con los US\$ 513 millones entregados en iguales meses del año anterior.

El problema del precio del cobre no es nuevo. Los promedios anuales por encima del dólar terminaron en 1997. Desde Chile se mantuvo permanentemente, independientemente de la evolución cíclica de la economía mundial, una elevada oferta, que constituye un factor contractivo en el precio, que lógicamente se expresa con más fuerza en momentos de declive en la demanda como el registrado en el 2001.

La menor demanda internacional y el exceso de oferta, condujeron a un crecimiento de los inventarios en las bolsas de metales, los cuales superaron en el curso de diciembre el millón de toneladas. El incremento con relación al nivel de fines del año 2000 - de 415.894 toneladas métricas - fue gigantesco, sobre 140%. Si no se hubiese actuado sobre la oferta, señaló el presidente de Escondida, "indudablemente las reservas habrían seguido aumentando hasta llegar más o menos a los dos millones de toneladas" (19/11/01).

Cuadro n° 14			
Inventarios de cobre en las bolsas de metales			
(En toneladas métricas, al último día hábil de cada mes)			
Mes	Monto	Mes	Monto
2000, diciembre 29	415.894	2001, julio 29	603.309
enero 31	421.994	agosto 31	832.328
febrero 28	410.811	septiembre 28	909.009
marzo 30	496.794	octubre 31	929.376
abril 30	560.431	noviembre 30	969.629
mayo 31	568.251	diciembre 20	1.019.174
junio 29	603.309		

El problema básico de Chile sigue siendo la carencia de una política cuprífera nacional, a pesar de tratarse de una riqueza esencial para el país. Su elevada participación en la comercialización mundial total y en la producción crean condiciones objetivas - en procesos que,

indiscutiblemente, no son simples - para defender el precio del metal rojo en los mercados internacionales. Una política nacional para el cobre exige, al mismo tiempo, propender al desarrollo de Codelco cuando las condiciones lo permitan. Ello es fundamental para generar recursos a utilizar en diferentes prioridades nacionales, como para dejar en el país la renta minera que se produce en la explotación de los grandes yacimientos. Se requiere establecer regulaciones para la oferta desde Chile y recuperar vía impuestos la renta extra que queda en poder de las empresas privadas, que producen el 65% del total.

Se requiere una política fiscal de shock

La ley de presupuesto de la Nación 2002 no está a la altura de las circunstancias, al no considerar que la economía mundial iniciará el próximo año en un contexto de caída generalizada ni tampoco que la demanda interna se encuentra por debajo del período previo a la recesión de 1998. Este escenario exige aplicar políticas activas decididas tratando de modificar el cuadro interno, para enfrentar así en mejores condiciones la difícil coyuntura existente.

El mecanismo presupuestario de balance estructural - diseñado el año 2000 y aplicado nuevamente -, si bien permite un juego anticíclico, buscando reducir los desequilibrios de la demanda interna, lo hace en una magnitud absolutamente insuficiente. No puede mantenerse inmodificados mecanismos, en forma rígida, sin considerar la realidad. Para el gobierno, en cambio, la única forma posible de presentar ante el país un presupuesto proactivo "es que se rija por las reglas que nosotros mismos nos hemos dado" (4/10/01).

En la exposición sobre el Estado de la Hacienda Pública, el ministro de Hacienda, Nicolás Eyzaguirre, manifestó que en la situación actual el gasto fiscal no sería el mecanismo más adecuado para impulsar la demanda interna. Hacerlo, agregó, "sería temerario" (4/10/01). En otras palabras, rechazó un uso más a fondo de los mecanismos fiscales.

En EE.UU., el gobierno conservador de George Bush está actuando en una forma absolutamente diferente. En los mismos días de la exposición de la Hacienda Pública, la administración estadounidense anunciaba un nuevo plan de estímulo de la economía, cifrado provisoriamente de US\$ 75.000 millones a US\$ 100.000 millones. Esta iniciativa - que tuvo un complejo curso parlamentario por diferencias entre republicanos y demócratas y que no había sido aprobado al finalizar el año - se debe sumar a los US\$ 55.000 millones de gastos extraordinarios, aprobados en los días inmediatamente posteriores al once de septiembre, y a los US\$ 40.000 millones por concepto de devolución de impuestos entregados antes de los atentados, que tuvo eso sí un efecto limitado en la actividad económica, como constató la propia Reserva Federal.

Es decir, en EE.UU. se habló durante el año de programas fiscales extras por poco menos de US\$ 200.000 millones, que se agregan a los mecanismos monetarios usados por su Banco Central, de bajar las tasas de interés y de fuerte inyección monetaria. El recetario neoliberal de no intervención del Estado se guardó en el museo de antigüedades.

El economista norteamericano Rudiger Dornbush manifestó - al visitar el país a fines de septiembre - que en la actual coyuntura "los países que pueden costear amortiguadores, deben usarlos y es el caso - enfatizó - de Chile" (28/9/01). Amortiguar es buscar revertir el curso negativo de la demanda interna. Se precisa, enfatizó el economista norteamericano, "ser un poquito más

maduros y decir que estamos en una extraordinaria situación fiscal, lo que implica que podemos, igual que Estados Unidos, utilizar ... recursos".

El conjunto de las medidas fiscales diseñadas por la administración Bush suma cerca del 2% del PIB de ese país. Un porcentaje similar en Chile implicaría un plan fiscal extraordinario de unos US\$ 1.300 millones. El déficit presupuestario contemplado para el 2002 alcanza a un 0,3% del PIB, poco más de US\$ 200 millones, el cual seguramente terminará siendo mayor, dado que se basa en una estimación de crecimiento del producto en el 2002, de 4,5%, y en una estimación de precio del cobre, de 78 centavos de dólar la libra, poco creíbles, que determinan el nivel de los ingresos tributarios.

En cambio, un plan de la magnitud porcentual del norteamericano significaría hacer esfuerzos serios por revertir, a nivel nacional, el cuadro negativo existente, en un momento que los hechos externos se mueven en forma marcadamente desfavorable. Este plan se puede vincular a proyectos de gastos que enfrenten grandes problemas nacionales o bien directamente a un subsidio de cesantía.

El nuevo Premio Nobel de Economía, Joseph Stiglitz, opinó al momento de ser laureado, que la solución de corto plazo al cuadro recesivo de la economía estadounidense consistía en medidas que tuviesen un efecto inmediato. "Extendería y profundizaría - explicitó - las ayudas a los desempleados. Es dinero que va a las personas que han sido golpeadas por la desaceleración actual de la economía ... Sería a la vez - concluyó Siglitz - justo y eficaz" (11/10/01). Son palabras enteramente aplicables a la realidad chilena.

Estos recursos pueden obtenerse financiándose en el exterior, aprovechando las condiciones de tasas existentes en los mercados internacionales y que la deuda externa pública del país es baja. Al 30 de septiembre, el endeudamiento externo público alcanzaba a US\$ 5.073 millones, sobre compromisos totales de US\$ 37.063 millones. Los hechos evidencian que el financiamiento externo ha sido utilizado sólo por los grandes intereses privados.

En octubre, la colocación exitosa de un bono soberano por US\$ 650 millones en el mercado estadounidense - sobre un monto autorizado de US\$ 2.000 millones - muestra que la obtención de financiamiento externo es enteramente realista. Como señaló el ministro Eyzaguirre, se tiene "la posibilidad de endeudar al Gobierno en los mercados internacionales de forma extremadamente fluida y a tasas que hoy día, frente a la reducción de las tasas internacionales, son extremadamente convenientes" (5/10/01).

Sin embargo, el gobierno destinó US\$ 250 millones de los recursos captados al fondo de estabilización del cobre, mientras que el resto será colocado en el exterior de manera de disminuir el pago de intereses netos a efectuar. El bono se colocó a una tasa anual de 7,2%. Dicho en otras palabras los recursos no se destinarán para estimular la economía interna, hacer funcionar los "amortiguadores" de que habló Dornbusch, salvo en un momento posterior que pudiese ser necesario para compensar menores ingresos por concepto de cobre.

Desde luego, es discutible endeudarse y pagar intereses con el propósito fundamental, según se señaló, de tener más presencia con documentos soberanos en los mercados internacionales. Son recursos que debieron utilizarse internamente. Así lo exigían las circunstancias.

TLC: Vía rápida con medidas proteccionistas

La Cámara de Representantes norteamericana, en diciembre, no sólo aprobó la llamada vía rápida o Trade Promotion Authority (TPA) sino consolidó la aplicación de criterios proteccionistas, que son la negación de un tratado de libre comercio. Ello hace más regresivo el proceso de negociación de un tratado entre Chile y EE.UU., que ya sin estas restricciones es absolutamente negativo para el país. Posteriormente, el Comité de Finanzas del Senado le introdujo otras modificaciones, que retrasan su promulgación y reafirman igualmente principios proteccionistas.

Con razón, el presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, manifestó que las condiciones incluidas por el Congreso de EE.UU. dificultarán la formación del Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA), al establecer lineamientos generales que el gobierno Bush debe aplicar negativos para las naciones latinoamericanas (11/12/01). Entre ellos, el impedimento de reducir determinados aranceles, con el propósito de proteger intereses específicos. No se conocen declaraciones similares de las autoridades chilenas, para las cuales lo fundamental es la firma del tratado con EE.UU. independientemente de las consecuencias y contenidos que tenga.

Chile negocia con EE.UU. un acuerdo de "libre comercio". Ello no fue obstáculo, para que la Cámara de Representantes reafirmase el uso del principal mecanismo proteccionista norteamericano, su discriminatoria legislación antidumping, que es la negación precisamente del libre comercio. Peor todavía, llamó a reforzar la "habilidad" para hacer cumplir las leyes norteamericanas de comercio, incluyendo las normas antidumping. Comprometiéndose el Gobierno a consultar periódicamente al Congreso respecto a los avances en los tratados.

La legislación antidumping incluye la llamada "Enmienda Byrd", aprobada en octubre del 2000 - a la cual sólo le falta la reglamentación del Departamento de Comercio para empezar a ser aplicada - que estimula la presentación de acusaciones de dumping y las transforma en una actividad luctativa. En su texto se establece que los fondos recaudados como consecuencia de las sobretasas que se acuerden serán distribuidos entre las empresas que presenten las demandas.

Un numeroso grupos de países, entre los cuales se encuentra Chile, presentaron una condena ante la Organización Mundial de Comercio por la Enmienda Byrd, precisamente considerando los estímulos creados para masificar los arbitrarios mecanismos de protección estadounidenses. Ya productos chilenos - como los salmones y champiñones - se encuentran afectados por sobretasas, mientras la presentación en el mismo sentido que afecta a las frambuesas congeladas presenta un peligro similar.

La Cumbre de la Organización Mundial de Comercio en Qatar, después de una intensa resistencia de EE.UU., aceptó colocar los mecanismos norteamericanos antidumping en la mesa de negociaciones que funcionará, de acuerdo a lo resuelto, entre los años 2002 y 2005. Ello lleva obligatoriamente a la conclusión que el gobierno Bush no modificará su posición sobre la materia en una negociación unilateral con Chile, cuya importancia para EE.UU. no está en el tratado en sí mismo, sino en abrirle camino a sus formulaciones a nivel de las Américas, con vistas al Alca, o en el plano mundial. Sin embargo, el gobierno Lagos sigue negociando el acuerdo de "libre comercio"

con EE.UU. sin inmutarse, considerándolo su gran logro en el plano de las relaciones económicas internacionales.

Paralelamente, EE.UU., en las negociaciones con Chile, hasta ahora mantiene su otro mecanismo proteccionista básico: el sistema de escalonamiento arancelario, que defiende a sus productos elaborados. En esta estructura, los tributos a pagar aumentan a medida que el producto importado tenga un grado de elaboración mayor. De esta manera, mientras se facilita el ingreso de materias primas, que ya pagan aranceles muy bajos - precisamente, por lo cual se ve más favorecido EE.UU. que Chile en un tratado conjunto, ya que las restricciones a eliminar por nuestro país son mayores -, se imponen impuestos que se incrementan a medida que la incorporación de valor agregado sea más elevada.

De allí, el desencanto expresado por diferentes potenciales sectores exportadores chilenos, que pensaban verse favorecidos con el Tratado. La Federación de Procesadores de Alimentos y Agroindustriales de Chile (Fepach) ha señalado, por ejemplo, que el texto tal como está "no les favorece mayormente", ya que las propuestas estadounidenses no incorporan la reducción arancelaria para las conservas nacionales y algunos congelados. Actualmente, en algunos casos los productos industriales chilenos cancelan aranceles superiores a 30%. En cambio, ingenuamente la economía chilena a partir del primero de enero volvió a reducir unilateralmente sus aranceles generales en un punto porcentual.

Como si lo anterior fuese poco, para lograr la mayoría de los votos en la Cámara de Representantes - como lo constató "The Wall Street Journal" (7/12/01) - "los funcionarios del gobierno de Bush prometieron de todo a los legisladores para que votasen a favor", garantizando a representantes de diferentes Estados que determinadas producciones específicas, "naranjas o textiles", no se verán afectadas. El Comité de Finanzas del Senado, a su turno, puso como condición consultas formales al Congreso cada vez que se negocie un producto agrícola calificado como sensible.

Con todo, el principal efecto, y el cual será claramente negativo para los chilenos, se registrará en las importaciones procedentes de EE.UU., que desplazarán, dada la mayor dimensión, productividad y tecnología de la economía norteamericana, a producción nacional, agravando el proceso de sustitución ya producido con bienes provenientes del exterior, uno de los factores determinantes del desempleo estructural que afecta al país.

Paralelamente, el TPA propone como objetivo "promover una adecuada y efectiva protección de la propiedad intelectual, buscando que las normas para protegerlas en los acuerdos sean similares a los que existen en Estados Unidos". En otras palabras, debe legislarse en defensa de los intereses de los consorcios dueños de las patentes, los cuales terminan siendo contradictorios con los del país, como lo comprueba su aplicación en el sector farmacéutico.

"El Gobierno - ha declarado, el profesor de la Universidad de Minnesota, Stephen Schondelmeyer - debe tener cuidado de no dar demasiado poder monopólico a las multinacionales, ya que esto va a aumentar los costos. ... no podemos dejar - insistió - que las farmacéuticas multinacionales nos confundan con sus argumentos. Frecuentemente - añadió - dicen que el libre mercado consiste en extender las patentes, pero esto no tiene sentido, porque éstas le dan un derecho monopólico para vender un medicamento en el mercado" (12/12/01).

El economista de la Universidad Católica, Felipe Larraín, ha recordado un estudio en el cual participó hace varios años atrás que concluyó en que "si los aranceles llegan a cero" el efecto principal no se produciría en el área comercial sino en las inversiones, al disminuir el riesgo país (10/12/01). Desde que se efectuó el estudio, a comienzos de la década de los noventa, a la fecha la apertura de la economía chilena al movimiento de capitales es de tal magnitud que resulta difícil imaginarse cuál ventaja adicional podría concederse en este plano. Por lo demás, la inversión extranjera no puede seguirse viendo en general, sino que debe distinguirse entre aquella que puede ser útil para el país con la que lesiona el interés nacional.

El TLC con EE.UU. reclama poner en el debate las repercusiones de fondo que se producirían en el país, muchas de ellas negativas, y no seguir prestando atención sólo al curso del proceso de discusión al interior de EE.UU.

TEMAS

El análisis de la situación actual y el desarme de las ciencias sociales.

Ricardo A. Yocelvezky R.
Departamento de Política y Cultura
Universidad Autónoma Metropolitana
Unidad Xochimilco - México, D.F.

"Cuando flamea la bandera, la razón está en la corneta."
(Dicho ucraniano, citado por Konrad Lorenz.)

Introducción.

Es de Pero Grullo que el mundo no es igual a partir del 11 de septiembre de 2001. Este año termina con un mundo muy distinto a aquel con el cual empezó. En la descripción de lo que constituye algunos de los cambios más importantes hay consenso, pero no así en lo que se refiere a su significación. La importancia de esto último reside en que la interpretación de los hechos justifica las acciones emprendidas como consecuencia de ellos. Los gobiernos de todo el mundo han sido convocados a participar al menos de las posiciones expresadas por el de los Estados Unidos de Norteamérica y, de este modo, prácticamente todos los habitantes del planeta, por alejados que estén de los lugares donde los hechos principales tienen lugar, como es el caso de los latinoamericanos, son considerados partícipes y, consecuentemente, se pueden sentir amenazados por una situación que es, en general, presentada y percibida como inestable.

Esta sensación generalizada nos puede recordar las afirmaciones con las que iniciaba C. W. Mills su obra "La imaginación sociológica".²¹ Lo que Mills consideraba "la promesa" de la sociología era la capacidad de mostrar al hombre común el entramado de determinaciones que hacen de su vida lo que es. Antes y después de Mills, otros autores buscan un sentido a las ciencias sociales en la contribución que éstas pueden hacer a la consciencia de los individuos y las colectividades que conforman una sociedad acerca de cómo ésta funciona²². La pregunta que nos hacemos aquí es: ¿en qué consiste el aporte de las ciencias sociales a la comprensión que los seres humanos pueden tener de la cadena de acontecimientos iniciada el 11 de septiembre de 2001? Para intentar una respuesta haré una somera revisión de las ofertas que el sentido común ha recibido, aceptado y expresado, en general en medios periodísticos, y en algunos pocos casos examinaré algunas hipótesis que han trascendido de algunas discusiones especializadas.

²¹ "Lo que [los seres humanos] necesitan, y lo que sienten que necesitan, es una calidad de pensamiento que les ayude a usar información y desarrollar su razonamiento para obtener imágenes resumidas lúcidas de lo que está ocurriendo en el mundo y de lo que puede estar pasando dentro de ellos mismos." *The Sociological Imagination*, p.11.

²² Por ejemplo James Burnham, *Los maquiavelistas. Defensores de la libertad*, p.101.

El terror, el horror y lo que el mundo fue y será.

El ataque a las torres gemelas en Nueva York fue sin duda espectacular. El horror que provocó el hecho mismo fue descrito por Oriana Fallaci con el talento que la hizo famosa. Sin embargo, ese horror, siendo transmitido en directo por televisión tuvo un efecto de fascinación que fue hipnótico. Nadie parecía poder despegar la vista de la transmisión esa mañana. La magnitud del hecho y su significación sólo comenzaron a aparecer al final del día.

Lo más evidente, y en buena parte determinante de las demás significaciones derivadas atribuidas al hecho, es la vulnerabilidad objetiva y subjetiva de los Estados Unidos de Norteamérica en presencia de un conflicto que no se desarrolla en el nivel de la magnitud para la cual estaban elaboradas sus estrategias políticas y militares. Este país había sido no sólo vencedor sino principal beneficiario de las dos guerras mundiales del siglo XX, y esto en buena parte se debía al hecho de que su territorio no había sido escenario de las confrontaciones. El equilibrio catastrófico de la guerra fría se basaba en la vulnerabilidad teórica que se desprendía de la posesión de misiles intercontinentales por parte de su principal enemigo, la Unión Soviética. Desaparecida esa amenaza, la sensación de seguridad crecía al volverse impensable un ataque por parte de algún otro enemigo inferior en capacidad tecnológica ofensiva. Frente al hecho, surgió entonces la reacción chovinista espontánea y la pregunta por el enemigo. El silencio generado por la ausencia de alguien que reclamara para sí la autoría del ataque fue llenado con la definición del enemigo como “el terrorismo”. Buena parte de las confusiones que caracterizan a la situación actual se derivan de lo insatisfactorio de esta definición de su enemigo por parte del gobierno de los Estados Unidos.

Las definiciones legales y políticas del terrorismo se limitan a describir un curso o tipo de acción posible, que es independiente de cualquier estrategia o programa político. De ahí que la acción en contra del terrorismo deba por fuerza asumir un carácter judicial y la búsqueda y captura de los responsables de ese tipo de acción sea una cuestión puramente policial. Obviamente, en todos los casos, los delitos asociados con la acción terrorista tienen asociado un referente político. En este caso se trata de una organización cuya identidad ideológica genera ramificaciones políticas que hacen muy complicada, en este aspecto, la acción ideológica del principal protagonista de todo este enfrentamiento, el gobierno de los Estados Unidos. Por una parte, nadie ha reclamado la autoría o responsabilidad por el atentado. El gobierno de los Estados Unidos ha acusado a Osama Bin Laden, líder de la organización “Al Qaeda”. Esta organización es en realidad una federación de organizaciones que comparten dos características: una ideología religiosa, definida de forma muy general como “fundamentalismo islámico”, y un componente étnico, provienen de países árabes. Sin embargo, por otra parte, no todos los musulmanes pueden ser caracterizados como fundamentalistas ni todos los musulmanes son árabes, ni todos los árabes son musulmanes. Estos hechos simples obligan a sutilezas que caen muy lejos de la capacidad de comprensión del patriota medio norteamericano.

Toda guerra tiene un componente ideológico, que ha sido caracterizado en distintas épocas como “guerra psicológica”, primero, y más tarde como lucha por la conciencia de las personas. En este caso la importancia de los medios de comunicación de masa, en

particular de la televisión, ha sido decisiva desde el primer momento. Sin embargo, el monopolio de hecho de la información “formal” ha hecho más evidente el papel de otros medios de comunicación “alternativos” como la red “internet”. La constitución de la población de los Estados Unidos como bando agredido fue casi automática y la voz cantante fue monopolizada por el presidente Bush y sus voceros. Sobre ellos recae la difícil tarea de definir al enemigo sin provocar fisuras en el bando ya constituido. La constitución del enemigo se efectuó por extensión: se considerará terroristas también a quienes protejan o financien organizaciones que efectúen acciones terroristas. Esto permite extender la acción judicial al campo político y económico, congelando fondos de empresas y personas definidas unilateralmente como asociadas con el terrorismo y declarando la guerra a Afganistán, un país cuya mera existencia era desconocida para el grueso de la población mundial llamada a considerarlo su enemigo.

El control de la información a través de la censura discreta, la autocensura y el monopolio tecnológico, han resultado en un verdadero matonaje ideológico, en que las más tímidas diferencias de matices en la condena al terrorismo son ignoradas o cuestionadas. De ahí que las críticas al gobierno norteamericano hayan tomado la forma de declaraciones de intelectuales muy conocidos, (como Chomsky) o de personas de fuera de Estados Unidos. Es muy importante el carácter de denuncia de estos pronunciamientos, que apuntan a una crítica razonable desde distintos puntos de vista políticos y, por sobre todo desde el punto de vista de la moralidad de las acciones del gobierno estadounidense. Sin embargo, el maniqueísmo de la posición de Bush obliga a tantas precisiones y calificaciones que cualquier crítica se vuelve demasiado complicada y especiosa para el sentido común. En un sentido, el discurso de Bush acerca del bien contra el mal puede ser calificado, tal como lo hace Raúl Sohr con el programa de los Talibán, como “conmoveramente simple”.²³

Al tratar de matizar la condena al islam y a los árabes, con el fin de no ser calificado de racista o de perseguidor de las ideologías religiosas, Bush, como gran cantidad de comentaristas se ha improvisado como teólogo del Islam, atribuyendo a esta religión características que no han sido respaldadas por los adherentes de ella. Sin embargo, la pregunta que queda es: ¿se encuentra en la religión islámica la clave de comprensión de lo que ocurre hoy?

La alternativa: el retorno de los brujos.

Sólo como curiosidad algunos periódicos han recogido y dejado constancia de algunas informaciones que han circulado por medios como internet, la multiplicadora electrónica de los rumores. Dos son particularmente impactantes. El primero es una atribución a la virgen de Fátima de la predicción de estos hechos., a pesar de que el Vaticano hace ya algún tiempo dio por publicado todo el mensaje de Fátima, asignando la tercera predicción al atentado contra el Papa realizado por un pistolero. El segundo es imputar a Nostradamus un verso inexistente entre sus profecías. Lo único interesante de estas versiones es que constituyen un síntoma del estado de la conciencia colectiva. Lo impactante del atentado activó la imaginación que busca una causalidad única, simple,

²³ Raúl Sohr, Las guerras que nos esperan, p. 140.

accesible a todos. En palabras de Poliakov, una causalidad diabólica. Por supuesto, no podía faltar el personaje principal de toda fantasía diabólica, el judío.

Por la relación con los conflictos que tienen lugar en el Medio Oriente, la primera teoría conspirativa que surgió como explicación de los atentados es la que lo atribuyó al Mossad, el servicio secreto israelí. Hay variaciones sobre este tema que vale la pena explorar: un supuesto “hecho” es que los judíos que trabajaban en las torres gemelas no se habrían presentado a trabajar el 11 de septiembre. Otra teoría más sofisticada dice que “los judíos” habían comprado las torres gemelas en las semanas anteriores al atentado y habrían contratado seguros tan cuantiosos que en este momento tendrían en sus manos al mundo financiero. Otra versión es la del autoatentado, llevado a cabo por los servicios estadounidenses, pero siempre en complicidad con los judíos.

Lo que todas estas versiones tienen en común es la desconfianza respecto de las informaciones oficiales. Para esto hay buenas razones, por el cúmulo de inconsistencias que contienen, pero además está la situación de fuerza ideológica tan particular en que, formalmente, nadie se hace responsable de una explicación alternativa. Los gobiernos que no siguen a Bush en su alianza antiterrorista guardan un discreto silencio, piden tímidamente que se muestren las pruebas que se dice existen en contra de Bin Laden. Las explicaciones alternativas, en general parten de una toma de posición crítica en diversos grados con respecto a la actitud del gobierno de Bush. La forma que asume el análisis es la del *quid pro quo*, es decir se preguntan a quién y cómo beneficia esta guerra a primera vista tan irracional.

Lo irracional del curso de acción aparece si se toma en cuenta la desproporción de fuerza entre los contrincantes, lo cual conduce de inmediato a la sospecha que las razones aducidas para justificar el ataque a Afganistán no son las “verdaderas” razones detrás de la decisión. Las teorías que surgen por esta vía asumen casi automáticamente un carácter conspirativo, puesto que incluyen la “revelación” de las “verdaderas” causas de la guerra, incluyendo la revelación de sus aspectos “inconfesables”, que explicarían el ocultamiento por parte de la ideología con que se justifica la campaña militar.

Lo que asumen los analistas de relaciones internacionales es una cierta anomalía en el desarrollo del conflicto, la cual consistiría en que sólo uno de los actores involucrados es un actor reconocido como tal en la arena internacional, es decir un estado nacional. Esto, más todas las consideraciones anteriores, conducen a que los análisis que se intentan en el campo de las ciencias sociales vienen a caer en el terreno geopolítico, en el cual las hipótesis generales más difundidas en circulación no permiten desprender claves de interpretación de los hechos concretos que gocen de alguna plausibilidad reconocida más o menos ampliamente. De estas hipótesis generales consideraremos algunos planteamientos.

Huntington y el choque de civilizaciones.

La primera formulación de esta tesis, que tuvo inmediata resonancia, fue publicada en el número del verano de 1993 de la revista *Foreign Affairs*. Las discusiones que provocó, condujeron al autor a expandir su tesis hasta el tamaño de un libro, publicado cuatro años después. El conflicto de hoy ha sido asimilado a los planteamientos de

Huntington de una manera simplista, que sólo recoge elementos muy generales de su análisis; la idea general de que las líneas de conflicto en el futuro orden internacional serán las líneas de contacto entre civilizaciones que constituyan “fallas”, usando una metáfora tomada de la geología. Este orden estará definido en gran medida por las interacciones entre siete u ocho civilizaciones principales: Occidental, Confucianista, Japonesa, Islámica, Hindu, Eslava-Ortodoxa, Latinoamericana y “*posiblemente*”²⁴ una civilización africana.

Las relaciones entre todas estas civilizaciones no son simples, puesto que la expansión de la modernización ha penetrado de maneras diferentes en diversos períodos en sectores sociales distintos de cada civilización. En el pasado (suponemos la época colonial) la modernización tuvo como vehículo a las elites de las sociedades no-occidentales educadas en los centros en que se formaba la elite occidental, civil y militar (“Oxford, la Sorbonne, Sanhurst”), pero hoy la música, los espectáculos y los bienes de consumo masivo están occidentalizando a los sectores populares, en tanto las ideologías “identitarias” (racismo, nacionalismo, tribalismo, fundamentalismo religioso, regionalismo, etc.) están ganando terreno entre las elites no-occidentales.²⁵

Lo que se aprecia inmediatamente es que este esquema nos pone frente al problema que el nuevo “fundamentalismo” (religioso o de otro tipo) puede encarnarse en las elites o en los sectores populares, o conformar la relación ideológica entre ambos, y que será usado, como de hecho ya lo ha sido, en el tablero internacional por los actores principales como peones. Esto explica la relación entre el fundamentalismo musulmán que tomó el poder en Paquistán en 1977, cuando el general Zia-ul -Haq derrocó al Primer Ministro Zulfikar Ali Bhutto, y consiguió el apoyo de los Estados Unidos para sí y para los grupos fundamentalistas islámicos que resistían a la invasión soviética, de modo que Paquistán se convirtió en el “estado-frente” en la contención del expansionismo soviético en Afganistán.²⁶

Esta muy breve (y por lo tanto caricaturesca) consideración de las ideas de Huntington, permite sin embargo descartar la más superficial, socorrida y popular asimilación de lo que está ocurriendo a un supuesto “choque de civilizaciones”. Por lo menos hay que decir que las ideologías de los actores no constituyen por sí solas una explicación de las acciones que emprenden. Que esos mismos actores deben ser a lo menos definidos en función de relaciones de otro nivel u otro tipo que no son las creencias religiosas como tales.

La pregunta que queda flotando es ¿de qué fundamentalistas se trata? ¿Qué lugar ocupan en la estructura social de donde provienen y en qué conflictos internos a sus países podemos imputar un sentido a su acción trasladada al terreno internacional? Esto llamaría a una aplicación más elaborada de los planteamientos del “Choque de civilizaciones” que no redujera este título a una consigna que cerrara la discusión antes de comenzar.

²⁴ Énfasis nuestro.

²⁵ Una consecuencia casi “natural” del proceso de descolonización, pero que ha saltado al primer plano al desaparecer el componente “socialista” que revestía de un cierto modernismo a estas ideologías localistas.

²⁶ O.N. Mehrotra, “Madarsa in pakistan: The chief Promoter of Islamic Militancy and terrorism”. IDSA, India, Feb., 2000.

La decadencia de la hegemonía norteamericana.

Esta es una definición del período actual en la que coinciden varios científicos sociales por distintas consideraciones, que a su vez provienen de varios esquemas generales con los que estructuran el mundo actual. Entre los críticos más frecuentes de su propio gobierno hay que contar a Noam Chomsky y a James Petras.

El primero expresa regularmente su condena moral a las acciones del Gobierno de los Estados Unidos cuando, en la persecución de objetivos que no sólo no reúnen consenso en la sociedad norteamericana sino que nadie explicita, generan conflictos de una crueldad infame y luego los traslada a las Naciones Unidas para su eventual solución. En el caso de Timor Oriental Chomsky fue el primero en llamar la atención acerca de lo que ocurría en un lugar remoto y desconocido para la mayoría del público. Siguiendo una línea de argumentación que ya lo identifica y caracteriza, Chomsky examina el currículo terrorista de la política exterior de los Estados Unidos, sea intervenciones directas o apoyo a terroristas de otras nacionalidades (Nicaragua, Honduras, Haití, Guatemala, etc.). Su análisis de este caso lo lleva a la consideración del papel que Estados Unidos ha jugado en el mundo árabe como respaldo de los regímenes más retrógrados y represivos, como los de Arabia Saudí, el mismísimo Sadam Hussein, y la instalación de bases militares norteamericanas cerca de los sitios más sagrados del Islam, en Arabia Saudí, durante la guerra contra Irak. El que estos hechos salgan a la luz pública puede y debe ser un estímulo para que toda la sociedad repiense estas políticas que han fomentado el terror y la violencia.²⁷

James Petras, por su parte, publicó un cuestionamiento sistemático a las versiones que las investigaciones policiales realizadas en Estados Unidos han ido filtrando. Con la información disponible, cuestiona la teoría de la conspiración islámica para apoderarse del mundo y establecer regímenes islámicos en todo el mundo. Frente a esta teoría, justificante de la reacción estadounidense en contra de Afganistán, Petras pone de relieve que, de la poca información publicada acerca de los autores de los secuestros aéreos y los subsecuentes atentados, se desprende que no eran militantes fundamentalistas, cuyas vidas se rigieran por las austeras normas que parece seguir Bin Laden y que ciertamente caracterizan a los Talibán, sino más bien un pequeño grupo de jóvenes provenientes de la clase media de los países del Medio Oriente, que se organizaron aisladamente, sobre la base de la confianza y el conocimiento mutuos, lo cual hizo imposible el que fueran detectados y, mucho menos infiltrados por los servicios de seguridad estadounidenses. Todo el caso en contra de Bin Laden, con su notoria carencia de evidencia aceptable en un tribunal de cualquier tipo, no sería más que la justificación de una guerra contra Afganistán, con el fin de reemplazar al régimen Talibán, decisión que habría precedido por largo tiempo a los atentados.²⁸ Su conclusión es que “La teoría de la conspiración dicotomiza el mundo entre el imperio de Estados Unidos y el terrorismo. También nubla el conflicto real entre un imperio plagado de crisis y los crecientes movimientos sociales de oposición.”

²⁷ Versión editada del discurso pronunciado por Noam Chomsky en el MIT el 18 de octubre de 2001, transcrito por *Z Magazine*, La Jornada, México, D.F., 7 de noviembre de 2001.

²⁸ James Petras, “Rechazo a la teoría de conspiración de Washington”. La Jornada, México, D.F., 27 de septiembre de 2001.

El sociólogo francés Alain Touraine planteó de partida un análisis de la significación del movimiento islamista. Para él, éste se encuentra en retroceso debido a la cooptación de la ‘burguesía árabe’ por la economía globalizada, ya que las opciones que le restan al no tomar el poder son la descomposición o la violencia. En este sentido, para Touraine, los ataques prueban la hegemonía de los Estados Unidos en un nivel en que sólo puede ser desafiada de esta manera. El fracaso del islamismo político conduciría a este islamismo “guerrero”. La consecuencia que extrae de este análisis es que la hegemonía de los Estados Unidos no puede, ni debe, ser cuestionada por Europa, pero que ambos en conjunto deben frenar una concentración de poder y beneficios “que ya nos han introducido en un mundo de violencia”.²⁹

Una visión de una especialista en política de la región escribe que: “Dentro del amplio espectro que representan los movimientos islamistas, la tendencia mayoritaria es reformista y contraria a la violencia y son, sobre todo, partidos de oposición política cuyo principal objetivo son los regímenes autoritarios del mundo musulmán.” Sin embargo, el desarrollo de tendencias violentas e intransigentes se habría visto favorecido por tres hitos en los que el papel de occidente ha sido fundamental: primero, la guerrilla en Afganistán que se opuso a la intervención soviética; segundo, la guerra contra Irak, en la que los gobiernos autoritarios del mundo árabe se alinearon con occidente y, tercero, la situación de los palestinos, que es vista como producto del apoyo de occidente a Israel. La conclusión a la que llega es que lo primero a resolver es la situación de los palestinos, “apoyando la democratización y el respeto de los derechos humanos, y rehabilitando la condición cultural y civilizadora de la dimensión musulmana e islámica que tienen estas poblaciones, en lugar de estigmatizarlas globalmente como incompatibles con el mundo occidental.”³⁰

El juez español Baltasar Garzón publicó un análisis de los aspectos judiciales de la inculpación de Bin Laden y su organización como parte de la respuesta del gobierno de Bush al ataque a las torres gemelas. Al igual que otros autores destaca las inconsistencias en que había incurrido hasta la fecha el gobierno norteamericano, pero destaca sobre todo el intento de disfrazar como acto de justicia una decisión puramente política. Las pruebas no mostradas más que a los mandatarios de los países cuyo apoyo es solicitado para la campaña contra Afganistán, como Paquistán y destaca también las consecuencias de poder intervenir en el mundo financiero sólo a partir de la imputación de contactos con el terrorismo.³¹

Immanuel Wallerstein retoma a propósito de los acontecimientos recientes algunas proposiciones que ha venido difundiendo por algún tiempo. Lo fundamental es que el período está definido por la erosión de la hegemonía de los estados Unidos, la cual, paradójicamente, fue incontrastable durante el período de la guerra fría. La paradoja se

²⁹ Alain Touraine, “La hegemonía de EE UU y la guerra islamista”. El País, Madrid, 13 de septiembre de 2001.

³⁰ Gema Martín Muñoz, “Las múltiples caras del radicalismo islámico”. El País, Madrid 16 de septiembre de 2001.

³¹ Baltasar Garzón, “La respuesta”. El País, Madrid, 2 de octubre de 2001. Hay que agregar que sólo el 13 de diciembre el gobierno de Estados Unidos ha hecho público un video en el que aparece Bin Laden comentando los sucesos en que se originó toda esta situación.

despeja si se comprende que la Unión Soviética y la “vieja izquierda” contribuían a la estabilidad del orden mundial hegemónicamente dominado por los Estados Unidos a través de la difusión de la idea de que las cosas podrían mejorar. El fin de la guerra fría significó el colapso de las ilusiones de la vieja izquierda, al mismo tiempo que la crisis del sistema capitalista desató un proceso celebrado como “globalización” y que produce una creciente polarización entre países y dentro de los países. La disparidad de fuerzas en el presente conflicto hace que aún cuando Estados Unidos logre sus objetivos declarados (elimine al régimen talibán y a Bin Laden), esto significará en el mejor de los casos un empate, puesto que la situación global sólo habrá empeorado.³²

Finalmente, en este somero recorrido, debo recordar la más temprana descripción de un mundo post-guerra fría, propuesta por Johan Galtung en una conferencia en la década de los ochenta en El Colegio de México. Lo más provocativo de su hipótesis era la polarización que la distribución de la riqueza provocaría a todos los niveles. En sus términos, el mundo quedaría constituido por unos pocos países muy ricos, conteniendo en su interior bolsones de pobreza considerables, en tanto la mayoría de los países serían pobres, conteniendo pequeños bolsillos de gente muy rica. Esto daría lugar a la búsqueda de soluciones individuales que, por agregación constituirían el fenómeno demográfico dominante del próximo período, la migración de pobres hacia los países ricos. En el orden internacional, se constituirían nuevos bloques, agrupando en un lado a Los Estados Unidos, aquello en que deviniera la Unión Soviética (al momento todavía no colapsaba), especialmente sus regiones más occidentales, y Europa. En el otro bloque se ubicarían China, Japón y el mundo islámico, árabe y asiático. La razón ideológica de este agrupamiento estaba fundada en la ideología religiosa compartida por occidente, (Estados Unidos, Rusia y Europa) el cristianismo. El otro bloque sería más heterogéneo pero sería definido como no-cristiano. Ni que decir tiene que América Latina tenía un solo futuro posible en ese mundo: permanecer cristianamente pobre.

Un balance provisorio de los aportes revisados.

Hay una serie de rasgos comunes a casi todas las opiniones reseñadas más arriba. Hay coincidencias notables en algunos hechos destacados como rasgos importantes en casi todas las descripciones del mundo actual y sus perspectivas. Sin embargo, hay también diferencias notables. Para apreciar en su debida dimensión las opiniones en examen, hay que hacer algunas consideraciones sobre el “corpus” constituido aquí para este propósito. En primer lugar se trata de opiniones expresadas, en general, como columnas periodísticas. En segundo lugar están escritas casi todas al calor de los acontecimientos espectaculares que constituyeron el ataque a las torres gemelas, la movilización de la opinión pública estadounidense primero y mundial en seguida, el despliegue de fuerzas militares y el consecuente ataque a Afganistán. Todo esto documentado minuto a minuto por medio de una tecnología de comunicaciones que resulta sombría para los simples espectadores.

La reacción desde el punto de vista del agredido, es decir de los Estados Unidos frente a las diversas significaciones del hecho, especialmente la pérdida de vidas humanas inocentes, hizo impensable el que alguien pudiera sentirse identificado con el agresor. Aquí

³² Immanuel Wallerstein, “¿Superpotencia?”. La Jornada, México, D.F., 10 de noviembre de 2001.

hay que recordar la denuncia de un profesor brasilero en contra de la cadena de televisión CNN por haber mostrado escenas de celebración entre jóvenes palestinos que corresponderían a otro tiempo y a otros hechos. Esto es una muestra de lo impensable que resultaba el atribuir esta acción a alguien, un individuo o una secta, que representara algo distinto de un odio irracional a los Estados Unidos. Así el triunfo ideológico del agredido colocaba el hecho en el terreno de la delincuencia, la enfermedad mental, y comenzaba a aislar dentro del Islam mismo a las tendencias que podrían justificar o estar detrás del atentado. En estas condiciones, es comprensible que las opiniones que buscan establecer un mínimo de distancia con la versión del bando dominante con el fin de analizar los hechos deban hacerlo en un tono discretamente crítico y sin olvidar la condena a la violencia y sus trágicas consecuencias. El problema más generalmente enfrentado entonces es la definición de los malos si casi todos somos buenos.

La evidencia hace sospechar que las cosas no son tan simples como quisieran presentarlas los noticieros de televisión. La lucha contra el mal amenaza con ser más larga, tal como ya lo anuncian los voceros del gobierno de Estados Unidos. Obviamente algunos países de la región, como Irak, son candidatos a ser sindicados como asociados del mal. Sin embargo, la extensión de la guerra a otros ámbitos requerirá de una ampliación de las justificaciones y los análisis deberán ser más sofisticados.

De los autores que hemos reseñado, sólo en el caso de Huntington hemos mencionado el desarrollo más lato de su tesis, por haber sido esta popularizada como interpretación de estos hechos en una versión tan simplificada que casi se limita a una suerte de alcance de nombre. Todos los demás los hemos tomado en versiones de divulgación periodística, que pueden con razón ser justificadas como apresuradas o superficiales. Sin embargo, todas ellas traslucen algunos elementos que apuntan a una imagen estructural del mundo actual que estaría como trasfondo de estas opiniones, proporcionando un esqueleto de ordenamiento y jerarquización de los hechos considerados.

En general, hay una discrepancia con el curso de acción elegido por el gobierno de Bush, sea porque no se comparte la visión de quienes toman las decisiones en él, como son los casos de Petras y Chomsky, o sea porque se tiene distancia de lo que es sólo el objeto del análisis, como es el caso de Touraine y Wallerstein. Sin embargo, todos se ubican en el terreno de la evaluación de las opciones que en el terreno geopolítico enfrentan los actores principales de esta historia. En todos se hace presente el vacío y la conciencia de la necesidad de un análisis más profundo y mejor informado de lo que representan las distintas corrientes dentro del Islam y cual sería el substrato social de estas posiciones ideológicas y su significación política en las regiones del medio oriente y en Asia. La historia conocida es la de las afiliaciones en distintos momentos de los gobiernos de la región con la política exterior de los Estados Unidos y cómo la ideología fundamentalista ha sido usada en uno u otro momento por distintos actores y se ha encarnado en distintos grupos. Sin embargo, lo más notable es que el lenguaje no pasa de designar actores como “elites”, “masa”, “sectores populares”, “pobres”. El único que menciona a una “burguesía árabe” (y en este caso las comillas son de él) es Alain Touraine.

En resumen, la contribución del análisis de las ciencias sociales se limita al nivel de los analistas de relaciones internacionales, los cuales están bastante perplejos ante un

cambio de orden en el mundo. Estos análisis son tremendamente empiristas pues parten de los estados nacionales como unidades de análisis “dadas” o “naturales”. Las teorías que se proponen son altamente especulativas y se enfrentan a las inconsistencias que les pone en frente la realidad de los actores. En esto, el ejemplo más clamoroso es la inexistencia de un estado nacional en Afganistán. Han debido inventar uno, a ver si cuaja, con apoyo internacional para poder mantener a raya a los talibán. Se describe con minuciosidad de antropólogo la variedad étnica que puebla el territorio y las dificultades para estructurar un bloque de fuerzas que pueda estabilizar la situación interna. Con los pocos datos que se pueden obtener de la profusión de reportajes periodísticos de trasfondo, la imagen que surge es la de un país periférico en que la integración al mercado mundial ha sido siempre azarosa y se ha llevado a cabo incorporando a sectores muy minoritarios de la población. Los poderes que se representan son una elite precariamente occidentalizada y grupos y jefes tribales, señores de la guerra, etc. Todo lo cual conduce a dudar de la amplitud de la tan celebrada globalización.

Más bien, lo que se ve es la globalización en acción, en su peor cara de proceso de marginalización y polarización de los sectores por donde no pasan las líneas de interés económico que conectan con el sistema mundial. ¿A qué estructura de clases, de grupos de interés, de distribución demográfica, cultural, ideológica y política da lugar este proceso? . La sociología parece haber renunciado a aplicar sus instrumentos conceptuales al análisis de esa sociedad. Los comentaristas se limitan a la geopolítica o, peor aún, se improvisan como comentaristas de la teología del Islam.

Las esperanzas de contribuir al esclarecimiento de la conciencia del hombre común han sido abandonadas, no por la sociología, sino por los sociólogos.

Modelos Internacionales y Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana en Chile durante la Última Década³³

Emilio Torres Rojas³⁴
Patricio de la Puente Lafoy³⁵

Introducción

Terminada la guerra fría, los avatares ideológicos y tácticos posteriores al derrumbe del muro de Berlín y de los socialismos reales, la fuerza de arrastre de la ola en retirada fue repentina y terminaron por llevarse consigo los temas que durante gran parte del siglo resultaron vitales en la articulación de discursos sociales que en el pasado reciente estructuraron el sentido individual y colectivo de millones de personas en todo el mundo.

Ya no es un misterio que las principales potencias mundiales han cambiado sus prioridades. El mercado libre, las privatizaciones, la reducción del aparato estatal, la globalización económica, comunicacional y cultural, el avance vertiginoso de nuevas tecnologías y los espacios virtuales de interacción, emergen como los ejes sobre los cuales giran los principales debates académicos, políticos, empresariales, educativos e incluso religiosos.

En este contexto han surgido con fuerza nuevos temas públicos, los cuales no son ajenos a los procesos globales pero adquieren la complejidad propia de los particularismos locales en los cuales se insertan, generando cambios sustantivos en las corrientes sociales que marcaban hasta hace poco el curso de movimientos sociales, agendas públicas y conflictos sociales en el interior de los estados nacionales.

Indudablemente uno de los temas “glocalizados”, para usar una expresión de Ronald Roberson, es el de la seguridad ciudadana, por cuanto se trata de uno de los procesos globales que no excluye las particularidades locales y donde lo local puede considerarse además como parte de lo global (Roberson, 1995). En esos términos, las características globales que adquiere la criminalidad, así como el cambio en los significados que ha implicado una creciente preocupación por el bienestar y la seguridad personal, es asumido en lo concreto, en la vida cotidiana de lo local convirtiéndose así en “glocal”, pudiéndose distinguir rasgos particulares en las maneras de vivir la inseguridad desde el espacio nacional y local, aunque el problema se encuentre mundializado.

³³ Este artículo ha sido desarrollado en el marco del Proyecto FONDECYT N° 1000027, “Gestión de la Seguridad Ciudadana Local”, que los autores efectúan en forma conjunta entre las Universidades La República y de Chile. Ha sido publicado en la revista electrónica Mad, N°4, Mayo, 2001, del Departamento de Antropología, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile <http://rehue.csociales.uchile.cl/publicaciones/mad/04/>

³⁴ Sociólogo, Magíster en Ciencias Sociales, Académico de las Universidades La República y de Chile.

³⁵ Sociólogo, Magíster en Ciencias Sociales, Académico de la Universidad de Chile.

Si bien el tema de la seguridad ciudadana no es completamente nuevo, pues al menos desde los años cincuenta que se viene manifestando, no son pocos quienes afirman que se instala como una de las principales prioridades sociales hacia finales de los noventa por el Manhattan Institute, organización americana de orientación neoconservadora que consideró que la guerra contra el comunismo ha concluido y que la nueva prioridad debe dirigirse al resguardo de las personas y su calidad de vida, bajo la premisa que el control e inviolabilidad de los espacios públicos resulta esencial para la vida en la ciudad y que el desorden genera delincuencia.

Esta doctrina constituyó la base entonces de la conocida teoría de las “ventanas rotas” elaborada por James Q. Wilson y George Kelling, que inspiró a la ya famosa política de Tolerancia Cero, encabezada por el alcalde de Nueva York, Rudolph Giuliani (Ramos y Guzmán, 2000).

Resulta evidente que un tema no puede ser inyectado a la fuerza como un contenido arbitrario en los países y en la mente de las personas, pues se requieren condiciones socioculturales, económicas e históricas que las favorezcan. La preocupación por la seguridad ciudadana sólo encuentra un campo verdaderamente fértil al concluir el siglo veinte, con un neoliberalismo cuasi-globalizado y una cohesión social notablemente debilitada por un individualismo valórico, que ha alcanzado su punto más elevado en un mundo regido fundamentalmente por la premisa de la acumulación incesante del esfuerzo individual que ya no posee contrapeso al desmoronarse las certezas político ideológicas y espirituales que orientaron la acción social en el pasado.

Por otra parte, la instalación durante los últimos años en muchos países de un discurso centrado en la inseguridad, legitimada y *tematizada* (Saperas, 1987), además por los medios de comunicación de masas, parece funcional a la operatoria del sistema político que incorpora la inseguridad como un problema social que requiere de la respuesta del aparato público.

En una sociedad compleja -caracterizada por un aumento permanente de experiencias y acciones así como por la presencia de una variedad de grupos de interés y sistemas parciales que disponen de su propia manera de observar los entornos en los cuales ejercen su actividad cotidiana- resulta imposible alcanzar formas de consenso mediante la opinión pública, considerada ésta como fruto de la libre discusión de los temas públicos (Ibid.). En consecuencia, ante la imposibilidad de establecer intereses generales uniformemente considerados y asumidos, se impone la necesidad de abordar los problemas mediante decisiones estratégicas de carácter parcial, es decir, de manera autorreferente en el interior de cada sistema especializado de la sociedad.

En otras palabras, en la actualidad la opinión pública ya no comprende a todo el sistema social, sino fundamentalmente al sistema político como sistema parcial, el cual opera mediante comunicaciones públicas derivadas de una selección contingente de temas que alcanzan gran difusión mediática, por la saturación informativa y por el alcance y diversificación del sistema de comunicaciones en el interior de las sociedades contemporáneas.

Ahora bien, la tematización de la inseguridad en los medios de comunicación de masas en muchos países del mundo durante el último cuarto de siglo y en Chile particularmente durante la última década, ha implicado entender el tema como un problema social de primera importancia en la agenda nacional y por tanto de implicación política. Invariablemente una vez que el incremento de las tasas de criminalidad alcanza elevada difusión social y se generaliza la sensación de peligro, muchas veces por un tratamiento sensacionalista por parte de los medios masivos (Tudela, 1995), y/o interesadamente motivado por ciertos niveles de decisión como también por los denominados “poderes fácticos”, inevitablemente la opinión pública demanda una respuesta eficaz de la autoridad, exigiendo frecuentemente medidas que implican incrementar el control y la represión³⁶.

En esos términos se ha llegado a afirmar que la doctrina de la seguridad ciudadana vino a reemplazar la doctrina de la seguridad nacional, en un contexto donde el discurso de la inseguridad pareciera necesario y consustancial con el proceso de alto crecimiento económico y una mala distribución del ingreso (Bengoa, 2000).

Conceptualización de la Inseguridad

Típicamente se han diferenciado tres tipos de seguridad frente a los que los Estados modernos deben asumir y establecer competencias: la seguridad externa, la seguridad interna o pública y la seguridad ciudadana.

La seguridad externa constituye la primera y más antigua instancia que debió resguardar el Estado, vinculándose a la defensa de la soberanía territorial de la nación de posibles fuentes de amenaza provenientes desde el exterior. En esta esfera son las Fuerzas Armadas de un país las instituciones en que recae dicha responsabilidad. La seguridad interna o pública, en tanto, se refiere a la necesidad de mantener el orden público y el imperio de las leyes en el territorio de un Estado - Nación y su cumplimiento ha sido habitualmente encargado a las fuerzas policiales en la mayor parte de las democracias modernas (Kinkaid y Gamarra, 1996).

La noción de seguridad ciudadana sin embargo tiene una menor tradición, constatándose una notable falta de claridad. Este concepto remite a la tradición de la idea de ciudadanía y, por lo tanto, a la capacidad de los ciudadanos como agentes activos, y no como una masa relativamente pasiva, que únicamente demanda seguridad de una instancia superior. Por otra parte, la mayor parte de las definiciones de seguridad ciudadana la

³⁶ Así por ejemplo, una investigación efectuada en Venezuela concluye que los medios masivos de comunicación identifican a la inseguridad como el problema fundamental que vive el país, asociado directamente con la delincuencia común. Con ello se contribuye a generar demandas sociales fundamentalmente represivas, reactivas y carentes de integralidad, negándose en las prácticas simbólicas la presencia de otros fenómenos de mayor relevancia, pues en la práctica se tiende a focalizar la atención policial en delitos de menor envergadura (Leal, 1999). En Chile, la socióloga Loreto Hoecker considera que el tratamiento que el diario El Mercurio ha efectuado respecto del problema de la delincuencia se enmarca en una propuesta que enfatiza el control represivo, sobre la base de orientaciones que otorgan alta prioridad al tema de la seguridad ciudadana, aumentando la inversión del Estado y modernizando el sistema penal. (Hoecker, 1993).

vinculan con la seguridad pública. En esos términos la seguridad ciudadana comparte los principios bajo los cuales los Estados democráticos deben ejercer la seguridad interior, pero su diferencia específica deriva de los agentes involucrados, particularmente en este caso, las personas que ejercen derechos y tienen deberes ciudadanos.

Una confusión frecuente es aquella que tiende a vincular la seguridad ciudadana con el tratamiento de la delincuencia y las causas de la actividad criminal. Este error deriva de un análisis que no reconoce suficientemente el alto grado de diferenciación con que operan las sociedades contemporáneas.

La actividad delictual constituye una diferenciación en el interior de la sociedad que posee sus propias reglas operativas, su lenguaje, sus códigos y programas para enfrentar su adaptación al entorno que llamamos “sociedad normal”, mediante estrategias desviadas respecto de las normas sociales de la cultura dominante. Por tanto la compleja etiología involucrada en su estructuración, la dinámica interna que la mueve y sus amplias repercusiones sociales son distintas de los procesos y acciones de los sistemas que buscan alcanzar seguridad.

De allí que se entienda que para la consecución de la seguridad ciudadana se requiera de la responsabilidad tanto del Estado y de sus diversos organismos como de la ciudadanía en general. Por ello las acciones en materias de seguridad ciudadana pueden ejercerse en diversos ámbitos: metropolitano, local, vecinal, etc., puesto que este problema se presenta en cualquier escala territorial y la participación activa de la ciudadanía en la superación del problema a través de sus organizaciones comunitarias se torna indispensable para incrementar los niveles de prevención.

Los sistemas humanos que buscan seguridad han conceptualizado su entorno como riesgoso, cuestión que podría corresponder o no con una situación objetiva. Dicho proceso que inevitablemente se encuentra afectado por el contexto sociohistórico y por las características que asuman tanto los sistemas económico y político, como las formas de representación alimentadas desde los medios de comunicación de masas, no siempre se corresponde con la dinámica y evolución de la delincuencia, por ejemplo. Numerosas experiencias demuestran que la sensación de inseguridad no guarda relación estricta con las estadísticas que registran empíricamente las probabilidades de ser víctima de delitos.

Pero una vez que se generaliza la sensación de peligro, es decir la posibilidad de sufrir daños, los sistemas - sean personas, organizaciones o grupos - buscan emprender acciones que persiguen disminuir los riesgos desde su propia óptica y escalas de evaluación. En definitiva lo que hacen los sistemas sociales es efectuar prevenciones, para lo cual asumen con su operar inevitablemente algún nivel de riesgo, buscando evitar posibles daños futuros, tales como robos, agresiones, asaltos, catástrofes, etc. Ello les permite reforzar la sensación de seguridad, la que nunca es absoluta, pues no existe de hecho conductas o situaciones libres de peligros o riesgos.

En términos generales puede afirmarse que los sistemas sociales han diferenciado la temática acotándola a dos aspectos fundamentales: a) las amenazas a las personas y los bienes derivadas de la actividad delictiva, particularmente los robos con violencia, hurtos y

las diversas formas de agresión; y b) los peligros relacionados con la ocurrencia de catástrofes y desastres naturales como consecuencia de terremotos, inundaciones, aluviones, crisis ecológicas, etc. De ambas dimensiones, la referida al delito ha pasado a constituir el contenido más frecuente respecto de la discusión sobre seguridad e inseguridad ciudadana. Esto parece derivar de la permanente contingencia que deben afrontar los sistemas frente al crimen, del aumento progresivo de las tasas de delitos experimentado en casi todo el mundo durante los últimos años y del cambio en las prioridades de los sistemas políticos y económicos, entre otras dinámicas. En cambio la dimensión referida a las fuentes de riesgos y amenazas provenientes del ambiente natural es esporádica o cíclica, y obedecen con frecuencia a las particularidades climáticas o a la topografía de un determinado territorio. Estas no han logrado asociarse en la conciencia colectiva al tratamiento típico de la seguridad ciudadana.

Diversos han sido los actores involucrados en los procesos de prevención de la actividad delictual en las sociedades contemporáneas. Entre ellos destacan en primer término el Estado a quien le compete la responsabilidad predominante de protección del ciudadano. Para ello acude a sus diversos organismos tales como los Tribunales de Justicia, la policía y las instituciones carcelareas. Por otra parte, se encuentra la sociedad civil tanto organizada mediante partidos políticos, corporaciones y organizaciones no gubernamentales, como aquella que expresa los intereses particulares de las personas individuales.

En el nivel local ha sido frecuente la incorporación de organismos descentralizados del Estado como los municipios y la comunidad mediante la participación en juntas de vecinos, comités de seguridad, agrupaciones de jóvenes, clubes deportivos y entidades como bomberos o guardias civiles. Cada uno de ellos se incorpora a los procesos de articulación de la prevención con su propia carga valórica, su particular forma de ver e interpretar el mundo y las posibilidades de acción que le permiten sus límites de operación sistémica.

La seguridad ciudadana enfrenta entonces un imperativo ineludible: debe articular, discursos, intereses, capacidades y compromisos diversos para la consecución de un fin del cual los actores involucrados extraen beneficios también distintos pero que son evaluados por cada uno como potencialmente posibles y compensatorios respecto de una actitud pasiva frente al tema.

Principales Modelos Internacionales de Prevención del Delito

Durante las últimas cinco décadas ha surgido en el mundo desarrollado un conjunto de estrategias que expresadas en políticas de estado, planes nacionales, regionales y locales, o bien mediante propuestas surgidas en ciudades o municipios específicos, han orientado las respuestas mediante las cuales los principales países industrializados vienen enfrentando la inseguridad en las grandes urbes.

Estas iniciativas han sido propuestas en diversos momentos, responden a múltiples concepciones ideológicas, poseen diverso alcance social y han alcanzado resultados disímiles. No obstante todas pretenden prevenir y reducir la frecuencia o limitar la

posibilidad de aparición de actividades criminales haciéndolas imposibles, más difíciles o menos probables (Gassin, 1990: 27). A pesar de esta gran dispersión, atendiendo a los fundamentos teóricos de las diversas propuestas, es posible agruparlas en grandes modelos de prevención del delito. Al respecto se han distinguido cinco estrategias que permiten una descripción general de la multiplicidad existente (De la Puente y Torres, 2000).

El primer modelo se ha denominado de la *Prevención Social Primaria de conductas delictivas*. Este paradigma estructurado desde las teorías clásicas sobre la etiología del delito, según las cuales la acción criminal obedece a un conjunto de factores anteriores a su perpetración, tuvo una generalizada aplicación durante la época del Estado Benefactor en Suecia, Inglaterra, Francia, Países Bajos, entre otras naciones europeas, y en América fundamentalmente en Canadá. Su estrategia básica consiste en que a través de la intervención por parte de los organismos del Estado, se logren disminuir las tendencias delictivas de la población en mayor riesgo, influyendo en sus actividades y comportamientos mediante el diseño e implementación de amplios programas de desarrollo económico-social de largo plazo en materias de educación, salud pública, vivienda, empleo y de recreación para el uso del tiempo libre, privilegiando a la población joven como principal beneficiaria.

La racionalidad fundamental de este tipo de intervención “*radica en el supuesto de que el mejoramiento de las condiciones materiales de vida de la población más vulnerable y proclive a cometer delitos contribuya a neutralizar los factores que originan conductas criminales y que, por tanto, se debe mudar la condición socioeconómica de las personas antes que éstas incurran en un acto delictivo*” (De la Puente y Torres, 2001: 21). Se trata entonces de una acción anticipadora de la criminalidad que se orienta a interrumpir la carrera delictiva, que se diferencia de la prevención secundaria y terciaria que se aplican cuando el delito ya se ha cometido.

Las investigaciones orientadas por este modelo en diversos países han mostrado que los factores que ejercen influencia sobre las predisposiciones a la delincuencia serían especialmente: a) los problemas que afligen a la familia de los hijos adolescentes tales como abandono, maltrato e indiferencia de los padres; b) el ausentismo, la mala conducta y el abandono escolar; c) la pertenencia a pandillas o bandas delincuentes; d) el consumo excesivo de alcohol y otras drogas; e) la prevalencia de problemas de personalidad tales como falta de auto - estima, de auto - control, egocentrismo, poca resistencia a la frustración, deseo de obtener gratificaciones materiales inmediatas; y f) la persistencia de necesidades urgentes que pueden ser satisfechas rápida y fácilmente por medios ilegítimos (Ibid.).

Bajo esta lógica surgió una gran diversidad de medidas de prevención que buscaban identificar a los potenciales infractores, especialmente entre grupos de jóvenes de menores ingresos, bandas de adolescentes marginales, estudiantes pobres con problemas de deserción escolar e hijos de familias irregulares de alto riesgo social. De esa forma una vez definidos los grupos objetivo, se propone iniciar programas de incorporación escolar y laboral, desarticulación de pandillas, así como también aplicar diversas formas de prevención del maltrato infantil, talleres recreativos o bien estrategias de nivelación

educativa, sistemas de becas y reforzamiento en escuelas y centros de formación técnica, entre muchas otras.

Un segundo modelo corresponde al de *Prevención Situacional del Delito*, el cual se desarrolla originalmente en Inglaterra hacia finales de los años setenta. Su supuesto básico considera la distribución diferencial de los delitos según la particular relación de oportunidades para delinquir. Supone la realización de cálculos racionales por parte del potencial infractor, bajo una lógica estricta de costos y beneficios. Ello derivaría del hecho de que los delincuentes no sólo requieren motivaciones sino también de una disponibilidad y accesibilidad respecto de la selección de blancos alcanzables que están en un momento concreto sin vigilancia o control social. (Cromwell, 1996).

Evitando las complejas disquisiciones respecto de la causalidad del delito, el modelo parte de una concepción pragmática pero que pretende aplicarse a todo tipo de ilícitos, pues asume que cualquier acto antisocial posee una situación y lugar concreto de ocurrencia, de modo que si es posible intensificar los mecanismos de control mediante una amplia gama de intervenciones será posible disminuir las conductas desviadas, pues se han reducido las oportunidades para que éstas se manifiesten.

En este caso el viejo refrán “la oportunidad hace al ladrón”, se plasma en un repertorio operativo que ha generado numerosas investigaciones especialmente en Inglaterra y Estados Unidos y que incluye cuatro máximas: “1) *medidas dirigidas hacia formas específicas del delito*; 2) *que involucran diseños o intervenciones sobre el entorno inmediato donde ocurren esos delitos*; 3) *de un modo tan permanente y sistemático como sea posible*; 4) *como para reducir las oportunidades de cometerlos*”. (Clarke y Mathew, 1980:1).

En términos específicos, inspirados en este paradigma se han implementado mecanismos de vigilancia y detección consistente en la instalación de cámaras, videos, televisión en circuito cerrado, rayos X, detectores de metales, etiquetas electrónicas, sistemas de alarma, sistemas telefónicos para comprobar la validez de tarjetas de crédito e identidad de las personas, etc. (De la Puente y Torres, 2000). Son parte de este modelo también las medidas de control del espacio público propiciados por arquitectos urbanistas tales como Jacobs, 1962; Jeffry, 1971 y Newman, 1972, acerca del rediseño de los conjuntos habitacionales construidos por el Estado así como de la planificación de escuelas, sectores comerciales y áreas de recreación. Desde esta perspectiva se procura hacer “más defendible” el espacio que se habita, de modo que la estructura físico - espacial facilite el reconocimiento y control social de los extraños, mediante la instalación de exclusas, barreras de control de acceso y salida, diseño de calles y pasajes, estructura de circulación, entre múltiples otras intervenciones de diseño arquitectónico (Sepúlveda, De la Puente, Torres y Tapia, 1999).

Un tercer modelo en que se pueden agrupar las iniciativas referidas a la temática de la seguridad ciudadana es el de la *Prevención Multi-agenciada del Delito*. El desarrollo de este modelo comenzó en los años setenta en Suecia y Canadá, a partir de la conformación de consejos de prevención de la delincuencia que procuran la generación de un amplio espacio social para la participación de una diversidad de actores. Estas ideas también han

inspirado diversas medidas en países como Finlandia, Noruega, Dinamarca, Francia e Inglaterra, en décadas recientes.

En la mayoría de los casos donde esta concepción se ha utilizado, se ajusta a la idea fuerza de “responsabilización ciudadana” para la prevención y disminución de la delincuencia, involucrando diversos agentes sociales en procesos descentralizados que logren superar el verticalismo estatal y los vicios de las soluciones individuales mediante los mecanismos de mercado (De la Puente y Torres, 2000). Se trata entonces de evitar uno de los grandes vicios generados por el Modelo Situacional que ha favorecido la conformación de áreas segregadas mediante la agregación de iniciativas individuales de prevención, lo cual propendería a crear nuevos peligros (Bottoms, 1990).

Bajo estos parámetros se intenta favorecer la formación de multi - agencias entre el Estado y ciudadanía, “...*que incluyan una asociación entre la sociedad civil, la policía y, especialmente, a las autoridades locales que constituyen el foco natural para la coordinación con las instituciones sectoriales del Estado y por cierto con los organismos policiales, en un amplio abanico de actividades orientadas hacia el logro de la seguridad*” (De la Puente y Torres, 2000 : 32).

El desempeño y eficiencia del modelo ha sido matizado, existiendo logros interesantes en Inglaterra donde se ha generalizado notablemente este tipo de coordinaciones (Tilley, 1994). No obstante se han planteado importantes críticas que abarcan aspectos tan disímiles como falta de uniformidad de los programas que las diversas agencias proponen (Liddle y Gelsthorpe, 1994), el centralismo que han ido adquiriendo algunas instancias nacionales en desmedro de la influencia local (Loveday, 1994), hasta el desplazamiento de las diversas modalidades delictivas hacia otras áreas (Pease, 1997),

El cuarto modelo corresponde al denominado *Prevención Comunitaria del Delito*, el cual surge como una posible alternativa viable en medio del debate en torno al eje articulador de las estrategias contra la delincuencia. Hacia fines de los ochenta y durante los noventa se generalizaron entre los especialistas las nociones de “participación comunitaria”, y en terminología inglesa los de “empowerment community”, “responsibility” y “solving - problems community”, en el tratamiento de los temas y en el diseño de estrategias relativas a la prevención del delito (Ibid).

El ya citado Plan “Tolerancia Cero” se inscribe en esta tradición, así como una diversidad de iniciativas que enfatizan, en general, el rescate de valores tradicionales vinculados con la familia y el fortalecimiento de las comunidades. Ellas se operacionalizan mediante estrategias como el patrullaje policial en barrios y sectores residenciales.

Este modelo alberga además un conjunto de otras iniciativas que poseen diferencias considerables con las medidas aplicadas por el internacionalmente famoso Jefe de la Policía de Nueva York William Bratton y cuyo plan centrado en un incremento sustancial del control policial mediante mayor presencia y visibilidad ya acumula un conjunto importante

de críticas³⁷. En contraposición se encuentra por ejemplo el denominado “Plan Barcelona”, que ha puesto el acento en la recuperación de los espacios públicos a través de importantes inversiones y mejoramientos urbanísticos consistentes en la construcción de plazas, equipamientos comunitarios, centros deportivos, paseos peatonales, parques y jardines. Dichas mejoras fueron complementadas con conjuntos de medidas que implicaron integrar socialmente a los aparatos de orden público creándose para estos efectos la “Policía de Proximidad”, cuyo personal debe establecer vínculos permanentes con los vecinos en los sectores residenciales a los que son asignados.

Mas allá de las diferencias entre las diversas manifestaciones del modelo, el elemento común es la centralidad que adquiere la denominada “Policía Comunitaria”. Dicha estrategia se ha aplicado con énfasis heterogéneos que pueden implicar diversos niveles de compromiso e interrelación con la sociedad civil, dependiendo del contexto sociocultural en el cual se implementan (Trojanowicz y Moore, 1988).

Entre los rasgos principales de la Policía Comunitaria se han identificado los siguientes: “a) *prevención del delito organizada a partir de las comunidades de base*; b) *reorientación del despliegue o patrullaje policial privilegiando las acciones proactivas por sobre las meramente reactivas*; c) *énfasis en la respuesta y “responsabilidad” hacia la comunidad local*; d) *descentralización del mando*” (Goldstein, 1998, citado por De la Puenta y Torres 2000 : 40).

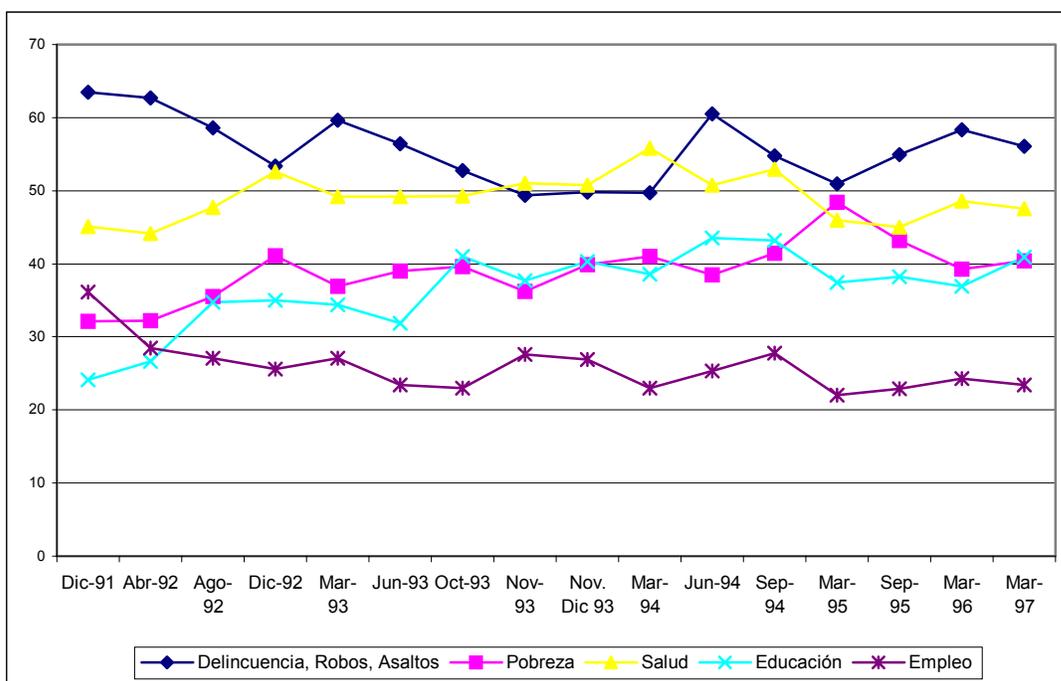
Hasta el presente, los resultados obtenidos a través de las diversas medidas inspiradas en los modelos de prevención del delito no son completamente concluyentes, si bien parecen apoyar el desarrollo de este último tipo de modalidad, especialmente en sectores residenciales que cuentan con comunidades activas con altos niveles de compromiso. Una situación distinta ocurre en hábitat donde prevalece la desconfianza hacia la policía y la apatía entre los vecinos.

La preocupación por la Seguridad Ciudadana en Chile

La discusión generalizada en torno a la seguridad ciudadana constituye un tema novedoso en Chile, integrándose sólo durante los últimos años al debate en la opinión pública. Sobre la base de los resultados de las encuestas de opinión es posible observar que el problema de la delincuencia aparece y se mantiene en la década de los noventa como una prioridad entre los chilenos, alcanzando en algunos casos mayor atención que otras dimensiones tradicionales de la agenda pública y de las demandas sociales como que el empleo, la salud o la educación (Adimark, 1992-1997).

³⁷ Entre las principales objeciones al Plan de Tolerancia Cero se encuentran el aumento de las denuncias e indemnizaciones que se han debido pagar por abuso policial, el dramático incremento de la población penal y los altos costos involucrados en su desarrollo.

Gráfico N°1
Prioridad Otorgada por los Chilenos a la Delincuencia.

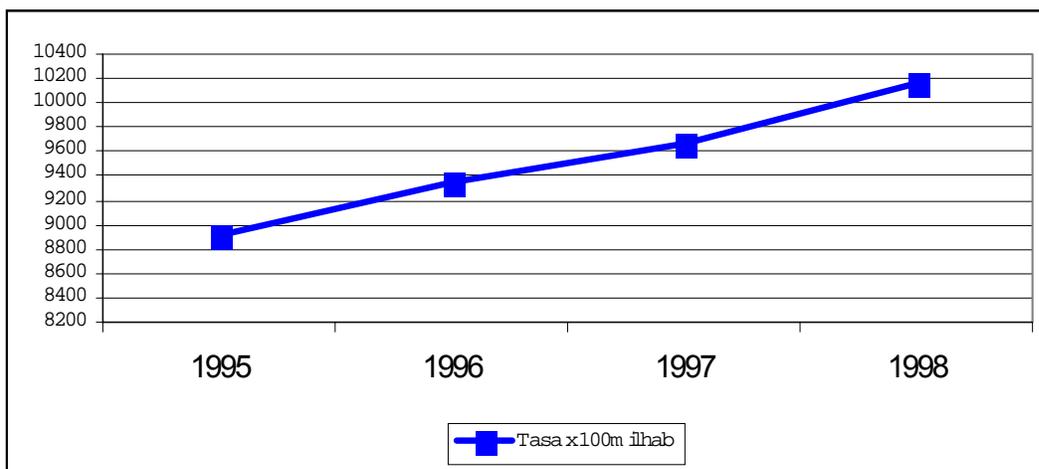


Fuente: Encuestas de Opinión Pública, Adimark, 1992-1997.

En esos términos, la preocupación por la delincuencia pasa a constituir una prioridad en las mediciones efectuadas a la opinión pública. De hecho en 1989, sólo para el 29% de la población encuestada este tema era de gran importancia, en cambio a partir de inicio de la década de los noventa, la preocupación por la delincuencia supera en forma frecuente incluso a la salud, que siempre se ha destacado como una de las principales dificultades que enfrenta el país.

Se establece así un nuevo escenario para la discusión de los problemas públicos y un cambio en el manejo de las demandas sociales que tendrán que enfrentar los gobiernos de la Concertación, cuyo impacto en la elaboración de las políticas públicas de seguridad resultara evidente durante la pasada década.

Gráfico N° 2
Evolución de las Tasas de Denuncias Totales 1995-1998



Fuente: Anuario de Estadísticas Policiales, Carabineros de Chile, 1995, 1996, 1997, 1998.INE.

Durante los últimos tres años, estas tendencias de incremento no experimentaron cambios significativos. La cantidad de denuncias por delitos de mayor connotación social³⁸, aumentó entre 1999 y el 2000, en 22.228 casos lo que equivale a un incremento de 11.3%. Ello coincide además con un alza en los aprehendidos en los mismos delitos que alcanzó al 17.4%, siendo particularmente alta la variación de los delitos contra las personas (38.5 % de variación anual), respecto de los que afectan a la propiedad, cuyo diferencia fue considerablemente menor respecto del año anterior (6 %) (Ministerio del Interior, 2001).

Cuadro N° 1

Denuncias por delitos de mayor connotación social

	1999	2000	Var '00/'99
Delitos que afectan a la Propiedad (1)	132.588	139.859	5,5%
Tasa cada 100.000 habitantes	877,2	913,7	36,5
Delitos que afectan a las Personas (2)	63.665	78.622	23,5%
Tasa cada 100.000 habitantes	421,7	513,6	92,4

³⁸ Según la definición efectuada por el Ministerio del Interior para analizar las variaciones anuales, los delitos considerados de mayor connotación social incluyen: el robo con violencia; el robo con fuerza, el hurto, las lesiones, el homicidio y la violación.

Total Denuncias	196.253	218.481	11,3%
Tasa cada 100.000 hab.	1.298,8	1.427,4	129,0

Fuente: Ministerio del Interior, 2001. (1) Incluye Robo con Fuerza y Hurto. (2) Incluye Robo con Violencia, Lesiones, Homicidio y Violación.

Esta situación inevitablemente pone en cuestión la capacidad de respuesta de los gobiernos y presiona a las autoridades en el sentido de responder mediante indicadores plausibles de gestión el manejo del problema. Al respecto desde los últimos años del gobierno del Presidente Frei Ruiz-Tagle hasta la actual administración, se observa un esfuerzo por sistematizar la información disponible y hacer públicas cifras que tradicionalmente se manejaban como información clasificada.

En la actualidad el Ministerio del Interior dispone de sitios web donde periódicamente se presentan las variaciones trimestrales observadas en las tasas de delincuencia. Si bien es posible hipotetizar que la depuración de las estadísticas en nuestro país aún dista de niveles óptimos de sistematicidad, equivalencia y transparencia, teniendo en cuenta los intereses corporativos en juego, en cuanto al posible costo en imagen de las diversas instituciones involucradas en el tema y la complejidad que significa estandarizar la recopilación, registro, tratamiento estadístico y presentación de información de las diversas fuentes (Carabineros, Investigaciones, Poder Judicial, Gendarmería, etc.), resulta evidente que se ha logrado un avance notorio en la materia.

Actualmente resulta fácilmente asequible, por ejemplo, la información sobre la relación entre los detenidos y las denuncias registradas, lo cual expresa información pública respecto de la eficiencia de la gestión en seguridad. Según dicha información este cociente se ha mantenido relativamente estable aunque con una tendencia al alza entre 1997 y 2000, pasando del 0,40 a 0,46, lo cual significa que ha existido un aumento mayor de denuncias realizadas respecto de las aprehensiones según los diversos delitos considerados, tal como se desprende de la siguiente cuadro y gráfico:

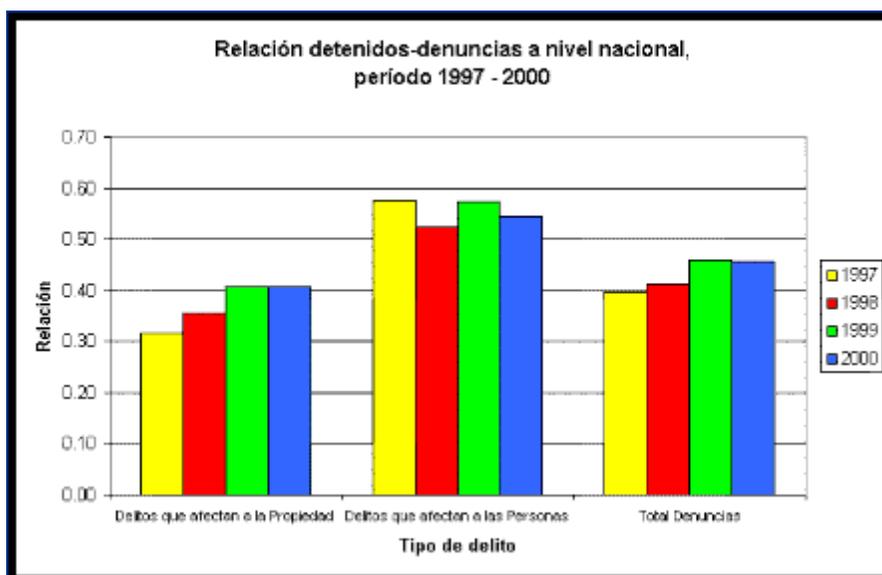
Cuadro N° 2

Relación detenidos por denuncia (cuociente entre número de detenidos por número de denuncias) a nivel nacional para los delitos de mayor connotación social. Período 1997-2000

Delitos	Relación entre detenidos y denuncias				Frecuencias de detenidos			
	1997	1998	1999	2000	1997	1998	1999	2000
Delitos que afectan a la Propiedad (1)	0,32	0,35	0,41	0,41	36219	40533	53799	57022
Delitos que afectan a las Personas (2)	0,57	0,52	0,57	0,54	29846	30429	36413	42765
Total	0,40	0,41	0,46	0,46	66065	70962	90212	99787

Fuente: Ministerio del Interior, 2001. (1) Incluye Robo con Fuerza y Hurto.(2) Incluye Robo con Violencia, Lesiones, Homicidio y Violación.

Gráfico N° 3



Fuente: Ministerio del Interior, 2001.

Por otra parte, resulta interesante observar que la mayor disposición tanto de las autoridades, los medios de comunicación de masas y la población para considerar indicadores que antes de los años noventa constituían casi en forma exclusiva parte de las comunicaciones entre especialistas y académicos, ha redundado en una amplitud de los márgenes de la discusión en torno a la seguridad ciudadana.

Comienza así a generalizarse la publicación periódica de estadísticas sobre delitos, variaciones porcentuales entre períodos y comentarios de diversos actores, tornándose un tema habitual en la agenda de la televisión, la radio y la prensa escrita.

Hasta hoy se acumulan informaciones de carácter público que muestran que la evolución de la delincuencia no se condice totalmente con el tratamiento mediático y la preocupación y percepciones subjetivas de la población, las cuales tienden a una generalización del problema y a sobredimensionar su magnitud y alcance real en nuestro país.

En ese sentido la importancia otorgada por la población a la delincuencia durante este período, siempre supera las denuncias efectivas en los delitos más frecuentes como robo y hurto (Ramos y Guzmán, 2000). Lo anterior permite sospechar un interesante efecto de “agenda setting” (McCombs, 1981; Wolf, 1991), que se ha sostenido durante toda la década de los noventa. Es decir, el establecimiento de una correspondencia entre la selección temática que realizan los medios masivos de comunicación -al incorporar permanentemente en sus principales titulares, reportajes y secciones noticiosas el tema de la inseguridad- y la prioridad que los públicos de opinión comienzan a otorgarle en la jerarquización de sus principales preocupaciones sociales. Estas apreciaciones se ven ratificadas por las cifras específicas de denuncias en este tipo de delitos, las cuales manifiestan un aumento relativamente permanente entre los años 1989 y 1998, como puede observarse en la tabla siguiente:

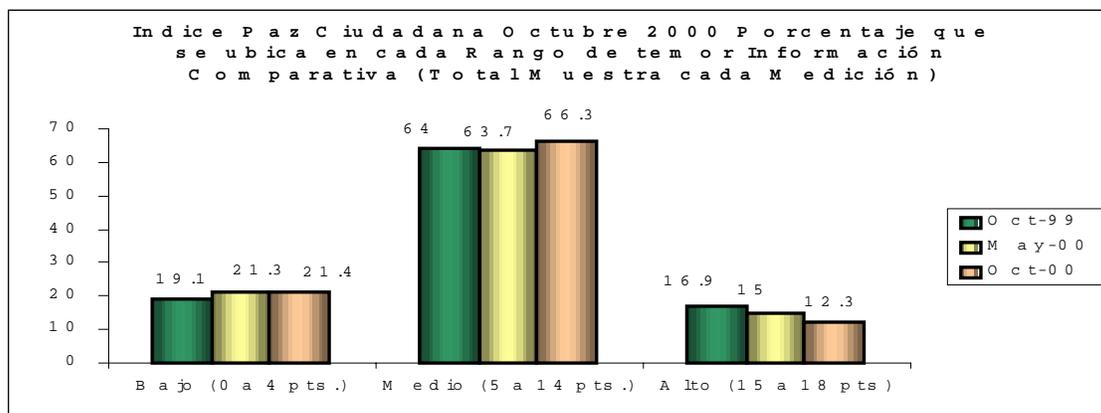
Cuadro N° 3
Tasa Conjunta de Denuncias de Robo y Hurto 1989 - 1998

	1989	1990	1991	1992	1993
C/100mil	608	730	749	662	660
	100	120	123	109	109
	1994	1995	1996	1997	1998
C/100mil	641	650	741	733	748
	105	107	122	121	121

Fuente: Anuario de Estadísticas Criminales 1998, Fundación Paz Ciudadana.

Ahora bien, recientemente esta tendencia parece estabilizarse en un nivel intermedio de temor, según lo muestran las últimas estimaciones efectuadas. El Índice Paz Ciudadana - Adimark, que busca medir los niveles de temor de la población frente a la delincuencia, muestra que durante 1999 y el año 2000 el porcentaje de población que expresa tener un alto temor, ha decrecido en un 3.3%, siendo esta disminución más acentuada en Santiago, donde sólo un 12.3% de la población manifiesta poseer un alto temor en Octubre del 2000, cifra 3.4 % menor que la registrada en Mayo de ese mismo año.

Gráfico N° 4



Fuente: Índice de Paz Ciudadana, Octubre 1999, Mayo y Octubre del 2000

Esta situación requiere sin duda de mayores exploraciones con el propósito de identificar los principales factores involucrados y su influencia relativa en el comportamiento que la temática ha registrado en la opinión pública, como una forma de favorecer un tratamiento correctamente informado que facilite la transparencia de las estrategias que distintos actores sociales emprenden para hacer frente a la delincuencia.

No obstante, la labor de los gobernantes no puede eximir responsabilidades acudiendo al argumento que el sistema de comunicaciones sobredimensiona el fenómeno y que si bien las cifras sobre delincuencia no resultan alentadoras, aún vivimos en un país que está muy lejano de las condiciones de inseguridad que presentan otras sociedades latinoamericanas y mundiales.

Esta explicación parece agotada en la actualidad, en la medida que la evolución si bien moderada pero negativa de la delincuencia, parece avanzar más velozmente que las consecuencias de la aplicación de las políticas públicas. Al respecto se puede hablar, al igual que con el tema de la pobreza, de una “inseguridad dura”, que parece no responder de la manera esperada a la planificación central y que pese a los grandes esfuerzos desplegados en la pasada década los resultados no son los previstos.

Este panorama ha venido clarificando la sensación, transformada actualmente en convicción, que el problema requiere de un rediseño profundo no sólo de las políticas de seguridad que elaboren los gobiernos hacia el futuro, los mecanismos de evaluación de la gestión y utilización de recursos, sino que también de todo el sistema público de control y

prevención de la delincuencia, particularmente en lo relativo a la relación entre la Policía y Estado.

Las cifras del último trimestre siguen mostrando la tendencia al aumento de la inseguridad y parece consolidar el escenario anterior. Según el Ministerio del Interior el total de aprehendidos durante el primer trimestre de 2001 por delitos de mayor connotación social registra un aumento (con relación al primer trimestre del año 2000), equivalente a 35,2 personas más cada cien mil habitantes (26,1% de casos).

Por otra parte el número de aprehendidos del primer trimestre de 2001 por delitos contra las personas aumentó en 15,6 personas más cada cien mil habitantes respecto del mismo trimestre del año 2000 (26,3% de casos). Por su parte, los aprehendidos por delitos contra la propiedad aumentan en 19,6 personas más cada cien mil habitantes (un aumento de 26,0% en la frecuencia) Ministerio del Interior, 2001).

En otro ámbito, algunos resultados de investigación muestran que en general la población chilena, como la del resto de Latinoamérica, posee una progresiva desconfianza hacia las instituciones claves del Estado, como los Tribunales de Justicia y la Policía, mientras un grupo minoritario de delincuentes incrementa su osadía y profesionalización delictual.

Una encuesta realizada en toda América por los diarios El Mercurio y el Wall Street Journal, para determinar los niveles de confianza atribuida a la Policía y los Tribunales de Justicia, sitúa a Chile en una situación sólo levemente superior a la de los demás países de América Latina, y lejano a los Estados Unidos.

Cuadro N° 4
Confianza en la Instituciones
(% de la Población que tiene mucho o algo de confianza)

Instituciones	EE.UU.	Chile	Latinoamérica
Policía	81	38	28
Tribunales	59	28	25

*Fuente: El Mercurio, Economía y Negocios, Edición Extraordinaria 16 de Abril de 1998.
(citado por Libertad y Desarrollo en Tema Público N°381)*

En Chile, Paz Ciudadana y Adimark también realizaron una evaluación sobre la función de las autoridades respecto de la delincuencia. Para estos efectos la población encuestada debía poner una nota de 1 a 7 a la calidad de la gestión que Carabineros, Investigaciones, Alcaldes y Juzgados ejercían respecto del problema de la inseguridad ciudadana.

Los resultados señalan que la institución mejor evaluada fue Carabineros con una nota promedio de 5.2, en tanto los Juzgados sólo obtuvieron una nota 3.4, situación que se mantiene constante en las distintas ciudades del país.

Esta tendencia también se observa en Santiago, aún cuando, en comparación con el resto, los capitalinos evaluaron de manera más negativa a los Juzgados y a los Alcaldes, tal como se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 5
Evaluación de Autoridades, respecto de la Delincuencia por Ciudades.
(Nota Promedio en Escala de 1 a 7)

Ciudad	Carabineros	Investigaciones	Alcalde	Juzgados
Arica	5.3	5.1	4.5	3.9
Iquique	5.3	5.0	5.0	3.9
Antofagasta	5.0	4.9	4.1	3.8
Santiago	5.1	4.4	4.6	3.2
Viña del Mar	5.3	5.0	4.1	3.4
Valparaíso	5.2	4.9	4.3	3.4
Rancagua	5.1	4.9	4.5	3.6
Talca	5.4	5.2	5.0	4.1
Concepción	5.1	4.9	4.6	3.6
Temuco	5.4	4.9	5.2	3.8
Osorno	5.6	5.6	5.1	4.3
Valdivia	5.7	5.6	4.8	4.2
Pto. Montt	5.3	5.2	4.5	4.1
Pta. Arenas	5.4	5.2	4.8	3.8
Promedio	5.2	4.7	4.6	3.4

Fuente: Índice de Paz Ciudadana-Adimark Oct. 1999.

La discusión en torno a las cifras se ha cruzado además recientemente con el análisis económico del delito. Uno de los trabajos más acabados al respecto ha sido efectuado en CEPAL por Iván Silva (2000). En este estudio se estima que el costo económico de los delitos en una ciudad como Santiago asciende aproximadamente a 275 millones de dólares anuales. Los delitos contra las personas representan, en promedio, el 72%, mientras que los accidentes del tránsito, que son considerados como cuasidelitos, alcanzan a 28% del costo total. En la comuna de Santiago se acumulan los mayores costos económicos de los delitos bordeando los treinta millones de dólares, seguidas por las comunas de Maipú, Las Condes, La Florida, Providencia, Ñuñoa y San Bernardo, todas las cuales superan los once millones de dólares al año. Otro de los hallazgos de este estudio revela que las comunas con menores niveles de vigilancia policial coinciden, en general, con las más pobres del Gran Santiago, lo que implica una inequidad en la distribución de los medios policiales para combatir la delincuencia en la capital.

Propuestas y Políticas Públicas en Seguridad Ciudadana en Chile

Frente a las condiciones expuestas, múltiples actores han buscado generar un ordenamiento de los factores claves que posibilitarían la generación de una Política de Estado en materias de Seguridad Ciudadana en el país. Se han planteado especialmente durante los últimos diez años distintas propuestas de acción de instituciones y actores preocupados por la temática. Entre ellas se encuentran las de la Fundación Paz Ciudadana que viene propiciando un conjunto de estrategias de prevención del delito en el ámbito nacional, local y comunitario que involucran la integración de jóvenes; la creación de “Comités Vecinales de Seguridad Ciudadana”; la incorporación de la empresa privada en la lucha contra la delincuencia mediante aportes a las Municipalidades, los cuales, hasta cierto monto, puedan ser descontados de impuestos.

Asimismo esta organización ha propuesto la búsqueda de nuevas formas para facilitar el trámite para denunciar, mediante la creación de terminales móviles y sistemas telefónicos computarizados y la instalación de Terminales de Data Móvil, esto es, la incorporación de computadoras pequeñas a los furgones policiales para poder consultar de manera inmediata desde el vehículo sobre la patente de un automóvil o la identificación de una persona sospechosa.

Además esta Fundación ha diseñado una política de Modernización del Sistema de Ejecución de Penas tales como la creación urgente de un servicio que se especialice en la administración y control de las personas sujetas a estas medidas, un juez de control de la ejecución de penas y un catastro más amplio de ellas que permita a los jueces contar con mayores herramientas al momento de penalizar un delito, así como nuevas formas de manejar la libertad provisional, la rehabilitación y la información delictual (Paz Ciudadana, 1998).

En una publicación conjunta del Centro de Estudios para el Desarrollo (CED) y la Universidad Nacional Andrés Bello, Hugo Frühling y Rafael Blanco (1995), estructuran también algunas propuestas claves de intervención frente al fenómeno delictual, entre las que se cuentan políticas destinadas a desarrollar una medición y conocimiento adecuados del fenómeno; políticas destinadas a la Prevención del Delito; medidas tendientes a reducir la oportunidad para delinquir; medidas dirigidas hacia grupos de Riesgo y que resuelven problemas con incidencia criminógena; medidas tendientes tanto a perfeccionar la legislación procesal penal como a perfeccionar el sistema penitenciario (Frühling y Blanco, 1995 : 26-65).

Otro conjunto de proposiciones para una agenda político - social hacia la delincuencia la planteó Eugenio Guzmán, del Instituto Libertad y Desarrollo (ILD), las que giran en torno a cuatro grandes áreas: seguridad pública y seguridad privada; Estado y mercado; la seguridad ciudadana y el sistema judicial; seguridad ciudadana y responsabilidad individual y medidas específicas, cada una desagregada con propuestas de diverso alcance.

En términos generales se aprecia entre los especialistas un claro consenso en torno a determinadas ideas tales como la necesidad de impulsar una profunda reforma en los

tribunales de justicia, especialmente en materias de procedimiento penal, de manera de agilizar y hacer más eficiente la tramitación de las causas; incentivar las políticas de prevención de la delincuencia, mediante la focalización de programas hacia los grupos de mayor riesgo social; racionalizar las competencias y actividades de las policías, con el fin de maximizar sus recursos y evitar conflictos de competencia; buscar la incorporación del sector privado para financiar el sistema carcelario y posibilitar la rehabilitación y la reinserción social de los reos; generar sistemas estadísticos homólogos que permitan dimensionar con objetividad y oportunamente el fenómeno delictivo, entre otras.

Muchas de estas propuestas han servido de base para la adopción de decisiones concretas por parte de la autoridad política o han inspirado estrategias específicas o de carácter más localizado en instituciones y organizaciones sociales en distintos niveles del tejido social. Otras han sido adoptadas en forma parcial o se encuentran a la espera de una mayor disponibilidad de recursos públicos o privados. Sin embargo, en términos generales se aprecia también una carencia de mecanismos de análisis conjunto e intercambio entre el mundo académico, los especialistas y el mundo político. Ello ha significado una baja articulación entre dichas ofertas programáticas y las instituciones del Estado que las han incorporado como parte de su plan de acción, contribuyendo a que las políticas en materias de seguridad ciudadana aún no alcancen en nuestro país un carácter integral³⁹.

Como se señaló anteriormente, desde comienzos de la década de los noventa, junto con el retorno al sistema democrático, apareció una creciente sensación de inseguridad ciudadana que quedó plasmada en las encuestas de opinión ya señaladas, la que durante el gobierno de Patricio Aylwin concitó una preocupación mayor que el desempleo y las dificultades en el acceso a la salud y la educación. (Frühling, 1999).

Es así como durante el primer año del Gobierno de Aylwin, todas las medidas que se adoptaron estuvieron inspiradas en la idea de que la seguridad ciudadana formaba parte de un proceso encaminado a consolidar y perfeccionar la democracia. En un primer momento se identifica que en este tema concurren dos grandes males que afectan la convivencia nacional constituidos por el terrorismo y la delincuencia; en un segundo momento se impone una visión ética - moral frente al problema según la cual la inseguridad ciudadana se define como una cuestión de Estado que requiere del trabajo conjunto de los distintos sectores, utilizando todos los medios de que disponen, sin sobrepasar los derechos y libertades recién reconquistados. Como consecuencia de estos planteamientos se pensó que era necesario llevar a cabo, como medida prioritaria, una modernización de la gestión policial; por ello las acciones se centraron fundamentalmente en el mejoramiento de las condiciones estructurales de Carabineros e Investigaciones y en la reflexión sobre el rol del Estado frente al terrorismo y la delincuencia.

³⁹ La convocatoria, en mayo de 2001, del “Primer Concurso de Proyectos de Investigación del Programa para Estudios en Seguridad Ciudadana”, efectuada por la Comisión Nacional Científica y Tecnológica (CONICYT) y el Ministerio del Interior, que establece fondos concursables a asignar a una institución universitaria para la realización de proyectos específicos de investigación en esta materia, representa una reacción a la falta de coordinación observada entre el mundo académico y los organismos del Estado.

Con posterioridad, en 1992, el Gobierno impulsa una reforma constitucional referente a la seguridad ciudadana basada en la idea de establecer una doble dependencia de Carabineros e Investigaciones - administrativa respecto al Ministerio de Defensa y funcional en su relación con el Ministerio del Interior -. No obstante el Congreso se opone a esta iniciativa creándose entonces por Decreto Supremo el Consejo Coordinador de Seguridad Pública, dependiente del Ministerio del Interior, estipulándose que dicho Consejo tendrá como meta “proponer una planificación estratégica y coordinación de las políticas de seguridad para enfrentar el terrorismo”.

Paralelamente se sigue desarrollando la modernización de la gestión policial y se elaboran diversos proyectos de ley referidos al combate contra el narcotráfico: se crea el Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (CONACE); se establecen medidas de prevención y colaboración a la acción de la justicia, se modifican las normas sobre la libertad provisional y se aumentan las penas para determinados delitos.

Durante la cuenta pública ante el Congreso Pleno de 1993, el Presidente Aylwin informa respecto de la labor efectuada en tres ámbitos: el policial, el penitenciario y el judicial. Así en el ámbito policial señala el aumento del presupuesto para las instituciones en orden a incrementar la dotación del personal de las policías, cuarteles y vehículos.

Se crea la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones como servicio público técnico y especializado, dependiente del Ministerio del Interior, que tendrá como función coordinar las actividades de los organismos de seguridad pública interior y proporcionar a los servicios correspondientes la información, estudio y análisis de inteligencia que se requieren para la adopción de medidas y la formulación de políticas en materia de seguridad pública.

En el ámbito penitenciario, la cuenta se remite a las medidas relativas a modernizar y mejorar los establecimientos penales, y a la búsqueda por impulsar la dictación de un Reglamento Carcelario que se adecue al enfoque de seguridad y rehabilitación de los delincuentes. Se llevó a cabo un plan de readaptación y reintegración social de los reclusos, a través de 160 proyectos laborales y de capacitación. Se realizaron reparaciones y nuevas construcciones de recintos carcelarios, como el penal de Colina y la Unidad especial para reos de alta peligrosidad, y se aumentó la planta de Gendarmería en más de un 20%.

En el ámbito judicial destaca la creación de 22 juzgados de letras y la presentación de un proyecto de ley para crear 20 juzgados más y cuatro nuevas salas de Cortes de Apelaciones. Se dio lugar también a la aplicación de la ley que incorpora la figura del arrepentimiento eficaz en el juzgamiento de las conductas terroristas.

Finalmente, y dentro del conjunto de metas propuesto para el último año del mandato del Presidente Aylwin, se establece:

1º “Elaboración de un Plan Nacional de Seguridad Ciudadana para los próximos cuatro años.

2º Instalación de la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones e inicio de su funcionamiento.

3º Integración de la comunidad a la tarea de preservar la seguridad ciudadana.

4º Incentivo de Proyectos de Seguridad Vecinal.

De esta forma al finalizar el gobierno de Aylwin se buscó sentar las bases burocrático - estructurales que guiaran un plan integral de seguridad ciudadana que posibilitara la consolidación de una política de Estado frente al tema.

Posteriormente, en 1996, durante el gobierno de Eduardo Frei se dictan “Paquetes de Medidas Gubernamentales” destinadas a reducir la creciente percepción de inseguridad.. La primera medida, acuñada bajo el rótulo de “Seguridad Compartida” y lanzada en Agosto de 1996, busca - a través de una campaña publicitaria tanto de *spots* televisivos como de avisos de prensa y afiches - promocionar una serie de recomendaciones y prevenciones para hacer frente a la ola delictual, y comprometer a la ciudadanía en una “tarea de todos”. La segunda etapa de este Plan, en enero del año siguiente, contenía recomendaciones hacia los veraneantes para proteger sus viviendas.

En Marzo de 1997 se implementa una iniciativa tendiente a erradicar la delincuencia en cinco comunas de Santiago y prevenir la drogadicción en sectores populares. Para el plan se destinaron 350 millones de pesos que se invirtieron principalmente en el desarrollo de actividades deportivas y de carácter preventivo. En Septiembre de ese mismo año el Gobierno anuncia otra medida para fortalecer la prevención contra la delincuencia, incrementando la dotación de Carabineros en 1.350 funcionarios y adquiriendo 390 nuevos vehículos para esa institución.

Luego se genera un cambio de estrategia que se refleja en el “Plan Cuadrante”, implementada en Febrero de 1998, que consiste principalmente en la división de Santiago en sectores para facilitar su vigilancia por parte de Carabineros y lograr una mayor interacción con la comunidad. Este Plan ha experimentado constantes reformulaciones, incrementando la cantidad de efectivos policiales en las calles, patrullajes conjuntos, cuarteles móviles, etc.

El 27 de Abril de 1998 el Presidente Frei da a conocer un paquete de 11 medidas del Nuevo Plan Antidelincuencia, que se traduciría en ajustes legales más profundos, además del despacho del Nuevo Reglamento Penitenciario. Entre las medidas incluidas se contaron: a) promover la colaboración ciudadana en la acción de Carabineros; b) aumentar el control policial en las zonas de mayor riesgo; c) mejorar la atención de las víctimas ampliando las capacidades del Servicio Médico Legal; d) dar un mayor énfasis en la prevención del consumo de drogas, para lo cual se destinaron 5 mil 500 millones de pesos al financiamiento de programas comunitarios.

En Julio de ese mismo año, el Gobierno resuelve potenciar sus anteriores medidas antidelinencia buscando impulsar tres proyectos de reforma constitucional y cuatro iniciativas de ley. Se insta así la modificación de la dependencia de Carabineros e

Investigaciones desde el Ministerio de Defensa al del Interior, se propicia también la creación de un Viceministro de Seguridad Pública uniendo a estas reformas la creación por ley de la Dirección Nacional para el Control de Drogas y Estupefacientes, cuyo órgano superior será el CONACE. En cuanto a las propuestas legales se busca acelerar los trámites de los proyectos del Ministerio de Justicia en cuanto a la ley orgánica constitucional de Ministerio Público; código procesal penal; ley sobre violación y delitos sexuales; ley que mejora acceso a la justicia; legislación familiar y de menores; así como los anteproyectos sobre Defensoría Penal Pública, de responsabilidad juvenil en términos que se elimine el trámite de discernimiento y el proyecto de ley sobre ejecución de penas.

A comienzos de 1999 se da curso al séptimo plan de seguridad que busca aumentar la capacidad operativa de las policías, es decir, la modernización institucional de Carabineros e Investigaciones, externalizando de los servicios 24 de las 67 funciones administrativas desempeñadas por Carabineros, lo que permitirá que en un plazo gradual que finalizaría en 2001, que cerca de 12 mil efectivos puedan ser redestinados a labores de prevención y represión de la delincuencia en las calles.

Respecto de la Modernización de Carabineros es posible puntualizar que su plan estratégico institucional se sustenta en tres pilares básicos: la tecnología, el trabajo mancomunado con la ciudadanía y la profesionalización y desarrollo del recurso humano.

El plan integral que se alzó como el eje de la estrategia antidelincuencia en el último año de la administración Frei, contempla entonces como puntos claves: la reforma Procesal Penal, la Ley que restringe las Libertades Provisionales, el incremento de la dotación de Carabineros en 12 mil hombres, el impulso de programas que eviten la deserción escolar, la búsqueda por recuperar espacios públicos, mejorar el diseño de barrios, invertir en deporte, recreación y cultura protegiendo a los niños de alta vulnerabilidad social, entre otros. Las acciones del plan son principalmente de carácter administrativo, radicando su implementación en la propia capacidad en los órganos responsables de su aplicación.

Una de las últimas medidas de la administración Frei en materias de seguridad ciudadana fue la creación del Consejo Metropolitano de Seguridad. Este consejo, dependiente de la Intendencia de Santiago, se constituye como un comité multidisciplinario que analizará datos georreferenciados (provenientes del SIG) sobre el comportamiento del hampa en orden a establecer estrategias de acción y focalizar los recursos a los sectores que presenten mayores problemas. La idea central de la constitución de este comité es la discusión, análisis y definición de las políticas de acción sobre una realidad concreta. Participan en este organismo representantes de las dos Cortes de Apelaciones de la capital (Santiago y San Miguel), Municipalidades, los ministerios del Interior, Justicia, Educación y Salud, Carabineros e Investigaciones, además el director general de Deportes y Recreación, gobernadores provinciales, colaboradores y asesores técnicos en diversas materias.

El 1º de febrero de 1999 se dio inicio al Plan de Seguridad Vecinal Integral según el cual el “Plan Cuadrante” fue potenciado con mayor presencia policial, optimizando el tiempo de respuesta operativa y generando un notable acercamiento a la comunidad. Dentro del Plan Cuadrante, el Plan Estratégico de Control Delincuencial Selectivo ha significado la

implementación de medidas dirigidas a áreas específicas de la comunidad: locomoción colectiva (Bus Seguro) y población femenina (Plan Señuelo), entre otros. Igualmente el Sub secretario de Interior inició visitas semanales a terreno con el propósito de coordinar y fortalecer la acción conjunta entre el Gobierno, las Policías, la Municipalidad, las Unidades Vecinales y las organizaciones sociales, instalándose buzones de sugerencias y reclamos en diversas unidades policiales.

De esta forma, el Plan Cuadrante, que se inició tras un período de prueba en 1998 sólo en las unidades policiales dependientes de la Prefectura sur de Carabineros, en abril del 2000 fue puesto en marcha íntegramente en toda la Región Metropolitana, a excepción de las comunas de Calera de Tango y Buin. El objetivo de este Plan era desarrollar un sistema de vigilancia preventiva durante las 24 horas. Se dividió cada comuna en sub-sectores o cuadrantes a ser patrullados por funcionarios asignados exclusivamente a esta tarea, de modo que diariamente los mismos carabineros patrullen el sector familiarizándose con los vecinos, fortaleciendo los vínculos de confianza y cooperación. Su objetivo final consiste en lograr un acercamiento con la comunidad y aumentar la presencia policial en las calles.

La división de las comunas en cuadrantes fue realizada sobre la base de pautas relacionadas con la distancia que puede recorrer o la cantidad de personas que en promedio puede vigilar un radio patrulla. Se aplicó además la denominada “Unidad de Equivalencia” que fija las necesidades de patrullaje de cada sector de acuerdo a determinados parámetros tales como: índices de delincuencia, densidad demográfica, cantidad de viviendas, lugares en que se guardan valores (dinero y joyas), locales de venta de alcoholes y sitios eriazos, entre otros. A través de los criterios derivados de estudios de la Universidad de Santiago y la Facultad de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile, se dividió la capital en 251 cuadrantes que cuentan con un jefe y un delegado, quienes tienen la misión de contactarse con particulares, Juntas de Vecinos o Comités de Seguridad Ciudadana, a fin de retroalimentar la información en materia delictiva.

De esta forma el Plan Cuadrante puede ser entendido como una estrategia que busca consolidar la acción de la comunidad en materia delictiva, además de hacer palpable para la ciudadanía los mejoramientos y resultados de la acción policial, sometiendo a cuenta pública los logros de la institución.

Por su parte, el gobierno del presidente Lagos se ha propuesto propiciar una política de Estado sobre Seguridad Ciudadana, la que en se orientará hacia tres grandes tareas: participación comunitaria, prioridades legislativas y gestión policial.

La actual administración ha planteado la necesidad de consolidar las reformas judicial y educacional, así como otorgar un nuevo impulso a las reformas laborales; enfatizar el desarrollo de políticas culturales; otorgar nuevos recursos y personal a las instituciones policiales; elaborar estrategias preventivas para recuperar espacios públicos; diseñar programas de prevención escolar y comunitaria; aumentar las áreas para recreación y deporte, impulsar programas de prevención de drogas y alcoholismo, la violencia intrafamiliar y el maltrato infantil, entre otras iniciativas.

El gobierno ha estimado necesario también un mayor desarrollo institucional en los campos de justicia penal, sistema penitenciario, dependencia y competencias de las policías, así como una nueva concepción política de la seguridad de las personas en un Estado Democrático. Para ello estima necesario dinamizar la reforma a la justicia del crimen, iniciada durante el gobierno anterior, concretando el proceso oral y público, los fiscales de Ministerio Público, la Defensoría Penal Pública y los jueces de garantía⁴⁰. En el ámbito legal y procesal estipula la urgencia en la reducción del tiempo que transcurre entre la comisión de un delito y la aplicación de la pena, en tanto que en el sistema carcelario, se procurará acentuar la segregación de los delincuentes más jóvenes y los primerizos de aquellos más peligrosos y avezados.

Además, el nuevo gobierno se ha comprometido para enfrentar el tema de la delincuencia con un cambio de estrategia, que implicará evaluaciones permanentes al Plan Integral de Seguridad Ciudadana. La primera tarea, a juicio del Subsecretario del Interior Jorge Burgos, es realizar un trabajo directo en terreno, pues este es el único indicador certero para determinar si las medidas antidelinquencia se están aplicando en los hechos.

El combate al narcotráfico será también una de las tareas prioritarias del gobierno de Lagos, para lo cual se continuará la línea del gobierno de Frei que, al final de su gestión, envió reformas a la Ley de Drogas (N° 19.366) que buscaba constituirse en un serio aporte a la lucha contra el micro tráfico, el narcotráfico y el lavado de dinero.

El proyecto abarcaba cuatro ámbitos: la escala de penas, el lavado de dinero, las personas consideradas culpables del delito de consumo de drogas y las normas para mejorar la persecución de las organizaciones criminales.

También durante la administración del Presidente Lagos Carabineros ha continuado implementando y perfeccionando el Plan Cuadrante. Es así como dicha institución anunció a fines de octubre de 2000 la creación de una Oficina de Relaciones Comunitarias y Análisis Criminal orientada a detectar, evaluar y contrarrestar a tiempo los factores que influyen en la delincuencia que afecta a los distintos cuadrantes urbanos en que han sido divididas las comunas de la Región Metropolitana.

Este organismo, que dependerá de la Inspectoría General de Carabineros, según el Director General Manuel Ugarte *“tendrá importancia estratégica, porque no sólo nos permitirá interactuar con la comunidad, focalizar los delitos y prevenirlos, sino que también evaluar el servicio policial”* (El Mercurio: 28 de octubre de 2000).

Para reforzar el Plan Cuadrante en 251 zonas, Carabineros contará con 3 mil 820 millones de pesos, lo que permitirá aumentar de 1.500 a 2.000 los ingresos de alumnos a sus escuelas, adquirir 138 motos, 2 cuarteles móviles, 40 radiopatrullas y 20 furgones. Además, para atacar el narcotráfico esta institución recibirá mil 239 millones de pesos para adquirir equipos de rayos X y dos equipos de Audio Dick para ser utilizados en puestos fronterizos.

⁴⁰ Se encuentra siendo implementado desde el 2001 en las regiones tercera y novena.

El presupuesto de Carabineros para el año 2001 va a estar respaldado con índices de gestión y evaluación de resultados. Sobre la base de esta idea, el Parlamento aprobó un gasto de 220 mil 521 millones de pesos destinados a gastos corrientes y de 24 millones de dólares para la adquisición y renovación de equipos. Esto implica que la institución dispondrá de 6 mil 549 millones 440 mil pesos adicionales, lo que representa que el presupuesto de Carabineros para el año 2001 se incrementará en un 3.04%. (El Mercurio: 4 de noviembre de 2000).

Investigaciones, por su parte, verá incrementado su presupuesto para el 2001 en mil 417 millones 312 mil pesos, lo que representa un aumento en el 2.52% en su presupuesto, con lo que podrá disponer de 100 plazas adicionales y liberar a 310 agentes hasta ahora ocupados en labores administrativas al contar con fondos para contratar igual número de empleados administrativos.

Se proyecta que en un plazo de tres años la dotación actual de 3.180 oficiales policiales aumente a 4.003 efectivos mediante un incremento en las vacantes de la Escuela de Investigaciones.

En el segundo semestre del año 2000, el actual gobierno elaboró y dio a conocer una de sus principales iniciativas frente al problema de la delincuencia denominado Plan Comuna Segura Compromiso Cien⁴¹.

Este Plan se basa en la convicción respecto a la necesidad de separar la prevención social del delito de la prevención policial del delito. *“Estas estrategias deben obedecer a una filosofía similar, sin embargo, se diferencian por las autoridades y órganos del Estado que se encargan de dirigirla, por el ámbito de sus capacidades de modificación de la realidad delictual y por el nivel de la prevención al cual se dirigen. El compromiso cien busca articular la participación ciudadana con una nítida separación de roles entre comunidad y policía considerando inadmisibles las acciones de autotutela. Bajo ese marco se propone la construcción de una nueva alianza entre gobierno, municipio, comunidad y policía, que supone el rediseño de la actividad policial, nuevas formas de control de los espacios públicos, corresponsabilidad ciudadana en las políticas de prevención criminal entre sus principales ideas fuerza”* (Burgos, 2000).

Una de las principales iniciativas que considera el Plan consiste en la creación de Consejos Comunales de Seguridad Ciudadana. Esta nueva entidad será presidida por los alcaldes de cada comuna e integrados por el secretario técnico, dos concejales, los

⁴¹ Este Plan comenzó a aplicarse en el 2001 en doce comunas según índices de cantidad de población, pobreza, delincuencia, violencia intrafamiliar y consumo de drogas. Las seleccionadas fueron Lo Espejo, El Bosque, La Pintana, Santiago, Renca y San Bernardo de la Región Metropolitana; Coronel y San Pedro de la Paz en la Región del Biobío; Copiapó en Atacama; Valdivia en Los Lagos; Ovalle en Coquimbo y Valparaíso en la Región del mismo nombre.

En el año 2002 se incorporarían además otras doce comunas: San Ramón, San Miguel, Cerro Navia, Estación Central, Pudahuel, Macul y Melipilla en la Región Metropolitana; San Antonio en la Región de Valparaíso; Talcahuano, en Biobío; y Linares y Talca en la Región del Maule.

comisarios de carabineros e investigaciones, el fiscal de ministerio público y representantes de las juntas de vecinos, comités de seguridad vecinal, del comercio e industria y dirigentes de apoderados y estudiantes.

Durante la primera fase del plan durante el año 2001 se ha capacitado a secretarios técnicos seleccionados de doce comunas de Chile que presentan indicadores desfavorables de seguridad y se han constituido los Consejos respectivos. En el sexenio se espera que todas las comunas con más de 70.000 habitantes posean sus respectivos consejos.

Durante el presente año el gobierno ha dispuesto un fondo de 1.200 millones de pesos para ser asignados mediante concursos a las comunas que presenten proyectos de seguridad ciudadana en mejoramiento de luminarias públicas, cierres de sitios eriazos, habilitación de multicanchas, de sedes comunitarias, entre muchos otros (El Mercurio, Diciembre 6 de 2000).

Conclusiones

Del análisis de los diversos modelos internacionales sobre seguridad y prevención del delito se desprende que si bien la preocupación sobre el tema ya posee medio siglo en los países desarrollados, es solamente durante la última década que se incorpora como parte relevante de la discusión de los problemas sociales en nuestro país. A pesar de la prioridad que otorga la ciudadanía al problema de la inseguridad, y como se ha visto, a las recomendaciones que los especialistas han efectuado durante los últimos años, las autoridades sólo paulatinamente lo han asumido como una materia fundamental propia de una política de Estado y las respuestas elaboradas aún muestran importantes falencias.

Desde que se comienza a plantear el tema de la seguridad ciudadana, se han entremezclado y sucedido diversos esquemas programáticos y “paquetes de medidas”, que han resultado muchas veces contradictorias y que no cuentan con objetivos cuantificables ni metas periódicas alcanzables que permitan su seguimiento, evaluación técnica y la necesaria retroalimentación entre el Gobierno y la Ciudadanía.

Por otra parte, se aprecia que las medidas adoptadas por los gobiernos durante la última década en materia de seguridad ciudadana no han logrado aplicar en forma sistemática alguno de los modelos desarrollados internacionalmente, si bien han servido de base para la adopción de medidas concretas ellas han presentado un carácter disperso y discontinuo, incluso en un mismo período presidencial.

La mayor parte de las medidas gubernamentales observadas en los tres últimos gobiernos, pueden adscribirse al modelo de Prevención Comunitaria del Delito, especialmente en la versión americana de Tolerancia Cero más que al modelo tipo Barcelona, dado el énfasis puesto en el desarrollo del Plan Cuadrante y el reforzamiento progresivo de los instrumentos de control y capacidad de vigilancia de Carabineros, por sobre la realización de grandes inversiones urbanísticas que faciliten la apropiación y control social de los espacios públicos por los habitantes. Ello implica que la manera como se ha enfrentado el problema en Chile ha enfatizado la prevención secundaria del delito,

buscando disminuir en el corto plazo la ocurrencia de ilícitos mediante mecanismos de acción directa.

Tampoco es posible advertir esfuerzos de gran escala explícitamente vinculados a este propósito que se orienten a la prevención primaria, es decir, que adopten medidas estructurales para inhibir los procesos etiológicos de la formación de la delincuencia, mediante políticas orientadas a la redistribución de los ingresos o a la superación de problemas familiares, por ejemplo. La drogadicción juvenil ha sido normalmente abordada como fenómeno aislado y sólo recientemente se observan intentos por vincularla con la seguridad ciudadana.

Algo similar ocurre con la prevención de tipo terciario, que implica actuar con posterioridad a la incidencia del crimen mediante procesos de rehabilitación y reinserción social de los delincuentes, iniciativas que vienen recibiendo severas críticas en nuestro medio por lo restringido de su aplicación, la falta de recursos asignados y la carencia de un compromiso serio, sistemático y coordinado de parte de organismos públicos, del sector privado y de la ciudadanía en general para incrementar la eficiencia de los procesos de readaptación.

Por otra parte, la inclusión de la participación social en la prevención de la delincuencia, particularmente en el gobierno de Ricardo Lagos a través de su último Plan de “Comuna Segura Compromiso Cien”, ha ido incorporando en la formulación de políticas las nociones que inspiraron el modelo de Prevención Multi-agenciada. Esto se refleja en el discurso de funcionarios públicos que postulan “responsabilizar y comprometer a la ciudadanía” en la prevención y control de la delincuencia, así como también en la creciente búsqueda de coordinaciones, asociaciones y acciones mancomunadas entre diversas instancias del Estado (Policía, Juzgados, Municipalidades, etc.) y la población.

Lo anterior implica cierta alteración en el horizonte temporal respecto de los cuales se esperan resultados. Efectivamente durante la actual administración se comienzan a implementar planes, como el de Comuna Segura Compromiso Cien, cuyos efectos sólo serán observables en el mediano plazo.

Estas ideas parecen marcar un giro en el rol asignado al ciudadano respecto al que atribuían los gobiernos de los presidentes Aylwin y Frei Ruiz-Tagle. De las iniciativas concretamente efectuadas en dichos períodos gubernamentales, se desprende un ciudadano más bien pasivo respecto del grado de responsabilidad social en los programas de seguridad, aunque en la retórica la plena participación de la ciudadanía era formalmente valorada.

En general, también es posible afirmar que las políticas públicas en materia de seguridad se han caracterizado por su centralización, identificando particularmente a Santiago como la ciudad donde se concentra el problema en materia de seguridad.

Si bien es cierto que la prevalencia de la criminalidad en la capital ha obligado a las autoridades a focalizar los recursos y esfuerzos, los estudios prospectivos que incluyan el

análisis de otras regiones o ciudades y su posible agudización futura ha constituido una discusión más bien marginal en las prioridades gubernamentales.

En consecuencia, a partir del tratamiento del problema mediante políticas públicas en Chile así como de iniciativas privadas, se pueden distinguir fundamentalmente dos grandes dimensiones: por una parte las vinculadas al tipo de control que se ha ejercido para controlar la delincuencia y, por otra, el tipo de acciones que involucran la participación de la comunidad.

Del cruce de estas dimensiones surgen cuatro configuraciones que representan las principales modalidades y estrategias públicas, privadas y mixtas, implementadas durante la última década en nuestro país para hacer frente a la inseguridad y que dan cuenta de formas de actuación y coordinación entre diversos actores sociales relevantes.

Configuraciones Predominantes Sobre Estrategias de Seguridad Ciudadana en Chile

Tipo de Acciones	ACCIONES PARTICIPATIVAS	ACCIONES NO PARTICIPATIVAS
Tipo de Control		
POLICIAL	a) CONTROL POLICIAL PARTICIPATIVO Policía Comunitaria Plan Cuadrante Interrelaciones entre Carabineros, Municipios y Comunidad	b) CONTROL POLICIAL NO PARTICIPATIVO Vigilancia Móvil o Conjunta Interrelaciones ente Carabineros y Municipalidad
SOCIAL	c) CONTROL COMUNITARIO PARTICIPATIVO Comités de Seguridad Vecinal Interrelaciones entre Gobierno Central, Municipalidad y Comunidad	d) CONTROL FAMILIAR E INDIVIDUAL Instalación de alarmas, rejas etc. Acciones aisladas de control del espacio privado y semi-público

La primera celda **(a)** muestra el resultado de la combinación entre una modalidad centrada en el **Control Policial Participativo**, que considera el involucrar de manera activa a la población y se ha expresado mediante el modelo de la Policía Comunitaria, que viene aplicándose en Chile a través del Plan Cuadrante, si bien aún no se alcanza el grado de vinculación social que propone el modelo. No obstante, Carabineros de Chile ha manifestado su intención durante los últimos años para avanzar en el trabajo con la comunidad tal como este esquema ha operado en otros países.

La segunda modalidad **(b)** da cuenta de la configuración que enfatiza el **Control Policial no Participativo** y que se ha plasmado básicamente mediante la aplicación que muchas comunas, especialmente de la Región Metropolitana, han efectuado de la llamada vigilancia móvil o conjunta. En ella se establece una colaboración inter - institucional entre Carabineros y las Municipalidades. Como se sabe, esta modalidad comenzó siendo

implementada en 1993 en la Comuna de las Condes y su utilización se ha extendido durante los últimos años, llegando a ser utilizada durante el primer trimestre del año 2001 por treinta y una comunas de Santiago. En este caso la comunidad se define fundamentalmente como emisor de información, alimentando el sistema mediante denuncias, sin asumir roles de participación que involucren otros compromisos.

El casillero (c) da cuenta de la configuración **Control Comunitario Participativo**, que en nuestro país se ha manifestado fundamentalmente a través de la Conformación de los denominados Comités de Seguridad Vecinal implementados por la División de Organizaciones Sociales (DOS) a partir del año 1998 y que adquieren en el actual gobierno un rol preponderante en el Plan Comuna Segura Compromiso Cien. Estos comités han presentado un desarrollo heterogéneo puesto que de los aproximadamente cuatrocientos actualmente vigentes, en algunas comunas han alcanzado un notable desarrollo mientras que en otras su presencia es escasa. A esta configuración se pueden agregar también las actividades de capacitación en seguridad y formación de monitores que se han realizado normalmente con patrocinio municipal y fondos públicos, entre otras estrategias de este tipo.

Por último la celda (d) que expresa el cruce entre modalidades no policiales y no participativas de seguridad, genera una modalidad de **Control Familiar e Individual**, que queda fuera del ámbito de las políticas estatales de seguridad, pero que ha constituido durante la última década una de las estrategias más utilizadas por el habitante común, especialmente de las grandes ciudades para incrementar su sensación de seguridad. Cabe consignar al respecto el enorme incremento registrado en la instalación de rejas en viviendas particulares, pasajes y calles, como también el crecimiento sostenido del gasto en tecnologías y dispositivos de seguridad, contratación de guardias, etc., que realizan no sólo familias de altos ingresos, sino de manera creciente también las clases medias y bajas. Según estimaciones, durante el año 1999 en Chile se habrían gastado 2.163 millones de dólares, lo cual representaría un aumento del 40% respecto del año 1994. La mayor parte de estos gastos correspondería al efectuado por privados, pues mientras el Estado invirtió 916 millones, los privados habrían gastado 1.250 millones de dólares (Revista Capital, 2001).

Resulta importante indicar que las configuraciones elaboradas no deben considerarse como compartimentos estancos. En los hechos, muchas estrategias hacen un uso combinado de varios tipos conjuntamente. Es prioritario no obstante, que existan mayores niveles de interrelaciones entre los distintos ámbitos institucionales involucrados, aprovechamiento integral de los recursos, así como la sinergia derivada de la interacción entre sistemas.

Si bien en nuestro país hasta el momento ha prevalecido una orientación centrada en el control policial no participativo, unido a una gran variedad de controles individuales y familiares, lo que se desprende de la experiencia internacional es, sin embargo, la necesidad de potenciar modalidades participativas en materias de seguridad en sus diversas modalidades.

Ya sea que las iniciativas de seguridad ciudadana pongan énfasis en variables espaciales, sociales, estructurales, comunitarias, policiales o tecnológicas, resulta improbable que alcancen niveles adecuados de eficiencia en el largo plazo, si no incorporan de manera creativa, flexible y acordes con la realidad local las potencialidades de las comunidades, tomando en cuenta las características propias de su dinámica y los rasgos particulares de los entornos específicos en los cuales se desenvuelven. Nos encontramos en un punto donde no es dable esperar modalidades de participación relativamente estables sujetas a esquemas normativos formalizados, liderados y gestionados desde el aparato público, que funcionaron en el pasado porque se encontraban acoplados a otras formas de sociedad, menos diferenciada.

Entrando a un nuevo siglo, las recetas únicas de seguridad generalizadas por la globalización que enfatizan casi exclusivamente el *policiamiento*, serán estériles si no se ajustan a la complejidad de los sistemas sociales locales y a su capacidad para involucrarse en la prevención del crimen. Tampoco es posible pretender ignorar los avances y desechar la experiencia de otras naciones que han enfrenado escenarios que pueden presentar similitudes interesantes para un país en vías de desarrollo y con escasa acumulación de experiencias sistemáticas en el área.

El desafío de “glocalizar la seguridad”, implica procesar el conocimiento acumulado internacionalmente y obtener información rigurosa extraída de nuestra propia realidad. Este problema, como sucede con otras problemáticas emergentes, se está produciendo y reproduciendo en un escenario completamente nuevo, por tanto ya no es posible superarlo acudiendo sólo a medidas diseñadas desde los organismos del Estado. Recordemos que en la actualidad, la sociedad estadocéntrica ha prácticamente desaparecido en la mayor parte del mundo (Lechner, 1997).

Por otra parte, tampoco es posible confiar en los mecanismos del mercado como único “asignador de seguridad”, pues ello inevitablemente tendería a favorecer a quienes disponen de mayores recursos para elevar permanentemente su inversión en resguardo personal. Esta dimensión se torna especialmente crucial en sociedades que como la nuestra no sólo presenta profundos problemas de desigualdad económica, sino que han adoptado modelos de desarrollo que han empeorado los índices de distribución de los recursos.

Las nuevas formas de coordinación para la seguridad ciudadana deben además hacerse cargo del permanente aumento de diferenciación interna de la sociedad en su conjunto, la creciente independencia y autorreferencialidad (Luhmann, 1992, 1998), que exhiben los distintos sistemas vinculados con la prevención, así como la diversidad de intereses, definiciones de la realidad que cada uno maneja y formas de adaptación que utilizan.

La tendencia manifiesta que comienza a observarse en muchas sociedades hacia nuevas formas de coordinación mediante redes sociales que implican formas descentralizadas de poder, dependencia recíproca de intereses y modalidades de cooperación competitiva y que combina procesos formales e informales, comienza a ser una pauta que podría constituirse en predominante en una sociedad policéntrica y superdiferenciada, que debe compatibilizar las necesidades individuales, locales y

- Carabineros de Chile (1999) *Denuncias por delitos de lesiones, violaciones, homicidios, hurtos y robos.* Sistema Integrado Estadístico de Carabineros. Santiago.
- Clarke,R. Y Mathew,P. (1980) *Situational Crime Prevention. Successful Case Studies.* Second edition Harrow and Heston Publissers. Guilderland, New York.
- Chinchilla, L.y Ricco, J.M.(1999) *La prevención comunitaria del delito. Perspectivas para América Latina.* Center for the Administration of Justice. Florida International University. Miami.
- Cohen, A. K. (1955) *Delinquent boys.* McMillan. New York.
- Cromwell, P. (ed.)(1996) *In Their Own Words: Criminals on Crime*". Roxbury Publishing Co. Los Angeles.
- De la Puente P., Torres R. (2000) "Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito. Un Análisis Crítico de los Modelos y Estrategias Contra la Criminalidad". En Revista de Estudios Criminológicos y Penitenciarios, N° 1. Ministerio de Justicia, Gendarmería de Chile, Santiago.
- Früling, H. (1999) "La Policía en Chile: Los nuevos desafíos de una coyuntura compleja". En Rev. Perspectivas, Vol. 3, N°1, Universidad de Chile, Ingeniería Industrial, Santiago.
- Frühling, H y Sandoval. L (1997) "Percepciones de inseguridad y realidad delictual en tres comunas populares de Santiago". Estudios Públicos n° 68. CEP. Santiago.
- Fundación Paz Ciudadana (1996 –1999) *Anuarios Estadísticas Criminales.* Años 1996, 1997, 1998, 1999 Santiago.
- Gassin, R. (1990) *Criminologie.* Dalloz. Paris.
- Goldstein, H. (1990) *Problem Oriented Policing.* MacGraw Hill, New York.
- Hoecker, L., (1993) "El Problema de La Delincuencia y EL MERCURIO", Unidad de Investigación Criminológica, Gendarmería de Chile, Santiago.
- Jacobs, J. (1962) *The Life and Death of Great American Cities.* Vintage Books, New York.

- Jeffery, C.R. (1971) *Crime Prevention Through Environmental Design*. Sage, Beverly Hills.
- Kincaid, D; Gamarra, E.; (1996) *Disordery Democracy: Redefining Public Security in America*, en *Latin America in The World-Economy*, R. Korzeniewicz and W. Smith (ed), Grennwood Press, Westport, Connecticut.
- Lechner, N. (1997) “Tres formas de Coordinación social”. *Revista de la CEPAL*. Santiago.
- Leal, L., (1999) “El Papel de los Medios de Comunicación en la Construcción de las Representaciones Sociales en torno a la Inseguridad Ciudadana”, *Espacio Abierto, Cuaderno Venezolano de Sociología*, Astro data, Maracaibo.
- Leedle, M. y Gesthorpe, L. (1994) “Inter.-agency Crime Prevention: Organising Local Delivery”. CPU Paper. HMSO, London.
- Loveday, B. (1994) “Government Strategies for Community Crime Prevention Programmes in England and Wales: A Sty in Failure?”. En *International Journal of Sociology of Law*.
- Luhman, N. (1992) *Sociología del Riesgo*, Universidad Iberoamericana, México.
- Luhmann, N. (1998) *Complejidad y Modernidad. De la Unidad a la Diferencia*, Ed. Trotta, Valladolid.
- McCombs, M. (1981) “Setting The Agenda for Agenda S-Setting Research. An Assesment of the Priority Ideas and Problems”, en Wilhoit, G. Ed., *Mass Communication Review Yearbook*, vol. 2, Sage, Beverly Hills.
- Newman, O. (1972) *Defensible Space: Crime Prevention Through Urban Design*. Macmillan New York.
- Pease, K. (1997) “Crime Prevention”. En M. Maguire, R. Reiner eds. *Oxford Hanbook of Criminology*. Chaledon Press, Oxford.
- Ramos, M. y Guzmán J. (2000) *La Guerra y La Paz Ciudadana*, Ed. LOM, Santiago.

- Robertson, R. (1995) "Globalization", M. Featherstone comp., *Global Modernities*, Londres.
- Saperas, E., (1987) *Los Efectos Cognitivos de la Comunicación de Masas*, Ariel, Barcelona.
- Sepúlveda, R.; de la Puente P. Torres, E.; Tapia, R. (1999) *Seguridad Residencial y Comunidad*, Ed. Universidad de Chile/ FONDECYT / LOM, Santiago.
- Silva, I. (2000) "Costo Económico de los Delitos, Niveles de Vigilancia y Políticas de Seguridad Ciudadana en las Comunas del Gran Santiago", CEPAL, Santiago.
- Torres, E.; de la Puente, P.; Muñoz, P.; Sepúlveda, R.; Tapia, R. (1994) "Hacia una definición de la Seguridad residencial en Habitat de Pobreza Urbana", *Boletín del Instituto de la Vivienda*, N° 23, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile, Santiago.
- Trojanowicz, R. Y Moore, M. (1988) The Meaning of Community in Community Policing. National Neighborhood Foot Patrol Center. Michigan University, Michigan
- Tudela, P. (1998) "Prevención del Delito y Seguridad Ciudadana en Democracia" Cuadernos de Criminología N° 8, Policía de Investigaciones de Chile, Santiago.
- Wolf, M. (1991) *Investigación en Comunicación de Masas*, Piados, Buenos Aires.

Artículos de Prensa

- Diario El Mercurio
16 de abril de 1998,
28 de octubre de 2000
4 de noviembre de 2000
6 de diciembre de 2000
- Revista Capital
N° 59, 29 de abril de 2001

Páginas Web

www.interior.gov.cl