

Editor responsable:

Gonzalo D. Martner

Comité Editor Consultivo:

Luiz Carlos Bresser-Pereira *Fundação Getúlio Vargas, Brasil.*

Hugo Calderón *Universidad Libre de Berlín.*

Renée Frégossi *Université Paris III Sorbonne Nouvelle.*

Edgardo Lander *Universidad Central de Venezuela.*

Jorge Lanzaro *Universidad de la República, Uruguay.*

Bernardo Kligberg *Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo del Banco Interamericano de Desarrollo.*

Oscar Oszlak *Centro de Estudios de Estado y Sociedad, Buenos Aires.*

Propósitos

La Revista *Políticas Públicas* se propone llenar una brecha entre la prensa de interés general y las revistas académicas especializadas en economía, derecho o ciencias políticas. La Revista *Políticas Públicas* es interdisciplinaria y tiene por vocación publicar artículos que sintetizen áreas de investigación académica con vínculo con la esfera pública, que provean análisis económico, sociológico o jurídico de políticas públicas, que estimulen la fertilización cruzada de ideas entre esas disciplinas, que ofrezcan una fuente accesible sobre el estado del arte en el pensamiento sobre las políticas públicas y sobre su aplicación en Chile y América Latina, y que sugieran nuevas orientaciones de investigación futura. Los artículos que aparecen en la revista son normalmente solicitados por los editores o los editores asociados y su publicación también puede ser solicitada a la dirección señalada para la correspondencia.

Correspondencia

Enviar correspondencia a Departamento de Gestión y Políticas Públicas, Facultad de Administración y Economía, Universidad de Santiago de Chile, Alameda Bernardo O'higgins 3363, Estación Central, Santiago de Chile o a apoblete@lauca.usach.cl.

Suscripciones

Para suscripción anual, dirigirse a apoblete@lauca.usach.cl.

Políticas Públicas

Primer Semestre 2007, Volumen 1, N° 1

Revista Interdisciplinaria del Departamento de Gestión y Políticas Públicas
Facultad de Administración y Economía de la Universidad de Santiago de Chile

INDICE

Carlos Fortín

Mundialización y Globalización: una Distinción Necesaria 7

Nelson Morales

La Integración en los Estados Desunidos de Latinoamérica:
una Visión Sustentada en el Pensamiento de Felipe Herrera 17

Leticia Araya

Tratado de Libre Comercio con China:
¿Una Oportunidad para la Economía Chilena? 57

Francisco Castañeda

El Superávit Fiscal Estructural en Chile 71

Gonzalo D. Martner

Líneas de Pobreza y Programas de Empleo Social en Chile 85

Juan T. Méndez

Gerencia, Liderazgo y Gestión Ética en los Organismos Públicos 117

Mundialización y Globalización: una Distinción Necesaria

Carlos Fortín

Institute of Development Studies, University of Sussex

Correo Electrónico: carlos.fortin@aya.yale.edu.

La controversia sobre la globalización¹

La cuestión de si la globalización es un fenómeno benigno o perverso ha dado origen –como es bien sabido– a un debate internacional intenso y cargado de emocionalidad. Al lado de este debate es frecuente encontrar otro, tal vez menos emocional, pero no menos intenso: ¿es la globalización un proceso natural, inevitable e irreversible, o es por el contrario producto de decisiones –*conspiraciones*, dirán algunos– de gobiernos, de instituciones financieras internacionales, de empresas multinacionales, de grupos de interés? Decisiones, en esta última visión, que naturalmente podrían modificarse o revertirse.

Un defensor connotado del primero de esos puntos de vista es el escritor Mario Vargas Llosa, quien sostiene que la globalización es “un sistema tan irreversible en nuestra época como el sistema métrico decimal”. Y agrega: “La globalización no es, por definición, ni buena ni mala: es una realidad de nuestro tiempo que ha resultado de una suma de factores, el desarrollo tecnológico y científico, el crecimiento de las empresas, los capitales y los mercados y la interdepen-

¹ Este texto ha sido publicado adicionalmente en *Revista Plural*, de San Juan, Puerto Rico, en abril del 2007.

dencia que ello ha ido creando entre las distintas naciones del mundo”².

Obviamente no se le puede pedir a un gran novelista que además entienda perfectamente la compleja economía política del capitalismo contemporáneo, pero lo cierto es que la caracterización de la globalización que propone Vargas Llosa revela una confusión fundamental acerca del contenido esencial de la noción de globalización. Para eliminarla se hace necesario explorar lo que podríamos llamar la lógica dual de la globalización.

La Lógica Dual de la Globalización

Por debajo de los fenómenos visibles y mensurables que habitualmente sirven para definir la globalización hay en realidad no uno sino dos procesos distintos, cada uno con su marco conceptual y su propia lógica de funcionamiento y de evolución. Aunque están estrechamente relacionados, hay que entenderlos por separado. Incluso puede ser útil distinguirlos semánticamente, para lo cual en la lengua española (como en la francesa, y en contraste con la inglesa) contamos con dos palabras: globalización y mundialización³.

Hay por un lado un proceso de creciente interacción entre las sociedades y las economías que podríamos llamar **mundialización** y que es resultante del progreso científico y tecnológico, especialmente en la tecnología de la información y la comunicación. El ejemplo más espectacular es Internet, pero el fenómeno es más general: el progreso en materia de información y comunicación permite un intercambio sin precedentes de ideas, valores y cultura, así como

² Mario Vargas Llosa, “Abajo la ley de la gravedad”, *El País*, Madrid, 3 de febrero de 2001

³ Curiosamente el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española acepta el anglicismo *globalización* pero no así el neologismo *mundialización* que sin embargo es una derivación perfectamente castiza del adjetivo *mundial*.

facilita el movimiento de bienes y servicios e incluso la fragmentación y descentralización de los procesos productivos y la internacionalización de la producción. Este fenómeno es, en verdad, inevitable, irreversible y además altamente deseable. Contiene la promesa de un mundo más integrado, más comprensivo y por consiguiente tolerante de las diferencias; más rico en creatividad por la fertilización recíproca de ideas, de experiencias y de tradiciones culturales y sociales; y económicamente más eficiente por la posibilidad de especialización internacional.

Pero, por otro lado, hay un conjunto de *políticas* nacionales e internacionales, que son tanto una respuesta al proceso anterior como un esfuerzo por facilitarlo y orientarlo en ciertas direcciones, y que va acompañado de una *ideología* que trata de explicar y justificar esas políticas. En este segundo sentido, que podemos llamar **globalización**, de lo que se trata es de un proceso político en los planos nacional e internacional, que implica escoger opciones de políticas y de acción. Por consiguiente en este segundo sentido la globalización no es ni inevitable ni irreversible, y en la forma en que se está dando en la realidad, tiene muchos elementos claramente indeseables.

Políticas e Ideología de la Globalización

Las componentes explícitos de las *políticas* de globalización son la liberalización, la privatización y la desregulación, aplicadas tanto en el plano nacional como en el internacional. En el plano nacional se expresan emblemáticamente en el llamado Consenso de Washington y en las condicionales impuestas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional; en el plano internacional, primariamente en las reglas y disciplinas de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

La *ideología* justificativa de estas políticas tiene a su

vez dos componentes. Por un lado, la ideología del neo-liberalismo económico, según la cual el mercado libre siempre asigna los recursos de manera óptima y la empresa privada es siempre el agente económico más eficiente.. Por otro, la ideología del globalismo económico, según la cual en el mundo contemporáneo las fronteras son menos y menos importantes tanto para el funcionamiento de la economía mundial como para el manejo de las políticas económicas nacionales. En esta óptica la economía mundial globalizada ofrece oportunidades a las empresas de todos los países en un mercado mundial crecientemente unificado. La tarea de los gobiernos es la de impulsar la globalización facilitando el acceso de las empresas transnacionales al mercado mundial a través de la reducción de las barreras al movimiento de bienes, servicios y capitales. Ello, según la ideología, conducirá a una asignación óptima de recursos a escala mundial y a la optimización del bienestar mundial (UNCTAD, 2003).

La Crítica a la Globalización

En tanto políticas e ideología, la globalización está siendo objeto de una crítica profunda por parte de analistas académicos. Quien mejor encarna esa crítica es el economista estadounidense Joseph Stiglitz, profesor de la Universidad de Columbia, ex-Vicepresidente y Economista Jefe del Banco Mundial, ex-Presidente del Consejo de Asesores Económicos del Presidente de los Estados Unidos y Premio Nóbel de Economía del año 2001. Dos citas pueden resumir sus críticas. En su último libro Stiglitz (2006: 28-29, mi traducción) escribe:

La receta del Consenso de Washington se basa en una teoría de la economía de mercado que supone información perfecta, competencia perfecta y mercados de riesgo perfectos –una idea-

lización de la realidad que tiene muy poca relevancia para los países en desarrollo en particular ... Los progresos de la teoría económica en los años setenta y ochenta clarificaron los límites de los mercados; mostraron que los mercados irrestrictos no llevan a la eficiencia económica cuando la información es imperfecta o los mercados son incompletos.

Y en su *best seller* anterior (2002, p. ix, mi traducción) había afirmado:

He escrito este libro porque mientras estuve en el Banco Mundial pude ver de primera mano el efecto devastador que la globalización puede tener en los países en desarrollo y especialmente en los pobres dentro de esos países ... la manera en que la globalización ha sido manejada, incluyendo los acuerdos comerciales internacionales... y las políticas que han sido impuestas a los países en desarrollo en el proceso de globalización, tienen que ser repensadas radicalmente.

A las críticas de Stiglitz se pueden añadir otros elementos. La ideología neo-liberal fundamentalista contiene una contradicción interna en la medida en que postula que el objetivo de que sea el libre mercado quien asigne los recursos se realiza a través de la acción de la empresa privada, y en particular el capital internacional, las empresas transnacionales. Con ello incurre en una de las confusiones más fundamentales del discurso económico ortodoxo contemporáneo, que es igualar la libre competencia y la empresa privada; fue *nada menos que Adam Smith quien primero observó la ten-*

dencia natural del capitalista privado hacia el monopolio.⁴

El conflicto entre el mercado libre y la empresa privada es particularmente agudo cuando se trata de empresas transnacionales, cuya tendencia al monopolio se ve exacerbada por su tamaño y el ámbito de sus operaciones. La sospecha, no solamente de parte de los manifestantes callejeros contra la OMC, el FMI y el Banco Mundial sino de analistas rigurosos e imparciales, es que la globalización, como conjunto de políticas para facilitar la mundialización, está primordialmente dirigida a hacer posible la expansión y la penetración del capital transnacional, y que cuando ese objetivo entra en conflicto con el mercado libre, es el interés de las transnacionales el que prevalece. Así por ejemplo la inclusión en la OMC de la temática de la propiedad intelectual –una institución que es lo opuesto del libre mercado, en la medida en que tiene por objeto crear rentas monopolísticas para los inventores– es generalmente interpretada como producto de la presión de las compañías farmacéuticas de los Estados Unidos.⁵ Asimismo la exclusión de las negociaciones de la OMC del área de política y legislación de competencia, cuyo objeto es prohibir los monopolios, y el lento progreso en la implementación de la liberalización de los movimientos temporales de trabajadores, en contraste con el rápido progreso en la liberalización de los servicios financieros, se perciben como producto del poder del capital internacional para establecer la agenda negociadora de la OMC.

⁴ "Las gentes de la misma industria rara vez se reúnen, aunque sólo sea con fines de celebraciones y fiestas, sin que la conversación acabe en una conspiración contra el público o en alguna maquinación para elevar los precios. Es realmente imposible impedir esas reuniones mediante una ley que pueda ser aplicable y que sea compatible con la libertad y la justicia. Pero si la ley no puede impedir que las gentes de la misma industria se reúnan a veces, al menos no debería hacer nada para facilitar esas asambleas y mucho menos hacerlas necesarias, (Adam Smith, La Riqueza de las Naciones, Libro 1, Cap. X).

⁵ Uno de los más destacados analistas económicos del comercio contemporáneos, el profesor Jagdish Bhagwati –que además es un defensor acérrimo de la globalización– ha escrito que el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (TRIPS) ha transformado a la OMC en un recolector de impuestos de los países ricos (Bhagwati, 2005).

La Crítica a la Ideología Globalista y la Reemergencia del Nacionalismo

Y así llegamos al último, y acaso políticamente más importante, punto de crítica de la ideología de la globalización. La ideología del globalismo económico es errónea en su descripción de la realidad de la economía contemporánea, que lejos de haberse integrado en un espacio económico único sigue funcionando sobre la base de fronteras nacionales y de actores económicos nacionales: la vasta mayoría de las transacciones económicas en el mundo de hoy tienen lugar dentro de territorios nacionales. Por ello mismo la cuestión de la nacionalidad de los que controlan el capital está siendo un tema más y más importante en los debates políticos no sólo en los países en desarrollo sino también en los países industrializados. También lo es la cuestión de cómo se reparten los beneficios de la actividad económica globalizada en términos de actores nacionales: trabajadores, empresarios, consumidores. Para un trabajador en un país en desarrollo cuyo puesto de trabajo ha desaparecido porque la empresa decidió trasladarse a otro país de costos laborales más bajos es dudoso consuelo el saber que ello hace que la economía mundial en su conjunto sea ahora más eficiente. Recurro nuevamente a Stiglitz (2006, p. xv):

Una de mis críticas a las instituciones económicas internacionales es que trataron de pretender que no había ni ganadores ni perdedores –un solo conjunto de políticas dejaba a todo el mundo mejor– cuando la esencia de la economía es el escoger, el hecho de que hay alternativas algunas de las cuales benefician a algunos grupos (tales como los capitalistas extranjeros) a expensas de otros, algunas de las cuales imponen riesgos a algunos grupos (tales como los trabajadores) para ventaja de otros.

En otras palabras, la ideología globalista olvida –o esconde– el enfoque fundamental de los antiguos economistas políticos, de Smith, de Marx, de Ricardo, según el cual todo proceso económico tiene efectos políticos y es a su vez influenciado por las fuerzas políticas y por las luchas de poder.

La economía política de la globalización ha retornado a la palestra a través de la reemergencia del nacionalismo económico (Fortín, 2003). El fenómeno se presenta de manera más visible en América Latina, pero tiene también expresiones en otros continentes, e incluso en los países desarrollados. Implica esencialmente una reafirmación de la importancia de las economías nacionales y los actores económicos nacionales en el mundo globalizado. Rechaza la noción de que la localización de la producción y la propiedad y el control de la capacidad productiva carezcan de importancia. Afirmar, por la inversa, la validez de proyectos de desarrollo animados por actores nacionales, empresarios y trabajadores, y acompañados por un Estado cuyo papel es proveer el marco institucional y jurídico para el funcionamiento del mercado, promover la inversión y el uso productivo de los recursos y corregir las deficiencias del mercado cuando los costos y beneficios sociales no coincidan con los costos y beneficios privados.

Esta respuesta no está exenta de peligros: el nacionalismo puede despreciar las potencialidades que la mundialización ofrece o incluso caer en la intolerancia y la xenofobia. Debe, por consiguiente hacerse un esfuerzo porque –como planteó la UNCTAD (párrafo 41)– este nacionalismo redescubierto sea un “nacionalismo abierto, que se mantenga firmemente dentro de los límites legítimos de la defensa del interés nacional en el contexto de una sociedad mundial crecientemente interdependiente, en que el flujo libre de ideas y de bienes, el compartir metas y aspiraciones, el construir colectivamente proyectos sociales y económicos y el diálogo y la coexistencia de culturas y valores sean el objetivo último.”

Referencias

Bhagwati, Jagdish, 2005. *In Defense of Globalization*, Oxford University Press.

Fortín, Carlos, 2003. “Notes on Economic Nationalism and Open Nationalism”, *Documento de trabajo*, UNCTAD, Ginebra,.

Stiglitz, Joseph E., 2006. *Making Globalization Work. The Next Steps to Global Justice*, London, Allen and Lane.

Stiglitz, Joseph E., 2002. *Globalization and Its Discontents*, London, Allen Lane The Penguin Press.

United Nations Conference on Trade and Development, 2003. *Preparations for UNCTAD XI. Submission by the Secretary-General, TD(XI)/PC/1*, 6 August.

La Integración en los Estados Desunidos de Latinoamérica: una Visión Sustentada en el Pensamiento de Felipe Herrera

Nelson Morales

Asesor del Departamento de Investigación y Desarrollo de la Academia de Guerra del Ejército y Profesor del Departamento de Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Santiago de Chile.

Correo Electrónico: nmorales1962@gmail.com

Introducción

La historia de la vida en sociedad y, por ende, de las primeras asociaciones políticas está cruzada por dos grandes ejes conductuales: la Cooperación y el Conflicto. Ambas manifestaciones se dan permanentemente en la mayor parte de las relaciones humanas, lo cual permite en definitiva la supervivencia del grupo o de los grupos que van estructurándose en toda sociedad.

Sin embargo, es el conflicto el que normalmente recibe mayor atención y preocupación de la gente, y muchas veces, los actos de cooperación pasan desapercibidos por la espectacularidad o efecto mediático del conflicto, considerándose la cooperación como un acto natural y cotidiano, y por ello, nunca se destaca lo suficiente.

Ahora bien, dentro de los actos cooperativos, quizás el de mayor trascendencia en el plano de las relaciones internacionales, se vincula a los procesos de integración, pues implica una cooperación mucho más estrecha y permanente.

Por otra parte, la historia reciente nos entrega un panorama alentador en el plano integrador, tanto a escala mundial como regional. En este último contexto se destaca con prístina nitidez el acuerdo MERCOSUR (Mercado Común del Sur), dadas sus características y la profundidad de sus alcances, pero no es el único pues se ha reactivado el Pacto Andino, hoy Comunidad Andina de Naciones, y otros acuerdos e instituciones de mayor amplitud como la ALADI (Asociación Latino-Americana de Integración) y CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), los cuales mantienen su plena vigencia; sin embargo, este alentador panorama sigue muy circunscrito al ámbito económico y no se expresa con la misma rapidez ni profundidad en el plano político y, por tanto, ésta se visualiza como una tarea pendiente y todavía por desarrollar y profundizar. Y es precisamente, a partir de estas consideraciones, que ha surgido la inquietud de estudiar el tema de la integración Latinoamérica pero en este caso tomando en cuenta, el punto de vista político. Por otra parte, en esta tarea será fundamental el aporte y rescate del pensamiento de uno de los hombres que más hizo en la década del sesenta por la integración latinoamericana, el chileno Felipe Herrera⁶, fundador del Banco Interamericano de Desarrollo, el cual formó parte de una generación de intelectuales y profesionales latinoamericanos, como el argentino Raúl Prebisch o el brasileño Celso Furtado entre otros, quienes visualizaron una gran oportunidad de integración para fortalecer la posición de los países latinoamericanos ante los otros bloques que ya estaban consolidándose en Europa, América del Norte y Asia. Es por ello que en gran parte las potenciales directrices de la integración política que se expondrán en nuestro artículo, estarán basadas en su visión de la integración, visión que por lo demás es compartida en

⁶ Destacado jurista chileno, catedrático y ministro de Estado, fundador de importantes instituciones para la integración latinoamericana dentro de las cuales se destaca el Banco Interamericano de Desarrollo y del Instituto para la Integración de América Latina; y autor de varios textos sobre el proceso integrativo.

gran parte por el autor del artículo.

A la vez, es necesario precisar que la integración no es un proceso fácil ni exento de dificultades, con avances y retrocesos, dependiendo de las circunstancias y los actores más o menos favorables al proceso; sin embargo, es evidente que en los tiempos actuales y pese a los problemas, son más los aspectos positivos que negativos los que se reciben del fenómeno integrador, de ahí el deseo manifiesto de muchos países de incorporarse a la Unión Europea y, en otros casos como el nuestro, de tener un tratado con dicho referente. Es así como para Latinoamérica la integración es un desafío y una meta a alcanzar, por ello la discusión del tema es necesaria y puede llevar a la toma de conciencia de su necesidad, sobre todo en las circunstancias actuales en donde los grandes bloques mundiales dan muestras de ser la llave al éxito y al desarrollo.

El problema se genera en torno al nuevo escenario de las relaciones regionales y mundiales cruzadas por el fenómeno de la globalización que ha determinado que los países por sí solos no puedan hacer frente a los desafíos de esta nueva realidad, dada su envergadura y dinámica. Todo lo cual ha llevado a que los países de esta parte del mundo hayan iniciado con fuerza en la década de los '90, una nueva etapa de la ya larga historia de la integración latinoamericana que comienza con el llamado "sueño bolivariano" en los albores de nuestra vida como naciones independientes.

Por otra parte, el siglo XIX y gran parte del XX de la historia latinoamericana estuvo marcado por la tensión generada por nuestras reiteradas diferencias respecto a los límites fronterizos, situación que al iniciar el siglo XXI se visualiza mucho más auspiciosa, pues quedan pocos temas pendientes de la que fue la conflictiva tensión fronteriza. A la vez, estas disputas que tensionaron la vida y relación de muchos de nuestros países hoy se ven atenuadas en virtud de estos nuevos tiempos de democracia y de mecanismos multilate-

rales de resolución de conflictos, presentándose una nueva oportunidad a la integración. Es por ello que desde los '90 se han impulsado y concretado diversos acuerdos de integración con ambiciosos alcances; no obstante, las preguntas que surgen de inmediato son varias: ¿estarán dichos procesos realmente asentados sobre bases sólidas?; ¿es posible una integración económica sin un paraguas político?; ¿es posible la integración sin considerar otros planos distintos del económico, que le den mayor fortaleza y solidez? Es por ello que esta investigación busca estudiar y profundizar en uno de estos planos que a priori consideramos clave en todo proceso de integración que quiera perdurar en el tiempo, es decir la integración política, a la luz del actual proceso de globalización e integración regional.

La Integración

Se llama integración al proceso por el cual ciertos Estados han optado por reunir un grupo de países que operan en conjunto y que acatan algunas disposiciones comunes, en particular en la esfera económica. No obstante, la dinámica y complejidad de los procesos regionales que hoy se experimentan a escala planetaria nos lleva a definir de manera más clara y precisa el concepto de integración al cual nos referiremos en el presente marco conceptual y sus relaciones con otros fenómenos del mundo de hoy. Para Benítez (1997), la integración consiste en el incremento de la unidad y vínculos entre dos o más naciones, ya sea por medio del establecimiento de relaciones de cooperación económica o mediante la suscripción de otros convenios o acuerdos de beneficios mutuo. Desde el punto de vista de los procesos, se aplicaría igualmente el término integración a todas aquellas actividades cualquiera sea su naturaleza y carácter, que promuevan de uno u otro modo la unidad, el entendimiento y las buenas relaciones entre dos o más naciones.

Concebida la integración como un proceso amplio y que abarca las más diversas manifestaciones de la vida humana y sus interrelaciones, podemos distinguir procesos de carácter económico, político, social, cultural, jurídico y ambiental entre otros, cada uno de los cuales está relacionado con uno de los otros.

A la vez, si buscamos la relación entre integración y globalización, es posible entender o interpretar la integración como una institucionalización de la globalización, como una respuesta a este proceso y que le ha dado un dinamismo único en los tiempos actuales.

Al respecto Jorge Nef (2000) afirma que la teoría de la integración se ha estructurado a partir de la experiencia europea, bajo el rótulo de la teoría funcionalista. Para los funcionalistas la integración es una manifestación de una creciente complejidad evolutiva de las estructuras sociales. En este sentido, la integración sería entonces una creciente agregación y articulación de nuevas formas de convivencia, llevando a un sistema estable y coherente. En este caso la nueva forma de convivencia entre las naciones sería la globalización y ésta determina, como una forma de enfrentar este proceso, el que ningún país pueda actuar de manera aislada, dando pie a la necesidad de buscar acciones de cooperación cada vez más intensas, y por cierto, la de mayor categoría es la integración entre países.

La Globalización

La globalización ha sido un proceso no ausente de polémicas e indefiniciones. Por una parte no existe una definición globalmente aceptada; no obstante nadie queda indiferente ante su nombre, existiendo grandes detractores, como también acérrimos defensores. Lamentablemente en el uso habitual de la expresión, se ha hecho especial y excluyente referencia a la dimensión económica del fenómeno,

dejando de lado otras aristas también presentes como la política, social y cultural de no menor importancia. Este contexto de incertidumbre conceptual nos lleva a revisar algunas definiciones de la globalización para intentar dilucidar sus alcances.

Para Beck (1998, p. 29) la globalidad de donde se desprende el vocablo globalización significa que hace ya bastante tiempo que vivimos en una sociedad mundial y la globalización puede entenderse como un fenómeno global, el cual: "significa los procesos en virtud de los cuales los Estados Nacionales soberanos se entremezclan e imbrican mediante actores transnacionales y sus respectivas probabilidades de poder, orientaciones, identidades y entramados varios." A la vez, el autor (Beck: 40) sostiene que se pueden distinguir "... las diferentes dimensiones de la globalización; a saber y sin pretender ser exhaustivos ni excluyentes): las dimensiones de las técnicas de comunicación, las dimensiones ecológicas, las económicas, las de la organización del trabajo, las culturales y las de la sociedad civil, etc."

Para el premio Nobel de economía y ex vicepresidente del Banco Mundial, Joseph Stiglitz (2002, p. 37), la globalización corresponde a un fenómeno caracterizado por la "... integración más estrecha de los países y los pueblos del mundo, producida por la enorme reducción de los costes de transporte y comunicación, y el desmantelamiento de las barreras artificiales a los flujos de bienes, servicios, capitales, conocimientos, y en menor grado, personas a través de las fronteras".

La integración y la globalización por tanto son fenómenos complementarios y que se van profundizando en la medida que se logran aperturas y posibilidades de avance, ya sea económicas, o bien políticas, sociales, culturales, etc. Con el fin de contribuir a explicar dicha idea, a continuación se indicarán las formas que contempla la integración, esto sin pretender excluir otras que pudieran existir.

Formas de Integración

Integración Fronteriza

Esta se presenta generalmente con relación a necesidades geográficas, limitándose a algunas ventajas aduaneras y no tarifarias. La Ronda de Montevideo del GATT considera la "integración fronteriza" como aquella en la que se aplica la cláusula de la "nación más favorecida", esto es ventaja entre países relacionados, pero que no necesariamente se extiende hacia terceros.

Preferencias Aduaneras

Estas se presentan cuando diversos territorios aduaneros se conceden entre sí preferencias, sin que las mismas se extiendan a terceros. Se considera que, si bien producen estímulos comerciales, no favorecen la integración, porque no producen efectos de "integración económica". Básicamente, la libre circulación de mercancías es una característica, y las preferencias tienen su mayor efecto en lo tarifario. Es el sistema que adoptó Gran Bretaña con sus socios de la Mancomunidad (48 países).

Zona de Libre Comercio

Las zonas de libre comercio pueden considerarse como un término medio entre las preferencias y la unión aduanera. Una zona de libre comercio es un área formada por dos o más países que de forma inmediata o paulatinamente suprimen las trabas aduaneras y comerciales entre sí, pero manteniendo cada uno frente a terceros su propio arancel de aduanas y su peculiar régimen de comercio.

Su constitución ha estado regulada desde el artículo XXIV del GATT⁷, donde se establecen las condiciones básicas para ellas: que se liberen las trabas para lo sustancial del comercio entre los países miembros (para diferenciarlas claramente de las áreas preferenciales) y que esa liberación, conforme a un plan, se haga en un plazo de tiempo razonable, es decir, no demasiado largo.

Unión Aduanera

Las uniones aduaneras son la máxima expresión de integración de dos o más economías nacionales previamente separadas. Una unión aduanera supone, en primer lugar, la supresión inmediata o gradual de las barreras arancelarias y comerciales a la circulación de mercancías entre los Estados que constituyen la unión. La unión aduanera significa, además, la construcción de un arancel aduanero común frente a terceros países. Este último elemento, que también se denomina Tarifa Exterior Común, es lo que diferencia claramente a las uniones aduaneras de las zonas de libre comercio, donde frente al exterior subsisten los distintos aranceles nacionales de los Estados miembros.

Se considera que la implementación de una Unión Aduanera beneficiará, tanto a los productos originarios de los países miembros como a los productos que participan en el intercambio comercial, cualquiera sea su origen. Por sus efectos, la Unión Aduanera exige la implementación de diversas políticas estatales y de armonización de los estados comprometidos. La experiencia internacional indica que todos los casos históricos exitosos de integración se estructuraron bajo la forma de unión aduanera: los Estados Unidos en su etapa de Confederación, el Imperio Alemán, Italia, la misma República Argentina, con anterioridad a completar

⁷ GATT, Acuerdo General sobre aranceles aduaneros y comercio firmado en 1948, reemplazado por la OMC.

sus etapas de organización como Estados Nacionales, son ejemplos de Uniones Aduaneras. Contemporáneamente, también la Comunidad Económica Europea y el Mercado Centroamericano han tenido su etapa de "unión aduanera".

Formas superiores de integración

Éstas, en general, comprenden la libre circulación de los factores de producción: personas, bienes, servicios y capitales. Del mismo modo, las formas superiores de integración consideran la armonización e inclusive la unificación de acciones políticas, en especial las comerciales y económicas, como también el establecimiento de órganos supranacionales encargados de orientar el proceso de integración, hasta llegar finalmente a la unidad nacional.

Mercado Común

Su contenido dependerá de los objetivos fijados por el tratado que los establece, pero en términos amplios al Mercado Común se le caracteriza por incluir en su conformación aspectos, tanto de la Zona de Libre Comercio como de la Unión Aduanera, a las cuales se les agrega una liberalización de todos los factores de producción, del movimiento de capitales y de personas entre los países miembros. Además, se establecen políticas económicas comunes.

Unión Económica

Corresponde a una Asociación y Comunidad Económica, es decir, a una integración económica total. La Comunidad Económica constituye la forma más completa de integración, al fundir en un sólo tratamiento al Mercado Común (supresión de las barreras, aduaneras y otras), la Unión Aduanera (tarifa única con respecto a terceros países), al

Mercado Financiero Abierto (libre circulación de capitales) y la Unión Monetaria (moneda única o reciprocidad absoluta de convertibilidad a tipos fijos). Además, incluye la armonización de políticas laborales, de seguridad social, unificación de los regímenes fiscales, libre estacionamiento para personas jurídicas, físicas y la supresión de toda medida de discriminación.

Integración Política completa⁸

En este caso se transforman los países integrados en una sola nación, con política externa común y política de seguridad común.

Los Orígenes y Etapas de la Integración Latinoamericana

Desde los orígenes de nuestra vida como naciones independientes, surgió el tema de cómo generar lazos entre los países que estaban naciendo, y esto estuvo entre las principales preocupaciones de los grandes libertadores Bolívar, San Martín, O' Higgins y Sucre; en especial, se destaca Bolívar por la preocupación que el tema despertó en el prócer llegando a establecer determinadas coordenadas en pos de su logro. Al respecto, Bolívar definía así la tarea de la unidad latinoamericana:

"Es una idea grandiosa pretender formar de todo el Mundo Nuevo una sola nación con un solo vínculo que ligue sus partes entre sí y con el todo. Ya que tiene un origen, una lengua, unas costumbres y una religión, debería, por consi-

⁸ Cabe acotar que esta última forma de integración superior no está contemplada en la reseña existente en el sitio de www.GestioPolis.com. Sin embargo, Frank Tressler (1994) la incluye en su artículo.

guiente, tener un solo gobierno que confederase los diversos Estados que hayan de formarse; mas, no es posible, porque climas remotos, situaciones diversas, intereses opuestos, caracteres desemejantes dividen a la América. ¡Qué bello sería que el Istmo de Panamá fuese para nosotros lo que el Corinto para los Griegos! Ojalá que algún día tengamos la fortuna de instalar allí un augusto Congreso de los representantes de las repúblicas, reinos e imperios a tratar y discutir sobre los altos intereses de la paz y la guerra, con las naciones de las otras partes del mundo."⁹

La Obra de los Libertadores

Desde los albores del proceso de emancipación, los libertadores tuvieron conciencia de que América Latina conformaba un todo, una unidad geográfica, cultural, histórica y religiosa; por ello visualizaron la necesidad de integrarse en una unidad mayor que cobijara a todas las naciones que se estaban formando. Ellos no estuvieron afanados en establecer las diferencias sino en hacer prevalecer la noción de la unidad latinoamericana; al respecto, San Martín en 1819 sostenía que: "mi país es toda América y mi interés es igual por las Provincias Unidas y Chile."¹⁰

Es por ello que en esta época se dio un espíritu mancomunado de luchar por una causa común y en pos también de tratar de mantener la unidad sobre la base de los elementos de historia larga, en palabras de Braudel, que los hermanaba. Es así como al interior de esta "Unidad", circulaban ejércitos, recursos económicos y políticos e intelectuales sin importar la región de América de la cual provenían.

⁹ Citado por Felipe Herrera (1983, p. 220).

¹⁰ Citado por Gustavo Lagos (1967, p. 13).

No obstante, tener el sentimiento y conciencia de la unidad no era suficiente. Las enormes distancias, la falta de organización e institucionalización política, una economía colapsada y sin mercados, impidieron un avance en procura de la integración.

Por último, la iniciativa de Bolívar de convocar a un congreso en Panamá no dio los frutos esperados y la desunión cundió. Es evidente que, dadas las circunstancias y el clima de agitación existente, era muy difícil que una iniciativa de esta envergadura prosperara. Si a ello sumamos la falta de una estrategia adecuada en la materialización de la unidad latinoamericana, la empresa era más difícil aún. En palabras de: "El Congreso de Panamá -recurso imaginado por Bolívar para hacer frente a las fuerzas de la desintegración que surgían de los espacios y sistemas incomunicados- tenía que revelarse como un medio absolutamente insuficiente para lograr la unidad anhelada."¹¹

La Integración en la Segunda Mitad del Siglo XIX

La segunda época comienza inmediatamente después de la desaparición del escenario político y militar de la generación de los Libertadores. Rota la unidad originaria lograda en la lucha emancipadora, el proceso de desintegración se propagó de tal manera que se fragmentó en un mayor número de unidades que las que correspondían a la división administrativa de los virreinos y capitanías generales de la época colonial. Comienza, por tanto, una nueva realidad vinculada al surgimiento de los nacionalismos. Esta corriente se extendió por todo el siglo XIX, y la sostenían los grupos que detentaban el poder militar, político y económico, haciendo inviable la formación de una conciencia integracionista y, mucho menos aún, la posibilidad de emprender acciones concretas en el plano estratégico. No obstante, existió algún

¹¹ Lagos (1967, p. 14).

tipo de sustrato unitario, pero éste solo se manifestó ante la posibilidad de agresiones extracontinentales y se circunscribió al plano militar ante amenazas a la soberanía.

Ejemplos de ello son los tratados de confederación de 1848 entre Perú, Bolivia, Chile, Nueva Granada y Ecuador, preocupado de asegurar la soberanía e independencia de las partes contratantes. De similares características es el Tratado Tripartito celebrado entre Chile, Perú y Ecuador de 1856, que aunque aparentemente perseguía propósitos más amplios, en el fondo sólo respondió a necesidades defensivas ante un posible ataque externo.

Sin embargo, si la conciencia y estrategia integracionista se encontraron bloqueadas por el nacionalismo, las corrientes unitarias se desarrollaron con ímpetu en el plano intelectual, entre escritores y humanistas; es así como ninguna de las grandes figuras literarias -Bello, Sarmiento, Martí, Darío, etc- puede estudiarse dentro del estrecho ángulo nacional: "esta conciencia intelectual alcanza una proyección más realista y un diagnóstico preciso de las perspectivas de unidad de América Latina con la creación de la Sociedad de Unión Americana fundada en 1862, con ramas en los diversos países hispanoamericanos y entre cuyos miembros más ilustres pueden citarse a los argentinos Juan Gregorio de las Heras y Juan Bautista Alberdi y a los chilenos José Victorino Lastarria, Domingo Santa María y Benjamín Vicuña Mackenna."¹²

Es así como por primera vez desde los inicios de la vida independiente, aparecía una noción estratégica de la integración latinoamericana concebida como la formación gradual y progresiva de una gran nacionalidad. El documento expresaba en uno de sus párrafos lo siguiente:

"Lo que se pretende, lo que esperamos, lo que se realizará, ha de ser la formación gradual y sucesiva de esa gran nacionalidad que existe ya

¹² Lagos (1967, p. 15).

en los sentimientos, en las aspiraciones y en las ideas de casi todos los individuos y los pueblos americanos, y que empieza a recibir la forma concreta en las opiniones, en los planes, en los proyectos y aún en la política de algunos.”¹³

La Integración en los Inicios del Siglo XX

La tercera etapa se caracteriza por una emergente conciencia integracionista en el ámbito político, con una estrategia de penetración partidaria que se inicia en la década del 20 y se extiende hasta hoy. Esta estrategia se insertaría en partidos que tomaron conciencia de nuestra comunidad de intereses, y se dio en contraposición a la postura intervencionista norteamericana en América Latina. Ejemplo de esta realidad fueron las conferencias panamericanas de 1923, de 1928 y de 1933, en las cuales América Latina se unió para reducir el predominio de Estados Unidos dentro de la Unión Panamericana y para condenar sus acciones intervencionistas en el Caribe.

Como fruto de esta intervención surgiría la ideología anti-imperialista de Haya de la Torre, en el Perú en la década de 1920. En parte, esta tendencia afianzará la unidad latinoamericana para hacer frente a sus conflictos con los Estados Unidos. Pero más allá de estos aspectos, el ideario de la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA), que Haya de la Torre fundó, representa una concepción moderna de la integración latinoamericana concebida como la unificación política y económica de las 20 repúblicas en que se divide la gran nación iberoamericana.

El APRA desde su fundación irradió hacia el resto de los países latinoamericanos, sobre todo en círculos intelectuales y de juventudes universitarias, ejerciendo un liderazgo que

se proyectó en el tiempo. Cuarenta años después, en 1964, dicho partido invitó a una reunión para constituir el Parlamento Latinoamericano, con una muy buena convocatoria; en efecto, a ella asistieron delegaciones de 14 Congresos Nacionales latinoamericanos, acordando establecer un Parlamento Latinoamericano destinado a servir de foro político a la opinión pública organizada de América Latina. En primer lugar, para el análisis y el estudio de la integración política y económica de la región. En segundo término, para la adopción de recomendaciones tendientes a acelerar el proceso integracionista.

Al formarse el Parlamento Latinoamericano existían ya en América Latina otros partidos de izquierda democrática, los partidos demócrata-cristianos que, al igual que el APRA, habían incorporado en su programa la lucha por la integración política y económica de América Latina, creando al mismo tiempo una organización regional que les permitiera coordinar sus esfuerzos en escala multinacional.

La Integración en los Años 1960: de un Enfoque Político a un Enfoque Económico

La cuarta etapa se caracteriza por un cambio de dirección de la conciencia integracionista, que pasa de un enfoque político a un enfoque económico de la integración, no obstante el plano político sigue estando en el sustrato integracionista y esto se volverá a reflejar en la década de los años 1960.

Esta cuarta etapa, que se iniciaría a fines de la década de los años 1920 y duraría hasta 1938, se basó en la propuesta de diversos planes para la creación de una unión aduanera latinoamericana o uniones parciales entre las cuales cabe mencionar el proyecto del presidente Irigoyen de Argentina. Entre 1939 y 1947 se desarrollaron diversas iniciativas que no se concretarían en ningún resultado práctico, como una

¹³ Lagos (1967, p. 16).

convención de complementariedad industrial y de libre cambio entre Argentina y Brasil en 1939 y un proyecto de unión aduanera de 1941. Es así como al finalizar la década de 1940 se ha empezado ya a formar una verdadera red de convenios bilaterales entre distintos países de la América del sur.

Sin embargo, un cambio radical en el panorama internacional traería consigo el término de la Segunda Guerra mundial, cambio que afectaría profundamente la posición de América Latina y el futuro desarrollo de la conciencia y estrategia integracionista. Surgieron entonces los Estados Unidos y la Unión Soviética como centros de poder político y económico del mundo. Estas potencias generaron un escenario bipolar, y solamente estas dos naciones tendrían estatura económica suficiente para ejercer un liderazgo tecnológico, con aplicaciones militares, lo cual les otorgaría un predominio sobre el resto de los países, provocando un deterioro generalizado del status internacional de las demás naciones.

En efecto, la revolución tecnológica provocó una división del mundo en zonas desarrolladas y subdesarrolladas y América Latina quedó en esta última categoría. A la vez, la creación de las Naciones Unidas colocó a los países en un contexto universal y América Latina, al confrontar sus características con el resto del mundo, comenzó a definir sus propios rasgos e intereses comunes, generando un espíritu de cuerpo y una identidad propia. Por primera vez dentro de la estrategia mundial del poder se hablaría de los países latinoamericanos y el comportamiento de tal grupo sería estudiado estrechamente dentro de la política de bloques de las Naciones Unidas. No obstante, fue en las gestiones tendientes a la creación de la *Comisión Económica para América Latina* donde el grupo latinoamericano se definió a sí mismo, señalando sus particularidades económicas, demográficas, sociales y políticas comunes. En el discurso en el que el Embajador de Chile propuso la creación de la CEPAL se habla ya de la "Comunidad latinoamericana".

La creación de la CEPAL, que se logra después de una prolongada lucha diplomática en que es necesario vencer la oposición inicial de Estados Unidos y de las grandes potencias, representa la iniciación de un nuevo periodo en que América Latina profundizaría la conciencia de sí misma a través del análisis de su realidad económica. A la vez, el pensamiento económico de la CEPAL demostraría la capacidad de una nueva elite intelectual para investigar la realidad de América Latina con instrumentos intelectuales creados por los propios latinoamericanos: "de esta actitud analítica y del trabajo sistemático de investigación realizado, surgen las concepciones económicas características de la CEPAL, que en el curso de una década se difunden en el continente y vienen a constituir un pensamiento económico original para analizar e interpretar los fenómenos del desarrollo latinoamericano desde el punto de vista regional que supera los enfoques nacionales."¹⁴

La acción de la CEPAL representa, en este sentido, la primera expresión significativa de una conciencia de grupo latinoamericano, de su autodefinición al margen de ideologías o movimientos políticos determinados.

Así, bajo la presión de los problemas económicos comunes que afectaban a las economías de los países latinoamericanos y con el liderazgo del pensamiento económico de la CEPAL se configuraron, al finalizar la década del 50, los dos esquemas básicos en que se desarrolla actualmente la integración latinoamericana. En efecto, en este periodo se constituyeron los dos referentes más importantes de la integración hasta los '60:

- La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), que reúne inicialmente a México y cinco países sudamericanos (Argentina, Brasil, Chile, Uruguay Perú) y se amplía posteriormente, con la entrada de Ecuador y Colombia y lue-

¹⁴ Lagos (1967, p. 20).

go Venezuela y Bolivia.

- El Mercado Común Centroamericano (MCCA), que reúne a cinco países de América Central.

La integración en los años 1990

Una quinta etapa se perfila con fuerza a partir de los años noventa con el término de la Guerra Fría y el proceso de democratización que experimenta la región. No obstante que sus orígenes se dan la mano con el nuevo impulso histórico que experimenta el sistema capitalista en el último tercio del siglo pasado, el cual se manifiesta, entre otras cosas, en la denominada globalización de la economía mundial. Este fenómeno está relacionado con un nuevo nivel de internacionalización del proceso de reproducción del capital, de desarrollo de las fuerzas productivas y de división social del trabajo. En una perspectiva de tendencias a muy largo plazo, surge una estructura productiva verdaderamente mundial liderada por compañías y bancos transnacionales que integran bajo esta nueva forma a las economías nacionales, las que están siendo reagrupadas en cadenas productivas globales y en complejas divisiones regionales y suprarregionales de trabajo. Surgen de este modo grandes bloques comerciales, monetarios, económicos, tecnológicos y políticos, como son la Unión Europea (UE), Japón y la Asociación de Naciones Asiáticas del Sudeste (ASEAN) y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA). En este mismo contexto, América Latina ha intentado ponerse a tono con los tiempos, reactivando o estableciendo nuevos referentes. En este caso se encuentran la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), La Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

Esta nueva realidad busca concretizar la integración y la creación de un Mercado Común Regional a través de la estrategia de lograr la convergencia de acuerdos subregionales

para ir avanzando poco a poco en pos de la meta del Mercado Común y teniendo como alero a la ALADI. Esta estrategia ha tenido resultados variables pero con avances:

“A pesar del aparente estancamiento del proceso subregional andino, entre algunos países de la Asociación Latinoamericana de Integración, particularmente a partir de fines de la década de los noventa, se ha intensificado el fenómeno político de la “subregionalización”. La demostración más clara de este nuevo aliento es el MERCOSUR y la propia Comunidad Andina renovada en sus propósitos, políticas y “estilo” de integración. Estas expresiones subregionales podrían considerarse, y en alguna medida lo son, Acuerdos de Complementación Económica. Ambos se articulan en el contexto de la ALADI y la complementan en los términos del Tratado de Montevideo que autoriza los acuerdos de complementación económica”¹⁵.

El nuevo escenario internacional, unipolar en lo político y con iguales perspectivas en lo económico, al generar un gran mercado potencial a escala planetaria, ha dado pie a la necesidad imperiosa de agruparse en torno a grupos regionales a fin de hacer frente a una competencia cada vez más enconada impuesta por las reglas del libre comercio y, en este contexto, la integración latinoamericana ha vuelto a ser una estrategia plausible para hacer frente al fenómeno de la globalización económica, pues los pactos regionales y subregionales son una salvaguardia al establecer mercados más estables, con reglas del juego comunes y con competencias más simétricas, haciendo frente además a las crisis económicas y políticas que puedan afectar la estabilidad.

¹⁵ López (1999, p.70).

Otra de las particularidades y complejidades de esta nueva etapa integracionista está dada por una nueva forma de concebir la integración, pues los aspectos económicos ya no son los únicos importantes sino también el énfasis va en los aspectos políticos, laborales, sociales, medioambientales y culturales, todo lo cual nos conecta en definitiva con el pensamiento integracionista de nuestro autor, que siempre se manifestó como crítico de él, al centrar todo en los aspectos económicos a la hora de celebrar dichos acuerdos. Esta quinta etapa, está en desarrollo y sólo el tiempo dirá si nuestros países pudieron hacer frente a los desafíos de la globalización de la economía a través de la estrategia integracionista.

Visión de la Necesidad de la Integración en Felipe Herrera

Felipe Herrera forma parte de esa pequeña elite intelectual que, desde fines de la década de los años 1940 y 1950, toma conciencia de la necesidad de la integración como una forma de enfrentar el nuevo orden mundial surgido luego de la Segunda Guerra mundial, pero también, y de manera mucho más profunda, como una forma de enfrentar nuestro retraso y subdesarrollo. Y estas ideas tratará de ponerlas en práctica en la década de los años 1960, con todas las dificultades y obstáculos que ello suponía. En Herrera es esencial la idea de que América latina tuvo una unidad que se rompió con el proceso de independencia y esa unidad se debe reconstruir, en una época en la cual los países y regiones del mundo se enfrentan a un dilema fundamental: la solidaridad o la desintegración. En este sentido, es necesario a su juicio superar las fuerzas centrífugas que se oponen al bienestar de los pueblos, y asumir la responsabilidad en la búsqueda

de soluciones colectivas, y en este contexto la integración regional es la solución propuesta.

Para los integracionistas como Herrera, el gran referente y modelo a seguir es la Unión Europea, y por cierto también la de Estados Unidos de Norteamérica, pero es el mundo el que, a juicio de nuestro autor, está en ese proceso y nosotros no podemos quedarnos atrás. Estamos por tanto en presencia de un fenómeno que se expande por el mundo, por ello Herrera lo percibe como una oportunidad que no puede dejarse pasar. De ahí la premura, pues a su juicio América Latina puede quedar al margen del proceso o a lo menos debilitada por no asumir este imperativo histórico. En este contexto, la gravitación de los grandes bloques regionales se mantiene y se ha reforzado con el tiempo desde los años 1960 hasta la actualidad y, por tanto, hoy existe la misma necesidad de unidad regional, distinta quizás a la de los años 1960 pero con el mismo sentido de que la unión hace la fuerza.

Por otra parte, existen otros elementos que según el autor van mostrando el camino a seguir.

En primer lugar el proceso de conformación y consolidación de la Naciones Unidas que, de tan sólo 49 miembros iniciales ya en los inicios de la década de los '60 contaba con 104 miembros, todo lo cual mostraba un camino de convergencia y deseo universal de pertenencia a una gran comunidad de naciones y en donde el aislacionismo no tenía mucha coherencia con los nuevos tiempos y orden internacional.

Un segundo factor muy presente en el pensamiento herreriano dice relación con la forma de relacionarse con las superpotencias o referentes mayores como la Unión Europea, para lo cual es fundamental la unidad, si se quiere progresar y superar nuestra endémica debilidad, pues sólo así nuestra voz tendrá peso:

"La parcelación ideológica, cultural y económica en que viven los pueblos de América Latina

ha determinado que nuestro poder de decisión frente a los grandes problemas que afectan a la humanidad sea cada vez más reducido.”¹⁶

América Latina, una gran nación deshecha

“Somos una gran nación deshecha. Este acontecimiento histórico explica, a nuestro modo de ver, las causas y las razones del desencuentro de América Latina con su significado potencial en el mundo”¹⁷.

Como se puede deducir, dentro de la visión política de Felipe Herrera es central concebir a América Latina como una unidad que fue desmembrada pero real. Y no obstante esta realidad, ha subsistido un sustrato de unidad que es necesario despertar y poner en marcha para volver a unirla.

Al respecto, Felipe Herrera sostiene que:

“No es entidad ficticia la nación Latinoamericana. Subyacente en la raíz de nuestros Estados modernos, persiste como fuerza vital y realidad profunda. Sobre su secular material indígena, diverso en sus formas y maneras, pero similar en esencia, lleva el sello de tres siglos de dominación íbera. Experiencia, instituciones, cultura e influencia afines la formaron desde México hasta el Estrecho de Magallanes. Así, unitaria en espíritu y en su fuerza, se levantó para su independencia”¹⁸.

¹⁶ Herrera (1967a, p. 52).

¹⁷ Herrera (1967a, p. 37).

¹⁸ Herrera (1967a, p. 37).

A la vez, plantea la urgencia de acelerar el proceso por una necesidad de los tiempos que corren. Por ello indica que:

“Si América Latina quiere recobrar el tiempo perdido para no quedar definitivamente rezagada en la historia, ha de acelerar el ritmo de su integración económica, y para ello hacer frente a la necesidad de su integración política. Muchas condiciones y circunstancias de su realidad geográfica, histórica y humana favorecen uno y otro intento. A ella, como unidad le toca recobrar el impulso de un proceso de desarrollo económico frustrado, más que iniciar uno nuevo. América Latina no es un conjunto de naciones: es una gran nación deshecha”.¹⁹

Ningún fenómeno o hecho histórico puede explicarse en virtud de una sola variable. Esta realidad lleva a Felipe Herrera a indicarnos una serie de causas que explican nuestra falta de unidad y su consiguiente consecuencia: la falta de gravitación de América Latina en el concierto de las naciones. Entre dichas causas el autor sostiene a las siguientes:

- La extremada dificultad de las comunicaciones, ya que aún en los años 1960, a ciento cincuenta años de la Independencia, el 90% del comercio interamericano se hacía por la vía marítima. La falta de vías terrestres y fluviales mediterráneas es todavía traba considerable a la integración. A la vez sostiene que, si bien durante la colonia y a pesar de esto había unidad, la diferencia está en que en esa época: “La economía colonial no se había organizado para servir a las colonias, sino

¹⁹ Herrera (1967a, p. 48).

a la Metrópoli. La economía de consumo era materia de preocupación local en cada provincia; la economía externa era interés de la Casa de Contratación de Sevilla, que al ejercer desde España un monopolio representaba un factor de cohesión en la vida económica de las Indias."²⁰

Si actualmente esta situación ha cambiado, persisten problemas graves, sobre todo en el caso chileno en relación con nuestros pasos fronterizos por las dificultades que presenta la Cordillera de los Andes.

- Al mismo contexto anterior se sumaba la falta de mercados en la región, por tanto la única salida para los productos era hacia Europa y por vía marítima determinando una situación muy precaria en cuanto a mercados, y dependiendo del mercado europeo al que sólo llegaba con materias primas. "Sin preparación y además dispersos, nuestros países se incorporaron al comercio internacional de materias primas. Las fluctuaciones del mercado mundial de estos productos constituyeron la clave de nuestro destino."²¹

- Y esto además generó, a juicio de Herrera, un proceso de aislacionismo entre nuestros países, preocupado cada uno de sobrevivir en función de un comercio internacional del cual dependía, sin observar su entorno regional como otro mercado a desarrollar y junto a ello mantener una cierta cooperación: "Los países se ignoraban cada vez más y se aislaban más cada día. Se aislaban estando juntos. Todos miraban al mar y se daban las espaldas. El mar se abría solamente

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*

hacia Europa"²². Sin duda este factor hoy está en un franco retroceso, pues las inversiones entre nuestros países siguen aumentando de año en año; no obstante, queda mucho por hacer para profundizar esta realidad.

- Un tercer factor es de orden político y por ende de poder. Al momento de producirse la Independencia, además del problema económico, era difícil hacer frente a todo el manejo administrativo y a las demandas, por lo inexperta de dicha administración; por tanto los únicos con la capacidad y fuerza necesaria para imponer un orden eran los militares y se abocaron a la tarea de formar un Estado en el territorio que podían dominar sus armas, pero éstos ya no estaban imbuidos de los ideales unitarios de los próceres de la Independencia sino que estaban animados por los personalismos y caudillismos, con intereses muy particulares: "Lugartenientes de los libertadores, aún persistían en ellos alientos de heroísmo para guiar a sus tropas y destellos de gloria para seducir a los pueblos. Cada cual se labró un Estado en el territorio que podían dominar sus armas, así continuó la disgregación y continuarían apareciendo los filibusteros del poder."²³

La Integración Política en Felipe Herrera

"En realidad, la integración es un fenómeno político-económico, así en sus objetivos como en sus procedimientos. Hay estrecha relación y recíproca influencia entre las esferas de la acción

²² *Ibid.*, pág.51.

²³ *Ibid.*

económica y la decisión política”²⁴.

Sin duda esta afirmación de Felipe Herrera es muy acertada pues ambas esferas constantemente se están relacionando; de hecho, es imposible pensar en una acción de cooperación estable ya sea a nivel bilateral como multilateral sin el marco político apropiado. Es clave la política en su visión de la integración, pues sin ella es imposible a su juicio lograr una integración duradera y sobre bases sólidas; a la vez, considera ésta como un imperativo de los tiempos pues sin ella no tendremos como países y como región ninguna gravitación en las grandes decisiones que se tomen en el mundo.

Justificación a la prioridad de la integración política

La integración es, en la visión herreriana, una tarea que en los años 1960 es alcanzable y no una utopía. Por ello se preguntaba a los inicios de la década: ¿será acaso prematuro y utópico plantearse en este momento la necesidad de trabajar por la integración política de América Latina? Su respuesta es obviamente que no, pues considera que las cosas deben hacerse con prisa dadas las condicionantes de los tiempos, en que diversas regiones del mundo ya se han unido o están en proceso de integración, y América Latina no logra consolidar ningún proceso efectivo que reúna a todos los países que la forman bajo un proyecto común. Además considera que el solo camino de la integración económica no resuelve todos los problemas, sino que la integración política, constituye el elemento clave para un avance significativo, según opinión del autor. Así sostiene:

²⁴ *Ibid*, pág. 46.

“Podríamos pensar, quizá, que la unidad política será la resultante necesaria a que nos llevarán las fuerzas de integración económica que están empezando a movilizarse en el continente. Sin embargo, ése será un largo camino, tanto más largo cuanto más nos demoremos en reconocer que la integración económica no puede lograrse exclusivamente a través de medidas de estricto tipo económico; que la integración económica por sí sola no basta para asegurar el progreso y bienestar de los pueblos; que todo proceso de desarrollo implica batallas simultaneas en los frentes tecnológico, jurídico, educativo, institucional **y, fundamentalmente, en el frente político.**”²⁵

La unidad política es vista por Herrera como un desafío y una prueba a nuestra capacidad creadora, como una fórmula para superar el “complejo de inferioridad”, que ya denunciara a principios del siglo XX el historiador chileno Francisco Antonio Encina, en el celebre libro *Nuestra inferioridad económica*.²⁶ Este complejo, a juicio de Herrera, se acentúa al observar los progresos alcanzados por otras regiones que se han integrado formando un sólido bloque. Además, esta integración política nos pondrá a salvo de perder nuestros valores culturales y en definitiva nuestra identidad común. En este sentido el autor destaca:

“América Latina necesita llevar a cabo la gesta de su unidad política, no sólo porque a través de ella podrá dar contenido y efectividad a la

²⁵ *Ibid*, pág.53 (lo destacado es obra del investigador).

²⁶ El texto de Francisco Antonio Encina daba cuenta de la situación que presentaba Chile en los inicios del siglo XX como productor de materias primas, casi en forma exclusiva, lo cual constituye una de las causas fundamentales de nuestro atraso económico. La primera edición del texto data de 1911.

integración económica y al bienestar común que de ésta se espera, sino, además, porque esa realización colectiva traerá consigo la creación de fuerzas dinámicas que nos permitan consolidar las creencias en nuestros valores culturales y evitar que las expresiones de este continente sean sólo copia de conceptos foráneos.²⁷

No obstante, para avanzar en el proceso integrativo es necesario el concurso de los responsables políticos, a fin de que se tomen las decisiones en procura de este ideal, y es precisamente esta demanda la que hace Herrera:

"Se ha avanzado notablemente desde los últimos quince años en el diálogo entre los técnicos. Corresponde ahora oír la voz y el eco de la dirección política continental. Se sigue pensando que la integración de América Latina es sólo un problema de aranceles y no se movilizan sus fuerzas políticas, sociales y culturales, los nuevos acontecimientos del mundo -de este mundo de hoy que camina hacia la independencia de los grandes Estados continentales- nos encontrarán sumergidos, sin que nuestra voz signifique nada, ni siquiera para nosotros mismos"²⁸.

Para Herrera la integración política no implica crear una suerte de política aislacionista y cerrarse regionalmente, sino muy por el contrario, desde la unidad regional abrirse al mundo, con una visión pluralista, que busca relacionarse con otras regiones sin sectarismos ideológicos, pero en un plano de mayor igualdad y equilibrio:

²⁷ Herrera (1967, p. 53).

²⁸ *Ibid*, pág. 56.

"... conviene reiterar que la integración política-económica de las colectividades latinoamericanas no sólo tenderá a superar las tensiones entre los pueblos del continente, sino que ayudará también poderosamente como factor de equilibrio en el concierto internacional."²⁹

La integración es vista por Herrera, como la única respuesta eficaz que puede dar América Latina a poderosos desafíos externos que de momento escapan a su control. Esto por:

- Las debilidades de nuestras economías externas, ya que las relaciones de intercambio de América Latina con el resto del mundo se tornan cada vez más desfavorables para nuestra región; que nuestro comercio exterior ha perdido el papel dinámico que en el pasado jugó en muchos de nuestros países; que, en fin, la participación de América Latina en el comercio mundial se ha reducido en la actualidad aproximadamente a la mitad de lo que significaba hacia 1950. Ante esta realidad la integración es precisamente una forma de dinamizar y multiplicar un proceso de crecimiento interno que cobre cada vez mayor importancia como medio para compensar esa situación externa desfavorable, al expandir los mercados, permitir mayores inversiones, hacer posible la aplicación de tecnologías más avanzadas, aumentar la productividad y diversificar las economías, la producción y las exportaciones. Esta situación, que a juicio de Herrera muy bien se ha calificado como de "estrangulamiento ex-

²⁹ *Ibid*, pág. 57

terno", no se reduce a problemas de carácter comercial. Los hay también de tipo financiero. El Banco Interamericano de Desarrollo ha puesto, en promedio, anualmente a disposición de sus países miembros financiamientos del orden de los 400 millones de dólares para hacer posible la ejecución de proyectos de desarrollo económico y social, habiéndose convertido en la principal fuente de financiamiento público externo para América Latina.

- El retraso científico y tecnológico significa que día a día se va ampliando la brecha que nos separa de los Estados Unidos y Europa en cuanto al desarrollo científico y tecnológico. América Latina tiende a quedar cada vez más retrasada en su capacidad de crear o incorporar innovaciones tecnológicas en sus sistemas productivos, lo que vulnera profundamente la eficacia de éstos últimos e impide a la empresa latinoamericana competir con las grandes corporaciones internacionales o norteamericanas. No obstante, la solución no puede lograrse dentro del marco estrictamente nacional, por ello debe forjarse una política industrial latinoamericana, es decir una política regional científica y tecnológica.

La pérdida creciente de significación internacional frente al fortalecimiento de los grandes centros políticos y económicos del mundo. La creciente posición de predominio que ocupan los países de mayor desarrollo económico y político nos lleva al imperativo de la unidad para hacer un frente común.

Varios de los factores que señala Herrera como causantes de nuestro retraso hoy en día se han superado, tales como el aumento significativo de la inversión extranjera, o la

apertura de los mercados; sin embargo, la problemática de fondo continúa siendo la misma. La brecha tecnológica se mantiene, y quizá aumenta, en tanto que nuestros países se mantienen como meros productores de materias primas; a la vez nuestra dependencia del capital financiero foráneo sigue siendo una demanda de los gobiernos latinoamericanos para poder generar desarrollo.

Las instituciones políticas latinoamericanas

En el pensamiento herreriano, la integración es un fenómeno que se desprende de un proceso histórico que llevó a los pueblos a ir asociándose en comunidades cada vez más grandes y complejas; en forma paralela a dicho proceso se fueron forjando las instituciones como una necesidad de la nueva realidad que se iba gestando.

Al respecto Herrera sostiene:

"En la historia de todas las naciones ha habido una época durante la cual las economías eran pequeñas y aisladas, limitadas por pobres comunicaciones y la concentración de la gente en aldeas, pueblos o ciudades. Autoridades locales y municipales ejercieron entonces gran poder político y económico, pero a medida que mejoraron las comunicaciones y la población creció y se esparció, las economías rompieron las antiguas vallas y se desbordaron sobre regiones y naciones enteras, obligando a la autoridad local a ceder ante la autoridad regional o nacional."³⁰

Al mismo tiempo el autor aclara que esta situación antes descrita, demanda pasar de un nacionalismo "individualista" a otro de más amplio espectro, que incluya toda la

³⁰ *Ibid*, pág.97.

comunidad latinoamericana:

"..., los hechos nos compelen ahora a progresar del nacionalismo al supranacionalismo y a forjar la verdadera y creciente unificación de nuestros pueblos..."³¹

Respecto de como conformar desde este supranacionalismo la unidad política, Herrera considera que la institución más importante es la creación de un parlamento, el cual debe dar expresión propia y amplia según sus palabras a la opinión pública de nuestro hemisferio y no a los gobiernos y expertos exclusivamente, como sucede actualmente.

Herrera considera que es necesario ampliar la base de participación en el proceso de integración latinoamericana, y a su juicio, una de las instancias que mejor puede representar esta aspiración es la creación de un Parlamento Latinoamericano:

"Ese cuerpo podrían establecerlo indirectamente las legislaturas, o indirectamente el voto popular de los países, para convertirse en un foro donde periódicamente se expresaran las mayores corrientes ideológicas de Latinoamérica y se evaluara la política continental mediante la discusión y el debate democráticos".

Agrega reforzando su postura por una mayor participación y por ende discusión de los asuntos latinoamericanos:

"Allí la opinión pública podría expresarse en materias de interés común, como la orientación de las relaciones económicas entre los países, la

³¹ *Ibid.*

relación colectiva frente a otros grupos regionales y los criterios en cuanto a un programa integrado de desarrollo económico. Ese diálogo pudiera orientar de modo muy útil a los gobiernos, individual y colectivamente, para poner en ejecución fórmulas más ambiciosas, destinadas a lograr la unidad efectiva en las esferas económica, cultural y política."³²

Sin embargo, Herrera es más osado aún en su planteamiento pues propone un Parlamento, según nuestra opinión con cierto rasgo corporativista, en donde la representación no sólo sea de las corrientes políticas en exclusiva sino también integre a los representantes de los gremios empresariales y también de los trabajadores, e incluso del ámbito académico universitario:

"Tal vez pudiera en cierto grado completarse la composición de este Parlamento con la representación funcional de empresarios y trabajadores a través de sus organizaciones representativas, así como también de la técnica y de la inteligencia a través de las Universidades".³³

Otra de las instituciones planteadas por el autor, hace referencia a la creación de un tribunal supremo de justicia, que pudiera dirimir los conflictos que se puedan presentar en el ámbito supranacional y en el contexto de la integración:

"Finalmente, es indispensable reactivar el abandonado concepto de una Corte Suprema Latinoamericana, con poderes suficientes para pronunciarse sobre litigios y dificultades derivados

³² *Ibid.*, pág. 98.

³³ *Ibid.*

de los naturales conflictos que crea la convivencia internacional"³⁴.

Cabe acotar en relación a esta propuesta que el autor pretende en cierto modo reflejar en dicha institucionalidad su admiración por el modelo de integración europeo; pues las instituciones propuestas tienen su paralelo en el proceso que se estaba llevando a cabo en el viejo continente, y que hasta la actualidad constituye el proceso de integración más importante y exitoso. A la vez, las instituciones propuestas apuntan a generar tanto un poder legislativo como un poder judicial latinoamericano no pronunciándose por un ejecutivo y dándose así, un paralelo con el modelo Europeo, que hasta ahora no ha logrado un poder ejecutivo sólidamente constituido.

El nacionalismo y la integración latinoamericana

Herrera considera que frente a los conceptos pragmáticos sobre la integración y los esquemas técnicos que implican mercado común, planificación regional, coordinación de políticas monetarias, acuerdos arancelarios y otros similares, es necesario formular un pensamiento filosófico-político que dé a la integración un sentido global, capaz de proporcionar una solución unitaria.

A juicio de Herrera, en la década de los años 1960 ya es posible hablar de un nacionalismo continental latinoamericano, distinto del que dio origen a nuestra vida independiente luego de las guerras de la emancipación:

"De un nacionalismo que no surja, como ayer, de la desmembración, de la atomización, de la proliferación de fronteras. Por el contrario, de

³⁴ *Ibid*, pág. 99.

un nacionalismo emergente de un concepto y de un proceso de reintegración."³⁵

La idea del autor es que la experiencia histórica demuestra que son muchos los casos en los cuales la tendencia hacia la identidad nacional no se nutre de la idea de separación o del deseo de individualización, sino que, por el contrario, se manifiesta como una tendencia hacia la asociación, una marcha hacia el reencuentro con un destino histórico señalado por los siglos, y que los acontecimientos habían desviado de ruta o sacado de su cauce. Los ejemplos del siglo pasado a su juicio lo demuestran, ejemplificándolo a través de la unificación de Alemania e Italia en la segunda mitad del siglo XIX, en donde distintas unidades políticas lograron en virtud de los lazos en común unificarse en naciones integradas.

A la vez, Herrera considera que su concepción de esta unidad no coincide con la visión de los primeros teóricos de la literatura nacionalista, que la concibieron como un concepto emocional radicado en la comunidad de lazos espirituales y de intereses. Al respecto sostiene:

"No es el viejo nacionalismo ajustado a los cánones tradicionales que identifican a los hombres que constituyen un Estado por su identidad de origen y de tradiciones y por su amor común a la tierra enclavada dentro de las fronteras - lo que ha de trasladarse al ámbito continental -, cambiando simplemente unas fronteras más estrechas por otras más amplias. Tenemos que ser capaces de dar al nuevo concepto de nacionalismo integrador una dimensión en profundidad que capacite al proceso de integración para repercutir con un profundo impacto en las

³⁵ *Ibid*, páginas 150 y 151.

grandes masas latinoamericanas, en el bienestar del hombre latinoamericano. Si no, la idea de la integración será para esas masas mera lucubración teórica de gabinete, ajena a su interés y a sus inquietudes."³⁶

En general, a nuestro juicio esta arista del pensamiento herreriano puede ser uno de los más difíciles de aceptar y mucho más asimilar; no obstante, si la Unión Europea es hoy el paradigma y todo español, francés o italiano, además de su patria acepta y asume su condición de europeo, ¿no es posible imaginar la misma situación para el caso latinoamericano, compartiendo entre nosotros elementos de mucho mayor homogeneidad? Es quizás éste el mayor desafío de la integración, que nuestra poetisa Gabriela Mistral ilustra del siguiente modo:

"Nosotros debemos unificar nuestras patrias en lo interior por medio de una educación que se trasmute en conciencia nacional y de un reparto del bienestar que se nos vuelva equilibrio absoluto; y debemos unificar esos países nuestros dentro de un ritmo acordado un poco pitagórico, gracias al cual aquellas veinte esferas se muevan sin choque, con libertad y, además, con belleza".

Por otra parte, uno de los temas más delicados de la integración y que se vincula con el nacionalismo es el de la soberanía y la supranacionalidad. El profesor Jean Jacque, citado por Tressler (1994), sostuvo en el seminario dictado en el Instituto Diplomático Argentino en Agosto de 1990 que la supranacionalidad es una palabra inventada que no corresponde a la realidad jurídica, pues los Estados transfiere-

³⁶ *Ibid*, pág 151.

ren sólo competencias a los organismos internacionales y no soberanía, a menos -agrega- que estemos en presencia de la formación de un Estado Federal. No obstante, sostiene luego que cuando este traspaso de competencias va aumentando, se puede llegar a conformar una transferencia de soberanía. Por tanto se puede deducir de las palabras del profesor Jacque que los traspasos tienen, en definitiva, un sutil límite.

Conclusiones

Todo proceso de integración puede ser analizado desde la perspectiva de la teoría de las relaciones internacionales como un fenómeno enmarcado en el paradigma idealista. No obstante, la experiencia nos indica que también el realismo forma parte del fenómeno, y prueba de ello es la existencia de importantes referentes exitosos de integración; por tanto, ésta no puede ser vista como una quimera o algo inalcanzable.

A la vez, la integración como fenómeno ya tiene larga data en Latinoamérica; sin embargo, continúa siendo un desafío. Pese a los avances de los años 1960 y este nuevo impulso de los años 1990 y del año 2000 en adelante, es claro que nuestra carencia de unidad ha sido clave en nuestra falta de gravitación como región en el escenario mundial. Cargamos con una historia de intromisiones e invasiones de las grandes potencias en toda Latinoamérica, ante lo cual siempre nuestra endémica desunión ha sido la mejor ventaja para ellos. No es menos cierto, por otra parte, que es difícil desprendernos de nuestros legítimos derechos e intereses nacionales; pero también es cierto que nadie puede pretender que el adherir a una realidad mayor deba significar la pérdida de nuestras identidades nacionales y de nuestras idiosincrasias. Por lo demás, la globalización, con o sin unidad, se presenta como un peligro mucho mayor en este contexto. En defini-

tiva, el fenómeno de la formación de referentes regionales integrados está presente, y al parecer se proyecta a futuro. Por ello, la integración latinoamericana es una de las formas de enfrentar dicha realidad.

Por otra parte, la integración no es un fenómeno idílico, ni exento de conflictos, como algunos detractores de ella parecieran esperar. Esto es lo mismo que pensar que al interior de una familia no haya conflictos; no obstante, al final en la mayor parte de los casos las fuerzas unitarias persisten. Así, Herrera sostiene:

"...no debe causar desaliento la comprobación de que el avance hacia la integración no se realiza en una línea continua de progreso. Los procesos históricos, aun cuando se produzcan de acuerdo con una tendencia irreversible, se manifiestan en forma de avances, estancamientos e incluso retrocesos."³⁷

Es así como el mismo proceder ocurrido al interior de una familia debe llevarnos a los latinoamericanos a persistir en pos de la integración: la historia, lengua, costumbres, valores, religión y tierra nos lo demandan.

El factor económico no debe ser el *único* en el que se base el proceso de integración; existen muchos otros factores que ayudan y entre estos el más importante, si se busca generar estabilidad y persistencia en el tiempo, es el político, el cual además permite una alternativa viable para la solución de nuestra debilidad ante referentes mayores extra-regionales y que buscan la hegemonía global.

Referencias

- Benítez, Hermes**, 1997. "Integración educativa en Latinoamérica: un enfoque práctico." *Nuevos rumbos para la integración ante el desafío de la globalización*, Instituto Internacional para la Integración, La Paz.
- Beck, Ulrich**, 1998. *¿Qué es la Globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Editorial Paidós, Barcelona.
- Herrera, Felipe**, 1967a. *América Latina Integrada*. Editorial Losada, S.A. Buenos Aires.
- Herrera, Felipe**, 1967b. *Nacionalismo latinoamericano*. Editorial Universitaria, Santiago de Chile.
- Herrera, Felipe**, 1970. *Nacionalismo, regionalismo, integración*. *América Latina en el contexto Internacional*. Editorial INTAL- BID, Buenos Aires.
- Herrera, Felipe**, 1983. *Comunidad Latinoamericana de Naciones*. Editorial Universitaria, Santiago de Chile.
- Lagos, Gustavo**, 1983. "Evolución del pensamiento y acción integracionistas", prólogo a Felipe Herrera, *América Latina Integrada*. Editorial Losada, Buenos Aires.
- López, Carlos**, 1999. *El Ciudadano en la Integración Económica*, Academia Diplomática de Chile, Santiago.
- Nef, Jorge**, 2000. "Los Procesos de Integración y Globalización", *Revista Diplomática* N° 82, Santiago de Chile, Marzo.
- Stiglitz, Joseph**, 2002. *El malestar en la globalización*. Editorial Taurus, Madrid.
- Tomassini, Luciano**, 1997. *Felipe Herrera, Idealista y Realizador*, Editorial Fondo de Cultura Económica. Santiago de Chile.
- Tressler, Frank**, 1994. "Integración: teorías y razones de estos procesos", *Revista Diplomacia* N° 63, Santiago de Chile, Marzo.

³⁷ Herrera (1967b, p. 19).

Tratado de Libre Comercio con China ¿Una Oportunidad para la Economía Chilena?

Leticia Araya R.

Profesor del Departamento de Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Santiago de Chile

Correo Electrónico: leticia.araya@gmail.com

Introducción

La política comercial internacional chilena, en la última década del siglo XX, se ha destacado por la gran cantidad de acuerdos comerciales firmados, tendencia que, en los primeros años del siglo XXI, se ha mantenido con igual o mayor fuerza. En este contexto, la región del Asia Pacífico ha jugado un papel relevante, en donde el dinámico crecimiento de la República Popular China ha modificado el escenario económico internacional y las reglas de juego en el marco de las negociaciones multilaterales, abriendo nuevas oportunidades económicas, comerciales, financieras y tecno - científicas que nuestro país no puede soslayar. En este orden, al considerar las oportunidades y ventajas derivadas de una relación asociativa particular entre Chile y China, surge la necesidad de fundar su concreción en el diseño de estrategias de largo plazo.

Tal vez por esta razón resulta atractivo analizar, desde la perspectiva económico- comercial, las consecuencias que tendría sobre el bienestar económico de nuestro país el Tratado de Libre Comercio (en adelante TLC) entre Chile y China, cuantificación importante puesto que se obtendría una

indicación de los cambios que se producirían en las exportaciones e importaciones y los posibles efectos de creación y desviación de comercio para nuestro país.

En este contexto, el presente texto tiene por objeto exponer los resultados de una estimación realizada por la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (en adelante DIRECON) basada en el Modelo de Equilibrio Parcial (en adelante MEP)³⁸, que entrega los efectos esperables sobre el bienestar económico del país y resaltar las implicancias económicas y no económicas - estas últimas la mayoría de las veces no consideradas- que conlleva un acuerdo de esta naturaleza³⁹.

Con este fin el presente documento se ha desglosado en tres partes. En la primera, se formulan los supuestos y antecedentes generales que sostienen la hipótesis. En la segunda se describen los argumentos y las características generales de ambas economías con el fin de exponer las reales dimensiones y potencialidades que pueden generar para un país como el nuestro un TLC con uno de los países más im-

³⁸ Mediante este modelo se obtiene, de manera rápida, cifras que permiten indicar la tendencia del desarrollo de comercio cuando dos partes acuerdan la eliminación de las barreras arancelarias. Cabe resaltar que por razones de tiempo y espacio no se exponen de manera amplia los antecedentes conceptuales sobre los cuales descansa el modelo aplicado a este trabajo, sino sólo los resultados de éste.

³⁹ Entendemos por Tratado de Libre Comercio al acuerdo comercial suscrito entre dos o más países y cuyos objetivos principales desarrollados de manera más específica a través de sus principios y reglas, incluidos los de trato nacional, trato de nación más favorecida ("NMF") y transparencia, son los siguientes: (a) estimular la expansión y la diversificación del comercio entre las partes; (b) eliminar los obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de mercancías entre las partes; (c) promover las condiciones de competencia leal en la zona de libre comercio; (d) crear procedimientos efectivos para la implementación y aplicación de este Tratado, para su administración conjunta, y para la resolución de las controversias; y (e) establecer un marco para expandir y acrecentar los beneficios de este Tratado mediante la promoción de la cooperación bilateral, regional y multilateral. Cabe resaltar que el concepto de TLC entregado en este documento no es vinculante sino solamente indicativo, por lo que bajo ningún punto de vista debe ser entendido como una interpretación legal del acuerdo comercial suscrito entre Chile y China.

portantes de la economía mundial, considerando que Chile representa menos del 0,45% del comercio mundial. Por último, se exponen las conclusiones en donde se intenta dar respuesta a la hipótesis formulada. Como última consideración, es preciso mencionar la importancia que tienen elementos que van mucho más allá de la reducción del nivel general de aranceles, puesto que existen temas de vital importancia que deben tomarse en cuenta para poder aprovechar al máximo las potencialidades del TLC entre ambos países, como los rasgos distintivos de la cultura china, además del comportamiento general de su mercado.

Antecedentes Generales

Con una población de 1.300 millones de habitantes⁴⁰, China ha consolidado en los últimos años su posición como nuevo eje de gravitación de la economía mundial y de la región del Asia Pacífico. En efecto, su crecimiento promedio anual de 9.5% en los últimos 25 años, unido a una política de liberalización y apertura, ha convertido a su economía en la cuarta más grande del mundo⁴¹ y en la tercera potencia comercial (DIRECON, 2006, p. 3). Sin embargo, la economía china, a diferencia de la de Estados Unidos y también de Japón, no sólo vive un explosivo presente sino que de mantener la tasa actual de expansión de su producto superará al de Alemania en seis años, al de Japón en 26 y al norteamericano hacia mediados de siglo⁴².

⁴⁰ Cifras de Naciones Unidas al 2005.

⁴¹ El Producto Interno Bruto de China registró un crecimiento de 9,9 por ciento en el año 2005, para ubicarse así como la cuarta economía del planeta, sólo superada por EE.UU., Japón y Alemania.

⁴² En efecto, la suma de sus exportaciones e importaciones superaba 1.4 billones de dólares. Ello ha permitido que desde 1978 a la fecha el ingreso per cápita se multiplicara más de siete veces. Si persiste este crecimiento en el país que concentra en su territorio a la población más numerosa del planeta, la economía china podría convertirse en la segunda economía a nivel mundial en los próximos 5 años y superar a la economía norteamericana antes de cuarenta años.

Mirado desde este prisma, es lógico conjeturar que una economía que crece a un ritmo de 9% anual (una tasa altísima si se la compara con el crecimiento entre 2% y 4% que mantienen en promedio los países desarrollados) no contará con capacidad endógena para hacer frente a los abastecimientos necesarios frente a tan explosivo ritmo de crecimiento y que debe salir a buscar acuerdos comerciales con países como los latinoamericanos, cuya ventaja comparativa son las materias primas.

Chile cuenta con una política estable, una economía en expansión y un favorable ambiente para la inversión, razón por la cual nuestro país se muestra como un escenario propicio para invertir, toda vez que la complementariedad en este aspecto también contribuye a ampliar el comercio bilateral.

Las relaciones comerciales entre China y Chile han mostrado una tendencia al desarrollo muy activa en los últimos años. En efecto, las exportaciones al país asiático aumentaron 435% en el período 2001-2005, en tanto que las importaciones lo hicieron en 250% en el mismo período; en tanto, en el 2005 el intercambio comercial se elevó a US\$ 6.988 millones, con un incremento del 138% en relación con el año precedente (DIRECON, 2006, p. 12).

Desde esta perspectiva, el acuerdo fortalecería la presencia en ese mercado de las exportaciones chilenas⁴³, toda vez que abriría posibilidades para productos que actualmente enfrentan altos niveles de derechos ad-valorem como son los productos con mayor procesamiento, abriendo al mismo tiempo posibles nuevos nichos para sectores agroindustriales.

Bajo este supuesto podría establecerse como hipótesis que "el TLC con China generaría un aumento del bienestar

⁴³ Si consideramos las cifras de exportaciones para el año 2005 hacia China observamos que éstas se encuentran concentradas en cobre (concentrado y derivados) con un 83,5% del total exportado, seguido por la celulosa con un 7,6% y los alimentos y bebidas con 5,7%, de acuerdo a DIRECON, estadística vigente a mayo 2006.

chileno equivalente al bienestar generado por los tratados suscritos con EEUU y Europa"⁴⁴.

Si nos remontamos a los autores clásicos, podemos observar que Viner demuestra que el resultado positivo de una unión aduanera no se da necesariamente y que es necesario examinar las consecuencias previsibles en función de las características de la producción y del comercio recíproco de los países participantes y de sus intercambios con el resto del mundo⁴⁵.

Para la Asociación de Exportadores de Manufacturas (en adelante, ASEXMA) el descenso arancelario (producto de la suscripción del TLC) debiera favorecer más a Chile que a China, dado que los productos nacionales son víctimas de altos aranceles en China, los que en muchos casos alcanzan el 30%. "Si se compara eso, con el efecto de una reducción en Chile a las importaciones chinas de seis a cero, la conclusión es que el impacto de nuestras exportaciones a China debiera ser más significativo que el impacto en las importaciones traídas de China" (ASEXMA, 2004).

Según estudios preliminares de DIRECON "el TLC entre Chile y China, representará un fuerte incentivo para las exportaciones nacionales a dicho mercado, puesto que se estima que este instrumento también estimulará una mayor diversificación de la canasta exportadora chilena a China" (DIRECON, 2006, p. 36).

Sin embargo, es necesario advertir que si bien el crecimiento anual de las exportaciones hacia China ha sido explosivo, es necesario matizarlo ya que se explica por la fuerte alza en los precios de las materias primas, principalmente el cobre. En efecto, el crecimiento de las exportaciones ha estado concentrado en muy pocos productos del sector primario

⁴⁴ Según DIRECON, el aumento del bienestar con EEUU y Europa se ha cuantificado dentro del orden del 1% y el 2% del PIB, respectivamente.

⁴⁵ El teorema de Viner se basa en una hipersimplificación de una Unión Aduanera de sólo dos participantes, razón por la cual el modelo es extrapolable a un TLC entre dos países.

en tanto que el resto tampoco obedece a una gran diversificación (DIRECON, 2006, p.14). Por lo tanto, si bien el TLC podría permitir un aumento de los volúmenes exportados y una diversificación de los productos, también es posible afirmar que la marcada composición de las exportaciones, basadas casi en su totalidad en recursos naturales o recursos procesados con bajo valor agregado, hará que el TLC sólo suavice esta tendencia.

Una inserción de calidad en el mercado chino exige una diversificación del patrón exportador existente, con base en productos manufacturados con mayor valor agregado.

Por otro lado, es sabido que los acuerdos comerciales se suscriben para otorgar beneficios a los exportadores, quienes se ven favorecidos por la desgravación arancelaria de sus productos; sin embargo, lo anterior no es sinónimo de una diversificación de la oferta exportadora, particularmente para el caso chileno, dado que ésta se encuentra muy cargada de productos con bajo valor agregado. A la vez, la rebaja del seis a cero por ciento en el arancel chileno para las importaciones chinas contribuirá a una pérdida de competitividad de varios sectores manufactureros nacionales.

Por lo anteriormente expuesto, resulta útil medir el impacto en el bienestar de una economía que se deriva de un TLC y, asimismo, tener información respecto a los resultados esperados y de cómo éstos impactarían a la economía nacional en su conjunto.

Dimensiones y Potencialidades del TLC con China

Según DIRECON el acuerdo con China generará un aumento de las importaciones en un orden de US\$ 192 millones, lo que representa un incremento del 14,9% con respecto al período tomado para este estudio⁴⁶. Este incremento de

⁴⁶ El período de estudio corresponde a los años 2000 a 2003; la razón por la cual

las importaciones se produciría por una creación de comercio de US\$ 104 millones y una desviación de comercio de US\$ 88 millones, representado el 0,15% y el -0,12% del PIB. Las exportaciones se incrementarían en US\$ 107 millones, lo que equivale a un 0,15% del PIB de 2003, monto de exportaciones que representa un aumento del 5,8% comparado al promedio del período en estudio.

Ahora bien, el efecto de bienestar total neto es resultado de la suma de los efectos de bienestar de las importaciones y exportaciones, en que el primero da como resultado una caída de US\$ 2,3 millones en el bienestar de la sociedad y el segundo un incremento de US\$ 100 millones y un total neto de US\$ 97,7 millones. Este efecto total neto se traducirá básicamente en un aumento en el excedente de los productores.

se eligieron estos años como promedio se debe a que en esa fecha ya se habían superados las distorsiones al comercio post crisis asiática del año 1997, toda vez que a partir del año 2000 se comenzó a observar un crecimiento sostenido del intercambio con China.

Efecto bienestar neto para Chile con un posible TLC Chile – China (US\$ 2003 y porcentajes)				
Agricultura y Pesca	-12.333	2.414.522	2.402.190	2,46
Minería (Excepto Hierro)	0	0	0	0
Petróleo y Gas	0	0	0	0
Carbón	0	0	0	0
Otros minerales y piedras	-16.982	465.777	448.795	0,46
Textiles	-254.376	84.867	-169.509	-0,17
Vestimenta	0	0	0	0
Cuero y Calzado	-143.589	106.989	-36.599	-0,04
Madera (Excepto Muebles)	0	0	0	0
Muebles (Excepto Metálicos)	-31.006	0	-31.006	-0,03
Papel	0	0	0	0
Imprenta y editoriales	-6.902	62	-6.840	-0,01
Química y derivados	0	0	0	0
Refinería y derivados petróleo	3.672	0	3.672	0
Productos de caucho	0	0	0	0
Productos Plástico	-46.646	168.115	121.469	0,12
Bebidas	0	0	0	0
Industria del hierro y del acero	-11.517	518.790	507.273	0,52
Metalurgia (Excepto Metales)	0	0	0	0
Prod. Metálicos (Excepto Equipo)	-185.592	2.569	-183.022	-0,19
Maquinaria y electrodomésticos	0	0	0	0
Maquina y aparatos eléctricos	-289.761	5.498	-284.263	-0,29
Maquinaria y electrodomésticos	0	0	0	0
Equipo Profesional y oftalmología	-84.370	494	-83.876	-0,09
Otros servicios	0	0	0	0
TOTAL	-2.336.286	99.996.747	97.660.461	100

Con base en este estudio, se concluye que la hipótesis específica según la cual “un TLC con China generaría un aumento del bienestar chileno equivalente al bienestar generado por los tratados suscritos con EEUU y Europa” no es válida, por cuanto el aumento de bienestar total neto es del orden de 0,14% del PIB lo que resulta en un aumento marginal, como lo muestra el cuadro⁴⁷.

Ahora bien, este bajo resultado se debe analizar considerando elementos que dicen relación con los efectos dinámicos de la creación y desviación de comercio que aumentan la competencia, favorecen a los consumidores y estimulan el cambio técnico, la inversión y las economías de escala. A largo plazo se puede razonablemente conjeturar que aumentará la tasa de crecimiento del producto, debido al tamaño del mercado integrado al cual ahora se accede. La competencia, entendida como la capacidad y voluntad de los productores para penetrar el mercado con el cual se ha establecido la preferencia, se incrementa dado que cuando las estructuras de mercado monopolístico y oligopolístico se ven sometidas a presiones las empresas ineficientes o se vuelven eficientes o cierran. Por su parte, el incremento de la competencia debido al cambio tecnológico genera inversión adicional, la cual es necesaria para sacar ventaja de las oportunidades recientemente creadas o simplemente para sobrevivir a la competencia de los productores más eficientes localizados en el otro país.

Existe además la posibilidad de que las empresas extranjeras residentes puedan expandirse o reagruparse con el fin de sacar ventaja de las oportunidades recientemente creadas. Adicionalmente, las empresas extranjeras podrían decidirse a construir plantas en el país para acceder al enorme mercado chino. A su vez, la creación de un mercado más grande conduce a la especialización, lo cual resulta en una

⁴⁷ Los efectos que producirán los TLC suscritos por Chile tanto con EE.UU. como con la UE figuran en el orden del 1% y 2% de crecimiento sobre el PIB.

reducción de costos por varias razones: mayor utilización de la capacidad de la planta, aprendizaje en el trabajo y desarrollo de grupos de trabajadores y directivos calificados. Estas economías de escala pueden ser importantes. Son los efectos estáticos combinados con los dinámicos los que determinan las ganancias o pérdidas de bienestar general asociados a la liberalización comercial entre países.

Al incrementarse el intercambio comercial con China la creación de comercio sería mayor que su desviación, ya que la primera tendría una participación del 54,2% sobre el total del aumento de importaciones derivado de un TLC Chile – China, en cambio, la desviación sería del 45,8% (DIRECON, 2006, p.25).

Conclusiones

El balance general es bastante discreto al considerar los resultados expuestos, sobretodo si lo comparamos con los efectos esperados de los TLC que ha suscrito Chile tanto con EE.UU. como con la Unión Europea.

Ahora bien, conviene tener presente que una vez que el gigante asiático se embarcó en los procesos de reformas estructurales de la economía, comenzó un despegue económico impresionante que se distingue, entre otros factores, por haber llevado a la economía china a ser aquella que más atrae inversión extranjera directa, con montos que bordean los cincuenta mil millones de dólares al año. Además, posee una de las mayores reservas de divisas internacionales.

Para Chile la oportunidad de afianzar su presencia en ese mercado y de paso fortalecer sus vínculos políticos con China no puede ser desaprovechada, anticipando a terceros. En este contexto, un acuerdo comercial puede traer ventajas que van mucho más allá de las preferencias arancelarias, puesto que logra mejorar muchas disciplinas comerciales,

destacándose entre otros mecanismos los que permiten solucionar diferencias comerciales, los cuales muchas veces involucran cifras considerables para economías en desarrollo como la nuestra.

De la misma manera, un acuerdo puede potenciar tendencias nuevas en el comercio bilateral, como un aumento de las exportaciones no tradicionales⁴⁸. Asimismo, es importante establecer canales de comunicación que permitirán solucionar barreras técnicas al comercio y un diálogo fluido en materia de medidas sanitarias y fitosanitarias, pues es de suma importancia contar con reglas claras en ese ámbito.

Lo anterior significa que con el TLC con China no sólo aumentarán los actuales flujos de comercio, sino que se abrirán posibilidades para que otros productos destacados del comercio exterior chileno, como son los productos alimenticios, puedan abrirse nuevos mercados bajo los auspicios de un tratado de libre comercio.

Se debe tener presente además la vinculación de tipo político que un tratado de esta naturaleza genera, puesto que Chile pasaría a convertirse en un socio estratégico en la región latinoamericana para China, reforzando aquello que el país asiático constantemente recuerda: Chile fue el primer país latinoamericano en establecer relaciones diplomáticas con la República Popular de China y es firme en su postura de reconocerla como único representante del pueblo chino, de acuerdo al derecho internacional, por cuanto Naciones Unidas así lo determinó en su resolución 2758 de su período XXVI del año 1971⁴⁹.

⁴⁸ Se consideran no tradicionales todos los productos excepto: cobre, harina de pescado, celulosa, hierro, salitre, plata metálica, óxido molibdeno y ferromolibdeno, minerales de oro, madera aserrada y cepillada, y metanol. De acuerdo a cifras de ProChile, las exportaciones de productos no tradicionales registraron US\$ 6.313 millones durante el primer semestre de 2005, incrementado su valor en un 16,5%.

⁴⁹ Con Taiwán (China Taipei), nuestro país mantiene sólo relaciones comerciales.

De este modo, Chile logra seguir diversificando su histórica dependencia de una sola potencia. Luego de nuestra independencia, se pasó de una relación de dominio colonial con España a una de dependencia del Reino Unido en el siglo XIX, para pasar a depender económicamente en buena parte del siglo XX de EE.UU. Hacia fines del siglo XX y comienzo del XXI, Chile logra diversificar, para una mayor estabilidad, sus relaciones económicas comerciales, y parte importante de ese proceso es su vinculación con Asia en general y con China en particular, país que dentro de muy pocos lustros será una de las economías más importantes del planeta. Chile, a través del tratado suscrito, debería lograr obtener una relación privilegiada con esa nación para el beneficio de todos los chilenos, aumentando no sólo los vínculos económicos comerciales, sino también los ámbitos de cooperación política, científico-tecnológica y cultural.

Referencias

ASEXMA, 2004. *Reporte económico*, Santiago de Chile, Noviembre.

Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, 2006. *Creación y desviación de comercio con los países miembros de APEC*, Santiago de Chile, Mayo.

Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, 2006. "Exportaciones de Chile China según CIIU 1996-2005" en *Tratado de Libre Comercio Chile-China*, Santiago de Chile, Mayo.

El Superávit Fiscal Estructural en Chile

Francisco Castañeda G.

Profesor de Economía, Departamento de Administración,
Universidad de Santiago de Chile

Correo Electrónico: fcastaneda@lauca.usach.cl

Introducción

En general la discusión de la problemática económica latinoamericana se basaba en los efectos disruptivos que generaba en la economía un incremento desmedido del gasto fiscal. La lógica monetarista-clásica apunta a que una presión de agregados fiscales por sobre las posibilidades de expansión de la economía se traduce en un cierre de las holguras asociadas a la brecha gasto-producto, y de esta forma este exceso de gasto fiscal comienza a presionar al alza los precios. Al mismo tiempo, si la economía es abierta o semiabierta, para cerrar la brecha este mayor gasto interno presiona por mayores importaciones, deteriorando la balanza comercial y la cuenta corriente⁵⁰ de la balanza de pagos. Simultáneamente la economía exhibe una contracción de la oferta de divisas (necesarias para financiar las importaciones) en el mercado interno. De esta forma el tipo de cambio nominal comienza a devaluarse a una tasa que debe ser proporcional con esta presión fiscal.

Para desalentar la inflación, la autoridad incrementa las tasas de interés, lo cual desalienta el consumo, la inversión (*crowding out*) y la actividad económica en general. De esta forma podría eventualmente contener las presiones sobre la inflación doméstica. Sin embargo, si la devaluación nominal es inferior al aumento de los precios, la economía enfrentará

⁵⁰ Cuenta corriente: exportaciones -importaciones- servicios financieros netos con el resto del mundo.

una apreciación cambiaria real (peso revaluado en términos reales), con todo el consiguiente efecto negativo sobre el desarrollo del sector exportador. En resumen, déficit fiscales de magnitud considerables y no controlados en el corto plazo, creaban estancamiento económico, tasas de interés más altas (e inflaciones más altas) que afectaban la tasa de descuento para evaluar nuevos proyectos y reducían al mismo tiempo la oferta de recursos disponible para proyectos al sector privado. Por tanto, en períodos de déficit fiscal la tentación natural es reducir el gasto público (esto era de hecho estimulado por la ortodoxia económica). Sin embargo, debe analizarse si los impulsos fiscales provienen de una desaceleración tributaria o de una aceleración de gasto público. Un presupuesto fiscal balanceado reduce el riesgo país al disponer la economía de moneda extranjera para cumplir el pago de su deuda externa. De esta forma, la economía no está expuesta a una devaluación brusca de su moneda doméstica. Pero inevitablemente una reducción del gasto público en épocas de recesión o moderación del crecimiento, puede exacerbar la crisis. Si, por ejemplo, el déficit fiscal obedece a una caída en los ingresos tributarios, ¿por qué reducir el gasto público en una coyuntura como esta?. La regla del superávit fiscal estructural (SFE) permite estabilidad en el crecimiento del gasto público a lo largo del tiempo, aunque su diseño y puesta en ejecución no esté exenta de discusión.

Superávit fiscal estructural

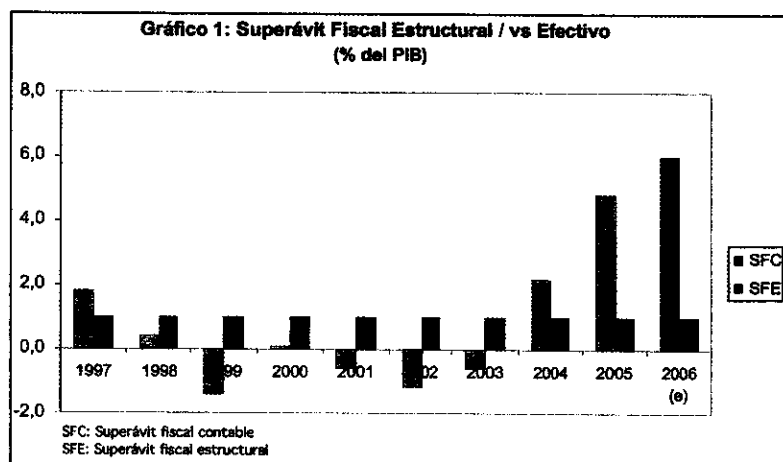
El objetivo de este instrumento de política es reflejar el saldo presupuestario que existiría en las cuentas del gobierno central si la economía creciera a su nivel potencial y el precio del cobre estuviera en su senda de largo plazo, aislando los efectos cíclicos originados en los vaivenes de la actividad económica y en las variaciones del precio del co-

bre. De esta forma el SFE se transforma en un elemento moderador del gasto público en épocas de bonanza fiscal y en un elemento amortiguador de este en épocas de contracción económica. El carácter anticíclico del SFE es el que da confianza a los inversionistas en términos de que los agregados fiscales, en caso de ser expansivos, no presionarán al alza las tasas de interés de la economía a través de requerimientos de financiamiento para financiar el déficit. Además un déficit fiscal crónico deteriora la oferta exportable en términos que aprecia el tipo de cambio real, reduciendo la posición neta del país en moneda extranjera. Finalmente en estados adversos de la naturaleza para la economía, se traduce en mayor riesgo país (aumenta el premio por riesgo exigido por la inversión extranjera) al no tener eventualmente la economía suficientes divisas para cumplir sus compromisos en moneda extranjera.

Al orientar la política fiscal *ex ante* en base a un "presupuesto estructural", se estaría adoptando una regla de política fiscal que sea intertemporalmente consistente con la obtención de esta meta fiscal. De esta forma, cuando la economía esta en una fase de lento crecimiento económico, el saldo fiscal global contable se hace más deficitario (o menos superavitario) debido a que crecen menos (o se contraen) los ingresos fiscales asociados al ciclo económico mientras el gasto fiscal continúa creciendo en base a la estimación de los ingresos estructurales. A su vez, cuando la economía está creciendo sobre su tasa de expansión de largo plazo (o sobre el producto potencial) y el precio del cobre esté en su senda de largo plazo, el déficit fiscal contable se debería revertir. Teóricamente, independiente de que la economía este en una fase de debilidad o expansión, las finanzas publicas estarían en un superávit estructural del 1% del PIB (como fue definido por el Ministerio de Hacienda en su versión original). Este indicador, por tanto, separa los componentes cíclicos del presupuesto del gobierno central, lo que permite una

operación contracíclica de las finanzas públicas.

Una crítica antigua (ya obsoleta dados los actuales resultados fiscales) es ¿qué ocurre si la economía exhibe 4 o 5 años continuos de déficit fiscal global contable (como ocurrió efectivamente en los años 1999 – 2003, ver Gráfico 1)?; ¿tiene en este caso relevancia la dimensión de superávit estructural?

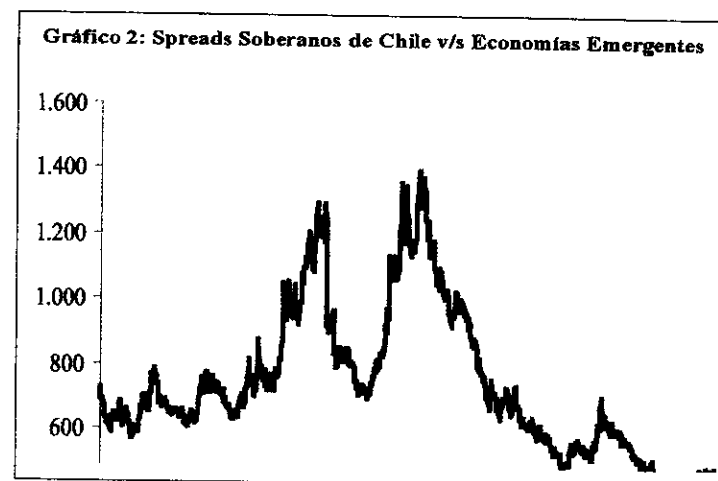


Es conveniente destacar que en los años de déficit fiscal (hasta el 2003), la regla de SFE gozaba de una popularidad relativa. El país exhibía déficits fiscales contables principalmente derivados de la contracción económica originada en la crisis asiática, y teóricamente estábamos en un SFE del 1% del PIB. Los déficits fiscales contables consecutivos se tradujeron en una merma de la capacidad de maniobra del fisco en aquella época. En efecto, esto significó una contracción de la caja fiscal y mayor endeudamiento externo a través de la emisión de bonos soberanos.

El objetivo de las emisiones de bonos soberanos por parte del Estado era generar externalidades informativas para la emisión de bonos de empresas privadas chilenas en los mercados internacionales, principalmente en un contexto

de incertidumbre y desconfianza hacia las economías emergentes. Así las empresas privadas locales obtuvieron mejores *spreads* para adquirir nuevos créditos en este marco de turbulencias financieras internacionales, y pese a que los *spreads* requeridos por los inversionistas extranjeros se incrementaron durante la crisis asiática para empresas nacionales, esta alza fue en menor proporción que el de economías comparables.

En el Gráfico 2 podemos apreciar que Chile sistemáticamente exhibe menores *spreads* soberanos (menor premio por riesgo país) que el de las economías emergentes (medidos a través del índice EMBI: *Emerging Market Bond Index*, de J.P. Morgan). Se argumenta que esto obedece a múltiples factores, que destacan la fortaleza de nuestra economía. Efectivamente, una baja tasa de inflación, un alto grado de apertura comercial, un alto nivel de reservas internacionales y un crecimiento económico sostenido (entre otros factores), contribuyen a mejorar la posición de riesgo de la economía chilena. En este contexto, la política de adoptar un SFE juega un rol importante en cuanto a contribuir a la política monetaria en su objetivo antiinflacionario.



Fuente: Cepal

Estimación del SFE y presupuesto 2007

El Ministerio de Hacienda, en conjunto con un panel de expertos, ha resuelto en agosto 2006 suponer un PIB potencial o tendencial de 5,3% para el 2006-2007 y un precio de largo plazo del cobre de 1,21 US\$ por libra de cobre para el año 2007. De esta forma, se calcula la brecha existente entre los valores del PIB potencial y precio de largo plazo del cobre con los valores proyectados para el próximo año. Así se obtiene el nivel de gasto fiscal que será compatible con la meta de SFE del 1% del PIB.

Tabla 1: Supuestos Presupuesto SFE 2007 /2006

	2007	2006
PIB Tendencial	5,3%	5,0%
Precio del cobre (US\$/lb)	1,21	0,99

Estas modificaciones de los supuestos bases implicaría un incremento anual de ingresos estructurales para el fisco de aproximadamente 1.900 millones de US\$. Estos provendrían fundamentalmente del mayor aporte de Codelco (aporte de impuestos más excedentes para el fisco) y la tributación de la minería privada y en menor medida al incremento del supuesto de PIB de tendencia (en la regla anterior el supuesto de PIB de largo plazo era 5,0%). Si a esto se agregan los intereses derivados de la acumulación de ahorro fiscal para el presente año, el fisco dispondría de aproximadamente 1.900 millones de US\$ para gastar el año 2007, y aún cumpliría la regla meta del superávit fiscal estructural del 1% del PIB. Como usar estos recursos de una manera productiva es lo que ha estado latente en la discusión pública. Además, existe inquietud por los efectos macroeconómicos de una expansión acelerada del gasto público para el año 2007.

Ley de responsabilidad fiscal

La Ley de Responsabilidad Fiscal recoge las recomendaciones de panel de expertos del FMI, BID, OCDE y Banco Mundial, respecto a normas de transparencia fiscal en Chile. Estas abarcan desde un fortalecimiento de la auditoría interna hasta la homogeneización de la gestión financiera entre distintos agentes del Gobierno Central.

En cuanto al destino del superávit fiscal del año 2006 (aproximadamente 5,3% del PIB), la autoridad a través de la Ley de Responsabilidad Fiscal ha decidido lo siguiente:

a) Fondo de Estabilidad Económica y Social: 6.099 millones de US\$

Este fondo recibirá el superávit efectivo por sobre el 1% del PIB. Los objetivos de este fondo son asegurar la estabilidad de la política social, desvinculando el gasto de las fluctuaciones del precio del cobre y los efectos de la situación económica internacional. Por tanto tiene carácter contracíclico.

b) Fondo de Reservas de Pensiones: 709 millones de US\$, esto es 0,5% del PIB.

Con el tiempo se incrementarán las necesidades de financiamiento de los pagos de bonos de reconocimiento y pensiones asistenciales y mínimas. La Ley de Responsabilidad Fiscal que crea el Fondo de Reserva de Pensiones es una medida correcta en términos de no alterar la estructura tributaria en el mediano plazo para dar viabilidad a la reforma previsional en cuanto al financiamiento del Estado. En cuanto al déficit previsional, se requiere una discusión profunda en cuanto a incorporar crecientemente a las

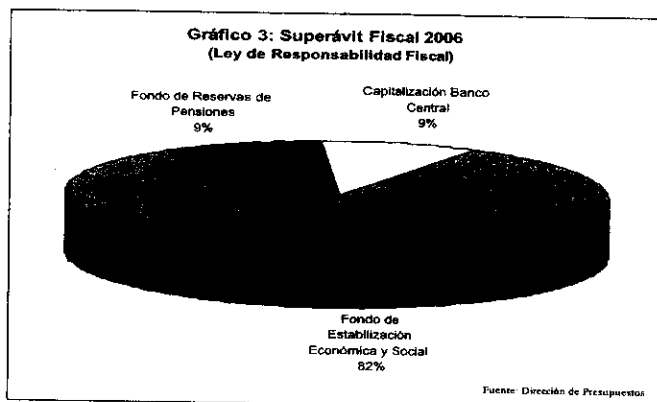
fuerzas armadas al actual sistema previsional. Como se aprecia en la Tabla 2, este rezago legal significa al país un déficit de 1.3% del PIB. Estos recursos podrían liberarse paulatinamente para financiar gasto social, reducciones de impuestos como el IVA (impuesto al valor agregado) o reducir la tasa de impuestos de primera categoría a las PYMES.

Tabla 2
DÉFICIT SISTEMA DE PENSIONES EN CHILE (% del PIB)

Años	Pensiones Asistenciales	Pensiones Mínimas	Déficit Operacional	Bonos de Reconoc.	Déficit Civil	Déficit Militar	Déficit Total
2005	0,3	0,08	2,1	1,3	3,8	1,3	5,1
2006	0,4	0,1	2,0	1,2	3,7	1,3	5,0
2007	0,4	0,11	1,9	1,2	3,6	1,3	4,9
2008	0,4	0,12	1,7	1,2	3,4	1,3	4,7
2009	0,4	0,13	1,6	1,2	3,3	1,3	4,6
2010	0,4	0,13	1,5	1,1	3,1	1,3	4,4
2005-2010	0,4	0,11	1,8	1,2	3,5	1,3	4,8

Fuente: Ministerio de Hacienda.

c) Capitalización del Banco Central: 700 millones de US\$, 0,5% del PIB. El Banco Central presenta un patrimonio económico negativo, de aprox. 4.600 millones de US\$. Este se arrastra desde la quiebra de las instituciones financieras del año 1982.



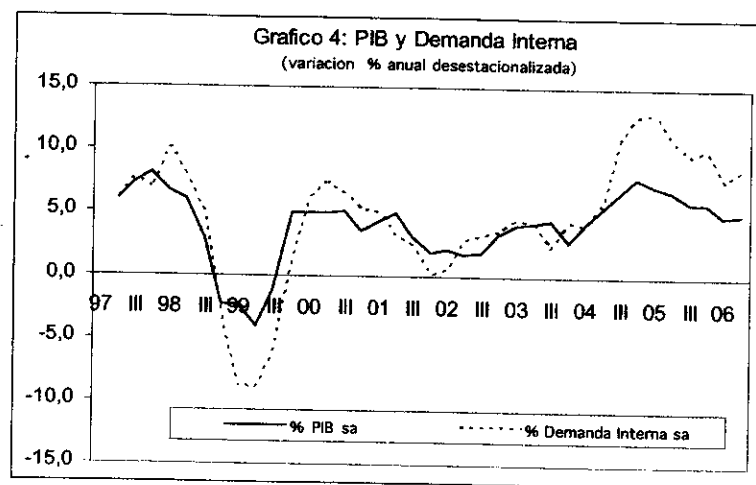
¿Por qué un superávit fiscal estructural del 1% del pib?

No hay duda que la adopción de la regla del SFE ha generado un menor riesgo soberano para Chile. Todo esto ha permitido la relativa armonía y coordinación con la políticas monetaria del Banco Central. Pero surgen interrogantes. Los mayores ingresos estructurales del fisco para el año 2007 (ya definido su uso en la Ley de Responsabilidad Fiscal) pueden posibilitar una expansión del gasto fiscal de hasta 12% el año 2007. Esto ocurriría incluso manteniendo la regla fiscal estructural. Nadie puede oponerse a mayor inversión social, subsidios crecientes a familias más pobres y otras necesidades que contempla una economía que aspira a ser moderna. Fomentar la innovación tecnológica, mejorar la calidad de la educación e invertir en nuevas obras de infraestructura se plantea también para acelerar la productividad de la economía chilena. Pero nos encontramos ante la paradoja de que el fisco dispone de muchos recursos, pero no existen suficientes proyectos para rentabilizar socialmente estos recursos. Además la estructura de *governance* (gobernanza) del Estado debe ser modernizada aún más para que pueda ser inyectada de estos recursos, sin temor a que el uso de estos sea ineficiente. Es decir, se deben gestionar en forma eficiente estos excedentes en la economía, de modo que exista una verdadera *accountability* (transparencia) en el uso y destino de estos recursos. La Ley de Responsabilidad Fiscal va en la dirección correcta.

Para fines del año 2007 y asumiendo un precio del cobre de 2,8 US\$/lb se proyecta que el fisco acumulará activos financieros del orden de los 20 mil millones de US\$. Debido al alto precio del cobre, la posición financiera neta del fisco cambiará de deudora a acreedora (considerando el déficit patrimonial del Banco Central y el déficit previsional total).

Por esta razón algunos expertos señalan que ya no es

justificable la existencia de un SFE del 1% del PIB. Argumentan que este debe ser reducido gradualmente a 0% del PIB en un plazo de 4 años debido a que las razones que motivaron este ratio ya no están presentes. Así, se destinarían recursos adicionales a potenciar principalmente la calidad de la educación, rebajas tributarias a pequeñas y medianas empresas, innovación e infraestructura. Sin embargo, esta postura enfrenta riesgos no menores. El crecimiento de la economía se ha desacelerado gradualmente en el último año en términos de tendencia, y esto ha incidido en una menor expansión de la recaudación tributaria (asociada fundamentalmente a un menor ritmo de expansión de la demanda interna y en particular la formación bruta de capital en la economía, ver Gráfico 4).



Además hay ciertos gastos y pasivos contingentes que no considera la deuda del Gobierno Central. Se incluye en esta lista de gastos no incluidas en la deuda del Gobierno Central los bonos de reconocimiento⁵¹ que en el futuro como

⁵¹ Bono de Reconocimiento: transferencia del Estado a miembros del antiguo sistema provisional cuando cumplen con los requisitos para pensionarse.

presión fiscal irán decreciendo, pero que en la actualidad representan un costo aproximado del 1% del PIB. En cuanto a los pasivos contingentes, estos son obligaciones del Estado que deben desembolsarse (monto incierto) en un período futuro (en una fecha incierta). Entre estos pasivos contingentes se incluyen:

- Garantía del Estado para emisión de deuda de empresas públicas;
- Garantías de Ingreso Mínimo (tráfico asegurado) para las empresas concesionarias y de infraestructura;
- Garantía Estatal de Pensiones Mínimas.

Por tanto es necesario mantener el 1% del PIB del superávit fiscal estructural como un seguro que será gatillado si se observan desviaciones significativas en la evolución del precio del cobre, en la proyección de recaudación tributaria, y en la magnitud y uso de los pasivos contingentes que debe soportar el fisco.

Además, incluso cumpliendo la regla del SFE del 1% del PIB la expansión fiscal para el año 2007 plantea ciertas interrogantes. Por ejemplo, ¿cómo el Banco Central internalizará el hecho de que se materialice un mayor gasto público al esperado?; en dicho caso ¿cómo será el cronograma de normalización de la tasa de instancia para el año 2007 y en lo que queda de este año?; ¿habrán tasas de interés relativamente mas altas el 2007 para contener la brecha gasto-producto en términos de esta probablemente mayor expansividad fiscal? Lo anterior podría cambiar las proyecciones del año 2007, con un dólar más apreciado, con mayor gasto fiscal, con tasas de interés más altas para contener una relativa mayor inflación, y en el corto plazo podría acelerar la expansión del PIB. Importante es en ese aspecto la composición del gasto publico (inversión o gasto de capital versus gasto público

corriente) en términos de la capacidad de creación de valor en la economía en el futuro.

Como conclusión, sería interesante que la autoridad planteara un esquema tributario que favoreciera a la mayoría del país, en términos de traspasar de una manera más directa esta bonanza fiscal. La experiencia de Canadá es ilustrativa al respecto. Una vez que Canadá alcanzó su equilibrio fiscal en el año 97-98, utilizó parte de ese excedente en reducir deuda pública (lo que efectivamente ha realizado Chile en los últimos años) y en reducir impuestos. Esta reducción tributaria abarcaba desde impuestos corporativos, impuestos personales hasta la exención a las ganancias de capital. También Canadá mantuvo sus prioridades de gasto público inalteradas. De hecho, Canadá ha exhibido 8 años consecutivos de superávit fiscal (luego de la reforma tributaria) con condiciones internacionales bastante turbulentas (apreciación del dólar canadiense, la caída de las torres gemelas, entre otros eventos).

Referencias

- Stiglitz, Joseph**, 2000. *Economics of the Public Sector*, New York, W.W. Norton & Company..
- OCDE**, 2003. *Estudios Económicos de la OCDE – CHILE*, Paris.
- Ford, Benjamin**, 2005. "Structural Fiscal Indicators: An Overview", *Australian Treasury Government*, en http://www.treasury.gov.au/documents/987/HTML/docshell.asp?URL=06_structural_fiscal.asp - 29k.
- Lynch, Kevin**, 2005. *The Long Term Budget: Comments on the Canadian Experience in a G-7 Context*, Institute for Research on Public Policy,.

Líneas de Pobreza y Programas de Empleo en Chile

Gonzalo D. Martner

Profesor de Economía, Departamento de Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Santiago de Chile
Correo Electrónico: gmartner@usach.cl

Introducción

En las sociedades modernas el trabajo asalariado es el vínculo social fundamental y el factor primordial de adscripción a una condición socialmente reconocida para los que carecen de medios de vida distintos de su capacidad de trabajar. La ausencia de este vínculo para una proporción significativa de la población es globalmente un factor de desintegración y fragmentación social, lo que se explica por la informalidad o el carácter doméstico de una parte importante del empleo característicos de las economías periféricas, así como por los cambios en el modelo productivo en las economías centrales desde mediados de los años 1970. Estos fenómenos han incidido en una disminución global de la capacidad de aseguramiento de los grandes riesgos sociales, lo que ha dado lugar a lo que Pierre Rosanvallon (1995) ha denominado *la nueva cuestión social*.

Estas dificultades de integración al trabajo asalariado o al autoempleo potencian, en palabras de Blandine Destremau y Pierre Salama (2002), procesos acumulativos de ruptura, marginalización y exclusión que incluyen elementos como: "reducción del consumo de bienes, que conduce a una dificultad de asumir sus deberes sociales y a preservar su imagen frente a los demás; dificultades de vivienda, pu-

diendo conducir a la relegación en barrios alejados o a la pérdida de domicilio y al alejamiento del círculo de amigos y conocidos; dificultades familiares, que desembocan en el aislamiento afectivo; reducción de la cobertura de los gastos de salud y de la capacidad de alimentarse, conducentes a una degradación de las condiciones de salud; interiorización de sentimientos de vergüenza e indignidad, que afectan la motivación y la determinación y puede conducir a estados depresivos; para algunos, al desarrollo de patologías somáticas o siquiátricas agravadas por malas condiciones de vida y el consumo de alcohol", conducentes a una dificultad acrecentada en el acceso a los derechos sociales, cuando existen. Estos fenómenos se conocen abundantemente en la realidad chilena contemporánea.

El proceso de exclusión aparece como una situación inicial de marginalidad heredada de generación en generación o como una espiral desencadenada por una ruptura, especialmente la pérdida de empleo sin alternativas presentes en un horizonte previsible, el quiebre familiar o el fracaso educacional juvenil. Si estas situaciones conducen a un desempleo de larga duración, se produce un efecto acumulativo que se agrava a lo largo del tiempo y hace más difícil la inserción o reinserción en el empleo y en la actividad social en general. La acción contra la exclusión es entonces uno de los desafíos mayores para las políticas públicas en las sociedades contemporáneas y también lo es en Chile.

El objetivo de este texto es discutir acerca de la metodología que permita determinar los universos potenciales de intervención mediante políticas públicas directas contra la pobreza y la exclusión, con énfasis en los programas de empleo social. Se seguirá la metodología Eurostat (1998). Este organismo oficial europeo estableció un grupo de trabajo para definir la noción de exclusión. Los factores determinantes de esta condición fueron clasificados según su importancia:

- los bajos ingresos, sobre la base de constatar que, aunque la exclusión social va más allá de la pobreza monetaria y que es causada por factores objetivos y subjetivos diversos, es en la situación de bajos ingresos en la que la exclusión social tiene consecuencias más graves y es más difícil de superar;
- la situación en el mercado de trabajo, constituyendo el empleo un elemento central del vínculo social en tanto permite el acceso a la protección social, provee una identidad y redes de contacto, además de ingresos, mientras el desempleo representa la carencia de todos estos elementos;
- indicadores de situación asociados a la condición anterior.

La metodología Eurostat supone que la variable independiente es siempre el grupo de bajos ingresos, identificado de manera relativa y analizado en términos de un cierto número de variables dependientes, sin incluir criterios subjetivos de autoasignación de una condición social dada, difíciles de determinar con significación estadística.

La pobreza monetaria absoluta

Cabe resaltar que la pobreza es una noción difícil de establecer con precisión. En su sentido más amplio alude a una situación de carencia de satisfacción de necesidades. ¿Qué parámetros permiten medir esa carencia? ¿Es propia de la condición humana más allá de tiempo y lugar o relativa a cada etapa en la historia de las sociedades? La pobreza presenta múltiples facetas y no podría resumirse en un indicador, por útil que pueda ser para evaluar las políticas públicas en la materia.

Una manera de abordar este tema ha sido realizar mediciones de la situación de pobreza monetaria, con familias y personas situadas sobre o bajo una línea divisoria que mide la capacidad de acceder a las necesidades consideradas vitales de los seres humanos. Estas se dimensionan a través de las condiciones mínimas de alimentación en calorías, aunque la nutrición humana sea sistémica, variada y compleja (Martner, 1988), definiéndose una canasta de alimentos que, consumidos en determinadas cantidades, cumplen en conjunto con ese requisito. Se sigue así la tradición abierta por B.S. Rowntree en la Inglaterra de 1901 y su investigación sobre la situación de nutrición de las familias de York, en la que calculó las necesidades medias, a partir de los trabajos de los nutricionistas norteamericanos de fines del siglo XIX, y evaluó las cantidades de alimento correspondientes y su precio.

Los métodos contemporáneos agregan al costo de la canasta de alimentación las sumas necesarias para adquirir vestimenta, calefacción y realizar diversos gastos del hogar, a partir de lo cual definen una "línea de pobreza" para una familia típica (Atkinson, 1981; De Brunhoff, 1976; Herpin y Verger, 1997). Así nació el método de asociar a cada cantidad específica de alimento que compone una canasta un precio, con lo que la suma de cantidades y precios determina un valor que se contrasta con el ingreso y que permite comparaciones intertemporales de acuerdo a la evolución de los precios de los bienes alimentarios de la canasta y la evolución de los ingresos. Las políticas sociales de numerosos países en desarrollo y también en EE.UU. se inspiran en este enfoque de umbral monetario.

Desde la *Social Security Administration* de Estados Unidos se desarrolló el método de medición de la pobreza a partir de una encuesta de gastos de los hogares de 1955. Orshansky (1965) encontró que una familia típica gastaba un tercio de su ingreso en consumo de alimentos. Buscó información sobre presupuestos de alimentación mínimos para

familias de diversos tamaños y multiplicó ese número por tres para estimar decenas de líneas de pobreza para estos diferentes tamaños de familias. Con cambios menores, las líneas de pobreza de Orshansky se adoptaron oficialmente en 1969 en EE.UU. y ha sido incrementada por la tasa de inflación desde entonces, aunque también se utiliza un dispositivo de encuestas periódicas para actualizar la estructura del consumo de los hogares. El costo de la ración alimentaria necesaria para un determinado tipo de familia se multiplica por el inverso del coeficiente presupuestario medio de la alimentación de su tipo para obtener el umbral de pobreza. Se definió 124 umbrales de pobreza en 1969, los que fueron reducidos a 48 en 1997.

Si este método supone arbitrar entre diversas definiciones posibles de mínimo alimentario, también supone arbitrar entre las llamadas escalas de equivalencia: no todos los miembros de una familia necesitan las mismas cantidades de calorías para alimentarse adecuadamente, con las situaciones polares del hombre adulto que realiza actividad física y el recién nacido que necesita menos alimentación, amén de las economías de escala en diversos otros servicios del hogar. La tradicional escala de Oxford (cada adulto adicional cuenta por 0,7 y cada niño por 0,5) es diferente de la francesa (cada adulto adicional cuenta por 0,5 y cada niño por 0,3) y así sucesivamente, con la consecuencia que con la primera en algunas mediciones las familias con niños representaban el 62% de las familias pobres y con la segunda solo el 45% (Hourriez y Olier, 1997).

A su vez, no existe un estándar relativamente aceptable para dar cuenta de las necesidades vitales sino en el caso de la alimentación, aunque los más pobres no tienen necesariamente acceso a los alimentos más baratos, especialmente si habitan las periferias urbanas. Para el resto de los bienes, es inevitable un enfoque aún más normativo, especialmente cuando con el tiempo la alimentación no representa sino una

proporción pequeña del presupuesto familiar de las personas con menos ingresos.

Si el múltiplo aplicado aumenta, también lo hace la línea de pobreza. La frontera de pobreza tiene entonces componentes de opción arbitraria y se define por un múltiplo de los ingresos necesarios para alimentarse, en el caso de Chile dos veces el costo del mínimo necesario para alimentarse, diferenciándose además los hogares urbanos y rurales, pues se supone que estos últimos realizan una mayor producción doméstica que atenúa la pobreza, y realizándose una imputación por arriendo en el caso de los hogares con vivienda propia.

El ingreso monetario no da cuenta precisa del nivel de vida de un hogar, pues ignora el patrimonio, la solidaridad familiar, la producción doméstica y la red relacional. Señalamos además que las encuestas de ingresos suelen subestimar las rentas de capital. A su vez, la sola consideración del ingreso anual no nos ilustra, en ausencia de datos de panel, sobre la duración de la pobreza y su carácter estructural o transitorio, ni determina la intensidad de la misma ni su desigualdad.

Sin embargo, el indicador de pobreza absoluta tiene el mérito de permitir comparaciones en el tiempo y el espacio. Aunque cabe mantener la cautela: a largo plazo tenderá el indicador de línea de pobreza a medir el incremento –o disminución– del ingreso nacional. Si adicionalmente se quiere medir la intensidad mayor o menor de disminución de la pobreza asociada a cada punto de crecimiento del ingreso nacional, se estará abordando una medición de tipo relativo de distribución del ingreso.

La pobreza relativa

Mientras una tasa de pobreza absoluta no depende sino del nivel de vida de los más desfavorecidos, una tasa de

pobreza relativa es un indicador de desigualdad concentrado en la parte inferior de la distribución: mientras más débil es el nivel de vida de los más desfavorecidos en relación al del resto de la población, la tasa de pobreza relativa será más elevada.

Un aumento homogéneo de los ingresos permitiría un retroceso de la pobreza absoluta, pero mantendría una estabilidad de la pobreza relativa. Si por ejemplo el nivel de vida de cada cual aumentara en un 1% al año, la tasa de pobreza relativa no se modificaría. Un crecimiento más fuerte (de 3% por ejemplo), pero más desigual (con bajos ingresos creciendo sólo al 2%), implicaría un retroceso más rápido que el primer caso de la pobreza absoluta pero un aumento de la pobreza relativa. En un país en crecimiento, la pobreza relativa disminuye siempre menos rápidamente (o aumenta más rápidamente en el caso de un crecimiento desigual) que la pobreza absoluta.

En EE.UU, país que mantiene el procedimiento de medición de la pobreza absoluta, un estudio de la National Academy of Sciences (1996) propuso una revisión de la metodología de medición de la pobreza para incorporar ajustes adicionales a la inflación, pero sin llegar a proponer que la medición se estableciera en proporción a los ingresos, y pasar así a una medición de la pobreza relativa, sino sólo incorporar a los ingresos no monetarios, lo que tampoco suscitó consenso.

Algunos enfoques intermedios plantean elaborar canastas de bienes que evolucionen en el tiempo. Diversos expertos, especialmente los que inspiran las mediciones de la Unión Europea, prefieren un enfoque de pobreza ya no absoluta sino relativa, calculando una frontera a partir de la distribución de los ingresos. Estas líneas de pobreza reposan en una concepción según la cual el pobre es aquel cuyo consumo cae bajo normas sociales y estándares de consumo que evolucionan en función del ingreso de la familia típica del

sector medio de la sociedad.

Con este enfoque, se fija la línea de pobreza relativa dividiendo por un coeficiente el nivel de vida mediano de la población, tal como lo hace la oficina estadística de la Unión Europea (Eurostat) para cada país miembro y para el continente europeo en su conjunto. Este coeficiente, para subrayar su carácter de convención, se muestra en el caso europeo en niveles de 40%, 50%, 60% y 70% del ingreso mediano y se ajusta en una escala de equivalencia para los cónyuges y adultos (0,5 unidades de equivalencia) y los niños miembros de cada familia (0,3 unidades de equivalencia). ¿Porqué no utilizar simplemente el ingreso promedio? Contrariamente a la mediana, la media está influida por el ingreso de los grupos de más altos ingresos: por ejemplo, si supusiéramos que el nivel de vida es estable en todas las capas de la población con excepción de los más ricos (en el que progresara), entonces el promedio aumentaría mientras la mediana permanecería constante. La medición de la pobreza fundada en la mediana compara la parte baja de la distribución de los ingresos en relación a la mitad de la distribución, mientras una medición fundada en el promedio compara la parte baja en relación a todo el resto de la distribución (es decir la suma de la parte media y la parte alta).

Si se admite que las normas de inserción social y de consumo están marcadas más bien por la situación de las capas medias de la sociedad más que por las de más altos ingresos, especialmente si estos se encuentran muy concentrados y alejados sustancialmente de los del resto de la población (como es evidentemente el caso de Chile y América Latina), entonces es preferible la opción de una proporción de la mediana para la determinación de la línea de pobreza relativa. Además, desde el punto de vista estadístico, la mediana es más robusta y más estable en el tiempo (Hourriez y Legris, 1997).

Cuadro 1

Media y mediana de ingresos mensuales por habitante, 2003

Corte Per Capita Total	2003			
	Mínimo	Media	Mediana	Máximo
Hasta 30% mediana	-	15.985	17.531	24.743
30% a 60% mediana	24.747	37.701	37.959	49.488
Hasta 60% mediana	-	32.095	33.834	49.488
60% al promedio	49.490	88.313	83.386	150.226
> promedio	150.250	391.144	249.239	40.747.816
Total	-	150.228	82.480	40.747.816

Fuente: a partir de Mideplan, encuesta CASEN 2003.

En el caso de Chile (ver el cuadro 1) la media o promedio de ingreso por habitante era de 150.228 pesos al mes en 2003, según la encuesta CASEN realizada por el Ministerio de Planificación. El monto de la media es sustancialmente más alto que la mediana del ingreso por habitante (82.480 pesos) dada la alta concentración del ingreso en los tramos altos (ver el cuadro 2). Se considera en dicha encuesta como ingreso el de carácter monetario, incluyendo las pensiones y los subsidios personales, así como una imputación monetaria del arriendo para los que tienen vivienda propia.

En nuestra clasificación hemos distinguido, según tramos referidos a la mediana en la parte baja y a la media en la parte alta de la distribución, cuatro grandes *Categorías de Ingreso por Habitante*:

- *muy bajos*, representando un 7% de la población y un 1% de los ingresos;
- *bajos*, que incluyen a los anteriores, con un 26% de la población y un 6% de los ingresos

totales;

- *medios*, con un 48% de la población y un 28% de los ingresos y finalmente
- *altos*, representando un 25% de la población y un 66% de los ingresos totales.

Cuadro2

Distribución del ingreso per capita, 1990-2003

Categoría de Ingresos Corte Per Capita Total	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003
<i>Muy bajos (7 %)</i> 30% mediana	0,8	0,6	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7
Bajos (26%) hasta 60% mediana	5,8	5,5	5,8	5,7	5,5	5,7	5,6
Medios (48%) entre 60% mediana y media	27,8	28,3	27,5	27,1	27,1	27,8	28,4
Altos (25%) superiores a la media	66,5	66,1	66,7	67,2	67,4	66,5	66,0
Total (100%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: a partir de encuestas CASEN.

Estimaciones de pobreza relativa para Chile

Para ilustrar una visión más compleja que la convencional de lo ocurrido desde 1990, hemos optado en este trabajo por considerar como referencia la línea de personas con ingresos por habitante por debajo del 60% de la mediana, coeficiente que se utiliza de manera normalizada en las mediciones europeas de exclusión social desde el Informe del Comité de Protección Social de 2001, según el mandato

del Consejo Europeo de Lisboa, manteniéndose las demás mencionadas como referencias en torno al umbral definido.

Considerando el 60% de la mediana y sin realizar ajustes por escala de equivalencia en el hogar, es decir construyendo una línea por debajo de la cual se sitúan las que hemos definido así como *personas de bajos ingresos*, un 26,4% de los habitantes de Chile estaba en 2003 en esta situación. La proporción era algo inferior a la de 1990 (27,5%) y a la de 1994 (27,4%). En cambio, los "pobres absolutos" eran en 2003 un 18,8% del total de la población, cifra sustancialmente inferior al 38,6% de 1990 y al 27,5% de 1994, en coincidencia con la trayectoria del crecimiento. En el caso de los "pobres relativos" se observa pocos progresos, en el de los *pobres absolutos* se constata sustanciales avances: el ingreso aumenta, la distribución del ingreso no mejora demasiado y por tanto la posición relativa de los peor situados en términos de ingresos no se modifica en el período reciente.

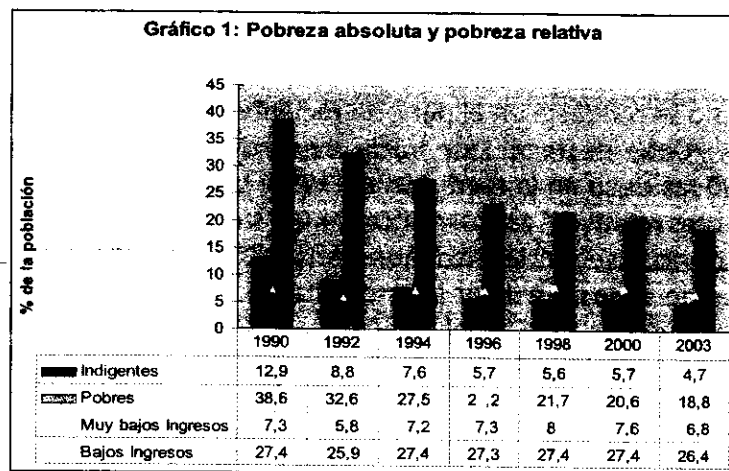
Cabe destacar que hacia mediados de la década de 1990 (es decir en la medición de 1994) la cifra resultante de "pobres relativos" así cuantificados era similar a la de "pobres absolutos" según la medición convencional, con la misma base de datos, es decir la encuesta de caracterización socioeconómica CASEN del Ministerio de Planificación.

Hemos definido también una *línea de personas de muy bajos ingresos* al considerar un límite de sólo 30% del ingreso mediano, es decir la mitad del coeficiente de 60% antes escogido. Se ha hecho un símil con el cálculo convencional de la indigencia (el valor de la línea de pobreza es el doble de aquella de indigencia, definida ésta como el costo de la canasta alimentaria). Debajo de esta *línea de muy bajos ingresos* se situaba en 2003 un 6,8% de la población, cifra algo inferior a la de 1990 (7,3%) y de 1994 (7,1%).

Por su parte, los *indigentes absolutos* eran en 2003 un 4,7% del total de la población, cifra inferior al 12,9% de 1990 y al 7,6% de 1994, también en coincidencia con la trayectoria

del crecimiento. Se constata asimismo que en 1994 las cifras de extrema pobreza absoluta y extrema pobreza relativa eran prácticamente las mismas, las que luego divergen en su evolución, como era esperable de acuerdo a la trayectoria del crecimiento.

El gráfico 1 reseña, como complemento de la medición de las convencionales líneas de pobreza e indigencia, la medición del porcentaje de personas situadas por debajo del 60% y el 30% de la mediana del ingreso por persona antes descrita. Ambas líneas han variado poco desde 1990, reflejando la persistencia de la distribución desigual del ingreso en un contexto de incremento sistemático del ingreso promedio.



Fuente: En base a Mideplan, Encuestas CASEN

En el cuadro 3 se reseña el número de personas bajo las líneas de ingresos bajos y muy bajos. La cifra absoluta de personas en esta situación ha aumentado, al no alterarse la distribución de los ingresos y aumentar la población. Si en 1990, siempre de acuerdo a las encuestas CASEN, poco más de tres y medio millones de personas disponían de ingresos per cápita equivalentes o inferiores a un 60% de la mediana,

en 2003 se encontraba poco más de cuatro millones de personas en esta situación. Por su parte, si en 1990 unas 936 mil personas disponían de ingresos per cápita equivalentes o inferiores a un 30% de la mediana, en 2003 se encontraba poco más de un millón de personas en la situación de disponer de muy bajos ingresos monetarios.

La exigencia es significativa para el objetivo de aliviar la situación de las personas de muy bajos ingresos, aunque desde 1998 se observa una leve disminución del número de personas en esta condición (y su proporción en la población total).

Cuadro 3

Personas con muy bajos y bajos ingresos, 1990-2003

Categoría de Ingresos	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003
Muy Bajos	936.282	774.647	980.785	1.027.273	1.165.364	1.139.038	1.054.223
Bajos	3.528.247	3.443.806	3.758.511	3.861.516	3.994.052	4.087.346	4.084.016
Población	12.852.423	13.288.523	13.723.469	14.157.766	14.556.797	14.933.553	15.479.746

Fuente: En base a Encuestas CASEN.

Estimaciones de exclusión social

Si un primer dimensionamiento de la exclusión social puede realizarse, como hemos hecho, por la posición relativa en la escala de ingresos, el cruce entre esta condición y la situación de empleo nos ofrecerá una aproximación más directa.

Cuadro 4 Situación del empleo por categoría de ingresos, 1990-2003

Año	Situación	Categorías de ingresos				
		Muy bajos	Bajos	Medios	Altos	TOTAL
1990	Ocupado	137.115	739.337	2.126.073	1.468.267	4.333.677
	Desocupado	75.583	180.126	172.890	44.506	397.522
	Inactivo	299.070	1.162.321	2.180.382	1.097.313	4.440.016
	% Empleo	26,8	35,5	47,5	56,3	47,3
	% Desempleo	35,5	19,6	7,5	2,9	8,4
2003	Ocupado	167.234	940.079	2.924.333	2.029.411	5.893.823
	Desocupado	118.030	292.638	282.052	69.967	644.657
	Inactivo	346.092	1.399.551	2.454.774	1.130.475	4.984.800
	% Empleo	26,5	35,7	51,7	62,8	51,1
	% Desempleo	41,4	23,7	8,8	3,3	9,9

Fuente: En base a Encuestas Casen.

La evidencia señala que entre 1990 y 2003 se constata un cierto incremento de la tasa de empleo global en el país, tasa que pasó de 47% a 51% de la población en edad de trabajar⁵². No obstante, para las categorías de muy bajos ingresos y de bajos ingresos ésta permaneció en 27% y 35% respectivamente, proporción considerablemente inferior a la de más altos ingresos, cuya tasa de empleo alcanzó un 63% en 2003 (ver el cuadro 4).

Se observa además un brusco salto de la desocupación a partir de 1998, de acuerdo a la serie de las encuestas CA-SEN, año en el que la economía entró en un ciclo recesivo. El deterioro es especialmente agudo para los segmentos de

⁵² La tasa de empleo es un indicador especialmente relevante, pues la tasa de desempleo está sujeta a indeterminaciones significativas. En efecto: ¿cual es el volumen de cesantes desalentados que ya no buscan trabajo por existir pocas opciones y dejan de ser considerados como integrantes de la fuerza de trabajo? Cabe tener presente que, de acuerdo a la OCDE, la tasa de empleo es de alrededor de 75% en países como Suiza, Dinamarca, Suecia, Países Bajos y Reino Unido, alrededor de un 70% en EE.UU., un 65% en Alemania, un 60% en Francia y España, un 50% en Polonia y un 45% en Turquía.

bajos ingresos y especialmente para los muy bajos ingresos aunque se constata un leve quiebre de tendencia en 2003 respecto de 2000.

Si consideramos la precariedad laboral como un componente de la exclusión social, cabe hacer notar el incremento experimentado por el número de trabajadores sin contrato laboral (de un 17% a un 22%) en el período 1990-2003, nuevamente con un quiebre de tendencia positivo entre 2000 y 2003, incremento fuertemente concentrado en los trabajadores de ingresos muy bajos y bajos, con tasas de 60% y 39% respectivamente, contra una media de 22%. La proporción de trabajadores que no cotiza en los sistemas de seguridad social contributiva y obligatoria es aún mayor, siendo este problema más agudo nuevamente en el segmento de trabajadores de bajos y muy bajos ingresos. No obstante, su incremento es menos pronunciado que en el caso de los trabajadores sin contrato, y se observa también un quiebre de tendencia entre 2000 y 2003.

La población incluida en las categorías de ingresos muy bajos y bajos han visto, sin embargo, mejorar su situación de vivienda y de saneamiento fruto de las fuertes inversiones y subsidios gubernamentales en el área de la infraestructura urbana. También han experimentado una mejoría en los promedios de escolaridad y en la cobertura de educación preescolar, la que permanece aún insuficiente.

Cuadro 5

Trabajadores Sin Contrato (%)

Categoría de Ingresos	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003
Muy bajos	35.9	31.9	45.0	50.8	57.4	60.9	59.9
Bajos	27.4	23.4	32.6	36.5	41.3	42.0	38.8
Medios	17.0	15.1	20.6	21.6	23.1	22.7	22.8
Altos	10.1	7.2	10.7	12.8	13.2	12.5	12.6
Total	16.7	14.3	19.6	21.8	23.3	23.3	22.4

Fuente: En base a Encuestas Casen.

Se puede identificar el universo de trabajadores desempleados y de bajos ingresos como aquel al que deben orientarse las políticas contra la exclusión basadas en sistemas directos e indirectos de acceso al empleo. El objetivo de política pública debe ser reducir, al margen de la dinámica del mercado de trabajo, la tasa de desempleo en el segmento de muy bajos ingresos (de 41,4% en 2003) y de bajos ingresos (de 23,7% en 2003), habida cuenta de una tasa promedio tres o dos veces inferior, según el caso (9,9% en 2003).

Cuadro 6

Trabajadores sin Cotizaciones Sociales (%)

	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003
Muy bajos	60,9	55,6	62,1	60,3	66,8	70,3	67,9
Bajos	46,1	45,6	48,2	47,3	50,7	53,4	49,1
Medios	33,9	37,3	35,3	35,0	35,9	37,3	36,7
Altos	26,5	31,3	28,1	29,7	30,2	28,9	28,8
Total	33,5	36,6	35,0	35,4	36,4	37,3	36,0

Fuente: En base a Encuestas Casen.

Cuadro 7

Situación de saneamiento de la vivienda
(% Regular, Menos que Regular y Deficitaria)

Categoría de Ingreso	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003
Muy bajos ingresos	55,7	56,6	51,4	56,2	47,3	41,9	38,0
Bajos Ingresos	48,4	48,4	44,8	46,3	39,5	34,4	29,8
Total	27,5	27,0	22,5	21,9	18,4	16,5	13,8

Fuente: En base a Encuestas Casen.

Cuadro 8

Promedio de años de escolaridad

Categoría de Ingresos	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003
Muy bajos	7,0	7,2	7,0	6,9	7,2	7,7	8,1
Bajos	7,3	7,5	7,3	7,5	7,6	8,1	8,3
Medios	8,4	8,5	8,6	8,9	9,1	9,3	9,6
Altos	11,4	11,2	11,6	11,9	12,3	12,2	12,6
Total	9,0	9,0	9,2	9,5	9,7	9,8	10,1

Fuente: En base a Encuestas Casen.

Cuadro 9

Cobertura Preescolar (%)

Categoría de ingresos	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003
Muy bajos	15,4	17,3	19,7	21,1	21,2	23,6	30,1
Bajos	16,3	19,1	20,9	22,3	24,2	25,9	30,5
Medios	20,8	23,9	26,1	30,1	30,8	32,1	35,1
Altos	31,3	40,5	42,5	45,0	41,9	47,2	44,3
Total	20,9	24,8	26,9	29,8	30,3	32,4	35,0

Fuente: En base a Encuestas Casen.

Esto significaba en 2003 un universo del orden de **293 mil desempleados de bajos ingresos**, de los cuales **126 mil eran mujeres**; un universo de jóvenes menores de 24 años de familias de bajos ingresos y que buscan y no encuentran trabajo que llama la atención por su importancia: algo más de **90 mil jóvenes**, de los cuales más de la mitad eran mujeres; un universo de poco más de cerca de **120 mil desempleados pertenecientes a familias de muy bajos ingresos** (menores a un 30% del ingreso mediano), de los cuales **45 mil eran mujeres**. El universo de jóvenes menores de 24 años de familias de muy bajos ingresos y que buscan y no encuentran trabajo es aquí también importante (**32 mil jóvenes**).

Cuadro 10

Desocupados con bajos y muy bajos ingresos, 2003

Edad	Hombres			Mujeres			Total		
	30%	Hasta 60%	TOTAL	30%	Hasta 60%	TOTAL	30%	Hasta 60%	TOTAL
15 a 24 años	16.017	44.485	103.583	15.894	45.934	105.945	31.911	90.419	209.528
25 a 44 años	39.006	81.317	152.216	20.520	63.074	147.838	59.526	144.391	300.054
45 a 59 años	15.417	32.090	61.102	7.630	15.638	49.691	23.047	47.728	110.793
60 a 64 años	2.237	5.535	11.456	211	1.208	3.433	2.448	6.743	14.889
65 Y Más	897	3.061	7.830	201	296	1.563	1.098	3.357	9.393
TOTAL	73.574	166.488	336.187	44.456	126.150	308.470	118.030	292.638	644.657

Fuente: En base a Midenplan, Encuesta CASEN.

Reorientar las políticas de empleo

Las políticas de empleo se diferencian en las de carácter pasivo y las de carácter activo (Teulon, 1996). Las *políticas pasivas de empleo* incluyen el seguro de cesantía, que alivia temporalmente y de modo decreciente la situación de ausencia de ingresos (en vigencia en Chile desde 2003, precedido con anterioridad por un sistema limitado de subsidio de cesantía), así como la disminución de la oferta de trabajo mediante períodos de capacitación y actividades educativas para completar estudios, como las que realiza el SENCE y el FOSIS, así como la disminución del tiempo legal máximo de trabajo (como la que redujo el tiempo máximo de trabajo semanal de 48 a 45 horas a partir de 2005).

Las *políticas activas de empleo* incluyen el *mix* de política fiscal, monetaria y cambiaria de apoyo a la demanda y de estímulo al consumo, la inversión y las exportaciones (política macroeconómica); el subsidio a la contratación y a la búsqueda de empleo privado, y todas las acciones que buscan disminuir el costo privado del empleo para incrementar su demanda (política microeconómica estructural), así como las *políticas activas de creación de empleo social* destinadas a viabilizar la satisfacción de necesidades sociales no cubiertas por el mercado, en ausencia de demanda solvente, ni por el sector público tradicional.

Cuadro 11

Programas de empleo con apoyo fiscal

Origen del financiamiento	2001	2002	2003	2004	2005 (p)
Inversión y dotaciones	29.715	37.798	35.978	39.151	58.381
Programas ley de presupuestos	10.000	12.300	25.721	24.047	67.204
Fondo de Contingencia	106.161	111.043	78.446	71.125	54.415
Total empleos	145.876	161.141	140.145	134.323	180.000
Empleo total (miles)	5.479	5.531	5.675	5.863	-
% del empleo total	2,7	2,9	2,5	2,3	-

Fuentes: Dipres e INE.

Al desencadenarse el deterioro de la coyuntura macroeconómica y del empleo en 1998, se produjo a partir de abril de 1999 un incremento importante de los programas públicos orientados preferentemente a absorber desempleo. Entre estos se cuentan los de carácter indirecto y los de carácter directo. Los programas de creación de empleo con apoyo fiscal han oscilado, cuando entran en plena vigencia en el tercer trimestre todos los programas, incluyendo los contraestacionales, entre 140 y 180 mil en el último quinquenio, con alrededor de la mitad de esa cifra como empleos anuales promedio.

Los programas de creación de empleo con apoyo fiscal que se vienen realizando en Chile no se pueden considerar en su totalidad específicamente como parte de políticas activas de empleo. Muchos de los programas contabilizados por la autoridad presupuestaria con ese carácter corresponden simplemente a la *creación de empleos públicos permanentes* para cumplir misiones de servicio público de carácter continuo, que tienen su propia lógica y justificación, y que

son variable explicada y no explicativa.

Los programas directos de creación de puestos de trabajo social representan una baja proporción, inferior a 20 mil unidades. En actividades de creación de empleo social están involucrados los programas de Servicios Sociales de la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza (incluidos monitores de reforzamiento pedagógico para escuelas de educación municipal) o el apoyo al microemprendimiento del Fondo de Solidaridad e Inversión Social, en una escala aún pequeña.

Los Programas de empleo indirectos están constituidos por el Programa de Reinserción laboral y Empleo (Fosis), con cobertura especial para participantes en el programa Chile Solidario, y el Programa de Bonificación a la Contratación de Mano de Obra (Sence), también con cobertura especial para Chile Solidario. El programa Proempleo-Sence 2005, por su parte, permitirá que 65 mil personas desempleadas puedan ser contratadas y capacitadas. Esto es, cerca de un 12% más que en 2004 cuando se generaron 57.635 empleos a través de este programa. Para ello se destinarán en 2005 unos \$15.730 millones de pesos, alrededor de dos mil más que en 2004.

En 2005 las postulaciones para contratar por Proempleo se abrieron el 1 de abril, antes que en oportunidades anteriores, y por un periodo más extenso, hasta octubre. Se pretende concentrar los recursos en su finalidad principal: la creación de nuevos empleos permanentes. Este año no se podrá recontratar personas ni tampoco contratar hijos ni cónyuges del dueño o representante legal de la firma; por ello, este subsidio no se entregará a empresas que ya hicieron uso del beneficio. El sistema consiste en que durante cuatro meses, el Gobierno financia hasta el equivalente al 40% de un ingreso mínimo mensual de la remuneración de cada nuevo trabajador contratado, aportando además \$50.000 del costo de capacitación del trabajador. Para poder ser contratados

los trabajadores deben inscribirse en la Oficina Municipal de Información Laboral (OMIL).

El programa Proempleo se realiza anualmente, desde 2001, para hacer frente a la cesantía en los meses en que habitualmente llega a sus niveles más altos. Desde su inicio ha permitido la contratación de 211 mil 598 personas, muchas de las cuales han seguido trabajando en las mismas empresas a las que se incorporaron por este sistema.

La interrogante que emerge frente a este mecanismo de subsidio a la contratación es la magnitud de su aporte a la creación de empleo frente a la hipótesis de la formalización (personas ya empleadas sin contrato de trabajo pasan a tener contrato de trabajo sin creación de empleo); la hipótesis del efecto de sustitución (personas ya empleadas con contrato de trabajo son despedidas para contratar desempleados, pero sin efecto neto de creación de empleo) y la hipótesis del efecto regalo (los nuevos empleados que activan el subsidio hubieran sido contratados de todas maneras). No existen estudios empíricos en la materia.

Chumacero y Paredes (2002) encontraron que los programas de subsidio a la contratación emplean a trabajadores relativamente más productivos que los programas de empleo directo y que están menos focalizados en los más necesitados y más vulnerables al desempleo⁵³. También encontraron que los programas directos incrementan el ingreso familiar de los participantes, aunque están asociados a mayor deserción escolar y mayor tasa de participación en el trabajo de jóvenes y personas de más edad, y que los programas de subsidio a la contratación están negativamente correlacionados con la tasa de desempleo del municipio y que las empresas no se

⁵³ Los programas de empleo directo desarrollados en el periodo reciente han sido el Programa de Mejoramiento Urbano (Subdere); el Programa de Fondo Social (Ministerio del Interior); el Programa de Inversión en la Comunidad (Ministerio del Trabajo) y el Programa de Emergencia del Empleo (CONAF).

focalizan, sino por el contrario, en seleccionar candidatos de las comunas con más alto desempleo.

Establecido el universo de la política de empleo contra la exclusión (290 mil desempleados con bajos ingresos y 120 mil con muy bajos ingresos), cabe un rol, aunque no exclusivo, a la política de inserción mediante el empleo social.

Definiremos el empleo social como las actividades realizadas en beneficio de la comunidad por personas de baja empleabilidad en actividades privadas o públicas tradicionales y públicamente financiadas, en su totalidad o en parte, bajo la modalidad de empleo directo o de microemprendimiento asociativo subvencionado. Este tipo de programas de empleo los entenderemos vinculados a la creciente emergencia en la economía moderna, junto a la economía mercantil y al sector público, de lo que se puede denominar la *economía relacional*. Esta interconecta en proporciones cada vez mayores bienes que incrementan el relacionamiento con los demás, y no sólo el consumo individual aislado, ya sea de tipo mercantil (prensa, telefonía, internet, artes y cultura, turismo, deporte) y no mercantiles, entendidas como "todas las ocasiones de relaciones gratuitas". La justificación económica más general de impulsar este tipo de economía es simple: la "eficacia del mercado depende del clima creado por la economía relacional, la que a su vez depende de los recursos creados por la economía de mercado" (Attali, 2004).

Esto supone desarrollar el *tercer sector de economía social*, distinto del sector público y del sector mercantil, con finalidades sociales y ecológicas, como respuesta a una sociedad atomizada por el individualismo y que rompe su tejido social. Su mecanismo principal de desarrollo es el subsidio, en ciertas condiciones, de empleos útiles a la comunidad (Lipietz, 2002). En efecto, la economía social se constituye con organizaciones sin fines de lucro que ofrecen servicios dirigidos a la comunidad y a la vez a cada uno en particular.

Una fiesta local supone que cada uno participe en ella, pero para que esto sea posible debe existir el marco de la fiesta común. Existen entonces formas de producción asociativas que responden a esta doble dimensión, que son a la vez mercantiles y a la vez subsidiadas, financiadas por el individuo y por subvenciones públicas.

El primer principio de la economía social señala que cada cual participa en ella no según su aporte de capital sino según su adhesión en tanto persona a esta actividad, adhesión que en este caso se ofrece a quienes carecen de oportunidades de empleo. El segundo principio establece que una parte al menos del producto de la empresa común no puede ser objeto de retrocesión a los asociados: la empresa se dota así poco a poco de un capital propio que permite su existencia autónoma. El tercer principio establece que el objeto de la asociación no es la ganancia de sus miembros, aunque les asegure un mayor bienestar al participar de una iniciativa común que rompe el aislamiento y un ingreso (salvo en el caso del voluntariado, muchas veces muy importante en este tipo de iniciativas), sino el proyecto social que desarrolla. La empresa asociativa puede tener un excedente, pero lo reinvierte en su finalidad social. Esta tercera regla, combinada con la segunda, hace específica a la economía social en el seno de la economía de mercado. Su carácter mercantil se manifiesta al vender bienes y servicios, a sus miembros como a no miembros. Lo que la distingue es que no actúa en función de maximizar la ganancia a obtener.

Cuadro 12

Programas de empleo con apoyo fiscal, 2005

Programas	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio
Programas directos	13.569	14.966	15.226	15.977	17.148	18.852
CONAF	1.582	1.586	1.771	1.902	1.902	2.303
Inversión en la comunidad	5.296	5.786	5.666	5.666	5.849	6.077
PMU	4.195	5.098	5.293	5.618	6.196	7.140
Fondo Social	2.496	2.496	2.496	2.791	3.201	3.332
Programas indirectos	-	-	-	4.000	19.502	27.281
Apresto Laboral (Chile Solidario) -	-	-	-	-	1.000	2.000
Bonificación a la contratación (ChS)	-	-	-	-	200	205
Fosis Desarrollo del empleo (ChS)	-	-	-	2.000	13.302	13.406
SENCE Bonificación a la contratación	-	-	-	2.000	5.000	11.670
Programas de inversión regulares	53.204	52.565	53.436	54.292	60.425	60.210
Cobertura Total	66.773	67.531	68.662	74.269	97.075	106.343

Fuente: Dipres.

Históricamente, la economía social se ha desarrollado como complemento del sector público o del sistema de seguridad social, o en competencia con otras empresas maximizadoras de utilidades. Hay en la sociedad un volumen importante de tareas que responden a necesidades de los particulares que ya no son tomadas a cargo por las familias (atomizadas por la vida moderna), que no son efectuadas ni por el sector público (porque serían muy onerosas para los contribuyentes) ni por el sector privado (por falta de rentabilidad). Estas actividades son las que, más allá de un servicio particular, producen un vínculo social: por ejemplo la apertura por trabajadores en inserción de un servicio de alimentación allí donde nadie quiere instalarlo, la puesta en práctica de un servicio de guardería de niños o de ayuda escolar, o misiones de utilidad ecológica.

Estos nuevos servicios ofrecen un gran potencial de creación de actividades, junto a un "efecto societal" positivo: más solidaridad, más seguridad, más educación, más salud, más calidad de vida en el barrio, creando empleos y a la vez mayor civilidad en la convivencia. Este efecto justifica que, en totalidad o en parte, la economía social sea liberada de su contribución fiscal obligatoria, como ya ocurre con las cooperativas. Y que se haga acreedora de subsidios permanentes, en consonancia con el beneficio social producido. Por ejemplo, una estructura que sólo contrata cesantes de larga duración y personas en dificultad dispensa una utilidad social evidente, difícil de cuantificar en toda su magnitud. En contraste, la cesantía representa un costo fiscal, en el caso de Chile asumido por el fondo redistributivo que prevé el nuevo sistema de seguro de cesantía, que se debe descontar del costo del subsidio de actividades que la reducirán.

La sociedad se encuentra de tal modo atomizada que las relaciones de civilidad y confianza se encuentran disminuidas en medio de una fuerte fractura social. En palabras de Lipietz: "es inútil volver atrás invocando una autoridad pater-

na que la cesantía ha destruido. Y es malsano apostar solo a la represión. Debemos entonces reconstruir la solidaridad y la utilidad social sobre bases voluntaristas". El tercer sector tiene aquí un rol esencial: cultivar el campo de los servicios comunitarios asociando "voluntarios-ciudadanos" y "permanentes-asalariados".

La economía social y comunitaria no debe ser concebida sólo como una economía de los pobres para los pobres. Esto engendra clientelismo y reproduce el estigma de la exclusión, en circunstancias que su objetivo esencial debe ser la reconstrucción de la comunidad para todos. Empezar por los más desfavorecidos no quiere decir encerrarlos en relaciones limitadas a ellos. En este contexto, los nuevos programas de empleo social se propone que sean asignados y evaluados, de acuerdo a los universos regionales y locales a atender, por "agencias regionales de fomento y empleo", dependientes del gobierno regional. Estas agencias debieran tener al menos una sede regional y actuar en estrecha coordinación con el SENCE (y por su vía con el gobierno nacional) y con el ámbito municipal. Debieran desarrollar planes de trabajo de acuerdo a las orientaciones de un Consejo Regional del Empleo de carácter consultivo, integrado por el sector público, representantes empresariales y de los trabajadores y representantes de organizaciones no gubernamentales y de la economía social.

Se propone que los programas sean gestionados por el nivel municipal, mediante la creación de *Centros de Empleo* que asocien al municipio con órganos nacionales y regionales relacionados con el empleo. Estos Centros deben en primer lugar proveer información sobre ofertas de empleo privadas y públicas y acerca de los programas de empleo social, en un esquema de uso de las nuevas tecnologías de la información del tipo de los *Infocentros*. En segundo lugar, deben prestar servicios de preparación de antecedentes laborales y de acceso a correo electrónico, así como realizar cursos periódicos

de búsqueda eficaz de empleo y de acceso a actividades de capacitación, foros de reclutamiento con los empleadores y cursos sobre creación de empresas. Estos *Centros de Empleo* deben estar abiertos a todos los públicos: desempleados, jóvenes recién egresados en búsqueda de un primer empleo, asalariados motivados por iniciar una actividad propia, incluso jubilados que buscan un complemento de actividad. Deben tener por objetivo esencial la puesta en relación de sus usuarios con los actores del mercado de trabajo⁵⁴.

Los Centros de Empleo deben tener a su cargo, en tercer lugar, los Programas de Empleo Social, desarrollados bajo la forma de contratación total o parcial de monitores, con aspirantes seleccionados por los mencionados centros, por entidades públicas y privadas locales de acuerdo a programas trimestrales y semestrales, o bien, de acuerdo a cada realidad local y regional, bajo la asignación mediante concurso de programas de subsidio temporal a microemprendimientos asociativos, como los que ya realiza el FOSIS.

El cuadro 13 resume las posibilidades de creación de empleo con apoyo fiscal en tres categorías principales: de servicio público, de emprendimiento y de carácter social, en función de necesidades sociales emergentes.

⁵⁴ Este tipo de entidades ha tenido un importante desarrollo en Gran Bretaña, bajo la denominación de *Job Centers*, y recientemente en Francia bajo la denominación de *Maisons de l'emploi*.

Cuadro 13

Generación de empleo en actividades de servicios sociales, 2006-2010

Programas	N° Empleos Adicionales	Costo Anual (*)US\$	Costo Anual 2 (**)US\$
Empleos de servicio público	55.300	304	153
Atención integral a la infancia	38.000	209	105
Apoyo a la discapacidad	17.300	95	48
Subsidio a emprendimientos	12.800		
Turismo social	9.800	-	-
Alfabetización digital	3.000	-	-
Empleos sociales	57.000	314	158
Promoción cultural	14.000	77	39
Convivencia segura	15.000	83	42
Tercera edad	16.000	88	44
Apoyo escolar	12.000	66	33

(*) Se considera una remuneración media de dos ingresos mínimos mensuales

(**) Se considera una remuneración de un ingreso mínimo mensual

En el primer caso, la atención a la infancia y a la discapacidad supone un servicio de carácter continuo y permanente realizado por personas con la debida formación profesional, contratadas bajo el régimen de servicio público en entidades existentes. En el segundo caso, es posible atender necesidades sociales en materia de servicios modernos como el turismo y la alfabetización digital y a la vez crear empleos en la modalidad de promoción de empresas de derecho privado o cooperativas. En el tercer caso, la creación de empleo social es la modalidad pertinente para la promoción cultural, la seguridad ciudadana, el apoyo a la tercera edad o la actividad escolar, por tratarse de activi-

dades de actividades más propicias a la transición de la exclusión a la inserción, especialmente en el caso de jóvenes y desempleados de larga duración, con formación inicial más simple y eventual perspectiva de desarrollo profesional futuro en otras actividades una vez realizada con éxito una primera etapa de reinserción laboral.

Referencias

- Atkinson, Anthony B., 1981.** La economía de la desigualdad, Editorial Crítica, Barcelona.
- Attali, Jacques, 2004.** *La voie humaine*, Fayard, Paris.
- Chumacero, Rómulo y Paredes, Ricardo, 2002.** "Does decentralization imply better targeting?: evaluating emergency employment programs in Chile", *Serie Documentos de Trabajo* n° 199, Departamento de Economía, Universidad de Chile, Santiago, <www.facea.udechile.cl>.
- Comité de Protección Social, 2001.** *Informe sobre los indicadores en el ámbito de la pobreza y la exclusión social*, Bruselas, octubre.
- De Brunhoff, Susanne, 1976.** *Etat et Capital. Recherches sur la politique économique*, Presses Universitaires de Grenoble.
- Destremau, Bertrand. y Salama, Pierre, 2002.** *Mesures et démesure de la pauvreté*, Presses Universitaires de France, Paris.
- Eurostat, 1998.** *Recommandations de la Task Force*, doc. EP/SEP/5/98.
- Fundación para la Superación de la Pobreza, 2006.** *Umbrals sociales 2006*, <www.fundacionpobreza.cl/umbralsociales2006>.
- Herpin, Nicolas y Verger, Daniel, 1997.** "La pauvreté une et multiple", *Economie et Statistique*, INSEE, n° 308-309-310.
- Hourriez Jean Michel y Olier, Lucile, 1997.** « Niveau de vie et taille du ménage: estimations d'une échelle d'équivalence », *Economie et Statistique*, INSEE, n° 308-309-310.
- Hourriez Jean Michel y Legris, Bernard., 1997.** « L'approche monétaire de la pauvreté : methodology et résultats », *Economie et Statistique*, INSEE, n° 308-309-

310.

Lipietz, Alain, 2003, *Refondre l'espérance*, La Découverte, Paris.

Martner, Gonzalo Daniel, 1988. *El Hambre en Chile*, UNRISD-GIA, Santiago.

Meade, James E., 1982. *La economía justa*, Ediciones Orbis, Barcelona.

National Academy of Sciences, 1996. *Measuring Poverty: a new approach*, Washington D.C.

Orchansky, M., 1965. "Counting the poor: another look at the poverty profile", *Social Security Bulletin*, vol.28, pp .3-29.

Rosanvallon, Pierre, 1995. *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*, Manantial, Buenos Aires.

Teulon, Francis, 1996. *Le chômage et les politiques de l'emploi*, Seuil, Paris.

Gerencia, Liderazgo y Gestión Ética en los Organismos Públicos

Juan T. Méndez

Profesor del Departamento de Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Santiago de Chile.

Correo Electrónico: juantitomendez@hotmail.com

Introducción

Existe gran coincidencia en señalar que los criterios básicos de una ética pública se originan en cuatro coordenadas centrales: la orientación hacia el servicio de los intereses colectivos, la función con responsabilidad social, el rol especializado y competente y la evitación de la corrupción (Rodríguez A., 1992). Desprendidas de un conjunto de valores más o menos compartidos¹, de ellas surgen una serie de principios operacionales mencionados y repetidos por las distintas administraciones de los países asociados a la OCDE, lo que ha llevado a algunos a postular la existencia de un cuerpo de valores "universales" para la administración del Estado. Un extenso listado de principios han sido abundante y reiteradamente señalados por las distintas administraciones². Otra cosa puede ser la significación que cada gobierno

¹ Justicia, honestidad, supeditación del interés personal al bien común, sobriedad, transparencia, modestia, laboriosidad, entre otros.

² Los más importantes de destacar son: promoción de derechos fundamentales; custodia y respeto de los intereses colectivos; representación de los intereses públicos; uso racional de los recursos públicos; imparcialidad; objetividad; lealtad hacia la institucionalidad administrativo-pública; méritos y capacidad para ingresar al servicio público y ascender en la carrera funcionaria; denuncia de la corrup-

o servicio confiere a tales principios y, con mucha más razón, si ellos son o no llevados a la práctica.

Con todo, en el contexto actual tales coordinadas y principios se insertan en el marco global del respeto a los derechos ciudadanos, bajo el cual el servicio público llega a asumir no sólo una nueva y muy diferente fisonomía sino que, principalmente, una nueva forma de hacer ejercicio de su rol.

En esta perspectiva, la administración del Estado está desafiada a abandonar la clásica posición "de poder"³ frente a los habitantes de una nación y asumirlos como ciudadanos de pleno derecho. Lo anterior está dando cuentas de un verdadero nuevo marco de referencia ético para la actividad pública.

Así, en el plano de las personas opera el cambio desde la "autoridad" del funcionario hacia el "servicio" en su acción y, en el plano organizacional, el cambio paradigmático desde una inmensa estructura que administra discrecionalmente recursos y beneficios, hacia un sistema de organizaciones que gestiona intereses y soluciones a problemas y necesidades sociales, orientando su acción preferentemente a los sectores más débiles de la sociedad.

Un camino propuesto consiste en la gestión de una ética sistémica al interior de las organizaciones del Estado, entendida como el ejercicio metódico de programas y acciones en los que se involucran todos los actores relevantes del servicio público (autoridades, jefaturas, mandos medios, ciudadanos demandantes, organizaciones asociadas), con el propósito de reorientar la actividad del Estado, con la guía de valores y principios que cautelen el bien común y los derechos ciudadanos.

ción. Igualmente, se asigna a la administración la obligación moral de propiciar la autorealización del funcionario.

³ Poder de escucha, de solución, de asignación de recursos, de distribución de "beneficios".

Condiciones de una ética sistémica

Nuestra tradición administrativa nos lleva frecuentemente a perder de vista que, por regla general y por tradición institucional, quienes dictan los patrones conductuales del desempeño funcionario se encuentran muy alejados de quienes deben ejecutarlos en la práctica concreta y cotidiana. Dicho alejamiento opera en términos del tiempo (reglamentaciones y normas antiguas), el espacio (distancia burocratizada entre autoridades y operadores), o de ambos.

Nos enfrentamos así a una primera condición que debe ser reflexionada, cual es la presencia de una clásica ética heterónoma, cuyos dictados emanan no sólo de un poder externo y alejado de quien debe ejecutarlos, sino que, además, están sometidos a una verdadera "cascada" de interpretaciones y reinterpretaciones – tantas como mandos medios intervengan –, que tienden a distorsionar su sentido, o a poner una brecha de significación entre los distintos actores.

Se podrá contraargumentar que la ley es única, clara y precisa. Sin embargo, frente a la abundante complejidad de situaciones con las que el servicio público debe lidiar día a día, no existe ley que pueda dar efectiva cobertura a todas las posibles manifestaciones del desempeño funcionario o que sea suficientemente significativa para cada uno de los integrantes de esta inmensa comunidad de empleados.

Nos encontramos así frente a un verdadero "divorcio" entre el *sentido* que quienes las dictaron dieron a las normas y la *significación práctica* que ellas representan para los miles de operadores, entre quienes su inobservancia sólo tiene sentido en tanto implica sanciones y suponiendo que tales sanciones sean aplicadas efectiva y eficazmente.

Un segundo gran problema radica en la tendencia casi "natural" de asignar responsabilidades éticas al desempeño de los demás, por sobre nuestro propio comportamiento.

Unidos la definición "ajena" de las normas con la ten-

dencia a atribuir responsabilidades a "los demás", la ausencia de identificación personal con los compromisos morales colectivos resulta ser la consecuencia obvia e inmediata. Ello produce una verdadera ceguera ética para la evaluación del trabajo propio, que puede conducir a una pérdida de su sentido, al obscurecimiento de sus fines, al olvido de las misiones institucionales, a la minusvaloración del destinatario (que es sujeto de derechos, no objeto de beneficios), al ejercicio ritualista del rol, generando en cada funcionario una baja en su motivación, frustración, desidia e infelicidad laboral.

El nuevo marco histórico que enfrenta el servicio público demanda - justamente -, una mayor capacidad de iniciativa y creatividad de parte de los ejecutores, lo que crea un campo nuevo en el cual el "criterio personal" es trascendental, tanto en la toma de decisiones y la administración de los recursos, como principalmente en la ejecución directa y cotidiana de las acciones de servicio.

Por esto, la concepción de una ética sistémica se interesa en generar acciones orientadas a formar funcionarios reflexivos y críticos, capaces de discernir y comprender las orientaciones valóricas que inspiran su rol y, asimismo, productores de iniciativas y de patrones conductuales erigidos a partir del marco ético público y de su expresión normativa. Dicha capacidad de reflexión individual y colectiva encuentran su eje articulador en cuatro dimensiones del desempeño funcionario: el **querer hacer** (los fines), el **deber hacer** (las normas), el **saber hacer** (las competencias) y el **poder hacer** (la factibilidad)⁴. Para ello se requiere creer más, querer más y confiar más en las personas.

⁴ Tales dimensiones son los cuatro elementos indispensables del comportamiento funcionario, conformando entre sí una totalidad dialéctica de mutua y múltiple reciprocidad y, a pesar de que situacionalmente sea sólo una de ellas la que más destaque, las demás aparecen ligeramente difuminadas, pero no desaparecen ni dejan de ejercer presencia, influencia o presión.

Construyendo una Ética Sistémica

Considerando la integralidad del comportamiento humano, como igualmente la complejidad de los organismos públicos, el propósito de una ética sistémica consiste en crear un sistema de intervenciones que sea todo lo amplio posible, de manera tal que pueda incorporar el máximo de variables relacionadas con el desempeño moral del funcionario y de la organización - y no sólo su bondad *espiritual* - y de sus posibilidades de quiebre. En este sentido, se trata de intervenir éticamente en las distintas áreas estratégicas de las organizaciones⁵.

Se trata de desmitificar la ética, de insertarla en la contingencia diaria y ponerla a la altura del hombre concreto, cotidiano, en relación con los demás, inserto en contextos organizacionales complejos, dinámicos e históricamente condicionados. Recordemos a este respecto que muchas personas continúan considerando la ética como una entidad ideal, instalada *sobre* los hombres y *sobre* las organizaciones, o externa, y ajena a ellos, hacia la cual deben orientar su comportamiento y desempeño.

Aquí partimos considerando "*lo ético*" como una variable más de lo organizacional y uno de los componentes centrales de su propia dinámica, que -al igual que todos los procesos organizacionales-, es elaborada (construida) y re-elaborada (deconstruida y reconstruida) por las propias personas en interacción social, cuantas veces sea necesario.

Por ello, cada oportunidad en que una organización decide intervenir en materia de ética y en la corrección del comportamiento funcionario, se debe tener en cuenta que las contravenciones en esta materia encierran distintos tipos de conductas. En un extremo encontramos el delito franco

⁵ Tales como el estilo de liderazgo, la estructura organizacional, el modelo de gestión, la política de personal, los sistemas de formación y capacitación, los métodos de trabajo, sistemas comunicacionales la cultura organizacional, etc.

o disfrazado. En el otro extremo, simples faltas o actos "indebidos". En ambos se trata del uso indebido de los cargos, las funciones y/o los recursos institucionales, con fines particulares de quien los emplea. En medio de estos extremos pueden operar actos más o menos visibles, más o menos importantes según los montos o de acuerdo a su cercanía con la legalidad o con las prácticas recomendadas. Sin embargo, hablan igualmente de quiebres morales. Así, la negligencia y desidia funcionaria también caen en el amplio campo de la inobservancia ética.

En el primer caso, será la ley y el sistema penal quienes deberán operar y su evaluación y sanciones tendrán – según se apliquen o no, correcta o incorrectamente – un efecto didáctico o ejemplarizador, directamente relacionado con el tipo de consecuencia con que estos procesos concluyan. Así, al tanto que la sanción proporcional y oportuna puede operar como disuasivo, la impunidad y permisividad pueden ser un acicate y un modelo de aprendizaje vicario para las personas éticamente más vulnerables.

En el segundo caso nos enfrentamos a un conjunto interminable de posibilidades de actos indebidos y moralmente reprobables, contrarios a las normas, directrices, principios o valores organizacionales, ante los cuales deberá ser la organización misma la que –interviniendo o no– enfrente y genere consecuencias. Tales posibilidades tienden a ser más cotidianas, más domésticas y, por su simpleza, menos visibles.

Estas prácticas, más que formas de "gran corrupción", nos hablan de una "variada corruptela" y que, desde nuestra perspectiva, también interesa enfrentar, por cuanto debido a su cotidianeidad y mayor simplicidad frente a aquellos actos francamente delictuales, representan un enorme potencial de contaminación en la convivencia informal de las organizaciones, que se esconde muchas veces detrás de la ignorancia, la falta de reflexión, el mal funcionamiento y el

desorden, las debilidades humanas domésticas de las personas y la complicidad de un mal enfocado sentido de lealtad y camaradería.

En un nivel más cotidiano y no necesariamente contradictor de lo normativo, encontramos los aspectos cualitativos de la conducta funcionaria, en cuanto a la diligencia, voluntad, oportunidad y calidad con que se debe imprimir la gestión pública.

En este sentido, la atención deficiente, poco oportuna y poco diligente, que habla de falta de dedicación, compromiso y voluntad, es también una forma de contravención moral, que atenta contra los derechos básicos del ciudadano respecto de lo que debería recibir de parte del Estado, con lo cual se minimiza y empobrece su gestión y su rol. Así, el *poder de escucha, de atención y /o de solución* que detenta el funcionario, es un derecho que el ciudadano puede impetrar y exigir.

Encontramos así que la preocupación ética dentro del servicio debe considerar tanto los actos corruptos y vulnerabilidades organizacionales en materia de moralidad pública, cuanto que la calidad de la atención al ciudadano.

A este respecto, la intervención sistémica en materias éticas debe ser bastante más que el mero control de la conducta funcionaria y, eventualmente, su corrección. Estos procedimientos se refieren a intervenciones sobre las consecuencias de comportamientos ya dañados y que requieren modificación y, por lo mismo, son tan sólo una parte de tratamientos más profundos y metódicos. Más que la corrección de los "malos" comportamientos, la base principal de una ética sistémica siempre se orientará hacia la promoción de las "buenas" conductas, a través de la búsqueda e incentivo de la integridad de la persona y de los grupos. Ello implica la definición previa y reflexionada de cuál será el ethos organizacional y cual la conducta funcionaria deseada. De allí emanarán – de manera socializada y socializadora –, las

pautas conductuales que orientarán a las personas en su desempeño laboral.

Esto significa que, conocido el marco valórico general en el cual se señala los "mínimos deseables", se trata de construir comunitariamente una ética organizacional operacionalizada en y para la acción concreta y cotidiana, de la cual la persona sea también gestora, y no sólo observante.

Ello nos lleva directamente a los temas de la educación y formación, respecto a lo cual surge la clásica pregunta acerca de si es o no posible "enseñar" la ética, sin que ello signifique un aplastamiento normativista enajenante. La sobrevaloración del sistema formal de normas hace del funcionario un excelente "cumplidor" mientras está en presencia del controlador, o cuando su temor a la sanción es superior al atractivo de lo prohibido. Sin embargo, en ausencia de controles o con escaso temor ante sanciones (que no siempre llegan), se hace débil o vulnerable ante los incentivos "perversos".

Una segunda pregunta se refiere a si el comportamiento moralmente correcto es consecuencia de la "enseñanza" de la ética o si es consecuencia de un ambiente éticamente organizado. La segunda pregunta es ¿en qué es preferible invertir, en enseñar la ética o en crear ambientes éticos? Quizás lo más apropiado sea una complementariedad de ambos elementos y, de esta forma, incorporar la educación de los funcionarios en programas de intervención éticas más integrales y sistémicas. Es lo que proponemos.

Elementos de una Ética Sistémica

La propuesta de una ética sistémica es una tarea de gran envergadura que en su fundamento inicial deberá considerar, a lo menos, los siguientes aspectos:

- El sistema de propósitos-objetivos-metas que

se desprenden de la misión institucional, que representa su razón de ser, explicitando y socializando a través de su análisis los principios y valores que lo fundamentan.

- Las exigencias sociales a las que está expuesta la organización y, a partir de ello, las formas de evaluación de la gestión y de la calidad de los servicios que presta.
- El marco normativo-legal que regula las relaciones intra y extraorganizacionales y que vienen a representar la expresión "pedagógica" de sus principios y valores.
- El marco interactivo y comunicacional en el que acontecen las relaciones entre los distintos actores sociales relacionados con la organización particular.
- Los procesos socializadores y los rasgos culturales, propios de la organización, en donde se producen, explican y operacionalizan normativas, principios y prácticas propias y particulares de la organización misma (en donde encontramos igualmente, los aspectos informales traducidos en fortalezas y vulnerabilidades morales "colectivas" ⁶)
- El estilo de gestión y de dirección que caracteriza a la organización.
- Las condiciones laborales en que la gestión se desarrolla.
- Los grados de satisfacción-insatisfacción de los

⁶ Recordemos que, si bien el sujeto del acto moral es siempre la persona individual, "lo moral" siempre se refiere a una dimensión colectiva, tanto por su origen comunitario, cuanto que por su expresión interaccional y por las consecuencias que tales actos individuales pueden provocar en los demás. De esta manera, merced a la mayor o menor adhesión a patrones éticamente reprobables dentro de un colectivo, nos permite la licencia de hablar de "organizaciones" más o menos vulnerables, o más o menos corruptas.

actores involucrados en la gestión y los servicios producidos (ciudadanos, funcionarios, mandos, agentes externos).

Las instituciones públicas no son una organización cualquiera. Son, en verdad, organizaciones creadas para servir a la ciudadanía y dar solución a las necesidades sociales, por lo que se constituyen en grandes espacios de interacción social y, más aún, de interacción entre los ciudadanos y el Estado. Ello implica que su legitimación será el producto no sólo de los logros que alcance, sino también de la forma y el trato a través de los cuales los alcanza.

Empleando el lenguaje de Adela Cortina (2000), las organizaciones del servicio público son verdaderos "espacios éticos", capaces de responder – o no –, ante las necesidades de la gente y, por ello, objetos de evaluación pública y de autoevaluación. Esta misma idea de la organización pública como un espacio ético, originada en los fundamentos básicos de la noción de servicio al ciudadano, es la que refuerza la incorporación de "lo ético" como elemento que permea toda la estructura y todos los procesos organizacionales.

La principal característica de esta ética organizacional consiste en la existencia de un marco de valores, principios y normas conductuales compartido, explicitado, oportunamente socializado e, idealmente, autogenerado en la reflexión y el discernimiento colectivo, que sostiene a la organización misma, en términos de su misión, su rol, su responsabilidad y desempeño. Sobre esta base acontecerá la socialización de sus funcionarios (mandos superiores, medios y subalternos) y de los ciudadanos que demanden sus servicios o que interactúen con ella.

Planteada así, una ética sistémica es mucho más que un decálogo de instrucciones y se transforma en un verdadero proceso de construcción y reconstrucción basado en la

gestión de los directivos y la participación de los funcionarios y del público beneficiario.

Por otra parte, desde el punto de vista del funcionario, la consideración ética de la organización cobra valor adicional, pensando en que los espacios laborales también se relacionan con su mayor o menor desarrollo, satisfacción y realización personal. Con ello queremos significar que la construcción de una ética sistémica debe considerar la respuesta y servicio orientados hacia el ciudadano, como asimismo, la motivación, el respaldo y la seguridad de los trabajadores.

Así, siguiendo a Cortina (2000), las organizaciones son *"espacio para la justicia; una institución donde el comportamiento de los miembros no es arbitrario sino que está sometido a reglas de cooperación, que hacen posible la autorealización personal en un clima de respeto mutuo donde se hallan delimitadas las responsabilidades que se comparten, porque establecen un sistema de división y reparto de derechos y deberes, de beneficios y patrimonios, de responsabilidades y poderes, de ventajas y desventajas, de plusvalías y gravámenes"*.

Esta construcción de ética sistémica, que implica análisis y reflexión de normas; evaluación de principios y prácticas; discernimiento, consensos y aceptación de regulaciones, interpretaciones, valoraciones y acuerdos de comportamiento, supone la construcción de un **referente común socializado** que, orientado hacia la función de servicio público, posibilite asimismo el ejercicio de derechos y deberes funcionarios y favorezca el crecimiento, desarrollo y autorrealización de las personas a través de su trabajo.

Entre lo personal y lo colectivo

Un poderoso elemento que la construcción ética debe tener en cuenta es que en los espacios laborales – más que en cualquier otro lugar –, los referentes comunes están fuer-

temente mediatizados por los naturales intereses y objetivos individuales. En rigor, el trabajador busca a través de su actividad laboral los medios para satisfacer sus propias necesidades y objetivos particulares, los cuales no siempre o no *necesariamente*, coincidirán con los objetivos organizacionales. Por lo tanto, la asunción o aceptación de los referentes comunes *como si fueran propios*, implica una suerte de sacrificio "requerido" o impuesto, de una parte significativa de la intencionalidad y voluntad individual del funcionario, en favor de lo colectivo.

Para regirse, entonces, por criterios organizacionales, las personas deben estar dispuestos - con la voluntad y la posición disponibles -, a compartir tales exigencias comunes a través de esta integración de "*lo personal*" y "*lo institucional*". Lo *personal* está en condiciones de corregir lo *institucional* a través de la introducción de la *perspectiva de la persona* como complemento necesario de la *perspectiva de la institución*, lo que supone: detectar, denunciar y corregir las posibles desmesuras de la institución; desenmascarar las pretensiones indiscriminadas; modificar la rutinización y anquilosamiento de las relaciones humanas; introducir espacios para la comunicación informal.

Por otra parte, la introducción del referente *normativo institucional* como complemento necesario a la perspectiva de la persona, supondrá detectar, denunciar y corregir la intermitencia, la inconstancia y la variabilidad de las relaciones humanas; establecer las garantías para que cada persona pueda desarrollar eficazmente sus tareas; asignar el lugar y las funciones de cada persona según sus capacidades y disponibilidades; adecuar espacios y tiempos de trabajo y evaluar la autoestima y la autorrealización personal.

Diagnóstico de Vulnerabilidades y Virtudes Organizacionales⁷

⁷ La metodología de gestión ética - cuyo materia escapa a los propósitos del presente artículo -, consiste en la organización de seis tipos de acciones: a) estudio e investigación; b) diagnóstico; c) discernimiento y reflexión; d) intervención; e)

Ante todo se trata de conocer las realidades concretas sobre las que se propone intervenir, las cuales, a pesar de ser "nuestras", no siempre son del todo conocidas o cuyo conocimiento no necesariamente es del todo compartido.

La organización tiene características objetivas -independientemente de quien la observa-, pero el conocimiento acerca de ella es siempre subjetivo en razón de quien la observa. Tenemos así que una misma realidad puede dar origen a tantas percepciones-interpretaciones como sujetos la observen, como si cada una de ellas fuera una *pequeña realidad*. Sin embargo, para convivir en esta realidad común y para transformarla es necesario el ejercicio de la reflexión colectiva, cuya función es la construcción un conocimiento comunitario intersubjetivo. Se trata de la búsqueda de conclusiones comunes, a partir de los conocimientos, interpretaciones y nociones personales.

En materia moral, esta búsqueda de conclusiones comunes es todavía más importante, en tanto ellas se orientan directamente a la acción práctica. Tratándose de organizaciones públicas se destaca aún más el rol de quienes las dirigen ya que dependiendo del estilo de dirección, de su voluntad de intervenir o no y, especialmente, de su conducta personal, podrá guiar o al menos permitir que los integrantes de la organización puedan hacer este ejercicio de reflexión y búsqueda.

Es importante que todo inicio de búsqueda y reflexión parta de la base sólida de una percepción e interpretación común acerca de lo que la organización es y hace, y de lo que las personas son y hacen en relación con su organización. De igual forma, esta base inicial debe tener en cuenta las propias apreciaciones y valoraciones individuales de cada persona. Ello, porque desde sus inicios cada persona es portadora tanto del marco normativo y valórico propio de la organización, al igual que porta sus propias *intuiciones morales*.

evaluación; y, f) seguimiento.

Las clásicas preguntas de ¿qué somos cómo organización?⁸, ¿qué hacemos?, ¿que se espera de nosotros?, ¿qué promesa queremos ser para los demás?, ¿cuáles son nuestros proyectos comunes? surgen tanto de los marcos generales que definen la visión y misión organizacionales, ya establecidas en la formalidad, sino también – y quizás, principalmente- de las percepciones y voluntades de sus integrantes. Por lo tanto, la **pregunta ética** frente a un problema, un dilema, una decisión o una definición, debe dar paso a la **reflexión colectiva**, para lo cual el método de discernimiento, empleado en trabajos grupales y talleres, debe dar origen a una **respuesta ética** y, finalmente, a una **acción consecuente** y comprometida. Las instancias mencionadas no son –como pudiera parecer- fases diferenciadas, sino momentos caracterizados por una tarea y un producto, pero que sin embargo se influyen recíprocamente en un proceso de incesante enriquecimiento.

Así, al tanto que la **pregunta ética** estructura una tarea y un desafío a la **reflexión**, ésta se transforma en una re-composición y mejor definición de la pregunta propiamente tal, en un proceso dialéctico, a través de cual ambas se desarrollan mutuamente. De la misma forma, la **respuesta ética** – relacionada con la intencionalidad del *hacer* -, recibe su propia tarea y desafío implícitos en la **reflexión**.

Finalmente, transformada dicha respuesta en acción – propósito de todo el proceso - encuentra en la práctica concreta el más poderoso resultado retroalimentador de todo el proceso anterior, que debe ser utilizado inteligentemente para aprender de él.

Seguidamente, las reflexiones iniciales deben incorporar la revisión de los problemas reales de la organización, se-

⁸ Antes de iniciar las discusiones debe tenerse en cuenta y reflexionar en torno de la **orientación fundacional** de la organización, es decir, la orientación valórica que inspira al servicio, que es bastante más que la definición de su misión, que tiende a rutinizarse y a transformar en slogans lo que debe ser materia de permanente reflexión.

gún lo percibido por los distintos actores sociales, tratando de dar respuestas a ciertas preguntas, tales como:

- ¿Cuáles son las áreas o zonas más vulnerables?
- ¿Cuáles son los principales problema que en materia ética, enfrenta la organización? ¿a qué puestos afecta? (diagnóstico reactivo), o ¿cuáles son los problemas que en función de nuestras tareas podrían surgir? ¿a qué puestos podría afectar? (diagnóstico proactivo).
- ¿Cuáles son las magnitudes que presentan tales problemas?
- ¿Cuáles son sus causas?⁹, ¿cuáles son sus consecuencias?¹⁰
- ¿Cuáles son los riesgos y costos de intervenir, o de no intervenir?
- ¿Con qué recursos se cuenta – efectivamente – para intervenir?
- ¿Cuáles son las posibilidades objetivas de intervenir exitosamente?

De igual forma, es de suma importancia que la autoridad oriente la reflexión y análisis de los funcionarios – de manera independiente-, respecto de la detección de las **vulnerabilidades y debilidades** que la organización presenta (la oficina, departamento, unidad). Ello puede llevar directa-

⁹ Señalemos que tratándose de identificación de “causas”, éstas son más bien **constelaciones de factores causales** ligados entre sí de manera tal que la pesquisa de relaciones *monocausales*, no sólo es impracticable, sino además ilógica. No obstante, podemos tratar de identificar los factores causales **cercanos o lejanos, directos o indirectos, principales y secundarios**.

¹⁰ Asimismo, los problemas morales prácticos pueden producir múltiples consecuencias, tanto en relación con las personas, la organización, como la sociedad en su conjunto. No se trata de consecuencias *únicas*, sino múltiples y variadas. Por ello, operacionalmente conviene proyectar eventuales consecuencias de *corto, mediano o largo plazo*, respecto a funcionarios, otros actores y la institución.

mente a que los funcionarios, quienes conocen en propiedad la realidad organizacional, logren *apropiarse* del diagnóstico colectivo y posicionarse activamente en la acción de intervención. Se requiere que los distintos grupos trabajen con autonomía, confianza y respaldo, recordando que se necesita ser valiente para "decir las verdades", pero que se necesita serlo mucho más para "escucharlas".

La discusión de los "grandes temas éticos" de una organización consiste en la reflexión comunitaria sobre los temas o problemas **cotidianos**, en donde todos tienen "algo que decir". Son los funcionarios mismos quienes conocen mejor que nadie cuáles son tales problemas y dilemas éticos cotidianos. Son ellos mismos quienes con mayor autoridad práctica sabrán como enfrentarlos.

Liderazgo y gestión ética

En gran medida, el comportamiento de los empleados y funcionarios depende del modelo gerencial que observe, más que de las charlas, conferencias o instrucciones que reciba. Asimismo, la socialización formal depende del comportamiento ejemplar de los mandos superiores. La conducta de quienes dirigen es el espejo en que se miran los subalternos. Por lo tanto, aún a riesgo de ser obvios en nuestras apreciaciones, señalemos que se trata, en primer lugar, de enseñar con el ejemplo.

Sin embargo, la sola conducta éticamente apropiada no garantiza su réplica en los niveles medios y operativos de la organización. Aún siendo uno de los principales mecanismos de socialización, resulta insuficiente si no se incorpora la voluntad efectiva de intervención ética en la estructura y funcionamiento global de la organización, es decir, en el despliegue de una ética sistémica. Se trata de una sincera y sólida voluntad política orientada a "hacer mejor las cosas"

Siendo los espacios laborales también *espacios éticos*

de interacción social, es imprescindible el desarrollo de liderazgos verdaderamente éticos, no sólo en el comportamiento individual, sino también en la gestión que las autoridades y jefaturas generen al interior de la organización.¹¹ Desde este punto de vista, el liderazgo en las organizaciones es también un liderazgo moral. En él no sólo se identifica la orientación ética de la organización y del líder, sino también los patrones morales y conductuales de los funcionarios, y de su desempeño. Por ello, la orientación moral de quien dirige no se reduce sólo al estudio de su carácter, es decir, un estudio de su posible integridad y deseables virtudes personales. También interesan los modos de actuar que incluyen ese "carácter" y que se realizan en una serie de actitudes y comportamientos que orientan y conforman las actividades propias y las de aquellos a quienes dirige. Esto porque a partir de tales actitudes se generará modos de hacer las cosas, estilos de interacción social y de dirección, y una cultura intraorganizacional en la que se desarrollarán determinados comportamientos – idealmente valiosos y éticos –, tanto para la organización misma, cuanto que para las personas a quienes presta servicio y atención.

El gerente público y los líderes se convierten así en el factor decisivo para que la institución – en donde las personas conviven durante el tercio más útil de su día y de su vida laboral –, se convierta en un verdadero "*espacio ético*", en el que colaboran y comparten su tiempo y su trabajo, proponiéndose metas comunes y generando una *estructura valórica esencial* propia y diferenciada que les otorgue una identidad organizacional. Para ello se hace necesario:

- Reconocer y hacer reconocer esta estructura valórica propia y dinamizarla colectivamente,

¹¹ La gestión ética organizacional debe utilizar todos los métodos disponibles y factibles que establezcan, a lo menos, los siguientes mecanismos: a) de definición y operacionalización de los marcos éticos globales; b) de definición marcos éticos micro-organizacionales; c) de instauración operacional; d) de socialización; e) de evaluación y control; y, f) de retroalimentación y redefinición.

como espacio para el respeto mutuo, la cooperación y la responsabilidad.

- Ejercer un liderazgo integral que, además de hacer una buena administración y gestión, sea capaz de mantener permanentes y claros canales de comunicación con los distintos actores del sistema (jefes, subordinados, beneficiarios, usuarios, etc.)
- Ejercer un rol de líder responsable, que no sólo es experto y bien calificado, sino que, además asume la responsabilidad por las consecuencias de todas y cada una de sus decisiones.

La institución pública no es un grupo humano cualquiera. Se trata de un grupo humano laboral cuyo rol principal consiste en responder a los mandatos y necesidades de la ciudadanía. Su legitimidad dependerá entonces de cuánto sea capaz de responder, en el marco de los valores éticos compartidos por quienes se relacionan con ella, desde las más importantes autoridades, los directivos y funcionarios, hasta los ciudadanos comunes y corrientes y la sociedad en su conjunto.

Así, la responsabilidad y la eficacia organizacional están en la preocupación permanente de generar una institución capaz de aprender de su propia praxis, tanto para alcanzar mayores niveles de eficiencia y calidad, cuanto que en el perfeccionamiento cotidiano de su vocación de servicio público.

Esta es la razón por la que las autoridades y jefaturas deben considerar la organización no como un mandato dado por tradición y rutina, sino como un proyecto en desarrollo, que se renueva permanentemente y que promueve el mejoramiento del servicio público y las condiciones de trabajo para los funcionarios. Por esto, además de sus competencias y calificaciones, deben disponer de una verdadera vocación

directiva, capaz de integrar las motivaciones personales de los funcionarios y los objetivos institucionales, con capacidad comunicacional que les permita no sólo informar con transparencia sino que, además, generar espacios para el diálogo y el intercambio de expectativas y necesidades. Se trata de asumir a los trabajadores como personas, como un fin en si mismo, más que como "recursos" o medios. En este sentido, en el plano motivacional deben cruzar la barrera de la sanción y del control para centrarse en la búsqueda de convergencias de objetivos personales-institucionales y en la promoción de los funcionarios.

Para lograr estos propósitos las autoridades y jefaturas enfrentan el desafío de descubrir, reconocer y potenciar las capacidades de las personas, procurando su empoderamiento. Para ello, deberán clarificar los aspectos normativos y los valores compartidos, en la búsqueda de la cooperación responsable, cuyo camino indispensable consiste en sustituir la clásica ética de la duda por una nueva ética de la confianza.

En lo que se refiere a la asignación de tareas y responsabilidades y empleando nuevamente conceptos de Cortina (2000), quienes dirigen los organismos públicos deben ser verdaderos *descubridores de talentos* directivos y laborales, además de ser grandes incentivadores de capacidades respecto a quienes le rodean. Para ello requieren de una especial capacidad para conocer e identificar no sólo a quienes exhiben especiales competencias, sino que, además, están dotados de una estructura valórica apropiada a las demandas de la organización.

Finalmente, digamos que el liderazgo gerencial público no es sólo cuestión de sistemas de trabajo y técnicas motivacionales, sino principalmente un rol complejo basado en la confianza, el respeto, la comprensión y capacidad de escucha, además de una profunda convicción social orientada hacia la ciudadanía, particularmente hacia los más desposeídos y excluidos de la sociedad.