



UNIVERSIDAD  
TECNOLÓGICA  
METROPOLITANA  
*del Estado de Chile*

I.S.S.N. : 0719-3688  
Vol. 5 / N°2  
segundo semestre 2017

# REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

PROGRAMA DE ESTUDIO  
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Visita nuestro sitio web





UNIVERSIDAD  
TECNOLÓGICA  
METROPOLITANA  
*del Estado de Chile*

I.S.S.N. : 0719-3653  
Vol. 5 / N°2  
Segundo semestre 2017

# REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

PROGRAMA DE ESTUDIO  
DE POLÍTICAS PÚBLICAS



EDICIONES UNIVERSIDAD  
TECNOLÓGICA METROPOLITANA

© UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA  
METROPOLITANA  
Facultad de Administración y Economía – UTEM  
Programa de Estudio de Políticas Públicas  
Revista de Estudios Políticos y Estratégicos

Versión impresa: ISSN 0719-3653  
Versión en línea: ISSN 0719-3688  
Volumen 5, N°2, segundo semestre 2017

## COMITÉ EDITORIAL

**Director:** Dr. Leonardo Gatica V.  
Revista de Estudios Políticos y Estratégicos  
Programa de Estudio de Políticas Públicas  
Universidad Tecnológica Metropolitana  
Dr. Hernán Alessandri N°722, Providencia, San-  
tiago.

**Editora:** Mg. Paola Aceituno O.  
Correo electrónico: paola.aceituno@utem.cl

### Comite Editorial:

- Dr. Roberto Contreras M.  
Facultad de Administración y Economía  
Universidad Tecnológica Metropolitana, Chile
- Dr. Carlos Gutiérrez-Hita  
Universidad Miguel Hernández, España
- Dr. Hugo Inostroza S.  
Miembro Honorario, Fundador, Chile
- Dr. Arturo Vallejos R.  
Universidad de la Frontera, Chile
- Dr. Christopher Martínez N.  
Departamento de Sociología y Ciencia Política  
Universidad Católica de Temuco, Chile
- Mg. Juan Pablo Romero R.  
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales  
Universidad Autónoma de México
- Dra.(c) Violeta Montero B.  
Departamento de Administración Pública y  
Ciencia Política  
Universidad de Concepción, Chile
- Mg. Paz Milet G.  
Instituto de Estudios Internacionales

Universidad de Chile  
• Dr. Daniel Cravacuore L.  
Institute for Public Management and Communi-  
ty Service – Florida International University, USA  
Unidad de Gobiernos Locales – Universidad  
Nacional de Quilmes, Argentina  
• Dr. Francisco Mojica S.  
Universidad de Externado, Colombia.

### Comité Asesor Científico:

- Mariela Ferrada  
Universidad Tecnológica Metropolitana, Chile
- Guillermo Toro  
Universidad Tecnológica Metropolitana, Chile

### COMITÉ TÉCNICO:

#### Coordinación editorial

- Nicole Fuentes  
Ediciones UTEM

#### Corrección de estilos

- Gonzalo López
- Erick Pezoa
- Siujen Chiang  
Ediciones UTEM

#### Coordinador de diseño, web y difusión

- Fabian Flores  
Vicerrectoría de Transferencia Tecnológica y  
Extensión, UTEM

#### Diseño y diagramación

- Nathaly Pizarro  
Vicerrectoría de Transferencia Tecnológica y  
Extensión, UTEM

## **INFORMACIONES**

Revista de Estudios Políticos y Estratégicos  
Programa de Estudio de Políticas Públicas  
Universidad Tecnológica Metropolitana

[www.revistaepe.blogutem.cl](http://www.revistaepe.blogutem.cl)  
Correo electrónico: [politicaspUBLICAS@utem.cl](mailto:politicaspUBLICAS@utem.cl)

Dirección: Dr.Hernán Alessandri nº722, Providencia, Santiago, Chile  
Código Postal: 7500998  
Teléfono: (56-2) 27877995

### **Distribución impresa y digital**

Si tiene interés en adquirir la publicación comuníquese a:  
[pepp@utem.cl](mailto:pepp@utem.cl)  
[editorial@utem.cl](mailto:editorial@utem.cl)

### **Contacto**

Correo electrónico:  
[paola.aceituno@utem.cl](mailto:paola.aceituno@utem.cl)  
[politicaspUBLICAS@utem.cl](mailto:politicaspUBLICAS@utem.cl)

Teléfono: (56-2) 27822995  
Url: [www.revistaepe.blogutem.cl](http://www.revistaepe.blogutem.cl)  
[www.pepputem.cl](http://www.pepputem.cl)  
[www.utem.cl](http://www.utem.cl)

“Revista Estudios Políticos y Estratégicos Universidad Tecnológica Metropolitana utiliza la Licencia Creative Commons de Atribución – No Comercial – Compartir Igual 4.0 (Jurisdicción Internacional).”

Impresión: Nuevamérica impresores  
Santiago de Chile, Diciembre de 2017.

## Políticas Editoriales

La **Revista de Estudios Políticos y Estratégicos (EPE)** es una publicación académica del Programa de Políticas Públicas (PEPP), dependiente de la Facultad de Administración y Economía, de la Universidad Tecnológica Metropolitana (UTEM).

La revista EPE, creada en el año 2013, es una publicación arbitrada por pares, de carácter semestral (junio, diciembre) en formato impreso y electrónico.

### Idioma de la Publicación

La revista EPE es una publicación en idioma español, abierta a evaluar y/o publicar artículos en idioma inglés.

### Política de acceso a los contenidos

La revista tiene una política de acceso abierto, bajo el principio de disponibilidad gratuita a los productos de investigación para el público general.

### Objetivos y Alcance

La revista EPE, tiene como objetivo la difusión de trabajos multidisciplinarios e interdisciplinarios de autores nacionales o extranjeros, desde la perspectiva de las ciencias sociales, con la finalidad de generar debate y contribuir en el análisis, renovación, investigación, planteamientos teóricos y empíricos, proposición u observación de fenómenos sociales, económicos, culturales o epistemológicos, con especial énfasis en trabajos que puedan incidir en la Política Pública, la administración del Estado y su reflexión, tanto a nivel nacional como internacional.

La revista es sucesora de la Revista Cuadernos de Estudios Políticos y Estratégicos que se publicó entre los años 2003 – 2007.

La Revista EPE publica a partir del año 2013, trabajos de académicos e investigadores cuyo objetivo sea potenciar los diferentes enfoques disciplinarios, en relación a fenómenos, problemáticas, revisión,

proposición, análisis o interpretación asociados a la gobernanza, el Estado, el territorio, la sociedad, la economía, los cambios culturales y el avance de la ciencia, entre otros. El trabajo multidisciplinar e interdisciplinar es considerado por el comité editorial, como una línea de trabajo a fomentar y una tarea fundamental que colabora con modernizar el paradigma unidisciplinar, frente a la complejidad del mundo.

Nuestra publicación, reconoce el esfuerzo constante que significa el proceso de creación, por ello, entregamos acompañamiento en las diferentes etapas al autor. Este acompañamiento se traduce y divide en 3 grandes etapas que están ampliamente especificadas en la sección normas: la primera, etapa se refiere a la revisión por parte de Editor. La segunda, relativa a la revisión de pares, y la tercera consiste en la revisión de estilo y gramática inglesa. En este proceso, los autores deben tener presente que en conjunto con la revisión para la admisión de trabajos implica la posible detección de coincidencias en los textos, por olvidos de citación de referencias, coincidencias recurrentes de micro-contextos del texto o de un plagio o copia literal. En caso de detectarse, se revisará a través de su Comité Editorial y tomará consulta al Consejo Asesor Editorial.

### Envío de manuscritos

La revista se encuentra abierta al envío de ensayos, reseñas o crónicas, que serán evaluadas -según su pertinencia- por el Editor y publicadas en una sección o apartado de nuestra revista.

Los trabajos para evaluación se reciben todo el año, pero el editor anunciará por medios electrónicos, los cierres que corresponde a cada semestre.

Los trabajos enviados a la Revista EPE deben ceñirse a las normas que aparecen como Instrucciones a los Autores y las citas bibliográficas deben ser redactadas según las normas de la American Psychological Association (APA). <http://normasapa.com/>

La revista se reserva el derecho de hacer modificaciones de forma al texto original.

Los autores deberán incluir una Declaración de responsabilidad de autoría y de Potenciales conflictos de Intereses.

#### **Identificación de autor**

Se solicita a los candidatos a publicar, la presentación del identificador de autor ORCID (Open Researcher and Contribution) <https://orcid.org/> ORCID es un identificador compuesto por 16 dígitos, construido sobre la norma ISO 27729:2012, que permite a los investigadores disponer de un código de autor permanente e inequívoco que distingue con precisión tanto su producción como su labor científica.

#### **Cesión de derechos de autor**

Los autores deberán incluir y firmar la adhesión a la política de acceso abierto, bajo el principio de disponibilidad gratuita a los productos de investigación para el público general. Además autorizar a la Revista de Estudios Políticos y Estratégicos (EPE) la edición, publicación, impresión, reproducción, distribución, difusión y almacenamiento de la Obra en todo el mundo y todos los medios y formatos. Descargar modelo desde sitio web.

#### **Cobro por recepción de manuscritos**

La revista exime a los autores del cobro por el proceso de revisión, edición y publicación de los manuscritos.

#### **Acerca de posibles conflictos de interés o de ética**

La revista, ante un eventual conflicto de interés o de ética, lo resolverá a través de su Comité Editorial en conjunto con el Consejo Asesor Editorial. La revista EPE tomará en consideración, en todos los casos en que se requiera por la complejidad de la materia a resolver, las recomendaciones y buenas prácticas del Committee on Publication Ethics (COPE).

Disponible en: <http://publicationethics.org/>

#### **Indexación en bases de datos**

La Revista de Estudios Políticos y Estratégicos (EPE) se encuentra presente en diferentes índices y repositorios, entre ellos: Dialnet, LATINDEX, ULRICH'S Periodicals Directory, DOAJ y EBSCO, Actualidad Iberoamericana, MIAR y SHERPA\_ROMEO.

Actualmente se encuentra en proceso de evaluación en las bases de datos CLASE y PERIODICA.

## Editorial Policy

*Revista de Estudios Políticos y Estratégicos (EPE)* is an academic publishing of the Program of Public policies attached to the Faculty of Administration and Economy at Universidad Tecnológica Metropolitana (UTEM).

The journal, created in 2013, is a publication reviewed by peers. It is published twice a year (June and December) in print and electronic format.

### Publication Language

The journal is published in Spanish and it is open to the possibility of evaluating and/or publishing articles in English.

### Content Access Policy

The journal has an open access policy, based on the principle of free availability to the research products for the general public.

### Objectives and Scope

The objective of the journal is the dissemination of multidisciplinary and interdisciplinary research carried out by national or foreign writers from the social sciences viewpoint. The purpose of this publication is to generate debate and contribute to the analysis, renovation, research, theoretical and empirical approaches, proposition or observation of social, economic, cultural or epistemological phenomena, with a special emphasis on articles that can have an influence on Public Policy, the administration of the State and its consideration in a national and international level.

This journal is the successor of *Revista Cuadernos de Estudios Políticos y Estratégicos* published from 2003 to 2007.

Since 2013 the Journal has published researchers' papers aimed at strengthening the different disciplinary approaches related to problematic

phenomena, review, proposition, analysis or interpretation associated to governance, the State, territory, society, economy, cultural change and science development, among others. The editorial committee considers multidisciplinary and interdisciplinary work as a fundamental guideline and task that contributes to modernizing the non-cross-disciplinary paradigm in a complex world.

Our publication recognises the constant effort involved in the process of creation and, therefore, supports the writer in the different stages of development of their work. This support is divided into three important stages: the first involves the revision on the part of the editor; the second is the peer correction; and the third consists on the revision of English style and grammar. In this process the writers must detect text coincidences, which occur due to the oversight of citing references, repeated coincidences of micro-contexts of the texts or plagiarism or verbatim copying. In case these coincidences are detected, the paper will be checked by the Editorial Committee and will consult with the Editorial Advisory Board.

### Submission of manuscripts

The journal is open to the reception of essays, reviews or chronicles, which will be evaluated by the Editor and published in a section of our journal. The articles for evaluation are received all year round, but the editor will notify by electronic media the closures for each semester.

The articles sent to the Journal must abide to the rules stated in the Instructions to the Writers and bibliographic references must follow the guidelines of the American Psychological Association (APA).

<http://normasapa.com/>

The journal reserves the right to modify the form of the original text.

**The authors must include a Declaration of Authorship responsibility and Potential Conflict of Interests.**

Download form from the journal's website

**Author Identification**

Candidates to publish are requested to present the ORCID (Open Researcher and Contribution) author identifier. <https://orcid.org/>

ORCID is an identifier composed of 16 digits, based on the ISO 27729:2012 standard that allows researchers to have a permanent and unequivocal author's code that distinguishes with precision his production and scientific work.

**Copyright transfer**

Authors must include and sign the acceptance to open Access policy, based on the principle of free availability to research products by the general public. They must also authorize *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos (EPE)* the edition, publishing, printing, duplication, distribution, dissemination and storage of the work all around the world and in all media and formats.

**Manuscripts reception fee**

The Journal exempts authors of the fees for the revision, edition and publishing process of the manuscript.

**Provisions for possible conflicts of interest and ethics**

Concerning a possible conflict of interest or ethics, the Journal will resolve it through its Editorial Committee together with the Editorial Advisory Board. In cases of higher complexity, the Journal will consider the recommendations and good practices of the Committee on Publication Ethics (COPE). <http://publicationethics.org/>

**Indexation of data bases**

*Revista de Estudios Políticos y Estratégicos (EPE)* is present in different indexes and repositories, among

them: Dialnet, LATINDEX, ULRICH'S Periodicals Directory, DOAJ y EBSCO.

Currently, the Journal is in the process of evaluation in the data bases of CLASE, PERIODICA and Actualidad Iberoamericana.





# Tabla de Contenidos

<b>Héctor Casanueva</b> Embajador	EDITORIAL	10-13
autores <b>Gustavo Blutman</b> <b>Horacio Cao</b>	DE DOGMAS VIGENTES, CAMINOS SINUOSOS Y REGRESOS AL FUTURO: ESCENARIOS ESTATALES, CON UN SOSLAYO A AMÉRICA LATINA Y LA ARGENTINA	14-36
autores <b>Néstor Guerrero</b> <b>Rodrigo Matamoros</b> <b>Álvaro Guerrero</b>	“HOMBRES DE ESTADO”: LA CONTRIBUCIÓN DE CHILE A LA PAZ DE COLOMBIA	38-59
autores <b>Marcelo Muñoz Quezada</b> <b>Mónica Caravía Gandarillas</b> <b>Lorena Cosmelli Rojas</b> <b>Ana Codjambassis Schnettler</b>	CONTROL DE GESTIÓN Y CONTROL SOCIAL: EL CASO DE LA TESORERÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, CHILE	60-78
autora <b>Camila Ignacia Araya Guzmán</b>	RESURGIMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES ESTUDIANTILES DE IZQUIERDA REVOLUCIONARIA. PERCEPCIONES Y AUTODEFINICIÓN DE LOS ACTORES	80-102
autora <b>María Cristina Rosas</b>	EL PROGRAMA NUCLEAR DE INDIA: RETROVISIÓN Y PERSPECTIVAS	104-130
autores <b>Mario Alejandro Arellano Morales</b> <b>Armando Peralta Díaz</b>	LA TECNOLOGÍA DE LA CADENA DE BLOQUES COMO HABILITADORA DEL DESARROLLO EMPRESARIAL: CASO DE ESTUDIO (BANKCOIN.GLOBAL)	132-151
autor <b>Kendy Boisrond</b>	LEY DE THIRLWALL Y LA MATRIZ PRODUCTIVA EN HAITÍ: UNA PROPUESTA DESDE EL ENFOQUE ESTRUCTURALISTA DE LA CEPAL.	152-174
autor <b>Pablo Rivas Pardo</b>	LA GUERRA NO TIENE ROSTRO DE MUJER, POR SVETLANA ALEXIEVICH	176-178

**Héctor Casanueva**

Embajador, Representante Permanente de Chile en Ginebra ante la Organización Mundial del Comercio (OMC) y otros OO.II.

**EDITORIAL****EL FUTURO DEL TRABAJO:  
CONSECUENCIAS SOCIALES**

Las tecnologías exponenciales -que desafían ya incluso a la Ley de Moore-, y en general la Inteligencia Artificial (IA), que se expande con enorme dinamismo en aplicaciones en todos los ámbitos de la vida, están generando una nueva situación económica y especialmente un riesgo social, de lo que corresponde hacerse cargo con urgencia. El crecimiento económico sin empleo es un proceso creciente, puesto que las inversiones en tecnología -por ejemplo, en la robotización de funciones en la industria y los servicios- están siendo más rentables que la rentabilidad del trabajo.

Hay una tensión difícil de resolver entre la necesidad de incrementos en la productividad para atender la demanda de bienes y servicios de una población en aumento, por una parte; y, por otra parte, el empleo como un bien social y ya no solamente como un factor de producción.

El desafío demográfico incide transversalmente en todos los sectores, pero en especial en la relación entre producción de bienes y servicios-nuevas tecnologías-empleo. En las próximas décadas viviremos cuatro grandes cambios: el peso demográfico pasará de regiones desarrolladas a regiones en desarrollo; el crecimiento de la población se concentrará en los países que hoy tienen más jóvenes y son los más pobres; la fuerza de trabajo en países desarrollados envejecerá y declinará, de manera que en el 2050 habrá más personas mayores de 65

años que de 15 años y la mayoría de la población mundial vivirá en ciudades. Hacia el 2030 la población mundial crecerá en mil doscientos millones y para el 2050 en dos mil cuatrocientos millones. La clase media mundial llegará en el 2030 casi al 70%, unos tres mil millones más de consumidores con mayor poder adquisitivo y más expectativas. Y se deberá proveer, hacia el 2050, de energía suficiente y segura a 3.300 millones de personas adicionales: 1.300 millones que no tienen acceso ahora, más el crecimiento previsto. La mayoría vivirá en ciudades, las mega-urbes aumentarán, y solo será posible proporcionar los servicios y administrarlas mediante sistemas de IA. En cuanto a la seguridad alimentaria, de aquí al 2050 se deberá incrementar 70% la producción de alimentos, amén de que estos deberían ser seguros, inocuos y accesibles. El desafío productivo y de servicios se va resolviendo por medio de las nuevas tecnologías, la IA, la robotización y la agricultura digital. Pero la problemática del empleo y su consideración como bien social, y no solo como factor de producción, va quedando a la deriva, porque se aplican a este tema políticas laborales clásicas que no apuntan a la raíz del problema, junto con un retraso de los sistemas educativos y de reconversión de empleos, que van a la zaga del cambio tecnológico y sus consecuencias.

Parece insoslayable que la nueva realidad en que hemos entrado tiene la potencialidad para generar un problema de desempleo estructural, o por lo menos un cambio radical en la naturaleza y el tipo de empleo que la “Cuarta Revolución Industrial” necesita. O ambas cosas. Y, consecuentemente, surge la urgencia de contar con políticas públicas que apunten a hacerse cargo de las consecuencias sociales derivadas de ello.

Según señala el *think tank* global The Millennium Project, grupos de expertos estiman que la humani-

dad no tiene más allá de dos décadas en total para crear un nuevo escenario de desarrollo integral sostenible, y haberse adaptado a los efectos de la inteligencia artificial, sobre todos los ámbitos de la sociedad, incluido primordialmente el empleo. Por su parte, la OIT proyecta que el desempleo en el mundo alcanzará a 215 millones de personas en el 2018, y al mismo tiempo señala que el sector que más crecerá en empleo será el de servicios, pero servicios que requieren de una formación en nuevas tecnologías. Las manufacturas en los EE.UU. representaban el 22% del trabajo en 1980, luego el 10,2% en el 2011 y, a las tasas de 1980-2011, será solo 2,87% para el año 2030. Y según el Banco Mundial, mil millones de personas entrarán en el mercado de trabajo durante los próximos diez años, mientras que el Millennium Project señala que hay estudios que prevén que dos mil millones de puestos de trabajo se perderán hacia el 2030, pues la inteligencia artificial autónoma, que puede crear, escribir y ejecutar el software simultáneamente en todo el mundo, será en el futuro un factor nuevo en la pérdida de trabajo.

Los expertos están casi uniformemente divididos sobre si la tecnología del futuro reemplazará más empleos de los que creará. La OCDE, en sus estudios sobre el futuro del trabajo, encuentra opiniones expertas que sitúan en 47% los empleos que en Estados Unidos están sujetos a sustitución, 39% en Alemania y 35% en el Reino Unido. Otras estimaciones citadas reducen estas cifras a 12% y 9% en Estados Unidos y Alemania respectivamente. Lo que sí deja claro, es que la identificación de qué tareas son reemplazables es clave, ante el hecho indiscutible de que la estructura ocupacional va a cambiar y las tareas necesarias para llevar a cabo los trabajos también cambiará. Y si bien este cambio puede significar la destrucción de determinados puestos de trabajo, no significa necesariamente la destrucción *del empleo* en sí.

Por cierto hay hechos históricos, como la primera y segunda revoluciones industriales, la automatización y las TICs, que finalmente a la larga muestran más creación que pérdida de empleos, y ello podría ocurrir también en la Cuarta Revolución Industrial, pero el espacio de tiempo de adaptación, de no mediar políticas públicas agresivas, constantes y universales, puede ser de una generación por lo menos. La introducción masiva de la impresión 3D y 4D, la web semántica, la nanotecnología, la telemedicina, y otras, son suficientemente complejas como para la reconversión de los trabajadores de sectores tradicionales y con funciones rutinarias. Y en cuanto a los jóvenes, si bien son nativos digitales, su condición de usuarios de estas tecnologías alcanza solamente a niveles básicos, lejos de capacidades de programación y aplicación, por lo que los sistemas educativos, desde la infancia a la universidad, necesitan reconvertir sus programas de estudios y desarrollar habilidades y destrezas a una velocidad que no se observa realmente ni siquiera en los países avanzados. Basta considerar que en la Unión Europea se calcula que hay ya más de 800.000 empleos del sector vinculado con las nuevas tecnologías que no se cubren.

La Internet, el tipo de negocio persona a persona usando el computador o un teléfono móvil, la universalización del código abierto, son grandes factores para el auto-empleo y el tele-trabajo que, sin embargo, muchos sistemas públicos se resisten a aceptar o no logran adaptar sus legislaciones a esta realidad.

Según apunta el Millennium Project, las investigaciones recientes sobre el futuro del trabajo y las diferencias en el ingreso, en general le dan gran atención a la descripción del problema, pero pocos detalles acerca de las estrategias globales y locales necesarias de implementar. Además, que a largo plazo las capacidades tecnológicas acumu-

lativas tienden a ser infravaloradas y se minimiza la gravedad del problema. Por eso, se necesita un pensamiento estratégico a nivel del Estado y del sector privado; y prestar atención en las políticas públicas al cambio de los sistemas educativos, los programas de estudios, los sistemas de entrenamiento y reconversión laboral, la creación de incentivos a la I+D y a la innovación para producir cambios fundamentales en la naturaleza del trabajo. Junto con ello, hay que sincerar una realidad: en este proceso de cambio de las formas de producción de bienes y servicios, y la nueva economía de entorno digital, habrá inevitablemente sectores perdedores que no van a engancharse en la nueva revolución industrial. De ahí que en muchos países del mundo desarrollado, y algunos ya del mundo en desarrollo, surge con fuerza la búsqueda de fórmulas que permitan sostener el llamado “ingreso básico universal” o “salario social” que, aplicado con las debidas condiciones y prudencias, evitará bolsos de pobreza extrema, marginalidad e incluso estallidos sociales de quienes solo ven perjuicios y falta de expectativas en este tránsito de época.

Por otro lado, tanto las tendencias mundiales de evolución demográfica como las tecnologías disruptivas, llevan a la necesidad de un cambio en los sistemas de previsión social que no solo se focalice en las pensiones, sino en la forma de sustentabilidad humana de los trabajadores desplazados por las nuevas tecnologías, tanto aquellos que deban reconvertirse, como de aquellos que por edad o incapacidad manifiesta de reconversión queden definitivamente marginados del empleo.

Independientemente de cómo se zanje el debate de fondo sobre qué sistema debe ser adoptado, sea de reparto, de capitalización individual corregida, de complementariedad de aportes privados y públicos, y de la existencia de uno o varios fondos solidarios -y el tema no menor de la gestión y regulación- lo

que cabe abordar con urgencia, basados en los escenarios de futuro disponibles en cuanto al futuro del empleo y sus consecuencias sociales, son cuestiones como las siguientes:

Dimensionar a nivel local el impacto en el empleo a corto, mediano y largo plazo de la introducción acelerada de la inteligencia artificial (IA) y la robotización en la producción de bienes y servicios. Esto vis a vis las necesidades de crecimiento económico, adaptación competitiva de las economías al entorno digital de la cuarta revolución industrial, y el escenario internacional en términos de cadenas de valor y de fluidez del comercio internacional.

Calcular sobre esta base las necesidades de financiamiento de un sistema integral de previsión social, incluyendo las tendencias crecientes de búsqueda de mecanismos que aseguren una relación entre desplazamiento de empleos, desempleo y ganancias superiores de rentabilidad de los sistemas de producción que introducen IA y robótica. En este sentido, tener en consideración el pago de impuestos y cotizaciones asociados a la robótica para nutrir los fondos solidarios de seguridad social, como ya lo propone, por ejemplo, el Parlamento Europeo. Introducir el “salario básico universal” y la “pensión básica universal”.

Reconversión del currículo educativo a todos los niveles, reforzando las mal llamadas “habilidades blandas” y poniendo en valor tanto en contenidos como en metodologías una nueva generación de capital humano acorde con las proyecciones sobre la naturaleza y el tipo de empleo que requiere el sistema productivo de bienes y servicios.

Sin una cultura universal de la innovación y, a la vez, organismos multilaterales y gobiernos con pensamiento estratégico y capacidad prospectiva, con sentido de urgencia, que orienten políticas pú-

blicas innovadoras y eficaces en materia de empleo, no será posible construir un futuro de bienestar, como lo proponen las metas de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas.

**DE DOGMAS VIGENTES, CAMINOS  
SINUOSOS Y REGRESOS AL FUTURO**  
ESCENARIOS ESTATALES, CON UN  
SOSLAYO A AMÉRICA LATINA  
Y LA ARGENTINA

*CURRENT DOGMAS, WINDING ROADS  
AND RETURN TO THE FUTURE  
STATE SCENARIOS, GLANCING TOWARDS LATIN AMERICA  
AND ARGENTINA*

---

autores  
**Gustavo Blutman<sup>1</sup>**  
**Horacio Cao<sup>2</sup>**

## RESUMEN

El objetivo del texto es analizar cuál será el rol del Estado hacia el año 2030. Con esta idea en mente, en una primera parte se realiza un paneo sobre los principales tópicos relativos a los estudios prospectivos y el análisis y construcción de escenarios futuros.

Luego se trabaja sobre la base de dos abordajes: uno ortodoxo –signado centralmente por el paradigma neoliberal- y otro heterodoxo, en donde confluyen diferentes corrientes políticas, tales como las socialdemócratas y los proyectos nacional populares.

A partir de ellos analizamos una serie de escenarios posibles al amparo de los componentes teóricos descritos y relativos a los estudios del futuro. El estudio tiene un basamento original de entrevistas a expertos, junto a una profusa revisión bibliográfica que permitió la construcción de modelos con componentes tanto utópicos como distópicos.

**PALABRAS CLAVE:** Estado, administración pública, escenarios , prospectiva, modelos ideológicos.

## ABSTRACT

The objective of the text is to analyze what the role of the state would be by the year 2030. With this in mind, in the initial stage, a glance over the main topics related to the prospective studies and the analysis and construction of future scenarios is carried out.

Then, work is done on the basis of two approaches: an orthodox –upheld by a neoliberal paradigm- and other heterodox, where different political currents converge, such as the Social Democrats and national popular projects.

On the basis of those, a series of possible scenarios under the theoretical components described and related to the future studies are analyzed. The study has an original foundation of interviews with experts, together with a detailed bibliographic review which allowed the construction of models with utopian components as well as dystopian ones.

**KEYWORDS:** State, public administration , scenarios , prospective, ideological models.

---

1.- Pos Doctor y Doctor en Administración. Magíster en Administración Pública. Licenciado en Ciencia Política, Lic. en Sociología. Secretario Académico del Centro de Investigaciones en Administración Pública y Profesor Titular de Administración Pública y Gestión de Políticas Públicas en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Director de proyectos de investigación y autor de libros, artículos y documentos en temas de Estado, Administración y Políticas Públicas. Buenos Aires, Argentina. Correo electrónico: blutman@gmail.com. Código ORCID: 0000-0001-8612-8598.

2.- Administrador Gubernamental, Licenciado en Ciencia Política, Doctor de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, Máster Universitario en Alta Dirección Pública del Instituto Universitario Ortega y Gasset (España). Ex Director del INAP. Subdirector del CIAP/FCE/UBA, docente de cursos de grado y postgrado de Universidades Nacionales y privadas. Publica con regularidad textos en temas de Estado, Administración y Políticas Públicas. Buenos Aires, Argentina. Correo electrónico: horaciocao30@gmail.com. Código ORCID: 0000-0001-7605-4812.

Artículo recibido el 10 de septiembre y aceptado el 30 de septiembre de 2017.



## 1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se propone pensar las diferentes configuraciones que, de acuerdo con las vertientes ideológicas en disputa, podría tener el Estado hacia el año 2030<sup>3</sup>.

Anticipar el desempeño de lo social implica un desafío complejo, que encarna peligros para quienes se abocan a tal tarea pues futuribles contruidos en el pasado han presentado un alto nivel de error. Dicho de forma directa, es común que trabajos prospectivos de alta factura técnica hayan afirmado la ocurrencia futura de situaciones que, cuando los plazos se cumplieron, no fueron consistentes con lo real.

A este alto índice de falibilidad -inherente a la actividad misma de prever cualquier dimensión del decurso de las sociedades- se le han agregado las dudas sobre el porvenir que incorporó el estallido de la crisis del 2008. A más de una década de iniciadas las turbulencias -y con sucesivos coletazos que la mantienen vigente hasta hoy- es notorio que se ha puesto en entredicho a una importante porción de las ideas, perspectivas y conocimientos que se consideraban consolidados, lo que produjo que el relativo consenso sobre los futuros posibles se haya reducido de forma notoria.

Para superar los problemas de índole estructural y las dificultades para realizar diagnósticos en lo social y coyuntural -los períodos de crisis incrementan los rangos de incertidumbre- hemos desarrollado una estrategia múltiple.

En primer lugar, tratamos de desmarcar el texto de un objetivo puramente anticipatorio. Si bien los contenidos predictivos son imposibles de esquivar en un trabajo de prospectiva, intentamos vincularlos con otros propósitos igualmente importantes, como la construcción de consensos sobre los peligros y oportunidades del futuro.

Otro objetivo importante, no directamente anticipatorio, es el de ayudar a delinear con claridad las diferentes líneas ideológicas y teóricas con que se analiza el Estado: cómo prevé su futuro cada una de ellas y cuáles son los peligros y oportunidades que resaltan.

En cuanto a los futuribles en sí, tratamos de aprovechar la enorme disponibilidad de estudios y datos con los que alimentar la construcción de los diferentes escenarios posibles. La gran profusión de métodos, la enorme cantidad de información tanto básica como analítica acopiada y los avances técnicos para su procesamiento, nos deberían dar la posibilidad de alcanzar resultados más certeros que los que obtenidos en etapas pasadas. Claro está, las predicciones perfectas son imposibles; nuestro objetivo es el de avizorar las tendencias en juego y las posibles líneas de acción respecto de ellas.

En este sentido sostenemos que, a grandes rasgos, existen dos grandes corrientes frente al futuro (año 2030): una que considera bastante estable la situación actual y por lo tanto prevé solo cambios menores -y entonces los futuribles tienen el carácter de una evolución tendencial-, y otra que considera que el equilibrio es precario y que

---

3.- Los autores de este texto coordinan un equipo de investigación (Ubacyt 1420 – PICT 2013) compuesto por Cecilia Lavenna, Ivana González, Josefina Vaca, Manuel Yáñez, Melisa Iturriarte, Diego Luxardo, Carolina Paz, Carlos Pacho, Pía Garavaglia, Julieta Pappano, Antonella Constanzo, Fernando Fernández y Jacqueline Vega Encina. Estas páginas son una síntesis de los estudios que se vienen llevando a cabo.

estamos atravesando un periodo de importantes mutaciones.

Estas tendencias no solo difieren en cuanto al futuro, sino también lo hacen en el análisis del proceso que llevó a la situación actual. Hemos separado estos análisis en ortodoxos y heterodoxos<sup>4</sup> y en ese marco destacaremos sus momentos distópicos y utópicos.

Para ello hemos elaborado un instrumento de recolección específico aplicado a entrevistas realizadas a expertos de distintas formaciones; a partir de ellas seleccionamos diferentes categorías específicas que fueron clasificadas y sistematizadas. Con esas definiciones y una revisión bibliográfica que nos facilitó un contraste con los datos recopilados, edificamos modelos que denominamos *dogma vigente*, *camino sinuoso* y *vuelta al futuro* para facilitar el reconocimiento mediante el uso de metáforas. Si bien nos preguntamos por el Estado en general, es claro que las respuestas estuvieron sesgadas por la situación latinoamericana en general y de la Argentina en particular.

Nos encontraremos en el 2030 para comentar los eventuales aciertos y sonreírnos de nuestra ceguera ante hechos que, era (¿será?) obvio, iban a ocurrir...

## 2. QUÉ ENTENDEMOS POR PROSPECTIVA

La prospectiva consiste en un campo de conocimiento para la interrogación sistemática y organizada del porvenir.

Se parte del supuesto de que es posible construir escenarios futuros alternativos factibles; seleccionar el axiológicamente considerado mejor; y proponer una estrategia para alcanzarlo. Su objetivo no es lograr que haya correspondencia entre el futuro previsto en un texto y la realidad, sino estimular en los tomadores de decisiones la capacidad de elaborar respuestas a circunstancias previsibles, de forma tal que no trunquen el horizonte utópico.

Se trata de anticipar o tener preparadas buenas respuestas para cuando se presenten problemas u oportunidades. Dicho de otra forma:

El objetivo de la prospectiva no es el de adivinar o predecir el futuro, sino el de analizar posibles escenarios. Lo esencial es (...) ayudar al tomador de decisión a tener en cuenta los procesos claves que incidirán en el camino hacia el futuro deseado (Vitale *et al.* 2016, p.21).

En una esfera de sentido paralela, otro autor (Alonso Concheiro, 2014, p.3) sostiene que la prospectiva busca avanzar sobre “las consecuencias lejanas de nuestra conducta de hoy”, con lo cual nos permitiría prepararnos desde hoy para eventos del futuro.

Independientemente de las varias definiciones de prospectiva, lo cierto es que buena parte de los

4.- En Cao, Rey y Laguado (2016) se hizo una primera descripción de los modelos de Estado y gestión pública que serían consistentes con los abordajes ortodoxos y heterodoxos.

estudios prospectivos busca anticipar los cambios sociales a través de la postulación de hipótesis sustentadas -con rigor en el método, el proceso y el contenido- sobre futuros posibles.

La prospectiva (...) no es adivinación, profecía, ciencia-ficción (...) No es charlatanería ni la simple especulación de un autor que plantea imágenes de futuro sin posibilidades de realización (...) supone una reflexión estructurada y sistemática acerca de las alternativas futuras de un país, territorio, sector o institución, mediante la interacción organizada con expertos, redes y comunidades, basada en un diálogo fundamentado en hechos y datos (Medina Vázquez, 2015, p. 48).

En síntesis, la prospectiva puede entenderse como un proceso intelectual por el que se representan futuros posibles, identificando, asimismo, los más probables. Una vez alcanzada esta etapa, ver los caminos adecuados para erigir, dentro de los futuros probables, aquellos que serían deseables.

### 3. DIFERENTES ENFOQUES PARA PENSAR EL FUTURO

Adentrándonos en los estudios contemporáneos sobre el futuro, puede observarse un conjunto de técnicas y metodologías con importantes diferencias entre sí. Estas diferencias provienen de distintas tradiciones teóricas y políticas con sus correspondientes perspectivas axiológicas, las cuales inciden en desarrollos teóricos y metodológicos.

Medina Vázquez y Ortegón (2006) hacen notar que el derrotero histórico y el presente de cada una de estas perspectivas han surgido y desarrollado bajo el imperativo de situaciones contextuales.

Por ejemplo, en el trabajo *América Latina y el Caribe 2030: Escenarios futuros*, el primer remarcado del libro refiere a la volatilidad como elemento característico de los próximos 15 años (BID, 2016, p.32-33), visión que no puede escindirse de la estela de la crisis abierta en el año 2008 a nivel mundial.

El perfeccionamiento o la aparición de nuevas herramientas abre nuevas posibilidades y también va generando un reajuste en los distintos enfoques teóricos.

Un postulado -al que adherimos en el presente trabajo- sostiene que es imposible establecer una concatenación necesaria entre los acontecimientos del presente con el futuro, pues esto equivaldría a sostener un determinismo rígido. En tal universo podrían deducirse pronósticos infalibles: dada una causa se deduce la ocurrencia necesaria de un fenómeno exacto: él y solo él es posible.

Esta noción es reprobada al igual que toda veleidad teleológica, que postula la existencia de un principio inmanente o trascendente en el orden universal que orientaría todas las acciones más allá de la voluntad de los actores.

A la sombra de estos rechazos se logró superar una importante crisis de los estudios prospectivos -que llegaron a generar incertidumbre acerca de su validez disciplinar- al quitar el acento puesto en la predicción para situarlo en la construcción del futuro.

Diferentes actores -empresas, gobiernos, academia- demandan respuestas atinentes al futuro, las cuales pueden ser provistas con rigor teórico y metodológico, pero ciñéndose a los límites epistemológicos nombrados más arriba. Si bien el reconocimiento de ellos en alguna medida ha generado confusión preferimos ser optimistas y

considerar que se están creando nuevos rumbos y asumiendo la complejidad adecuada a la comprensión y a la construcción del porvenir.

## 4. ACERCA DEL ESTADO EN LA ARGENTINA

El lugar del Estado y los modelos de gestión pública han tenido importantes variaciones a lo largo de la historia. En la figura N° 1 se presenta una trayectoria que, si bien tiene resonancias latinoamericanas, adquirió en Argentina notas específicas.

Figura N° 1.

Configuraciones, patrones de intervención y modelos de gestión pública.

Argentina 1880/2015

Período	1880/1930	1930/1976	1976/2003	2003/2015
Concepto	Estado Gendarme	Estado inventor	Estado Liberal	Estado N&P
<b>Configuración</b>	Primario exportador	Industrialización por sustitución de importaciones	Ajuste estructural	Populista Industrialista
<b>Patrón de Intervención</b>	Bajo: Pacificación y desarrollo mercantil	Alto: Desarrollo social y económico	Medio/Bajo: Financiero/social	Alto: Desarrollo social y económico
<b>Modelo de gestión pública</b>	Napoleónico/burocrático	Burocrático + neoclásico [1]	Nueva gerencia pública	Neo weberiano?

Fuente: elaboración propia.

Nota: (1) refiere a la escuela neoclásica de las teorías de la administración.

Un primer elemento que se puede resaltar es que estas diferentes etapas no pudieron ser anticipadas con claridad por la literatura académica de las respectivas épocas. Hubo, sí, diferentes autores que profetizaron el fin de época en cada caso y, sobre todo, en los momentos transicionales, algunos auguraron cambios, pero en general hubo otros investigadores -igualmente prestigiosos- que los contradijeron, y casi no hay antecedentes de

trabajos que anticiparan el patrón de intervención y el modelo de gestión pública que se avecinaba.

Hacia mediados de los '70 -antes en algunos países de América Latina (Chile, Argentina) que en el resto del mundo- se inaugura una nueva etapa de la organización social en el occidente capitalista. En el caso argentino confluyen factores de orden global -crisis del petróleo y fase de la Guerra Fría

que promueve la ola de golpes de Estado en América del Sur- e internos, vinculados con el conflictivo ciclo político que se desarrolla en torno del segundo gobierno peronista (1973/76).

En esa etapa comienza un proceso de cambio en lo que aquí llamamos configuración, reemplazándose el modelo de industrialización por sustitución de importaciones por otro conocido como del ajuste estructural. Este cambio abarcará diferentes momentos: un primer impulso a las reformas estructurales durante la *dictadura militar* (1976/83), una transición con elementos contradictorios durante la presidencia de Raúl Alfonsín (1983/89) y un despliegue definitivo durante los '90 que alcanza un nivel de profundidad tal que, según el análisis de los organismos multilaterales de crédito, tuvo poco parangón en el mundo (Blutman, 1998 y 2013).

La síntesis más recorrida de las recomendaciones de ajuste estructural fue el decálogo conocido como *Consenso de Washington* (Williamson, 1990).

Sin embargo, en los hechos, la reducción de la intervención estatal se focalizó en el ámbito productivo, fundamentalmente a partir de la privatización de las empresas públicas y de los procesos de desregulación económica. Los niveles de gasto social se mantuvieron -o inclusive se incrementaron, como forma de contrarrestar los perniciosos efectos sobre la distribución del ingreso y la desocupación que generaba el ajuste- y se verificó también una financiarización del gasto público, organizada fundamentalmente a partir de los procesos de endeudamiento estatal.

Avanzada la década del '90 comenzaron a tener cada vez mayor influencia posiciones neo-institucionalistas que criticaban algunos de los axiomas relativos al Estado mínimo (Blutman - Cao, 2012; Felcman - Blutman, 2011 y Felcman 2015).

## 5. LA CRISIS DEL SIGLO XXI Y EL MODELO ESTATAL POPULISTA

A partir de la crisis de principios de este siglo se despliega en Argentina y buena parte de América del Sur una serie de ideas y conceptos que impugna la experiencia neoliberal y rebasa la crítica esbozada por las aproximaciones neo-institucionalistas. Así se establece una nueva configuración que posibilita el surgimiento de una serie de gobiernos que despliegan políticas heterodoxas y que por comodidad discursiva llamaremos populistas.

En esos países -Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Uruguay y Venezuela - abierta y expresamente se rechazó el programa de Estado Mínimo y, con mayor o menor adjetivación, se promovió el fortalecimiento estatal.

La nueva época tuvo como sustrato material tanto elementos de orden mundial -el ciclo alcista de las materias primas y la multipolaridad mundial liderada por China- como otros vinculados con procesos propios de América del Sur. En la región, la extensión de las políticas neoliberales había generado un malestar bastante extendido entre las clases populares, lo que terminó posibilitando el triunfo electoral de varios gobiernos de izquierda y centro-izquierda.

La crisis del consenso neoliberal tuvo enorme fuerza revulsiva sobre los tópicos que ocupaban la agenda de la opinión pública y las ciencias sociales. El debate a que dio lugar la crisis produjo una primera novedad al retomar la idea de que el Estado es parte constitutiva de una relación social y que es la disputa política la que da sentido a su intervención.

En síntesis, la estrategia populista se dirigía a la construcción de movimientos políticos potentes que buscan hacerse con el poder estatal para utilizarlo como una herramienta activa e intervencionista en pos de un programa que intentaba articular la modernización económica con la inclusión social.

## 6. LOS ESCENARIOS FUTUROS. ¿HACIA DÓNDE VA EL MUNDO?

Antes de entrar en el análisis de los diferentes escenarios futuros, reafirmamos nuestra posición sobre el porvenir: ni está taxativamente definido ni es totalmente indeterminado.

Si bien existe una cierta racionalidad en el funcionamiento del todo social, la existencia del azar y las limitaciones en la capacidad de obtener y gestionar información -y en nuestros desarrollos conceptuales para procesarla y analizarla- llevan a que las previsiones que hagamos resulten siempre incompletas. En estas limitaciones están, asimismo, las promesas: el porvenir aparece como un espacio de libertad, poder, voluntad, imaginación y creatividad.

Estas ideas están claramente expresadas en Gabiña (s/f, p. 8) cuando plantea:

- El futuro como espacio de libertad sin coacciones de los rentistas del sistema.
- El futuro como espacio de poder en el seno de una democracia real.
- El futuro como espacio de voluntad que persigue el desarrollo sostenible.

Ahora bien, pensar el porvenir no es un ejercicio libre e inocente, sino que está cruzado por intereses, condiciones materiales, prejuicios e historia. No es menor el poder que se adquiere si se logra proyectar la visión propia a un conjunto más vasto de personas (tanto analistas como tomadores de decisiones), puesto que esa perspectiva teñirá los diseños del hoy en vistas hacia el mañana.

El posicionamiento de actores, especialistas y ciudadanos -y su imaginario utópico y distópico- se elabora a partir de sus respectivos lentes ideológicos -sus intereses, miedos y sueños- que son la base para construir los respectivos parámetros de su mirada del futuro.

La necesidad de manejar la incertidumbre nos lleva a plantearnos tres preguntas respecto del futuro: ¿qué puede pasar? ¿qué vamos a hacer ante lo que pase? y ¿qué podemos hacer para que pase lo que queremos?

Comencemos nuestra tarea prospectiva con una sucinta revisión de los escenarios que se vislumbran para el mundo. Las equívocas señales políticas y económicas que se decantan de la crisis del 2008 generaron una serie nueva de interrogantes acerca del futuro.

Utilizando el concepto de *futurible probable*, sintetizamos algunos elementos de lo que se espera será el escenario mundial hacia 2030. Se trata de un resumen de los elementos que, más allá de los derroteros que pueda seguir la crisis, los analistas de escenarios futuros están de acuerdo (Cordeiro/Millennium 2012, p. 30; BID 2016, p.35; Bitar, 2016; Matas 2015, p.13; Olivares, 2014, p.361).

**1. Educación e información:** habrá mejoras en el acceso a la educación a partir de la universalización de la alfabetización, la igualación de los niveles

educativos entre hombres y mujeres y una mayor demanda de educación superior. El crecimiento en el uso de Internet –aunque todavía con importantes brechas territoriales– implicará el acceso a información y datos sobre el modelo de vida globalizado para amplios sectores de la población (sobre todo en Asia y África).

**2. Evolución política:** alrededor de la extensión de la educación se abrirá una ciudadanía de rasgos universales que seguramente implicará cambios políticos de sentido y profundidad imposibles de prever. Solo hay coincidencia generalizada en que se incrementarán las demandas de participación efectiva, la defensa y promoción de los derechos políticos y que se extenderán las demandas de género.

**3. Creciente importancia de los recursos naturales:** el crecimiento demográfico y económico y el *cambio climático* provocarán que en las próximas décadas se expanda velozmente la demanda de agua, energía, minerales y alimentos. La incorporación de buena parte de la población de Asia y África a la clase media, en paralelo a una disminución de la disponibilidad de calorías, propiciará un aumento de precios de alimentos.

**4. Las presiones sobre el ecosistema mundial:** la demanda sobre los recursos naturales instigará a que se mantengan o incrementen las prácticas contaminantes y las presiones sobre la fauna y la flora natural. Por ejemplo, es posible que el *cambio climático* impacte sobre el derretimiento de glaciares, el desplazamiento de la actividad pluvial y el agotamiento de los acuíferos, lo que podría llevar a crisis en el abastecimiento de agua y, consecuentemente, dificultades en algunos países para garantizar la seguridad alimentaria.

**5. Los cambios en la demografía mundial** serán notorios, particularmente en dos aspectos: a) un ascenso de las migraciones y de las tensiones interculturales consecuentes, y b) un envejecimiento poblacional que podría llevar a crecientes necesidades de recursos para financiar la previsión y la salud.

**6. Los nuevos desarrollos tecnológicos** seguirán transformando nuestra vida cotidiana y nuestra cultura. No se detendrá la revolución en casi todos los campos del conocimiento técnico, y los diseños incluirán algunas novedades, como la rutinización en el uso de biotecnología. Se espera que para las próximas décadas se mantenga o acelere la tasa de transformaciones a un ritmo equivalente al que ocurrió en la primera década del siglo XXI. El soporte de este proceso es el aumento exponencial en la interacción y conectividad de sociedades, organizaciones e individuos.

**7. La era de las megalópolis:** en 2030 cerca del 25% de la población residirá en las 600 mayores ciudades del mundo, donde se generará el 60% del producto. Habrá fuertes presiones sobre las condiciones de competitividad, orden social, sostenibilidad y gobernabilidad de estas urbes.

**8. Obsolescencia del sistema político mundial:** se considera que el orden actual –organizado alrededor de unas 200 naciones, en teoría igualmente soberanas todas ellas– será paulatinamente reemplazado por otro tipo de gobernanza. Veremos que las visiones sobre el nuevo orden mundial son muy diferentes según las distintas escuelas.

En lo que hace a América Latina –y dando por buenas las proyecciones mundiales para el año 2030– se agregan algunos elementos propios del escenario regional:

- Seguirá siendo una de las regiones más urbanizadas del mundo, en donde proliferan las clases medias. El 90% de la población mayor a 11 años tendrá acceso a Internet.
- Tendrá una demografía favorable debido a la disminución de la fertilidad, que le permitirá mantener una ratio positiva entre trabajadores y dependientes (aquellas personas que son demasiado jóvenes o demasiado viejas para trabajar).
- Recibirá beneficios de su posición geopolítica favorable, por la consolidación de Asia y el surgimiento de África como demandante de alimentos.
- Tendrá el desafío de enfrentar la inserción territorial de varias de las principales organizaciones mundiales del crimen que podrían devenir en estructuras más poderosas que algunos gobiernos.
- La aplicación de tecnología permitirá el continuado desarrollo agrícola. Por ejemplo, Latinoamérica resultará el mayor productor de biocombustibles. Los precios de los alimentos crecerán al doble en términos reales (entre otras razones, debido al desplazamiento hacia la citada producción de biocombustibles).
- También habrá situaciones complejas en el sector, como la desaparición del 75% de los glaciares en los Andes. Esto hará desaparecer buena parte de las economías ligadas a ellos y producirá migraciones masivas hacia las ciudades (por esta y otras situaciones se espera que las migraciones humanas dupliquen los niveles actuales).
- Otra área económica en expansión será el turismo, que se quintuplicaría respecto de los niveles de 2010 (incluyendo al ecoturismo).
- Las nuevas generaciones tendrán más con-

ciencia de sus derechos y mayor capacidad para exigir su cumplimiento. Irrumpirán en la sociedad latinoamericana nuevos comportamientos, actitudes y valores en defensa del planeta, la diversidad racial, sexual, étnica, generándose nuevas relaciones sociales y actitudes políticas. Se espera que la ciudadanía amplíe su empoderamiento a la vez que aumente sus demandas de participación y bienestar, con el consecuente desafío a la gobernabilidad actual.

Ahora bien, existen posiciones enfrentadas en relación con lo que correspondería hacer frente a estos hechos. Básicamente, nos referimos a tres perspectivas -que denominamos como *Dogma Vigente*, *Camino Sinuoso* y *Regreso al Futuro*- cuya presentación iremos señalando en las siguientes secciones.

## 7. LOS FUTURIBLES DEL ESTADO

Realizando el análisis sobre los futuribles estatales y rescatando los (pocos) elementos que tienen consenso, remiten a la necesidad de respuesta que tendrá que darse desde el Estado al proceso de globalización cultural, las presiones sobre lo ambiental y el cambio tecnológico.

En todos los casos, se enfatiza la falta de seguridad sobre el decurso de lo estatal, muy dependiente de cómo evolucione el escenario político, social y económico, dando por descontado que no es una situación original: históricamente, quienes desarrollan reflexiones en el marco de procesos de cambio social suelen tener dificultades para comprender cabalmente el sentido de las transformaciones en curso.



Otro lugar de consenso refiere, justamente, a las carencias de elementos unificadores. Esta situación presenta un problema para adelantar políticas de Estado, porque sin acuerdos en algunos supuestos básicos, es imposible garantizar el desarrollo ni el mantenimiento en el tiempo de ciertas políticas públicas. Tal como lo enuncia Oszlak (2012), una política de Estado implica que se han alcanzado entendimientos en la interpretación de una problemática social y en la elección de los instrumentos destinados a resolverla. Esos acuerdos -básicos para asegurar la continuidad de las políticas de Estado-, parecen imposibles por la existencia de diferencias de base en buena parte de la agenda estatal a partir de la crisis del 2008.

Establecidas las diferencias -y dado lo confuso que se presenta al observador cercano el escenario en disputa- lo único que podría quedar en pie serían los postulados generales y ellos son, justamente, irreconciliables. Se genera así una paradoja: todos los escenarios utópicos establecen que para su desarrollo se precisa de valores y perspectivas estratégicas que sean compartidos por un amplio espectro político y, a partir de estos acuerdos, que se construya el marco institucional adecuado (BID, 2016; Cordeiro/Millennium, 2012; Olivares 2014; más oblicuamente Matas, 2015; Medina Vásquez, 2015). Pero decir que el consenso sea una condición necesaria no crea consenso sino a ese respecto.

En esta paradoja está involucrado el propio Estado: mientras para unos su retirada genera anomia y descomposición (y entonces se hace imposible construir una visión compartida de futuro), otros consideran su intervención como demagógica y autoritaria, con capacidad para distorsionar la realidad e impedir que se construyan consensos en libertad.

En suma, todo parece indicar que nos adentramos en una etapa en que las políticas públicas en general

tendrán menos potencia, ya sea porque se desplegarán en contra de una porción importante de los actores políticos (que las considera erróneas), o porque decisores clave (vg inversores) tendrán un plus de desconfianza en cuanto a su continuidad, ya que hacia el futuro nadie puede dar garantías de continuidad.

¿Cómo avanzar cuando las miradas son tan diferentes? No hay una respuesta clara para esta situación; apelamos al ámbito de la política y las instituciones democráticas para encontrar una salida a estas contradicciones.

Pasemos, a continuación, a describir los diferentes modelos en disputa.

## 7.1 El futuro en la mirada ortodoxa y su *dogma vigente*

La mirada ortodoxa se despliega en toda una serie de trabajos realizados por futurólogos ligados al *establishment* y los organismos internacionales y multilaterales de crédito (BID, 2016; OECD, 2016; Cordeiro/Millennium Project, 2012, CEPLAN, 2015).

A grandes rasgos, estos trabajos prevén que, sin estar exentos de tensiones y problemas, continuará, primero, el despliegue de la llamada globalización y, segundo, habrá una profundización y extensión del rol del mercado en todos los órdenes de la vida social. Los documentos citados y los diferentes escenarios expuestos en ellos se mueven dentro de las coordenadas políticas y económicas que marcan estos dos elementos y que los organismos multilaterales consideran como el único camino no solo posible, sino también deseable.

Su expectativa es la profundización de ciertas tendencias vinculadas con un capitalismo que

propicia la desregulación y liberalización de la economía y, como contrapartida, el retroceso del Estado interventor. En el ámbito de su relación con la sociedad civil, propicia la individualización del ciudadano, la internacionalización de la política y el auge de los estándares y normas internacionales que organicen a los mercados y tipifiquen productos y procesos.

La democracia es vista como una forma de gobierno cuyo centro está constituido por un conjunto de reglas que establecen quiénes están autorizados a adoptar las decisiones colectivas. Los valores sustantivos de representación popular, igualdad y participación son poco valorados y, en general, la política es considerada un tema secundario para la vida cotidiana. La tarea central del régimen democrático es la de custodiar un sistema que garantice libertades civiles, derechos de propiedad y bajos costos de transacción.

La incorporación de técnicas y tecnologías nuevas se orientará a la racionalidad basada en el control continuo y la comunicación instantánea con la ciudadanía.

En línea con estos elementos, se imagina un escenario utópico construido a partir del desenvolvimiento virtuoso de las políticas neoliberales: la globalización liderada por el capital alimenta un crecimiento económico sostenido y permite el acceso irrestricto a bienes y servicios producidos en todo el mundo, a la vez que la competencia alimenta a la productividad y el desarrollo científico tecnológico.

La primacía del sistema liberal posibilitará la prevalencia del mercado como espacio de libertad y facilitador de las interacciones entre Estado, agentes económicos y sociedad civil.

Con el fin de garantizar la previsibilidad y permanencia de las reglas de juego, el mercado aparecerá como la alternativa inevitable frente a los crecientes problemas que generó el intervencionismo estatal a lo largo del siglo XX. La sociedad civil existirá libremente en un espacio de competencia perfecta en donde participan multiplicidad de actores que interactúan y generan intercambios sin restricciones.

En cuanto a la sociedad civil, predominará la preocupación por la libertad como eje principal. Los ciudadanos serán percibidos como ciudadanos-consumidores (Smith y Huntsman, 1997) y recibirán la misma consideración que las empresas les dan como demandantes de productos.

La ciudadanía habitará un mercado y en él buscará maximizar su felicidad (utilidad); por tanto, el Estado tendrá como principal misión proveer el contexto en el cual la elección individual pueda ejercerse.

Esta noción de ciudadanía se intensificará en la medida en que los avances tecnológicos universalicen la capacidad de reemplazar el trabajo humano no creativo por máquinas inteligentes, informatizadas y computarizadas. En este contexto, el elemento que distinga a las personas será su capacidad emprendedora individual (Rodríguez y Ciolli, 2011).

El *entrepreneur* será el modelo por seguir, ya que representa los valores de una sociedad que estimula la salida individual y los deseos de superación a través de mecanismos de creatividad y transformación.

Se espera que la centralidad mercantil unida al despliegue de políticas de ajuste estructural, consoliden la gobernabilidad de las sociedades de libre mercado a partir de ir debilitando actores que, por la vía de la actuación en la esfera política,

son una amenaza para este tipo de sociedades. Se vaticina que los sindicatos, las comunidades originarias, las redes campesinas, las economías solidarias y, en alguna medida, los partidos políticos y demás espacios de vinculación colectiva, perderán valor social.

Para llegar a este estadio, se postula que el Estado debe facilitar la expansión del capital a través de la internacionalización de los mercados. Para ello debe hacer reformas difíciles para lograr que

el movimiento de capital, personas y bienes entre fronteras nacionales no sea impedido o gravado de cualquier manera. La intromisión burocrática en la economía debe de ser recortada. Se debe de abolir las regulaciones. La justicia debe de ser agilizada, los congresos no deben de aprobar cualquier tipo de gastos... (Cordeiro/Millennium, 2012, p.14).

En cuanto a la sociedad mundial, lo nuevo estará dado por la incorporación -como oferentes de bienes y servicios y consumidores- de un creciente número de individuos de África y Asia que hasta el presente desarrollaban sus vidas con baja participación en los mercados. En estos países, y en el resto del mundo, el desarrollo económico promovería el creciente peso de las clases medias, las cuales se convertirán en el principal custodio de las libertades individuales.

En esta visión, la clase media sería más inmune a fanatismos religiosos, partidarios y nacionalistas; su favorabilidad hacia Internet permitirá que este lidere la cultura mundial, lo que a su vez permitirá un liderazgo global organizado alrededor de las instituciones multilaterales internacionales.

Estos mismos trabajos de proyección reconocen que el futuro también puede ser distópico, pues las

reformas pro-mercado son difíciles y los resultados no necesariamente lineales.

De esta forma, se considera inevitable que en la transición se generen bolsones de pobreza y marginalidad, que pueden alimentar situaciones políticas explosivas. En los países con Estados frágiles esta situación podría devenir en situaciones de inestabilidad política e incluso de violencia social y guerra.

Frente a las turbulencias, se postula la necesidad de más mercado y más instituciones, evitando caer en el intervencionismo estatal. El país que permitiera el crecimiento del poder y del área de influencia estatal estaría condenado, pues la burocracia obstaculiza la creatividad individual, dificulta el comercio y espanta a los inversores. Si no se tiene templanza para superar los escollos y se cae en la demagogia populista, los países quedarán congelados en el atraso y el provincialismo, con sectores de marginalidad en donde se reproduce la corrupción y la demagogia que fomentan el florecimiento de la delincuencia organizada.

La colusión entre los bolsones de marginalidad y el intervencionismo estatal -que serán profundizados por el aislamiento y la falta de dinamismo de la economía resultante- serán caldo de cultivo para el fanatismo, la corrupción y la demagogia. Paralelamente, el estancamiento económico genera el florecimiento de las economías delictivas y, en el caso más extremo de degradación, empujaría a las autoridades a aliarse con el narcotráfico y/o el terrorismo, lo que terminaría llevando a esos países a la situación de *Estado fallido*.

En la visión del *dogma vigente*, el venturoso futuro estatal se alcanza profundizando las tendencias construidas durante el último medio siglo. En este sentido, el BID plantea un escenario utópico de "gobernanza en alza", al que se ha podido llegar

mediante el despliegue de reformas políticamente difíciles pero “necesarias”. Estas reformas benefician a la sociedad sobre la base de una mayor transparencia del gobierno, instituciones más sólidas y un aumento de la rendición de cuentas social (BID, 2016, pp. 47-48). Para remarcar lo dicho, entre las tareas que se deben realizar hacia el futuro halagüeño, el *dogma* postula la de reconstruir las instituciones democráticas que se erosionaron durante la primera década del siglo XXI.

La gobernanza recomendada se dirige a un doble objetivo: establecer las pautas institucionales para el funcionamiento mercantil (transparencia y el ejercicio de la justicia como el mecanismo de mediación de las transacciones entre individuos) y maniatar la estructura estatal para que no avance sobre el mercado. De esta forma, el Estado debe hacer las reformas en vistas de lograr que el movimiento de capital, personas y bienes entre fronteras nacionales no sea impedido o gravado, pues de lo contrario esa regulación ejercería un poder distorsionante sobre los precios y también alejaría a los inversores, que quieren reglas favorables para su quehacer.

De esta forma el orden natural para el subcontinente americano gira alrededor de la centralidad mercantil como el principal asignador de funciones a partir de la libre interacción de individuos.

Las instituciones públicas protegen la propiedad privada y se desarrolla una gobernanza que garantiza bajos costos de transacción. El equilibrio entre poderes, la intervención de organismos internacionales, el mercado y la sociedad civil limitan los posibles excesos estatales. Las empresas públicas o privadas encargadas de responder a estos ciudadanos-consumidores tendrán como función la creación de valor incremental y no la distribución de la riqueza.

El desarrollo de estas tareas implica rediseñar el rol del Estado-Nación. Por un lado, se promueve la absorción por parte de entidades supranacionales de responsabilidades y potestades. Concretamente se sostiene que la previsibilidad de los contratos debería estar reasegurada por organismos internacionales (Naciones Unidas -ONU-, Organización Mundial del Comercio -OMC-, Fondo Monetario Internacional -FMI-, Banco Mundial), que fijarán normas y estándares internacionales y en los que el Estado será mandante ante ellos

En el subcontinente, se postula seguir las líneas de integración del modelo europeo, cuya vertiente fiscal y liberalizadora se propone expandir hacia América Latina bajo los rasgos de un regionalismo abierto. Por otro lado, buena parte de las tareas de consolidación de lo nacional -cultura, educación- y de cuidado y reproducción de la población, se asignarán a gobiernos locales, en el marco del empoderamiento previsto de las ciudades.

Para la gestión estatal se postulan las ideas de la Nueva Gerencia Pública: bajo la idea de que el Estado brinda servicios y que para ello lo mejor es tomar herramientas de la órbita privada.

Veamos cuál es la distopía, el fracaso tan temido en la perspectiva del *dogma vigente*.

El futuro sombrío -denominado “un mundo ilícito a flote”- tiene sus causas en el intervencionismo estatal, que lleva inevitablemente a una corrupción persistente, a debilitar el Estado de derecho y a reducir la capacidad operativa de la Administración Pública. El aislamiento que genera esto, termina por detonar el ciclo económico: “Uno de los resultados es que la inversión extranjera directa disminuye en más del 50%” (BID, 2016, p.19).

En esta visión, la expansión de prácticas demagógicas y populistas permite que el Estado sea ganado por la corrupción y, consecuentemente, vaya siendo capturado por economías ilícitas. En un primer momento se desarrolla la acción estatal en forma anómala, restringiendo la libertad y ahogando el desarrollo y, luego, a partir de la propia opacidad y corrupción, termina siendo vehículo del narcotráfico y/o el terrorismo.

## **7.2 Las miradas heterodoxas, entre los caminos sinuosos y el regreso al futuro**

Sin la extensión ni la difusión de los trabajos desarrollados por la ortodoxia, visiones alternativas también crearon sus propias prospectivas. Trabajaremos particularmente con las de Montero Olivares (2014), Ramió Matas (2015) y Medina Vásquez y otros (2015), y en menor medida Jessop (2008 y 2016).

Dichas visiones se han basado en experiencias de países asiáticos emergentes, algunos rasgos desarrollados en América Latina y en el oriente europeo; incluso en algunos países de la OCDE a partir de la crisis del 2008. Estos desarrollos heterodoxos tienen menos unanimidad que las que describimos en el apartado anterior, puesto que no son propuestos por un emisor tan sólido como el constituido por los organismos multilaterales.

En lo que sí son unánimes las propuestas heterodoxas es en las críticas a las debilidades teóricas y a las dificultades materiales que existen para que la utopía ortodoxa pueda desplegarse en los términos comentados anteriormente. Asimismo, existe algún consenso acerca de los resultados distópicos que se producirían de llevarse adelante las medidas que describimos en la sección anterior. Por ejemplo, López Segrera (2016) tiene una visión sumamente

crítica con un proceso de desaceleración de los índices de crecimiento económico y el ascenso de regímenes que apuntalan políticas de la nueva derecha. Ramió Matas (2015) estructura diferentes modelos alternativos del futuro estatal a partir de la capacidad de limitar el poder de los actores privados: el modelo fallido, justamente, es aquel en donde no se le puede poner límite. Olivares (2014) también aboga en este sentido: señalando que la delincuencia organizada no actúa en tándem con el Estado sino con el mercado, el cual destruye el entramado de relación social.

Otro de los escollos que tendría la mirada ortodoxa para desplegarse estaría en la pérdida de peso relativo de las que fueron potencias hegemónicas en el último tramo del siglo XX y la emergencia de nuevos poderes internacionales (Estados continente-China, India, Rusia- y diferentes polos regionales) abriendo una etapa de multipolaridad internacional.

En términos más globales, las miradas heterodoxas consideran que para 2030, y de forma paralela a las fuerzas globalizantes, habrá un mundo estatal en tensión con las instituciones internacionalizadas del mercado (Jessop, 2016). Otros autores van más allá de Jessop y consideran que para ese entonces la globalización y la internacionalización mercantil estarán en crisis. Ramio Matas señala un futuro donde (2015, p.4).

- Se produce la crisis de final del presente ciclo capitalista.
- Emerge un déficit estructural de liderazgo político.
- Se profundiza la estructural insolvencia de las arquitecturas organizativas.
- Se acentúan la sobrepoblación y el colapso medioambiental.
- Las desigualdades sociales funcionan como un aliciente a los conflictos bélicos globales.

Estas visiones consideran que la crisis de principios de milenio en América Latina y del 2008 en Occidente, abrieron una nueva etapa donde el Estado –con características propias en cada caso– construye un sendero de ruptura con el orden neoliberal.

Estos gobiernos surgieron y surgirán en la estela de una serie de resultados alarmantes: redistribución regresiva del ingreso, reproducción de bolsones de pobreza, expansión de la desocupación, incapacidad para frenar el deterioro ambiental, retroalimentación de fanatismos religiosos, geopolítica inestable, etcétera.

Más allá de sus diferencias, las distintas visiones se unen en el análisis distópico que producirá el desarrollo de las políticas ortodoxas: ellas empeorarán la situación social, política y ambiental a partir de la polarización social que producen y de su imposibilidad para evitar prácticas lesivas sobre los equilibrios ecológicos.

Más cerca de los temas que trabajamos aquí, una de las vallas que plantean superar las heterodoxias consiste en la generación de un contrapoder que limite al poder mercantil; esto es, diseñar la manera de organizar una gobernanza alternativa a la que se estructura detrás de instituciones que promueven la libre circulación de bienes, servicios y dinero.

En cuanto a la gestión estatal, se prioriza su carácter de sostén de un cierto orden social. Si bien la tarea de brindar o regular servicios es importante que sea eficiente, la misma es vista como subordinada al central capítulo de la gobernabilidad.

En las próximas líneas describiremos, sucintamente, las ideas que se postulan desde dos miradas heterodoxas.

### 7.2.1. La mirada populista: *regreso al futuro*

Construimos un primer escenario heterodoxo alrededor de una corriente de pensamiento conocida como populista o nacional popular, de histórica influencia en América Latina.

Esta mirada coloca el eje de la transformación social en la política como espacio de construcción del sujeto popular y en el Estado como el principal brazo ejecutor de su voluntad. Esta mirada funciona, sobre todo en el caso del análisis estatal, como un polo opuesto al *dogma vigente*: el Estado pasa de ser la amenaza mayor –con sus regulaciones e intervencionismo– a la única esperanza: solo él tiene posibilidades de dominar –regular– sustituir al mercado.

De esta forma, y munido de tradiciones intervencionistas de cuño keynesiano y desarrollista, se reconstruye la perspectiva intelectual estado-céntrica de mediados del siglo XX, adaptada a los tiempos de la tercera revolución industrial. O sea, se retoman políticas de intervención en la esfera económica para superar estrangulamientos internos y externos y se promueve la organización de movimientos sociales desde el Estado, pero también se ha renovado del arsenal teórico y práctico. Por ejemplo, a diferencia de lo actuado hacia la mitad del siglo pasado, se rechazan hoy las políticas sustitutivas de importaciones y las generalizadas estatizaciones de los servicios públicos.

El trabajo de Medina Vásquez, en algunos tópicos cercano a este enfoque heterodoxo, si bien mantiene el carácter dialógico (“El Estado desempeña un papel activo, {pero} no puede ser el único que lleve sobre sí el enorme peso de dirigir una transformación de gran magnitud”) invierte la ecuación del BID y centra sus expectativas en el poder estatal. A él le asigna el rol de liderar el proceso social, siendo

el responsable de “involucrar a los actores sociales para que se comprometan y coordinen sus acciones” (2015, pp. 124-127).

De esta forma, se postula un Estado con capacidad de coordinar actores en torno a proyectos de largo alcance, lo que implica un Estado capaz de captar más recursos con el fin de promover el dinamismo económico. En concreto, Medina Vásquez (2015, p.124), promueve que el Estado utópico tiene que ser capaz de:

- Movilizar los anhelos de bienestar y progreso de la ciudadanía;
- organizar pactos sociales que garanticen voluntad y sostenibilidad en torno a esta opción del desarrollo, y
- tener una institucionalidad robusta y eficiente para desplegar ambos.

Cuando se desglosan estas tareas, se observa con nitidez el grado de centralidad estatal de esta perspectiva (Medina Vásquez, 2015, p.130) un Estado garante de los derechos de los ciudadanos, proveedor de bienes públicos, capaz de liderar el diálogo social, regulador efectivo, capaz de suministrar información y contrarrestar la asimetría en el acceso a esta.

En cuanto al escenario **internacional**, desde esta visión se apuesta a que sobrevendrá un potente mundo de estatal paralelo -y en tensión- con instituciones internacionales<sup>5</sup>. De esta forma, y en consonancia con varios de los futuribles citados, se espera una reconfiguración internacional en clave de alianzas regionales. Por ejemplo, Ramíó Matas (2015

) prevé un entorno mundial liderado por grandes países con dimensión continental -China, EE.UU., India y Rusia- y macrorregiones que aglutinen países que de otra forma tendrían un protagonismo marginal en la arena internacional: Unión Europea, América Latina, Asia oriental y un área “más desestructurada que agrupe a los países árabes”.

En cuanto al modelo de gestión pública, el *regreso al futuro* implicaría una torsión sobre los clásicos modelos weberianos -paralela a la actualización en lo referente al intervencionismo estatal- en la inteligencia que ellos son los más adecuados para mantener el aparato administrativo subordinado a la conducción política.

El momento distópico más citado del paradigma populista gira alrededor de la idea de sobrecarga estatal: se lo hace actuar hasta un punto en que colapsa (fiscal, organizacional o políticamente). En general se han hecho notar las dificultades para alcanzar un adecuado balance entre la captación de renta -imprescindible para sostener el modelo estadocéntrico- y la dinámica económica; en un extremo el Estado pierde legitimidad para seguir liderando el proceso social -vg, en los llamados procesos de acumulación originaria-; en el otro la captura de crecientes masas de recursos y termina por asfixiar a la economía. Desde otra perspectiva, se sostiene que la estatalización de los movimientos sociales termina necesariamente en burocratización y limitaciones a los procesos de cambio.

---

5.- ONU, OMC, FMI, Banco Mundial. Como vimos, en el futurible ortodoxo se prevé que ellas serán crecientemente importantes. La idea de tensión entre organismos internacionales y grandes Estados está también presente en Jessop (2015).

### 7.2.2. Camino sinuoso

Otro polo de disenso heterodoxo se basa en la refundación de la democracia representativa, situación que permitirá abrir espacios deliberativos y decisorios eficientes. Esto será posible a partir de la revolución que se está generando por la universalización de las tecnologías de información y comunicación (celulares, blogs, redes sociales), las que abren oportunidades para ampliar la participación de la ciudadanía y refundar la democracia.

La tendencia hacia la desconexión de los partidos políticos con la sociedad los obligaría a cambiar su funcionamiento y estructura organizativa. Sería esperable que migraran hacia un sistema que produzca una apertura ilimitada de intercambio de información, con menores costos de transacción.

Uno de los puntos de tensión entre esta visión y las perspectivas populistas refiere al papel del Estado; si bien ambas le dan un rol destacado en su oposición a la preponderancia del mercado, aquí se pone el eje en la auto-organización de colectivos, ya que desconfían tanto del mercado como del Estado.

Las ideas que venimos comentando son cercanas a los análisis de la Tercera Vía y de la socialdemocracia<sup>6</sup>, y aquí las hemos llamado *camino sinuoso*. En ellas se considera que la sociedad postindustrial se caracteriza por la existencia de una miríada de identidades y agrupamientos sociales cuyos valores, intereses o demandas de las nuevas y diversas formas de acción colectiva no siempre encuentran en el Estado/Nación la respuesta que buscan y, a veces, ni siquiera el interlocutor necesario. Por otro lado, estiman que cuando el Estado interviene, burocratiza y quita energía a los movimientos sociales, a la vez que acumula poder que luego será utilizado para desviarse del camino propuesto.

Por estas razones, esta perspectiva revaloriza el espacio de lo científico, de lo económico, de los medios públicos, de lo judicial, de la vida privada y de los movimientos sociales, entre otros. Es desde una articulación en red de estos espacios que podrá construirse un tipo societal alternativo al centrado en la organización mercantil.

Los escenarios virtuosos, entonces, se gestionan alrededor de una gobernanza en red, con un Estado que es capaz de organizar un escenario en donde la sociedad civil -a partir de la cooperación y no de la competencia mercantil- contrarresta el poder del capital y de los agentes económicos concentrados.

El tipo de orden político social propuesto marca un cambio en lo que fue la tradición socialdemócrata que históricamente apostó por una organización estatal centralizada y poderosa, capaz de disputarle la renta a la burguesía. En esta mutación del programa de la tradicional centroizquierda de Europa Occidental no puede obviarse la influencia del fracaso soviético, ni la idea de que para las mayorías sociales postindustriales el Estado, bajo su forma benefactora, es imponte y/o ineficaz.

Esta forma de construcción político-organizacional garantiza que las políticas públicas canalizan las demandas surgidas a partir de los intereses plurales de la sociedad civil, poniendo el foco en su orientación al cliente y, al mismo tiempo, contribuyendo a la calidad, la transparencia y la participación ciudadana.

En esta línea, las ideas de descentralización y gobierno de ciudades adquieren un lugar central,

---

6.- Ver, por ejemplo, Giddens (1999).



tanto que se considera que una red de este tipo de entidades será crucial en la futura gobernanza internacional.

Como puede verse, se espera que el mercado y el Estado adquieran un comportamiento virtuoso a partir de integrarse a la sociedad civil; para ello es necesario que desplieguen un *camino sinuoso*, solapándose alternativamente en las visiones, herramientas y prácticas que fueron postuladas en las otras dos visiones que venimos comentando. Dicho de forma esquemática:

- Su consideración del mercado como mejor espacio para la articulación y desarrollo de los agentes económicos, acerca esta mirada a la oposición al intervencionismo estatal del *Dogma Vigente*.
- La idea de una meta gobernanza estatal, esto es, que las pautas globales de gobierno tengan una garantía Estatal sostenidas por la participación de los movimientos sociales, lo vincula con las ideas de la heterodoxia más radical (*regreso al futuro*).

Las críticas sobre esta alternativa de gobernanza refieren a las características que se asignan a la sociedad civil para poder cumplir la tarea asignada: plural y autónoma, madura y responsable, que no pone en riesgo la gobernabilidad, que no se lanza a la captura de las instituciones que regulan su actividad y que antepone los objetivos del colectivo por sobre sus intereses individuales. Se trataría, además, de sociedades en donde el poder se distribuye de forma simétrica y horizontal; para los detractores de esta perspectiva, las sociedades civiles latinoamericanas están bastante lejos de tener estas características.

Una síntesis de las tres perspectivas que venimos describiendo se presenta en la Figura N° 2:

Figura 2.  
Esquema de escenarios futuros.

<b>ESCENARIOS 2017-2030</b>			
	<i>Dogma vigente</i> <b>(ortodoxia)</b>	<i>Camino Sinuoso</i> <b>(socialdemocracia)</b>	<i>¿Volver al Futuro?</i> <b>(populismo)</b>
<b>UTOPIÍA</b>			
Objetivo	Superar la anomalía, re-torno al ajuste estructural.	Rupturas y continuidades sobre el modelo ortodoxo.	Nuevo patrón de intervención.
Patrón de intervención estatal:	Bajo: centrado en lo mercantil.	Medio: centrado en la sociedad civil.	Alto: centrado en la autonomía política/estatal.
Modelo de ciudadano como interlocutor estatal	Ciudadano consumidor/emprendedor.	Ciudadano participante.	Ciudadano comprometido.
Principales actores estatales del escenario internacional:	Gobierno Mundial (OMC; FMI, Banco Mundial).	Gobierno de ciudades.	Bloques regionales y Estados-continentes.
Modelo de Gestión Pública	Nueva gerencia pública.	Participativo, descentralizador.	Neo weberiano.
<b>DISTOPÍA</b>			
	Según <i>Volver al futuro</i> y <i>Camino Sinuoso</i> : descomposición del tejido social por acción del mercado.	Según <i>Dogma vigente</i> : no da señales correctas a agentes económicos.	Según <i>Dogma vigente</i> : sobrecarga que lleva a inflación y corrupción.
		Según <i>Volver al futuro</i> : no logra disciplinar al capital.	Según <i>Camino sinuoso</i> : burocracia quita energía y estrategia a sociedad civil.

Fuente: elaboración propia.

## 8. CERRANDO LA MIRADA FUTURA DEL ESTADO, EN BUSCA DE ALGUNAS SEÑALES

Si algo caracteriza a los análisis estatales es una suerte de perplejidad e irresolución, en parte por la falta de resultados y también de la indeterminación de los problemas planteados. Lo que caracteriza a esta etapa es la ambigüedad, algo diferente de la incertidumbre: mientras esta puede asociarse a ignorancia o imprecisión, incapacidad de predecir un acontecimiento; aquella puede pensarse como ambivalencia, la existencia de muchas formas de pensar sobre las mismas circunstancias o fenómenos.

Es en ese marco en el que surgen los modelos (heterodoxos y ortodoxos con sus miradas distópicas y utópicas), que pueden servirnos como guías para la reflexión ante la incertidumbre. No sabemos si el futuro será como lo prevemos, pero al menos se pueden marcar algunos horizontes que nos permiten establecer parámetros para el pensamiento.

Como hemos dicho, la metodología de los escenarios y la prospectiva, lejos de pretender adivinar el futuro, trata de marcar las consecuencias que devendrían de nuestros sueños y pesadillas. Mirar hacia adelante nos permite tanto reconocer un posible camino de lo que nos espera, como así también nos alerta sobre momentos negativos, lo que nos podría permitir adelantarnos a las siempre costosas correcciones o, peor aún, la necesidad de mitigar daños.

Vimos que los expertos consideran que el Estado puede derivar en una estructura al servicio de la ciudadanía o, por el contrario, convertirse en el gestor de un sistema de control violento. Puede

ser el espacio de lo público y democrático o un reducto capturado por una minoría que lo pone a su servicio.

Pero más allá de ello, y para terminar: en el corto recorrido realizado hasta aquí, pudo verse cuán diferentes son las miradas y el enorme hiato que existe entre las perspectivas teóricas. Si hay un elemento que queremos destacar es que en nuestro pasado histórico latinoamericano, estos cruces de caminos fueron, muchas veces, momentos de tragedia y violencia. Si bien no sabemos si siempre será posible encontrar una salida aceptable para todos los sectores, como ya dijimos en el texto, apelamos al ámbito de la política y a las instituciones democráticas como los únicos espacios válidos para procesar las contradicciones.

## BIBLIOGRAFÍA

**ALONSO CONCHEIRO, A.** (2014). Curso internacional. Prospectiva en América Latina: enfoques, escuelas, aplicaciones. ILPES/AECID, del 4 al 8 de agosto. Antigua, Guatemala: presentación de Power Point.

**BID** (2016). América Latina y el Caribe 2030: escenarios futuros. Atlantic Council, BID. Washington D. C., EE.UU.

**BITAR, S.** (2016). Las tendencias mundiales y el futuro de América Latina. *Serie Gestión Pública*. CEPAL, NU.

**BLUTMAN, G.** (1998). *Aproximaciones a la Reforma del Estado*. Buenos Aires, Argentina: Eudeba.

**BLUTMAN, G.** (2013). Ensayos trunco de reforma y modernización del Estado en Argentina. En Madureira, C. y Asensio, M. (org.) *Handbook em Administração Pública*. Lisboa: Ina, pp. 257-273.

**BLUTMAN, G. y CAO, H.** (2012). Hoja de ruta sobre Reforma y Modernización del Estado. *Revista Aportes - Asociación de Administradores Gubernamentales*, año 18 (Nº 30). ISSN 0328-5855, pp. 15-42.

**CAO, H., LAGUADO, A. y REY, M.** (2016). *El Estado en Cuestión. Ideas y Política en la Administración Pública Argentina (1958-2015)* (2ª Edición). Buenos Aires, Argentina: Prometeo.

**CEPLAN** (2015). *América Latina imaginando el futuro hoy: los desafíos del pensamiento a largo plazo para el desarrollo*. CEPLAN – Perú.

**CEPLAN** (2015). Factores que determinan el futuro de las potencias mundiales. *Serie Análisis de Tendencias Mundiales* (Nº 1), CEPLAN – Perú.

**CORDEIRO, J. L. et al.** (2012). (Editor y Coordinador General). Latinoamérica 2030: Estudio Delphi y Escenarios. The Millennium Project. En <http://www.prospectivayestrategia.cl/pdf/2030.pdf> consultado el 23/05/2017

**FELCMAN, I. y BLUTMAN, G.** (2011). *Nuevos modelos de gestión pública: tecnologías de gestión, cultura organizacional y liderazgo después del big bang paradigmático*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Temas.

**FELCMAN, I.** (2015). Nuevos modelos de gestión pública: tecnologías de gestión, cultura y liderazgo después del big bang paradigmático. Tesis doctoral. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

**GABIÑA, J.** (S/F). Los tres postulados de la prospectiva sin retórica ni tapujos. En el blog SWPI, <https://juanjogabina.files.wordpress.com/2012/09/los-tres-postulados-de-la-prospectiva-sin-retc3b3rica-ni-c2a0tapujos2.pdf> consultado el 14/12/17

- GIDDENS, A.** (1999). *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*. Madrid, España: Taurus.
- JESSOP, B.** (2008). *El futuro del Estado capitalista*. Madrid, España: Libros de la Catarata.
- JESSOP, B.** (2016). *The State: Past, Present, Future*. Londres, UK: Polity.
- LÓPEZ SEGRERA, F.** (2016). *América Latina: crisis del posneoliberalismo y ascenso de la nueva derecha* (1ª ed.). Libro digital, PDF. Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- MEDINA VÁZQUEZ, J., BECERRA, S. y CASTAÑO, P.** (2015). *Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Libros de la CEPAL (N° 129). (LC/G.2622-P).
- MONTERO OLIVARES, S.** (2014). *Una visión prospectiva de la administración pública para la sociedad mundial al 2050*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.
- OSZLAK, O.** (2012). Estado Abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. Trabajo presentado en el panel “Gobierno Abierto en Iberoamérica: promesas y realizaciones”, XVIII Congreso Internacional del CLAD. Montevideo, Uruguay.
- RAMIÓ MATAS, CARLES** (2015). La administración Pública del Futuro: la administración ‘2050’. Programa de Doctorado y Administración Pública, GIGAPP WP 2015/08. Barcelona, España: Instituto Universitario Ortega y Gasset, Universitat Pompeu Fabra.
- RODRÍGUEZ, C. y CIOLLI, V.** (2011). Tensiones entre el emprendedorismo y la autogestión. El papel de las políticas públicas en ese recorrido. En revista *ORG & DEMO* (N°12), pp. 27-46.
- SMITH, G. y HUNTSMAN, C.** (1997). Reframing the Metaphor of the citizen-government perspective: A Value-centered perspective. En *Public Administration Review* Vol. 57 (N°4), pp. 309-318.
- VITALE, J., PASCALE, C., BARRIENTOS, M. y PAPAGNO S.** (2016). Guía de prospectiva para el ordenamiento territorial rural de la Argentina a nivel municipal. En [https://inta.gob.ar/sites/default/files/inta\\_guía\\_prospectiva\\_ot\\_nivel\\_municipal.pdf](https://inta.gob.ar/sites/default/files/inta_guía_prospectiva_ot_nivel_municipal.pdf), consultado el 10/10/2017
- WILLAMSON, J.** (1990). “What Washington Means by Policy Reform” en Latin American Adjustment. How much has happened? Institute for International Economics, Washington DC, EE.UU. <https://piie.com/commentary/speeches-papers/what-washington-means-policy-reform>, consultado el 03/03/2015.



# **“HOMBRES DE ESTADO”: LA CONTRIBUCIÓN DE CHILE A LA PAZ DE COLOMBIA\***

*“STATESMEN”:  
THE CONTRIBUTION OF CHILE TO  
THE PEACE OF COLOMBIA*

---

autores

**Néstor Guerrero<sup>1</sup>**  
**Rodrigo Matamoras<sup>2</sup>**  
**Álvaro Guerrero<sup>3</sup>**

## RESUMEN

El artículo describe, analiza y evalúa la participación de Chile como país acompañante del proceso de negociaciones para la paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP en el período 2012-2016. Para ello, la fuente principal son los relatos de los propios agentes chilenos designados como representantes en dicho proceso, obtenidos mediante entrevistas en profundidad y complementados con fuentes secundarias, documentos oficiales y literatura pertinente. De esta forma, se ha logrado rastrear el proceso y ordenarlo según distintas fases, integrando los tres niveles de análisis en estudios internacionales: individual, estatal e internacional. Se concluye que el éxito de la participación chilena radica en el desempeño en el terreno de los propios agentes (nivel individual), las iniciativas del Gobierno de Chile (nivel estatal) y el soporte de la comunidad internacional y regional (nivel sistema internacional).

**PALABRAS CLAVE:** proceso de paz, agentes, Chile, Colombia, soporte internacional.

## ABSTRACT

This paper describes, analyzes and evaluates the participation of Chile as a companion country in the process of the negotiations to the peace between the government of Colombia and the Revolutionary Armed Forces of Colombia- People's Army (FARC-EP) in the period 2012-2016. To do this, the main source are the narratives of Chileans designed as representatives during the process, these were obtained through in-depth interviews and complemented by secondary sources, official documents and relevant literature. This way, the process has been tracked and ordered according to different phases, by integrating the three levels of analysis in the international studies: individual, statewide and international. It concludes that the successful of the Chilean participation lies in the performance in the area of the agents themselves (individual level), the initiatives of the Government of Chile (state level) and the support of the international and regional community (international system level).

**KEYWORDS:** peace process, agents, Chile, Colombia, international support.

---

\* Este artículo es parte del proyecto de investigación Interméstico: análisis y sistematización del rol de Chile en las negociaciones para el proceso de paz en Colombia (Proyecto E102016), financiado por el Concurso Anepe 2016 convocado por el Departamento de Investigación de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. Nuestros agradecimientos a Luis Maira y Milenko Skoknic por entrevistas concedidas. Este artículo no representa ninguna posición institucional, ni del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile ni del Ministerio de Defensa Nacional de Chile, que ampara a la Anepe.

1.- Licenciado en Ciencias Políticas, Administrador Público y Magíster en Ciencia Política por la Universidad de Chile. Investigador Principal Proyecto Anepe E102016: Interméstico: análisis y sistematización del rol de Chile en las negociaciones para el proceso de paz en Colombia. Tercer Secretario del Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores, Santiago de Chile. Correo electrónico: nestorguerreros@gmail.com. Código ORCID: [orcid.org/0000-0001-8339-3708](http://orcid.org/0000-0001-8339-3708).

2.- Licenciado en Estudios Internacionales y Analista en Políticas y Asuntos Internacionales por la Universidad de Santiago de Chile. Co-Investigador Proyecto Anepe E102016: Interméstico: análisis y sistematización del rol de Chile en las negociaciones para el proceso de paz en Colombia. Tercer Secretario del Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores, Santiago de Chile. Correo electrónico: rodrigo.matamoros@usach.cl. Código ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-5705-4953>.

3.- Licenciado en Ciencias Políticas y Gubernamentales por la Universidad de Chile. Asistente de Investigación Proyecto Anepe E102016: Interméstico: análisis y sistematización del rol de Chile en las negociaciones para el proceso de paz en Colombia. Investigador del Centro de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica de Chile (CEIUC), Santiago de Chile. Correo electrónico: alvarogs92@gmail.com - alvaro.guerrero.s@ug.uchile.cl. Código ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-8916-7621>.

Artículo recibido el 26 de septiembre y aceptado el 8 de noviembre de 2017.



## 1. INTRODUCCIÓN

Desde 2012 y hasta 2016, Chile fue *país acompañante* del proceso de negociaciones para la paz en Colombia. Los orígenes de ese rol se encuentran en el año 2012, cuando Colombia y Chile eran encabezados por el Presidente Juan Manuel Santos y el ex Presidente Sebastián Piñera, respectivamente. El gobierno colombiano estimó, acertadamente, que era fundamental generar un entorno y un consenso internacional favorables a la negociación, en el entendido de que la paz en Colombia es requisito *sine qua non* para consolidar una comunidad de seguridad regional. En este contexto, las autoridades decidieron disponer de países *garantes* y *acompañantes* de su proceso de paz como estrategia que, además, facilitara las negociaciones entre las partes.

De este modo, se decidió convocar a Noruega y Cuba como países garantes, a Venezuela y Chile como acompañantes y a Oslo y La Habana como centros de desarrollo de negociaciones. En lo que se refiere a Noruega, es incuestionable su prestigio y experiencia en distintos procesos de paz, lo que le otorga una positiva reputación internacional. En cuanto a Venezuela y Cuba, se puede apreciar una afinidad con el discurso originario de las FARC-EP, así como de parte de éstas para con el discurso político-ideológico de estos dos Estados. Las razones que fundamentan la participación de Chile como país acompañante se basan en una combinación estratégica de principios, valores e intereses.

Más allá de la discusión sobre esas razones que informan la decisión de Chile de sumarse al proceso como país acompañante, es relevante destacar que se trate de un rol inédito para Chile en el escenario internacional. Uno de los primeros pasos fue la nominación de agentes que representarían a Chile en las negociaciones. En efecto,

las autoridades a cargo de la política exterior han designado como representantes del país a agentes vinculados con la diplomacia y las relaciones internacionales: primero, al diplomático de carrera Milenko Skoknic (2012-2014), nombrado por el ex presidente Sebastián Piñera; segundo, al político y académico Luis Maira (2014-2016), nombrado por la presidenta Michelle Bachelet al asumir su segundo mandato, en compañía del ex Subsecretario de Aviación Raúl Vergara como representante adjunto. ¿Qué rol cumplieron los agentes chilenos y en qué etapas del proceso de paz participaron? ¿Cómo evalúan y fundamentan la participación los propios agentes chilenos? ¿Qué lecciones y aprendizajes se obtienen a la luz de la participación chilena en el proceso de paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP? A partir de entrevistas a ambos representantes, complementadas con fuentes secundarias, literatura sobre el proceso de paz en Colombia y bibliografía pertinente, el artículo describe los principales elementos de la participación de los agentes chilenos designados para representar a Chile en el proceso de paz en Colombia (2012-2016) y explora los fundamentos preliminares de su éxito a través de la narrativa que al respecto construyen sus propios protagonistas.

Para ello, además de esta introducción, el artículo contiene cuatro secciones. La sección 2 esboza los principales elementos teóricos que encuadran el análisis, dando cuenta de las fases, las dinámicas y los niveles involucrados en los procesos de resolución de conflictos que incorporan soporte internacional. La sección 3 es una nota metodológica que explicita los fundamentos del análisis y los procedimientos utilizados. Sobre esa base, la sección 4 presenta los resultados obtenidos, exponiéndolos en dos partes: una descripción y análisis de la participación chilena de acuerdo con las distintas fases identificables de las negociaciones del proceso de paz, y una evaluación de esa

participación según factores subjetivos y resultados fácticos, añadiendo lecciones y aprendizajes del proceso. La sección 5, por último, corresponde a las conclusiones del trabajo.

## 2. PARTICIPACIÓN INTERNACIONAL EN RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS: FASES, ACTORES Y NIVELES

Vicenç Fisas (2005) recuerda que la naturaleza de los conflictos no es estática, por cuanto ésta tiende a cambiar en ausencia de resolución conforme pasan los años. En esta línea, los métodos de resolución de conflictos también demandan nuevas herramientas y estrategias en función de los contextos cambiantes, tanto a nivel nacional como internacional, que caracterizan un determinado conflicto. En ese sentido, el fin de la Guerra Fría configuró un nuevo entorno internacional en el cual las guerras inter-estatales fueron reemplazadas, en gran medida, por contiendas y violencia interna con efectos a nivel regional e internacional, modificándose también la forma de gestionar el conflicto y los actores involucrados en dicho proceso (Chermick, 1998; Serbin, 2009). De ese modo, se materializa la participación de actores internacionales en asuntos internos de los Estados en temáticas relativas a conflictos internos. Esta dinámica se denomina *internacionalización del conflicto*, idea que hace referencia tanto a la gestión del mismo en sus dimensiones político y militar (Barreto, 2014; Cujabante, 2016; Rastrepo, 2004; Tickner, 2007), como a su propia resolución, lo que también se puede conceptualizar como *internacionalización de la búsqueda de la paz* (Cujabante, 2016). Incluso se ha incursionado en la idea de que el desarrollo de un conflicto armado interno está vinculado *per se* a la incapacidad o

fracaso del Estado en prevenir, contener o resolver conflictos entre grupos (Serbin, 2009).

Para que se cristalice la participación de actores internacionales en alguna etapa del proceso de resolución de un conflicto interno, es condición un acercamiento en las posturas de las partes en disputa, así como también la intención de llevar a cabo una negociación por parte de las mismas (Cujabante, 2016). Existen determinados requisitos o condiciones que debe cumplir un conflicto medible: a) extrema complejidad y prolongación en el tiempo, b) ausencia de impacto de los esfuerzos por controlar o administrar el conflicto bilateralmente (por las propias partes contendientes), c) intolerancia de las partes ante los costos crecientes de la escalada del conflicto, y d) disposición de las partes a una resolución a través del acuerdo a otro objetivo común y favorable, es decir cooperando en conjunto, involucrándose comunicacionalmente o procurando generar y mantener contacto (Bejerano, 1995; Fisas, 1998 p.191, citado en Cujabante, 2016).

A partir de lo anterior, se interpreta que la decisión de involucrar a actores internacionales corresponde exclusivamente a las partes en conflicto. En lo que respecta a los fundamentos sobre la internacionalización del conflicto, Sandra Borda (2012) indica que las partes persiguen dos objetivos al internacionalizar un conflicto: la búsqueda de recursos materiales para perpetuar la guerra o alguna forma de legitimidad internacional (Cujabante, 2016).

De manera resumida, los procesos de resolución de conflictos internacionales pueden ordenarse en tres fases más menos identificables (Zartman y Berman 1982, en Albizu 2008). Una primera fase de diagnóstico o pre-negociación (partes evalúan condiciones de posibilidad, indagan intenciones, analizan costos, delimitan la agenda y, en general, preparan un posible escenario de negociación), una segunda fase de formulación (partes definen

en común las percepciones y alcances del tema en cuestión) y, por último, una fase en que se negocia formal y específicamente cada punto en disputa, lo que implica mayores grados de tensión (Albizu, 2008). Una fase final permite un cierre del acuerdo y/o una explicitación de las divergencias. Luego, será siempre relevante evaluar los resultados y el tipo de relación entre las partes o en torno a la divergencia que se pueda verificar. Uno de los modos posibles de evaluar el proceso considera cuatro criterios: existencia de acuerdo, eficiencia en la mejora de las situaciones de las partes, equidad de proceso y resultado, y durabilidad de la resolución (Hopmann, 1990). Avanzando un paso más, un quinto elemento podría considerar si las partes han profundizado en su relación, especialmente relevante en relaciones internacionales. Si bien no es objetivo de este trabajo secuenciar el proceso general de negociaciones, la clasificación anterior permitiría situar el rol de Chile como país acompañante en uno o más momentos del proceso.

En lo que respecta a los intermediarios en los procesos de paz, María Elena Fuquen sostiene que son aquellos actores que “intervienen para facilitar la resolución del conflicto y mejorar la relación entre las partes. Estos actores pueden ser imparciales y no presentar intereses específicos en un resultado en particular o pueden conservar el estatus de facilitadores” (Fuquen, 2003, p.270). Guillén (2011), en tanto, advierte que “en las últimas tres décadas, la mediación o conciliación se ha venido consolidando gradualmente como un proceso legalmente reconocido para resolver conflictos” (p.37) y que este tipo de procesos “tiene carácter informal, la participación es voluntaria, y las partes retienen el poder de decisión para definir conjuntamente el resultado” (p. 38). En la misma línea de Guillén, Serbin (2009) señalan que el término de Guerra Fría configuró un nuevo contexto u orden internacional que, a su vez, generó condiciones para un creciente

involucramiento de organizaciones regionales en la preservación de la paz y la seguridad regional, así como también de otros estados en procesos de paz (Barreto, 2014; Cujabante, 2016; Serbin, 2009). Incluso, Vicenç Fisas (2010), en su *Introducción a los procesos de paz*, señala que es un riesgo menospreciar o prescindir de los apoyos externos (p. 18).

Sin ir más lejos, en los últimos 30 años el 82% de los conflictos armados han cesado mediante negociaciones y el 46% del total de casos contó con la participación de terceros actores de la comunidad internacional, quienes desempeñaron papeles de facilitación o mediación en los procesos de paz (Fisas, 2013, en Barreto, 2014). Un facilitador o mediador es “un actor que busca generar las condiciones ideales para propiciar un diálogo directo y una negociación entre las partes en conflicto, por vía de acercamientos y de la preparación de aspectos logísticos y de agenda” (Barreto, 2014, p.22). Las principales funciones desempeñadas por los facilitadores son la de actuar como canal de comunicación entre los bandos, facilitar el diálogo, generar confianza entre las partes, desbloquear situación de impase, identificar áreas de posible entendimiento y contribuir con alternativas a la violencia (Barreto, 2014).

Usualmente, los actores terceros adoptan una postura de imparcialidad y equidistancia, a partir de lo cual obtienen credibilidad y legitimidad ante los actores en conflicto; en otros casos, menos comunes, los mediadores son actores implicados en el conflicto con cercanía a alguno de los bandos (Barreto, 2014). Esta posición de imparcialidad ha experimentado un acelerado proceso de institucionalización a nivel de organismos internacionales, especialmente tras el término de la Guerra Fría, lo que se materializó en la creación de la Corte Penal Internacional y en el rol que ha jugado la ONU y los organismos regionales en los procesos de paz a partir de la década de 1990 (Colmenares, 2006).

Hasta este momento, la revisión teórica ha abordado, directa o indirectamente, dos de los tres niveles clásicos en estudios internacionales: el sistema internacional y el Estado. Llegados a este punto, conviene introducir el tercer nivel, el individual, que sin duda reviste alta importancia en los procesos internacionales. De hecho, a partir de las clásicas "imágenes" de Kenneth Waltz (1959) sobre las causas de la guerra que sentaron estos tres niveles de análisis, parece ser un consenso que en los procesos y asuntos internacionales el individuo importa. En efecto, "hoy en día no cabe ya desconocer o subestimar la importancia del individuo y de sus decisiones y acciones personales en el panorama de las relaciones que se desarrollan a escala internacional" (Calduch, 1991: XIV-6). El individuo es un sujeto activo de la vida internacional que opera en el específico marco de sus capacidades, poderes o competencias individuales, las que simultáneamente son competencias sociales.

En esa perspectiva, Calduch (1991) recuerda los tres supuestos sobre los cuales se ha basado la aproximación del individuo en el análisis internacional: a) como sujeto del Derecho Internacional Público, en tanto destinatario de derechos y obligaciones que el orden internacional le atribuye; b) como representante de una colectividad; y c) como sujeto carismático que explica el protagonismo internacional de ciertos individuos. Bajo el segundo supuesto, aquel en que un individuo representa algo más que a él mismo, la teoría destaca especialmente al *hombre del estado* en su doble condición: como actor que participa individualmente en el escenario internacional imprimiendo a sus acciones sus propios valores, ideas y rasgos psicológicos (esto es, ciertos atributos personales), y como representante de un determinado grupo nacional o Estado y de las fuerzas sociales, económicas e ideológicas que caracterizan esa colectividad. Dejando fuera la noción de sujeto de derecho

internacional, participación y representación serían las dos dimensiones clave en el análisis del individuo en relaciones internacionales.

El análisis del individuo (en tanto líder, representante y/o agente de elite), así como la atención a los juicios y evaluaciones de los propios involucrados, representan recursos teórico-analítico ampliamente utilizados en estudios internacionales (Calduch, 1991), análisis de política exterior (Tomassini, 1990; Hudson, 2007; Fierke, 2013) y estudio de las elites (Higley y Burton, 1987; Lagroye, 1994; Alcántara, 2008). Por ejemplo, al analizar los marcos de la política exterior, Luciano Tomassini (1990) identifica que la literatura distingue que las decisiones pueden observarse según tres subsistemas: el individual, el grupal y el institucional. Respecto de la esfera individual, adquieren relevancia los modos en que la personalidad, experiencia y/o formación de los individuos influyen en su forma de percibir los problemas y operan en consecuencia. Será importante, por consiguiente, observar cómo se interrelacionan los tres niveles de análisis en las diversas fases de resolución de conflictos y procesos de paz, pues la dimensión inter-estatal e internacional de un fenómeno podrá ser mejor comprendida con la percepción y atributos de los propios agentes-participantes de las colectividades a las cuales ellos representen.

### 3. NOTA METODOLÓGICA

En consideración de los elementos teóricos expuestos, nos aproximamos al objeto de estudio a partir del seguimiento del paradigma interpretativista (Valles, 1999, pp.60-61). En línea con el paradigma seleccionado, se emplea una metodología cualitativa, lo que permitirá situar el énfasis en las interpretaciones que cada actor realiza sobre el fenómeno estudiado (Barrero y Montijano, 2011,

p.31). Utilizamos tres técnicas de recopilación de datos: a) la entrevista en profundidad para recoger las percepciones y relatos de los agentes chilenos tratando de reconstruir la trayectoria de los hechos e hitos relevados por ellos mismos; b) revisión documental y fuentes documentales de acceso público; y c) revisión de prensa cuando ha sido pertinente.

En lo relativo a la metodología de análisis, se emplea el estudio de casos mediante *process tracing* en tanto constituye una herramienta valiosa para el trabajo con datos cualitativos (Collier, 2011; Gerring, 2007; Vennesson, Pascal en Della Porta y Keating, 2008). La metodología del *process tracing* permite la combinación de una etapa descriptiva de fenómenos políticos particulares y situaciones clave a lo largo del proceso (*key steps*) con la elaboración y evaluación de narrativas causales preliminares (Collier, 2011). El *process tracing* posee la flexibilidad de poder ser empleado en dos paradigmas: positivista e interpretativista. La ventaja de la elección realizada permite una interpretación causal desde la óptica del cómo (*how*), logrando observar de qué formas la conexión causal se manifiesta y en qué contexto ocurre, en contraste con un enfoque positivista centrado en el qué (*what*) (Vennesson, Pascal en Della Porta y Keating, 2008). El *process tracing*, además, permite emplear múltiples tipos de evidencia contextual para la obtención de un único *outcome* o de un *set de outcomes* relacionados (Gerring, 2007; Vennesson, Pascal en Della Porta y Keating, 2008).

El empleo de la metodología de *process tracing* permite investigar la relación entre las creencias y las acciones de un actor, contribuyendo a la identificación de sus preferencias y percepciones. Permite combinar una reconstrucción de la manera en que un determinado actor caracteriza un evento en conjunto con la elaboración de una

teoría de la acción (Vennesson, Pascal en Della Porta y Keating, 2008). Esto contribuye a nuestro análisis mediante la incorporación de aspectos individuales de los agentes-representantes de Chile en el proceso de paz colombiano, para luego formular una narrativa causal preliminar sobre la influencia del nivel individual en la labor ejercida, complementando así los elementos de los niveles internacional y estatal e indagados a través de fuentes secundarias, prensa, documentos oficiales y literatura pertinente.

Como procedimiento analítico para responder a las preguntas inicialmente formuladas, se ubica la participación de los agentes chilenos, Skoknic y Maira, en un *continuum* de cinco fases de procesos de paz elaborado a partir de los postulados de Hopmann (1990), Zartman y Berman (1982). Luego, se describe en detalle la participación de Chile en cada una de las etapas que corresponda analizar.

Gráfico 1

Matriz de análisis para ordenar la participación chilena en el proceso de paz de Colombia

Fase	Fase de diagnóstico o pre-negociación	Fase de formulación	Fase de detalles	Fase de cierre de acuerdo	Fase de evaluación o postconflicto
Participación					
¿Hubo participación de Chile?					

Fuente: elaboración propia sobre la base de Hopmann (1990), Zartman y Berman (1982), en Albizu (2008).

## 4. RESULTADOS

### 4.1. Etapas en las que se inserta la participación de Chile en el proceso de paz colombiano

A partir de la información disponible, se determinó que la participación de los agentes chilenos, Milenko Skoknic y Luis Maira, se inserta en cuatro de las cinco etapas o fases del proceso de paz en Colombia (sombreadas en el Gráfico 2). Enseguida, se detallan los relatos y descripciones de cada fase de acuerdo con los procedimientos metodológicos previstos.

Gráfico 2  
Participación chilena en el proceso de paz de Colombia

Fase	Fase de diagnóstico o pre-negociación	Fase de formulación	Fase de detalles	Fase de cierre de acuerdo	Fase de evaluación o postconflicto
Participación					
¿Hubo participación de Chile?	No	Sí	Sí	Sí	Sí

Fuente: elaboración propia sobre la base de Hopmann (1990), Zartman y Berman (1982), en Albizu (2008).

#### 4.1.1. Fase de diagnóstico o pre-negociación

Esta fase se desarrolló a través de un proceso de conversaciones reservadas entre las partes en conflicto que duró 14 meses. La comunidad internacional no era consciente de la decisión que se estaba fraguando, a pesar de los múltiples intentos realizados en el pasado. En ese sentido, Milenko Skoknic señala que

en agosto de 2012, cuando Chile acepta, no había mucha conciencia que existía un diálogo entre el gobierno y las FARC; habían existido varios otros intentos, pero no en ese momento, entonces era todo súper reservado [...] en agosto ya eran cuatro o cinco meses de que habían estado negociando” (Milenko Skoknic, Comunicación personal, 17 de noviembre de 2016, p.1).

Se dio inicio a esta etapa mediante una conferencia en la ciudad de Oslo a la que acudieron las FARC-EP y el Gobierno de Colombia. Al término de esta conferencia, se firmó una declaración que lleva el nombre de la misma ciudad, cuyo contenido es una hoja de ruta del proceso de negociación.

Además, se decidió la incorporación de los cuatro países que acompañarían el proceso: Noruega y Cuba como garantes, Chile y Venezuela como acompañantes (Maira, s.f.). Esta fase, como se indicó en un principio, se llevó a cabo de manera reservada y exclusiva entre las partes en conflicto. En consecuencia, Chile no cuenta con participación en el diagnóstico o pre-negociación más allá de la designación acordada como país acompañante.

#### 4.1.2. Fase de formulación

La participación chilena en esta segunda etapa del proceso de paz colombiano se fundamenta en dos momentos. Uno de los primeros hitos de los cuales el agente chileno Milenko Skoknic tomó parte, fue la firma del *Acuerdo para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, el 26 de agosto de 2012 en la Habana, Cuba. Este acuerdo otorgó el marco general de entendimiento entre las partes, que establecía una agenda de seis puntos: a) política de desarrollo agrario; b) participación política; c) fin del conflicto; d) solución al problema de las drogas ilícitas; e) víctimas; f) implementación, verificación

y refrendación. Del mismo modo, se determina el tema de la presencia en el territorio, a lo que Skoknic señala

[...] no solamente se establece la agenda, los cinco[sic] temas y todo lo demás, sino que establece esas condiciones que las partes aceptan, vale decir: en el territorio de Colombia no cambia la situación. "Ustedes están en determinadas áreas y nosotros los estamos persiguiendo, y los seguiremos persiguiendo y ustedes se seguirán defendiendo" (Skoknic, 2016, p.2).

Otra de las acciones clave que tuvo que llevar a cabo Skoknic durante la fase de formulación, refería al posicionamiento de los países acompañantes en relación con el proceso de paz. En este contexto, el representante de Chile en esta primera etapa tuvo un rol fundamental en evitar que Chile se considerara como *el acompañante de Colombia* y Venezuela *el acompañante de las FARC*. Así, la primera acción que llevan adelante Skoknic y los representantes de los demás países, en especial junto al agente venezolano Roy Chaderton, fue generar confianza necesaria para avanzar en el camino correcto, de tal manera que vieran a ambos países comprometidos de manera desinteresada e imparcial con el propósito primordial de la negociación, vale decir alcanzar la paz en Colombia. En palabras de Skoknic:

De las primeras cosas que yo hice fue tratar de establecer ciertas... no sé si normas, pero ciertos elementos en común que pudiéramos concordar con el otro acompañante que era Venezuela [...] y en este caso me tocó a mí con Roy Chaderton que era el embajador de Venezuela ante la OEA, de todo ese período que me tocó [...] un señor de mucha experiencia, mayor que yo, que conoce la región: había sido em-

bajador en Colombia, embajador en Noruega, embajador en Londres [...] entonces decir que: ambos somos acompañantes del proceso, del diálogo de paz. Chile no es el acompañante de Colombia y Venezuela no es el acompañante de las FARC (Skoknic, 2016, p.5).

Este factor de imparcialidad, relevado por la literatura, es clave para la generación de ese clima de confianza favorable a los objetivos de la negociación. Esto se vio reafirmado mediante el trabajo conjunto que, en efecto, se llevó a cabo con el par venezolano Roy Chaderton.

[...] Para lograr esto, ambos teníamos que estar siempre juntos. A tanto llegó esto que dormíamos en la misma casa del laguito, ambos teníamos la misma casa, los dos acompañantes. No nos íbamos a un hotel, donde puedo llamar a alguien, juntarme con alguien. Tres, si alguno tenía que hacer, o su gobierno le pedía alguna gestión específica con alguien, se tenía que informar. No informar por qué voy, a qué voy, por qué tengo que hacerlo, sino que saber, "mira, me han pedido que yo tengo que hablar con esta persona..." y eso se cumplió. Roy Chaderton, que era el que tenía que hacer más gestiones que yo en ese sentido, siempre me informó; entonces no había sorpresa. Cuatro, ambos más o menos llegábamos y nos íbamos casi idénticos, para que nadie se quedara un día después o un día antes. Quinto, ambos íbamos a las mismas reuniones, o sea, si nos juntábamos con el gobierno, y era a las 15:30, a las 15:30 estábamos los dos, no uno primero o uno después. Seis, ambos hacíamos la evaluación en conjunto, de lo que habíamos escuchado, de lo que nos pedían, de los que podíamos hacer, del consejo que podíamos dar (Skoknic, 2016, p.6).



#### 4.1.3. Fase de detalles

Esta tercera etapa es la que presenta mayor participación por parte de Chile durante el proceso de paz colombiano, en tanto se desarrolla la negociación propiamente tal y, por tanto, también el rol de acompañante. Respecto del rol que han jugado los acompañantes en el proceso mismo de acompañamiento, y en particular los agentes de Chile, destaca el hecho de que no existía claridad ni directrices manifiestas para los países en cuanto al significado de ser *acompañante*. No hubo términos de referencia que establecieran las acciones que debían desempeñar los países acompañantes, de tal manera que los representantes de Venezuela y Chile tuvieron que comenzar a conocer el proceso y definir en conjunto el rol que comenzarían a jugar. En palabras de Skoknic:

[...] uno se tuvo que hacer el rol del acompañante, tuvo que pensar para qué estamos, para qué es lo que nos quieren, porque además hay una gran diferencia en cuanto a la presencia y la participación entre los Acompañantes y los Garantes. Los garantes están todo el tiempo durante las negociaciones, te recuerdas que son 11 o 12 días, después un break de 15-12 y después vuelta de nuevo. Entonces ahí los garantes están siempre y participan durante todos los días de la negociación; en cambio los acompañantes llegamos los últimos dos días [...] lo primero que teníamos que hacer es una entrevista, una reunión, y eso fue parte de lo que logramos construir acerca de nuestro rol, tener una reunión con las partes para que nos contarán qué es lo que estaba pasando en estos 10 días previos, cuáles habían sido las dificultades, en qué punto estaban topando, cómo veían el camino, y nosotros poder dar alguna guía, alguna apreciación (Skoknic, 2016, p.6).

Esta metodología de trabajo se mantuvo una vez que Skoknic traspasó la labor de agente a Luis Maira en 2014. También destaca el hecho de que la iniciativa llevada a cabo por Skoknic –durante la fase de formulación– de generar confianzas, mostrando a ambos países acompañantes como imparciales y equidistantes, se refleja en el trabajo realizado por Luis Maira. Descrito en palabras de Maira, indicó que

los acompañantes entrábamos. Ellos negociaban siete días y nosotros entrábamos el día octavo, y nuestra tarea era recibir una cuenta [...] un relato que a veces se convertía en alegato, que nos hacían las partes por separado. Nosotros actuábamos conjuntamente como equipo, Venezuela y Chile, nunca fuimos solos. (Luis Maira, Comunicación personal, 20 de octubre de 2016b, p.3).

Un aspecto clave para que la labor de Chile y Venezuela fuera exitosa se relacionó con lo que las propias partes esperaban de su función. En ese sentido, ambos decidieron en primer lugar indagar qué expectativas tenían las partes del rol que estos acompañantes jugarían. En este sentido, los acompañantes se percataron de un hecho básico, pero relevante, referido a que los representantes del gobierno colombiano contaban con un aparataje y una logística estructurada e institucionalizada que les permitía mantener una comunicación fluida y directa con sus autoridades en Bogotá. Por contrapartida, las FARC no contaban con la facilidad de viajar cuando quisieran a sus centros de operaciones y comunicar sobre los avances del proceso. Esto es ejemplificado por Skoknic, como se detalla a continuación:

Intentamos saber de las partes qué es lo que querían; el gobierno quería menos que las FARC, vale decir el gobierno, todo un aparataje estruc-

turado, institucionalizado y, por lo tanto, ellos sabían que tenían un grado de autonomía y un grado de capacidad de negociación que estaba determinado por las consultas que podían hacer con Bogotá. En cambio, las FARC no tenían esa facilidad tan grande de consultar, de agarrar el avión e irse de nuevo a Colombia a alguna parte a hablar con Timochenko y volver; eso no lo podían hacer ellos. En cambio, Humberto de la Calle si podía ir y hablar con Santos y todo lo demás (Skoknic, 2016, p.6).

Esta disparidad existente en cuanto a la posibilidad de estar en contacto permanente con sus líderes y autoridades llevó a las FARC a manifestar una preocupación sustentada en que los avances de la negociación no fuesen desconocidos, de acuerdo con la conveniencia de su contraparte. En ese escenario, el papel que podían jugar los países acompañantes adquiere un valor fundamental, pues en cierta medida ejercían como terceros neutros en el proceso, siendo además testigos del avance de la negociación. A juicio de Skoknic, a las FARC les preocupaba:

que las cosas que se fueran avanzando pudieran ser desconocidas después, o que pudieran decir 'mire, Santos me dijo que no, así que vuelvo para atrás' [...] entonces ellos querían este acompañamiento internacional porque se sentían un poco menos protegidos, con menos mecanismos de consulta [...] y entonces querían que los acompañantes también fuéramos como una suerte de conciencia histórica del avance del proceso... una suerte de ministros de buena fe de ir formando las bases de este acuerdo, pero que todos tuviéramos conciencia de que esto se iba aceptando por todos (Skoknic, 2016, p.6).

Parte importante de la participación de los agentes chilenos durante esta fase del proceso de paz en

Colombia guarda relación con la negociación de cinco puntos que se trataron con mayor o menor dificultad. Luis Maira realiza una descripción de estas negociaciones en su conferencia realizada en la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile el 29 de septiembre de 2016. El primero de ellos trata sobre cambios agrarios:

Colombia es un país que no ha hecho ni siquiera una reforma agraria de macetero (...) En los años 60 cuando yo estudié aquí, nosotros hacíamos discusiones. Estaba el gobierno del presidente Jorge Alessandri, que hizo "una Reforma Agraria porque el gobierno americano pidió en la Alianza para el Progreso que se hiciera una". Nosotros la llamábamos "Reforma Agraria de macetero" porque no tenía ninguna significación para cambiar la tenencia de las tierras ni nada. Los colombianos, para decirlo en chileno, nunca hicieron siquiera "una Reforma Agraria de macetero", están con una estructura rural intacta. Y cada vez que hubo el intento de hacer algo hubo conflicto civil. Entonces el primer punto es cambiar y modernizar la estructura productiva del sector rural. Y esa es la propuesta número uno y eso se acordó (Maira, 2016a).

En lo que respecta al punto dos de las negociaciones, participación política, las FARC-EP definieron su postura en torno a la reivindicación y demanda por derechos y garantías para el ejercicio de la oposición política institucional, así como también sobre acceso a medios de comunicación, mecanismos de participación ciudadana directa y medidas efectivas para promover la participación política con énfasis en los sectores más vulnerables. Desde su visión, Maira indicó que

Es obvio. Si estás en la guerra, tienes una organización armada y si quieres dejar las armas, es para ingresar a la política, no vas a

ir a un convento. Y tienes que tener ventajas y oportunidades para organizarte políticamente y eso fue el punto dos (Maira, 2016a).

El punto tres sobre droga ilícita y su relación con el conflicto parecía, a primera impresión, el punto más complicado de tratar según la percepción Maira, quien al respecto señaló que

Las FARC aceptaron poner fin a todo tipo de relación o vínculo con el negocio de la droga ilícita. Lo dijeron de una manera que hizo que este fuera el acuerdo más fácil y rápido de los cinco puntos de la agenda. Dijeron: nosotros no somos narcotraficantes, somos revolucionarios. Los revolucionarios realizan acciones ilegales, y para hacer acciones ilegales no puede haber financiamiento legal. Hay que buscar financiamientos ilegales y nosotros que somos el germen de un Estado recaudamos recursos donde podemos para financiar la guerra. Y una de las actividades que se realiza en el mundo actual es el comercio de la droga ilícita. Por tanto, nosotros le imponemos tributo a esa actividad y eso nos ayuda a mantener la lucha armada. Ahora queremos ser una organización política, por tanto, queremos funcionar legalmente. Cuando seamos una organización legal, vamos a tener un financiamiento legal. Y parte de lo que queremos negociar es que el estado ayude a financiar la política, y que se prohíba el uso de otros fondos que vengán a ensuciarla. Y eso permitió firmar en dos sesiones, el tema que parecía el más complejo de los cinco (Maira, 2016a).

El cuarto tema abordó las víctimas y reparación. Colombia tiene siete millones de víctimas producto de los años de guerra interna:

seis millones son desplazados, gente que por la guerra fueron echados de sus campos y de todo el sector rural porque ese fue el teatro de la guerra. Yo he visitado lugares cercanos a Cali, donde la semana anterior (y estamos hablando de una distancia de 45 kilómetros de la tercera ciudad más importante de Colombia) había habido un enfrentamiento en el pueblo que visitamos, entre las FARC y las Fuerzas Armadas. Y eso – nos dijeron – pasaba todo el tiempo y la gente nos contó que habían tenido que excavar una especie de subterráneos muy rústicos para refugiarse mientras las balas cruzaban sus casas precarias. Como esa realidad era imposible para la mayoría de la gente, se fueron a otra parte, dejando atrás sus casas, sus suelos, su memoria familiar; a veces se fueron o a otros países o a otras regiones de Colombia. Vean ustedes: la guerra civil siria en sus cinco años, con todo lo sangrienta y brutal, todavía no llega a esa cifra, va en cinco millones y algo. Los seis millones de colombianos desplazados es una cifra asombrosa y eso va a implicar reparaciones enormes y es parte de la complejidad del tiempo posterior a la firma de los acuerdos (Maira, 2016a).

Finalmente, el quinto punto tratado en la fase de negociaciones versó sobre justicia transicional, asunto particularmente complejo dados los cambios que ha experimentado al respecto el derecho internacional público durante los últimos veinte años, especialmente lo relativo a crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra y sistemática violación a los derechos humanos, delitos actualmente inamnistiables e imprescriptibles.

Por tanto, ahora no se puede hacer ninguna negociación en que a un violador de derechos humanos o al autor de un crimen de guerra se le aplique una ley de amnistía, porque en La

Haya hay una Corte Penal Internacional con competencia para anular esa negociación y abrir un proceso. Entonces, ahora las negociaciones, después del Estatuto de Roma que preparó este cambio en 1998, son negociaciones sujetas a requisitos y exigencias desconocidas previamente. El acuerdo del Castillo de Chapultepec de 1992 que cerró la guerra civil de El Salvador acordó una amnistía general, las partes firmaron y se fueron cada uno para su lugar, los guerrilleros a sus anillos de seguridad pero ninguno fue procesado y nadie ha ido preso. Se acabó la guerra civil y se organizaron políticamente y los ex guerrilleros dirigen ahora el gobierno de El Salvador, primero con el presidente Funes y ahora con el presidente Sánchez Cerén. Esto ya no puede pasar ahora y esta "dificultad" obliga a hacer un proceso de negociación mucho más complejo (Maira, 2016a).

Por último, otra contribución chilena al proceso de paz de Colombia, que se inserta en su fase de detalles, es la convocatoria y apoyo para la creación de los *Grupos Nacionales de Amigos de la Paz en Colombia*. Estos corresponden a grupos de personalidades influyentes formados al interior de distintos países de América Latina, quienes buscan contribuir al logro de la paz en Colombia. Entre septiembre de 2015, cuando se forma el grupo chileno, y abril de 2016, cuando se forma el grupo costarricense, se conformaron ocho grupos nacionales en diversos países<sup>4</sup>.

#### 4.1.4. Fase de cierre de acuerdo

A partir de la participación de los agentes chilenos descrita en las fases anteriores, y en línea con lo señalado por Luis Maira en entrevista al Diario La Tercera, se comprende que Chile contribuyó, desde su posición de país acompañante del proceso, en la elaboración de la propuesta de acuerdo de paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP. En esta propuesta se encuentran establecidos una serie de compromisos de Chile con miras a la fase de evaluación o postconflicto (Vega, 2016).

#### 4.1.5. Fase de evaluación o postconflicto

Cabe mencionar que, según Fisas (2010), esta etapa posterior a la firma del acuerdo constituye "la hora de la verdad", es decir, se da comienzo a una fase que permite distinguir si se califica al proceso de paz como exitoso o no. En ese sentido, Chile ha contribuido en etapas principales del proceso, pero la concreción de los Acuerdos de la Habana no constituye en sí misma un éxito como proceso de paz. En esta etapa de post-acuerdo, Chile se ha comprometido a nivel gubernamental con brindar apoyo para el postconflicto que la sociedad colombiana afronta, destacando los aportes en materia de justicia transicional y apoyo a las víctimas del conflicto (Ministerio de Relaciones Exteriores [MINREL], 2016a). En esa línea, Chile desarrolló en 2015, en Bogotá, el proyecto denominado *Experiencia de Chile en Verdad y Reconciliación y su potencial para el post conflicto colombiano*, cuyos expositores fueron el Senador Andrés Allamand y el ex Ministro Genaro Arriagada, entre otras personalidades

---

4.- Para una revisión más profunda sobre los grupos nacionales de amigos de Colombia, el lector puede revisar el artículo de Guerrero, Néstor. (2016), "Diplomacia preventiva (¿y ciudadana?) y cooperación para la paz en América Latina: Los grupos nacionales de amigos de Colombia", *Revista Estudos Internacionais* PUC, Minas Gerais, Vol.4 N.2, p.113-134, Belo Horizonte.

latinas (MINREL, 2016b), ambos actores clave de la transición chilena a la democracia.

Desde la perspectiva del soporte multilateral que realiza la comunidad internacional, Chile apoya el *Fondo Multidonante de Naciones Unidas para el post conflicto* anclado en la estructura de financiación *Colombia en Paz* (MINREL, 2016b). Del mismo modo, Chile ha reafirmado su compromiso con la paz en Colombia a través de su apoyo a la iniciativa *Global Demining Initiative for Colombia*, anunciada en febrero de 2016, que busca ayudar a Colombia a cumplir sus obligaciones bajo la Convención de Ottawa. También Chile se ha mostrado comprometido con brindar apoyo a iniciativas regionales, como la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de los Estados Americanos (MAPP/OEA), de la cual forma parte, así como también iniciativas globales como la Misión Especial del Consejo de Seguridad de la ONU para la supervisión del término del conflicto (MINREL, 2016a). Esta última fue aprobada mediante la Resolución 2261(2016) y establece una misión política de observadores internacionales no armados con el fin de monitorear y verificar la entrega de armas y formar parte del mecanismo tripartito de supervisión del cese al fuego definitivo bilateral y la cesación de hostilidades tras la firma del acuerdo. La Presidenta de la República de Chile, Michelle Bachelet, ha definido el apoyo al proceso de paz de Colombia como prioritario, comprometiendo la participación de hasta 75 observadores militares chilenos en las misiones de las Naciones Unidas.

## 4.2 Evaluación de la participación de Chile en el proceso de paz de Colombia

La evaluación de la participación de los agentes chilenos, Milenko Skoknic y Luis Maira, durante el proceso de paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP en el período 2012-2016, se fundamenta en dos aspectos del fenómeno: acciones individuales de los agentes y acciones a nivel del Gobierno de Chile con sus respectivas repercusiones.

Desde la dimensión del individuo en relaciones internacionales, es posible destacar una serie de atributos por parte de los agentes chilenos. Luis Maira comenta sobre el rol que desempeñó Skoknic en la generación de confianzas, resaltando que, efectivamente, la cercanía que se alcanzó con las partes negociadoras hizo de este proceso una instancia en la cual se podían mirar a los ojos unos a otros, conscientes de que los incumbentes tenían sus intereses propios que emanaban de sus mandatos respectivos, sin embargo con una clara disposición a la colaboración y al diálogo. Al referirse a la participación de Skoknic, Maira recuerda que

Los guerrilleros de las FARC hablan de él como si fuera un amigo. Ojalá alguien hablara así bien de mí, porque así son las cosas en las negociaciones, uno va conociendo a la gente. Pero de Skoknic hablan muy bien y él desempeñó este cargo a pesar de que tenía límites: llegaba justo al momento de iniciar las conversaciones y salía en el primer avión posterior porque tenía una carga de trabajo enorme (Maira, 2016, p.2).

Otro de los atributos personales destacados por los agentes, es la imagen de imparcialidad y equidistancia que lograron promover ambos. Primera-

mente, con la iniciativa de Skoknic de establecer este acuerdo con su par venezolano y, luego, con la reafirmación que hace de esta característica de los acompañantes durante el periodo ejercido por Luis Maira. Al respecto, Skoknic indica que esto no siempre estuvo claro, en tanto

La imagen era que Chile iba porque Colombia se lo pidió, y Venezuela iba porque las FARC lo quiso. Y más que la imagen, la percepción política normal indicaría que por ahí iban las cosas. Pero lo que había que hacer era destruir esa imagen, en cuanto a nuestro trabajo, no en cuanto al origen... y que ambos nos debíamos a las dos partes de la misma manera. Y que no íbamos a ser las correas transmisoras de lo que una parte quería, o de lo que la otra parte quería (Skoknic, 2016, p.6)

En línea con lo anterior, la evaluación de los aspectos individuales permite destacar el alto compromiso de Skoknic y Maira, desde un principio, con el proceso de paz de Colombia. Esto se refleja en la aceptación inmediata e incondicional de asumir como agente chileno para el proceso por parte de Skoknic, quien señala que “cuando te llaman y te dicen ‘mira, necesito que asumas un compromiso’; y bueno, la gran decisión fue aceptarlo sin pensar mucho qué significa un acompañante, qué me va a tocar hacer, cuánto va a durar” (Skoknic, 2016, pp.1-2). Del mismo modo, se puede observar esta característica en el hecho de que Luis Maira no aceptó retribución monetaria a su función, decidiendo realizarla *ad honorem*: “No acepté remuneración. Se entiende que en un trabajo así pagan, pero a mí me pareció que es honroso hacerlo y no tenía sentido cobrarlo” (Ganora, 2016, párr. 2). Así también, se aprecia el compromiso con el proceso de paz por parte de ambos agentes en el respeto a la condición secreta y hermética del mismo, adaptándose al ritmo del Gobierno de Colombia

y de las FARC-EP en su relación con los medios.

Nosotros entendíamos que teníamos un encargo secreto, nunca hicimos copias, entregábamos los originales sin tener copia. Yo no tengo respaldo, pero ese era el método, un método para evitar filtraciones. No di ninguna entrevista, no contestamos nunca una consulta periodística, salvo cuando era una consulta meramente informativa para que se supiera qué hacíamos. Fue un proceso sin filtraciones, cosa asombrosa en el mundo actual, pero era parte del pacto que teníamos los cuatro países, y se respetó. Yo mi primera entrevista la di después del acuerdo del alto al fuego. De aceptar decir cosas y que las pusieran bajo mi nombre, porque hasta entonces era solo de ayuda al proceso, la idea era difundir. Pero hubo un nivel de secreto muy alto, y ayudó a construir las confianzas de las dos partes y de nosotros (Maira, 2016b, p.4).

Bueno, todo ha sido reservado, muy reservado, pero en mi etapa, que era la etapa inicial y de más interés mediático, era un poco casi por necesidad, porque no sabíamos en lo que nos estábamos metiendo tampoco. Después ya no, las cosas han sido mucho más abiertas y cuando se establecieron los diálogos de paz en La Habana, el propio grupo de las FARC se encargó de tener todo un aparato comunicacional, mucho más que el gobierno colombiano; entonces ya se perdió esa suerte de reserva (Skoknic, 2016, p.5).

Por otra parte, se establecen dos antecedentes a nivel del Gobierno de Chile que fundamentan la evaluación de la participación chilena en el proceso de paz de Colombia. En primer lugar, y como fue mencionado, el Gobierno de Chile impulsó la iniciativa de la creación de los *grupos nacionales de amigos de Colombia*. Se considera un indicador de

éxito el apoyo brindado por los países de la región a la iniciativa impulsada, habiendo sumado, además del grupo chileno, otros siete países con sus respectivos grupos de amigos: El Salvador, México, Uruguay, Argentina, Brasil, Paraguay y Costa Rica, en orden cronológico de creación. No existe aún una evaluación sistemática sobre la labor de los grupos, a pesar de que algunos grupos han sido más activos que otros<sup>5</sup>.

Un segundo aspecto remarcable a nivel gubernamental es la invitación al Gobierno de Chile en el nuevo proceso de paz emprendido por el Gobierno de Colombia con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), iniciado en febrero de 2017. Chile, a diferencia del proceso con las FARC, ejerce la labor de *garante* junto a Ecuador, Brasil, Cuba, Noruega y Venezuela. Chile es, además, sede de negociaciones para este nuevo proceso de paz. Se considera que esta actual labor del Gobierno de Chile reconoce la exitosa participación de los agentes chilenos en conjunto con Venezuela, Cuba y Noruega durante el proceso llevado a cabo en el periodo 2012-2016.

En síntesis, la participación chilena durante el proceso de paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP se considera como exitosa en las etapas que corresponde evaluar, dado que Colombia aún se encuentra en una fase de postconflicto en la que Chile continúa apoyando el proceso y no es posible evaluar a cabalidad dicha participación. La evaluación positiva se fundamenta en dos dimensiones de la participación chilena. Por un lado, las acciones y atributos individuales de los agentes chilenos, Milenko Skoknic y Luis Maira; por otro, las iniciativas del Gobierno de Chile en la

esfera regional y global. Es decir, se conjugan los tres niveles de análisis en estudios internacionales para, con los antecedentes disponibles hasta ahora, evaluar positivamente el involucramiento chileno en el proceso de paz colombiano.

#### 4.2.1. Principales lecciones y aprendizajes

A partir de los elementos sistematizados, se pueden extraer lecciones y aprendizajes de este proceso de paz, tanto desde la perspectiva misma del proceso como desde la del rol de acompañante realizado por Chile. Destaca, en primer lugar, el que este sea el primer conflicto armado que se resuelve en el marco de las normas del Estatuto de Roma, lo que implicó la búsqueda de soluciones sin prescindir del marco del Derecho Internacional Humanitario (Maira, 2016a). En ese sentido, el proceso de paz de Colombia 2012-2016 constituye, sin lugar a duda, una buena fuente de antecedentes para procesos en curso, como el que se lleva a cabo entre el Gobierno de Colombia y el ELN, así como también para procesos de paz que se pudieran llevar a cabo en cualquier región que cuente con conflictos que incluyan violaciones sistemáticas a los derechos humanos, crímenes de guerra y/o crímenes de lesa humanidad.

En segundo lugar, destaca de este proceso de paz el apoyo de la comunidad internacional y de los países que acompañaron el proceso. El respeto a las dinámicas y tiempos requeridos por las partes en conflicto, así como la creación de ambientes de confianza por parte de los países garantes y acompañantes, fueron factores claves y lecciones a

---

5.- Por ejemplo, un resultado del trabajo de uno de los grupos nacionales lo constituye la reciente publicación del libro *Debates para la paz. Reflexiones del Grupo Salvadoreño de Amistad con la Paz para Colombia*, 2017, Ediciones UCA (<https://www.libreriauca.com/products/debates-para-la-paz-reflexiones-del-grupo-salvadoreno-de-amistad-con-la-paz-para-colombia>).

aplicar en futuros procesos de paz. La constitución de los grupos nacionales de amigos de Colombia dotó de legitimidad regional al proceso, siendo seguramente un factor coadyuvante más para la resolución del mismo. También el apoyo de la OEA y de la ONU, especialmente en la etapa postconflicto, demuestra el grado de compromiso de la comunidad internacional con la paz en Colombia y constituye un accionar ejemplar con miras a futuros procesos de paz.

En tercer lugar, Luis Maira señala que este proceso de paz es particular en tanto es la primera vez en la historia en que hay un protagonismo de las víctimas (Maira, 2016a). Al respecto, el agente chileno señaló en su conferencia que:

Las víctimas, que son todos estos millones de personas, tienen muchas organizaciones nacionales, regionales y locales, y en un momento en La Habana hubo la decisión de que ellos se organizaran e hicieran un planteamiento, contaran sus experiencias y pusieran sus exigencias al Proceso de Paz. Así primero, hubo tres encuentros en lugares de mucho enfrentamiento, que fueron Villavicencio, Barrancabermeja (en el corazón del Magdalena Medio en lo que es el gran corazón petrolero colombiano, que es grande) y otro en Barranquilla, en la zona del Caribe. Después, como había muchos grupos que no estuvieron ahí, se hizo un Encuentro Nacional de Víctimas en Cali con dos mil doscientos representantes de víctimas y se acordó pedirles a las dos partes que recibieran a las víctimas en La Habana. Entonces, representantes genuinos de todas las víctimas pudieran elegir ampliamente a quienes enviaban a La Habana para que plantearan su situación. Por cinco meses la negociación se suspendió en los demás temas para concentrarse en cinco sesiones de trabajo con grupos de 12 víctimas. Eso incluso

fue absolutamente decisivo: que las dos partes tuvieran que oír, a cinco metros de distancia, las historias sobrecogedoras que narraban las víctimas, de una brutalidad indescriptible. Esto los quebró y los convenció de que estaban moralmente obligados a hacer la paz. Porque esta gente era la que más había sufrido, y yo me acuerdo de eso ahora, cuando veo los discursos de los opositores al acuerdo. Nunca dejaron las víctimas de todos los orígenes decir —por lo menos el 90% de ellos— después de haber contado cosas que uno no podía creerlas, “no dejen de arreglar sus diferencias, no se paren de esta mesa sin haber cerrado un Acuerdo de Paz”. Estos testimonios fueron de una enorme fuerza, de un poderío indescriptible, conmovieron a las dos partes. En una palabra, fue el momento en el que yo creo que se afianzó la obtención de los acuerdos (párr. 27).

Finalmente, uno de los aprendizajes de la participación de los agentes chilenos, Skoknic y Maira, radica en la alta capacidad negociadora y de persuasión con la que deberían operar los agentes de terceros países que apoyen procesos de paz. Este atributo personal permite resolver y destrabar el proceso de negociación durante momentos de tensión. Esto se materializó en el proceso de paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP tras el incidente que cobró la vida de 11 miembros del Ejército, pese a lo que se pudo continuar con el proceso de paz.



## 5. CONCLUSIONES

A lo largo de este artículo se ha intentado comprender y describir la participación de los agentes chilenos, Milenko Skoknic y Luis Maira, durante los cuatro años que duró el proceso de paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP, así como parte del proceso mismo. Se concluye que la participación chilena se ubica a lo largo de gran parte del proceso, no existiendo esta únicamente en la fase de diagnóstico o pre-negociación, llevada a cabo de manera completamente hermética entre las partes en conflicto. El Gobierno de Chile ha contribuido en las siguientes cuatro etapas del proceso de paz colombiano: a) fase de formulación, b) fase de detalles, c) fase de cierre de acuerdo y d) fase de evaluación o postconflicto.

La participación chilena se evalúa de manera positiva, en tanto se contribuyó a la superación de las fases del proceso exitosamente y se continúa apoyando la etapa de postconflicto. Además, los agentes chilenos lograron generar ambientes de confianza con las partes en conflicto, elemento clave para que el rol de acompañante fuera de utilidad para el proceso. Otro de los elementos que permite evaluar de manera positiva el rol de Chile en el proceso de paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP es la participación de Chile en el nuevo proceso de paz iniciado en febrero de 2017 entre el Gobierno colombiano y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), proceso en el cual Chile cumple el rol de garante junto a Ecuador, Brasil, Cuba, Noruega y Venezuela.

El compromiso de los agentes chilenos con la paz en Colombia y el respeto que tuvieron ambos por los anhelos de las partes con respecto a la manera de llevar adelante el proceso de paz, se consideran como fundamentos preliminares de la evaluación positiva de la participación del Gobierno de Chile en

el proceso colombiano, reafirmando la relevancia de integrar el rol del individuo en las relaciones internacionales como complemento a los análisis del nivel estatal e internacional. Otro de los fundamentos preliminares del éxito de la participación chilena fue el rol proactivo que jugó el Gobierno de Chile. En ese sentido, la iniciativa de crear los grupos nacionales de amigos de Colombia y el apoyo brindado por los países de la región hacia la iniciativa, constituye otro de los puntos clave para el análisis.

Finalmente, se extraen una serie de lecciones y aprendizajes a partir del proceso de paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP, así como también sobre la participación chilena. Con respecto al proceso en sí, este representa un ejemplo para futuros procesos de paz, en tanto es el primer conflicto armado resuelto con la aplicación del Estatuto de Roma, con consideración del Derecho Internacional Humanitario. También se destaca el protagonismo que las mismas víctimas de la guerra tuvieron durante el proceso, quienes pudieron aportar con sus experiencias y relatos a las partes en conflicto, contribuyendo a la consecución de la paz acorde al análisis que hace Luis Maira. Destacan también las habilidades de persuasión y negociación de los agentes chilenos, lo que contribuyó a destrabar el proceso en instantes de tensión, así como también es remarcable el apoyo continuo de la comunidad internacional, tanto de los estados que acompañaron el proceso como de los organismos internacionales, que hicieron su contribución principalmente en la etapa postconflicto.

## BIBLIOGRAFÍA

**ALBIZU, A.** (2008). Camp David 1978: Análisis de una negociación. *Cuadernos de Política Exterior Argentina* (Nº 93), pp. 1-45.

**ALCÁNTARA, M. A.** (2008). Some reflections on the relationship between politicians and politics in Latin America after twenty-five years of democracy. *Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series, Vol. 8*, (Nº 1), pp. 1-15. Recuperado de <http://campus.usal.es/~dpublico/areacp/doctorado07-09/alcantara.pdf>

**AZOFRA, M. J.** (2000). *Cuadernos Metodológicos* Nº 26: Cuestionarios. Madrid, España: Centro de Investigaciones Sociológicas.

**BARRERO, R. Z. y MONTIJANO, E. S.** (2011). *Manual de investigación cualitativa en la ciencia política*. Madrid, España: Tecnos.

**BARRETO, M.** (2014). Los procesos de paz en Colombia y el rol de la comunidad internacional: ¿crónica de un nacimiento anunciado?. *Revista Análisis Internacional (Cesada a partir de 2015), Vol. 5*, (Nº 2), pp. 219-243.

**BEJARANO, J. A.** (1995). *Una agenda para la paz. Aproximaciones desde la teoría de la resolución de conflictos*. Bogotá, Colombia: Tercer Mundo Editores.

**BIELSCHOWSKY, R.** (1998). Evolución de las ideas de la CEPAL. *Revista de la CEPAL*.

**CALDUCH, R.** (1991). *Relaciones Internacionales*. Madrid, España: Editorial Ciencias Sociales. Recuperado de <https://www.ucm.es/dip-y-relaciones-internacionales/libro-rii>

**CHERNICK, M.** (1998). Las dimensiones internacionales de los conflictos internos en América Latina: de la guerra fría (a la paz negociada en Centroamérica) a la guerra antinarcótica. *Colombia Internacional* (Nº 41), pp. 5-43. Recuperado de <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.7440/colombiaint41.1998.01>

**COLLIER, D.** (2011). Understanding Process Tracing. *PS: Political Science and Politics Vol. 44*, (Nº 4), pp. 823-30. doi: <https://doi.org/10.1017/S1049096511001429>

**COLMENARES, D.** (2006). Cooperación internacional en los procesos de paz del nuevo milenio. En Conciliation Resources. (Ed.), *Cooperación internacional en procesos de paz. Experiencias y estudios de caso en Tayikistán, Sierra Leona, Angola, Azerbaiyán y Colombia* (pp. 4-8). Bogotá, Colombia: Documentos sobre Democracia y Paz.

**CUJABANTE, X.** (2016). La comunidad internacional y su participación en los procesos de paz en Colombia. *Equidad y Desarrollo* (Nº 26), pp. 207-222. doi: <http://dx.dor.org/10.19052/ed.3479>

**DELLA PORTA, D. y KEATING, M.** (editores) (2008). *Approaches and methodologies in the social sciences: A pluralist perspective*. Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press.

**FIERKE, K. M.** (2013) Constructivism. En Dunne, Tim; Kurki, Milja y Smith, Steve. (Eds.), *International Relations Theories. Discipline and Diversity* (pp. 187-204). Oxford, Inglaterra: Oxford University Press.

**FISAS, V.** (2005). Abordar el conflicto: la negociación y la mediación. *Revista Futuros*, Vol. 3, (Nº 10).

**FISAS, V.** (2010). Introducción a los procesos de paz. *Quaderns de Construcció de Pau* (Nº 12), pp. 2-22. Recuperado de [http://escolapau.uab.cat/img/qcp/introduccion\\_procesos\\_paz.pdf](http://escolapau.uab.cat/img/qcp/introduccion_procesos_paz.pdf)

**FUQUEN, M. E.** (2003). Los conflictos y las formas alternativas de resolución. *Revista Tabula Rasa* (Nº 1), pp. 265-278. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=39600114>

**GANORA, E.** (23 de junio de 2016). Luis Maira: “Se buscó a Chile porque tenía prestigio en justicia y derecho internacional”. *La Tercera*. Recuperado de <http://www.latercera.com/noticia/luis-maira-se-busco-a-chile-porque-tenia-prestigio-en-justicia-y-derecho-internacional/>

**GERRING, J.** (2007). *Case Study Research: Principles and Practices*. Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press.

**GUILLÉN, S.** (2011). *Manual de formación en negociación basada en intereses*. San José, Costa Rica: Editorial Funpadem.

**HIGLEY, J. y BURTON, M.** (1987). Elites Settlements. *American Sociological Review*, Vol. 52, (Nº 3), pp. 295-307.

**HOPMANN, P.** (1990). *Teoría y Procesos en las Negociaciones Internacionales*. Santiago, Chile: PNUD/CEPAL.

**HUDSON, V.** (2007). *Foreign Policy Analysis. Classic and contemporary theory*. Maryland, Estados Unidos: Rowmann and Littlefield.

**LAGROYE, J.** (1994). *Sociología política*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.

**MAIRA, L.** (RIAL). (s.f.). *Luis Maira habla sobre el Proceso de Paz entre el gobierno de Colombia y las FARC* [Audio podcast]. Recuperado de <http://consejorial.org/multimedios/luis-maira-habla-sobre-el-proceso-de-paz-entre-el-gobierno-de-colombia-y-las-farc/>

**MAIRA, L.** (2016a). *Luis Maira realiza conferencia sobre el proceso de paz de Colombia*. Santiago, Chile: RIAL. Recuperado de <http://consejorial.org/2016/09/luis-maira-realiza-conferencia-sobre-el-proceso-de-paz-de-colombia/>

**MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES.** (2016a). *Cuenta pública sectorial*. Santiago, Chile: Gobierno de Chile. Recuperado de [http://www.gob.cl/cuenta-publica/2016/2016\\_cuenta\\_publica\\_sectorial.pdf](http://www.gob.cl/cuenta-publica/2016/2016_cuenta_publica_sectorial.pdf)

**MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES.** (2016b). Minuta sobre proceso de paz de Colombia. Santiago, Chile: Dirección de América del Sur. Documento no publicado.

**RATREPO, W.** (2004). La política internacional de Estados Unidos y la internacionalización del conflicto en Colombia. *Estudios Políticos* (Nº 25), pp. 163-192.

**SERBIN, A.** (2009). La Organización de Estados Americanos, las Naciones Unidas, la sociedad civil, y la prevención de conflictos. *Documentos CRIES* (Nº 11), pp. 1-40. Recuperado de <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2010/08/documentos-cries11.pdf>

**TOMASSINI, L.** (1990). El marco de análisis de la política exterior. *Cursos de derecho internacional de Vitoria-Gasteiz= Vitoria-Gasteizko nazioarteko zuzenbide ikastaroak* (Nº 1), pp. 119-162.

**TANSEY, O.** (2007). Process tracing and elite interviewing: a case for non-probability sampling. *Political Science and Politics*, Vol. 40, (Nº 4), pp. 765-772. doi: <https://doi.org/10.1017/S1049096507071211>

**TICKNER, A.** (2007). Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales. *Colombia Internacional* (Nº 65), pp. 90-111. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81206505>

**VALLES, M.** (1999). *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid, España: Editorial Síntesis.

**VEGA, M.** (04 de agosto de 2016). Luis Maira, "Chile participó de un proceso que quedó totalmente cerrado". *La Tercera*. Recuperado de <http://www.latercera.com/noticia/luis-maira-chile-participo-de-un-proceso-que-queda-totalmente-cerrado/>

# **CONTROL DE GESTIÓN Y CONTROL SOCIAL: EL CASO DE LA TESORERÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, CHILE**

*MANAGEMENT CONTROL AND SOCIAL CONTROL:  
THE CASE OF THE GENERAL TREASURY OF THE  
REPUBLIC, CHILE*

---

autores

**Marcelo Muñoz Quezada <sup>1</sup>**  
**Mónica Caravia Gandarillas <sup>2</sup>**  
**Lorena Cosmelli Rojas<sup>3</sup>**  
**Ana Codjambassis Schnettler <sup>4</sup>**

## RESUMEN

El presente trabajo se basa en un análisis sobre los mecanismos de control de gestión, con especial énfasis en el control social, que se han implementado en los últimos años en la Tesorería General de la República en Chile. Se utilizarán metodologías de análisis cualitativo, que buscarán escribir y caracterizar las formas de control social y su efectividad. Para ello se procederá al análisis documental disponible en la página web del Servicio y de los dispositivos legales que este dicta bajo su potestad reglamentaria. También se realizaron entrevistas a informantes clave, que buscan recoger la percepción de personas que están insertas en el proceso. Finalmente, se desea mostrar cuáles han sido los resultados de las implementaciones de los mecanismos de control de tipo social, a partir de la obligatoriedad establecida en la norma y cómo estos han generado impacto en la gestión institucional.

**PALABRAS CLAVE:** participación ciudadana, consejo de la sociedad civil, control social, Tesorería General de la República.

## ABSTRACT

This work is based on an analysis about control management mechanisms, with special emphasis on the social control, that have been implemented in recent years in the General Treasury of the Republic in Chile. Qualitative methodologies will be used, that will seek to write and characterize the forms of social control and its effectiveness. To do this, the documentary available on the web page and the legal devices that are dictated by the regulatory authority will be analyzed. Interviews with key informants were also carried out, which seek to gather the perception of the people who are involved in the process. Finally, it is intended to show the results of the implementations of social control mechanisms, through the enforceability of the rule established and how these mechanisms have caused impact on the institutional management.

**KEYWORDS:** citizen participation, council of civil society, social control, General Treasury of the Republic.

---

1.- Licenciado en Ciencias Políticas y Administrativas, Administrador Público, Magíster en Política y Gobierno, Diplomado en Desarrollo Local. Actualmente es académico del Departamento de Gestión Organizacional de la Facultad de Administración y Economía y jefe de Carrera de Administración Pública de la Universidad Tecnológica Metropolitana, Santiago. Correo electrónico: marcelo.munoz@utem.cl. Código ORCID: 0000-0002-6767-5251.

2.-Licenciada en Gobierno y Gestión Pública, Administrador Público y MBA, Profesional de la Tesorería General de la República de la zona oriente de la región Metropolitana, Santiago, y docente de la Facultad de Administración y Economía de la Universidad Tecnológica Metropolitana. Correo electrónico: mcaravia@tesoreria.cl. Código ORCID: 0000-0002-4239-1965.

3.-Licenciada en Ciencias de la Comunicación Social, Periodista. Magíster en Comunicación Estratégica y Negocios, docente de la Facultad de Administración y Economía de la Universidad Tecnológica Metropolitana. Correo electrónico: lorena.cosmelli@utem.cl. Código ORCID: 0000-0003-1440-288x.

4.- Licenciada en Ciencias Políticas y Administrativas, Administrador Público, Magíster en Investigación Social y Desarrollo, docente adjunto de la Carrera de Educación Diferencial, Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad San Sebastián, Santiago. Correo electrónico: ana.codjambassis@gmail.com. Código ORCID: 0000-0002-8119-3179.

Artículo recibido el 6 de septiembre y aceptado el 2 de octubre de 2017

## 1. INTRODUCCIÓN

El nuevo paradigma impuesto por la globalización y la era de la información, con flujos imponentes de información y un mayor nivel de empoderamiento ciudadano, ha impuesto una etapa del desarrollo de la gestión pública de mayor complejidad. Fruto de estos fenómenos, es que se vuelve relevante contemplar los cambios y procesos que van ocurriendo tanto al interior de los organismos públicos, producto de la implementación de nuevas formas de enfrentar el quehacer en la administración pública, como también por parte de los ciudadanos, su rol y participación en los procesos que se llevan a cabo actualmente en los organismos públicos para considerar y dar cabida a esta participación e interés.

El objetivo de esta investigación es describir los mecanismos de participación y control social que mantiene implementado la Tesorería General de la República (TGR), con especial énfasis en verificar el funcionamiento, facultades y composición del Consejo de la Sociedad Civil (COSOC), llegando a establecer categorías de análisis para plantear conclusiones en cuanto a su funcionamiento y desarrollo.

Este trabajo posee un alcance de tipo exploratorio, por cuanto no existen antecedentes que permitan profundizar en la materia, considerando lo reciente e incipiente de la incorporación de varios de los instrumentos que obliga la ley 20.500. Se desarrolla a partir de un enfoque cualitativo, a través del análisis documental y la aplicación de entrevistas semiestructuradas a actores clave. Se busca identificar, relacionar e interpretar comportamientos y resultados de los procesos de participación ciudadana implementados en la TGR, tanto desde el punto de vista de los participantes internos como externos de estos procesos.

Los resultados parecieran demostrar lo que *a priori* se pudiera visualizar desde la mirada de un ciudadano normal: un nivel de implementación de las políticas de participación ciudadana y control social declarado y formalizado en la práctica, pero aún incipiente y con muchos desafíos por delante.

## 2. MODERNIZACIÓN DEL ESTADO Y NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

Es indudable que los procesos de modernización del Estado en Chile y Latinoamérica han sido influenciados por la Nueva Gestión Pública, incorporando en las organizaciones del sector público lógicas similares a la gestión que se realiza en el sector privado, manteniendo discreción y libertad de acción en el trabajo para un eficiente uso de sus recursos. Lo anterior se puede constatar en el caso de Chile a través de los procesos de Reforma y Modernización del Estado, que se produjeron a partir del retorno de la democracia, en la década de 1990 (Morales, 2014).

De acuerdo con lo señalado por Morales (2014), la Nueva Gestión Pública (en adelante NGP) fue el modelo de reforma adoptado en casi todo el mundo para mejorar los resultados de los gobiernos. Inspirado en la *Teoría de la elección pública*, este paradigma adopta el supuesto del comportamiento racional de los funcionarios y recomienda aumentar los mecanismos de control e introducir sistemas de pago por desempeño para mejorar la eficiencia en las acciones del gobierno. Basada en el gerencialismo, la NGP asume que para mejorar la gestión es necesario otorgar mayor flexibilidad y autonomía a las agencias y altos directivos. El cambio paradigmático se produce con mayor fuerza a finales de los noventa y a principios del

nuevo siglo, cuando comienza a plasmarse una forma más visible de nuevo trato en relación con los espacios de participación para la ciudadanía, esto va a generar la incipiente aparición de manera concreta de la rendición de cuentas y el control social (Morales, 2014).

El proceso de desarrollo de las políticas de participación ciudadana comienza tímidamente a principios de los noventa. Para avanzar luego a un nivel superior, como es el control social, en un lapso no mayor a una década. Basada en varios instrumentos que buscan que los organismos públicos rindan cuenta de su gestión, como parte de este proceso surgen términos como *accountability*, que es conceptualizada como la obligación de parte de un individuo o de un grupo de revelar, explicar y justificar las responsabilidades conferidas, cuyos orígenes pueden ser políticos constitucionales, estatutarios o contractuales (Atkinson, 1993).

Si bien los procesos de modernización han incorporado técnicas y herramientas que apuntan directamente al mejoramiento de la gestión que conllevaría a mejores resultados en el uso eficiente de los recursos, como en la mejora de las prestaciones realizadas por el Estado, ayudado por el diseño e implementación de políticas públicas (Araya y Cerpa 2009), también se ha avanzado e incorporado en los procesos modernizadores temas relativos a la transparencia, probidad y participación ciudadana en la gestión pública, los que han ido generando una mayor conciencia e involucramiento de los ciudadanos y la sociedad civil en los temas de interés público (Gutierrez-Saxe, 2006).

Escobar (2004) indica que no se han encontrado las condiciones para que exista una participación real y equitativa, sobre todo de aquellos ciudadanos tradicionalmente excluidos. Reafirma que dicha participación se limita a procesos de consulta no

vinculantes respecto de las políticas públicas, y no generan efectos de mejora en los planes aplicados. Esta realidad se podía constatar a principios de la década pasada (Escobar, 2004).

A pesar de ello, se observan cambios en la constitución y el ejercicio ciudadano, elementos que configuran la materialización y fortalecimiento de la sociedad civil como un tercer sector que se relaciona en condiciones similares con el Estado y con el Mercado (Escobar, 2004).

Los procesos de reformas institucionales en América Latina han incorporado, de manera incipiente, algunos mecanismos de participación de la sociedad civil en respuesta a la irrupción de organizaciones y movimientos sociales que buscan la participación de privados en el desarrollo de sus actividades, ante una lenta respuesta del Estado para resolver los problemas de los ciudadanos. Esta tendencia es recogida en la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, que busca, a través de la participación de la sociedad civil en la gestión pública, contribuir al desarrollo de los países para mejorar el servicio de los Estados de Iberoamérica, creando condiciones que permitan la defensa y exigencia de los derechos de todos los ciudadanos (CLAD, 2009).

## 2.1 Gobierno abierto y participación ciudadana

En las últimas décadas el Estado no ha tenido suficiente capacidad para responder de manera eficiente a las nuevas demandas de una sociedad altamente influenciada por fenómenos como la globalización y la irrupción de las tecnologías de la información y comunicaciones. Esta incapacidad de adaptación de las estructuras de los Estados a las necesidades emergentes de la sociedad, no per-



miten generar las políticas públicas necesarias para dar repuestas a las nuevas demandas que logren concretar el bienestar común para los ciudadanos. Ante este sentido de indefensión, las personas se han organizado a través de grupos de intereses colectivos que persiguen reducir las inequidades y problemáticas, saliendo de su privacidad, colocando los temas en el escenario público para su discusión y la pronta solución (Requena, 2008). De esta manera, surge preocupación y atención por las minorías postergadas y las inequidades presentes en el acceso a los sistemas de salud, educación y seguridad social, entre otros como consecuencias de las políticas neoliberales (Labra 2002; Espinoza, Barozet y Mendez, 2013; Oliva, 2008).

Estas nuevas formas de organización buscan no solo satisfacer sus demandas, sino que garantizar que el Estado y el mercado, actores predominantes en la sociedad de los últimos siglos, adecuen sus actuaciones a una nueva realidad, haciendo eficientes sus procesos, servicios y productos, generando nuevas formas de relacionarse con este nuevo gran actor, la sociedad civil. Para garantizar el avance en este sentido, la transparencia y el control a los actos del Estado por parte del ciudadano organizado, generan nuevos mecanismos de participación (Guillen, Sáenz, Badii y Castillo, 2009).

Por otra parte, la modernización de Estado producto de la globalización y el neoliberalismo, se materializa en la descentralización del aparato administrativo para mayor eficiencia y eficacia del gasto público (Escobar, 2004). Esta reducción y la eliminación de su rol asistencialista, obligan al Estado a modificar su relación con la sociedad civil, promoviendo la participación de los ciudadanos organizados en los procesos de formulación y gestión de las políticas públicas.

En la medida que el control social sea reconocido y fortalecido por los resultados que se alcancen, tendrá como consecuencia la recuperación de la legitimidad de la democracia y sus procesos de representación y participación. Para ello, el Estado debe generar instancias de participación real, en las cuales exista entendimiento mutuo a través de un lenguaje compartido, compromisos y seguimiento de los mismos por todos los actores participantes (Guillen *et al.*, 2009).

En las últimas décadas hemos conocido un nuevo concepto que se ha ido acuñando en la gestión pública, el *Gobierno Abierto*, que recoge postulados que se venían discutiendo por distintas corrientes de pensadores de la gestión pública. Uno de los autores que trabaja la temática es el investigador Ramírez Alujas, quien señala:

El *Gobierno Abierto* surge como un nuevo paradigma y modelo de relación entre los gobernantes, las administraciones y la sociedad: transparente, multidireccional, colaborativo y orientado a la participación de los ciudadanos tanto en el seguimiento como en la toma de decisiones públicas, a partir de cuya plataforma o espacio de acción es posible catalizar, articular y crear valor público desde y más allá de las fronteras de las burocracias estatales (Ramírez, 2011. p. 5).

Podemos entender entonces que cuando hablamos de *gobierno abierto* (Ramírez, 2011) nos referimos a la expresión de ciertos principios que se manifiestan en: i) mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información mediante la apertura de datos públicos (para ejercer control social y rendición de cuentas) y la reutilización de la información del sector público (para promover la innovación y el desarrollo económico); ii) facilitar la participación de la ciudadanía en el diseño y la implementación

de las políticas públicas (e incidir en la toma de decisiones) y iii) favorecer la generación de espacios de colaboración entre los diversos actores, particularmente entre las administraciones públicas, la sociedad civil y el sector privado, para co-diseñar y/o co-producir valor público.

Resulta interesante, entonces, comprender la evolución del proceso modernizador del Estado, que va incorporando la participación ciudadana, la cual se va adaptando a los cambios sociales, políticos y tecnológicos que acompañan a las sociedades, insertas en un mundo globalizado y altamente influenciadas por las tecnologías de la información, constituyendo espacios para el control que pueda ejercer la ciudadanía al quehacer del Estado a través de la gestión de los servicios públicos. Esto, como señala de Delamaza (2011), ha formado parte del campo discursivo de las políticas públicas chilenas desde 1990.

Es así que para el 2007, las cifras en cuanto a la participación expresaban que un 37,4% de la población no ejercía participación, un 43,6% ejercía una participación Instrumental y un 19% se consideraba empoderado (Delamaza, 2011).

Para Fernández “la participación política –denominada comúnmente participación ciudadana– se refiere entonces a todas aquellas acciones que tienen lugar al interior de la sociedad, ya en forma individual o colectiva por un individuo o agrupación, dirigidas a demandar, influir o tomar parte en el proceso de decisiones públicas” (1999, p.2).

La participación, en sus múltiples niveles, es una medida que ayuda a prevenir la corrupción. Aunque para muchos el nivel informativo es casi del tipo instrumental, la publicidad de la información genera una cultura de transparencia que favorece la probidad y, en último término, permite la conser-

vación de la integridad del patrimonio público. La publicidad de la información se presenta entonces como una medida que, al exponer la actividad del gobernante al escrutinio del público, fomenta una cultura de transparencia de la Administración que desincentiva las prácticas corruptas (Fernández, 1999). De ahí la importancia de manejar altos estándares en la entrega de información a través de las políticas de transparencia, así como de niveles superiores de rendición de cuentas.

Es posible afirmar que, efectivamente, la Administración Pública chilena hoy es más abierta y transparente, y que se puede acceder a ella y consultarla más fácilmente. Este fenómeno se ha plasmado en las nuevas normativas, como el decreto 12/1997, que creó el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno, la Ley N° 20.285 de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado (Araya y Cerpa, 2009).

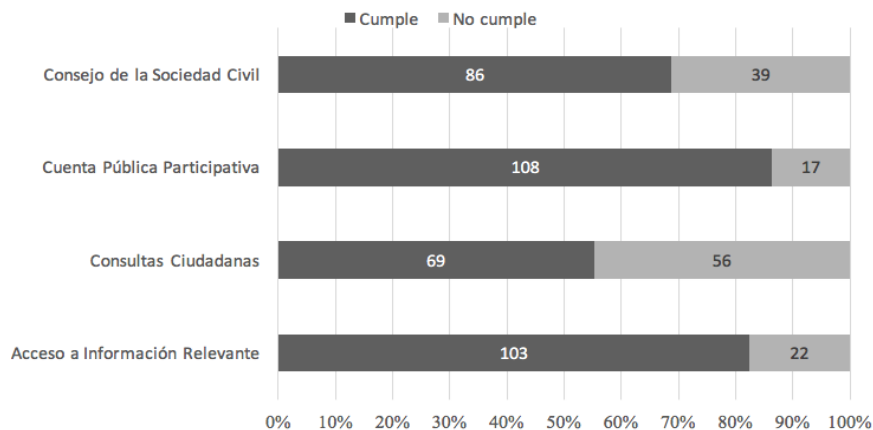
La concreción de la implementación de la política, que consolidó desde el punto de vista normativo y a su vez produjo la institucionalización de la participación ciudadana, se dio a través de la Ley N° 20.500 de 2011, que articuló mecanismos de control del ejercicio de los servicios públicos por parte de la sociedad. Con la aprobación de la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, del año 2009, y de la adhesión nacional a la iniciativa internacional Alianza para el Gobierno Abierto, voluntariamente se adoptaron compromisos respecto de transparencia y participación ciudadana, entre otros, a través de planes elaborados en forma conjunta con la sociedad civil.

Al respecto, según los datos utilizados por la DOS<sup>5</sup>, el 87,2% de los servicios centralizados que son observados por esta unidad, cumplen con los 4 mecanismos de participación establecidos en la legislación chilena: acceso a información relevante, consulta ciudadana, cuenta pública participativa y consejo de la sociedad civil.

La Figura 1 presenta el porcentaje de cumplimiento por parte de los servicios centralizados que deben cumplir con la normativa vigente en cada uno de los mecanismos de participación establecidos.

Figura 1.

Estado de cumplimiento por parte de los servicios centralizados de los mecanismos de participación legalmente establecidos al año 2016



Fuente: elaboración propia obtenida de la información entregada por la DOS en marzo de 2017.

5.- DOS: Dirección de Organizaciones Sociales, dependiente del Ministerio de Secretaría General de Gobierno. Unidad encargada de supervisar a 125 servicios públicos mandatados a cumplir la Ley N° 20.500.

Recasens (2017) indica que, a pesar de los avances alcanzados por Chile en esta materia, estos mecanismos son perfectibles, a través de acciones que permitan eliminar trabas de índole burocrática para garantizar la participación real de las organizaciones civiles. A pesar de ello, la constante exigencia del ciudadano por conocer en qué y cómo son utilizados los recursos por el Estado, así como el aumento de la presión social para ser escuchada en la definición de las políticas públicas, así como el énfasis que el Estado debe utilizar para definir el uso de los recursos en las políticas públicas que serán en beneficio de la ciudadanía, son aspectos para tener a la vista en este nuevo escenario más participativo.

### 3. TESORERÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, CHILE

La función de recaudación y manejo de los tributos para la mantención de las labores del Estado de Chile, es una tarea que se remonta a la época de la conquista de este territorio por parte de los españoles. En 1541, Gerónimo de Alderete fue ordenado por Pedro de Valdivia como Oficial Tesorero de la Real Hacienda, encargado del cobro de las rentas y multas en beneficio de la Corona y efectuar los pagos debidamente autorizados (Bernedo *et al.*, 2014).

Posteriormente, con la organización política del Estado tras su Independencia, se creó oficialmente el Ministerio de Hacienda, en 1817, a cargo de Hipólito de Villegas Quevedo, quien asumió también como primer Tesorero de la República. Durante el siglo XIX, los esfuerzos estuvieron concentrados en ordenar y contabilizar la creciente recaudación de ingresos ante las demandas emanadas por la nueva República y las guerras sostenidas contra España, Perú y Bolivia (Bernedo *et al.*, 2014).

En 1927 nació la Tesorería General de la República (TGR) tal como se la conoce hasta nuestros días, tras la reforma del sistema monetario, bancario y fiscal impulsada por la misión Kemmerer. Este Servicio estaba encargado de la recaudación, custodia y distribución de los fondos y valores del Estado, así como también de la colocación de créditos para solventar las necesidades del país. Estaba conformada por una red de tesorerías provinciales y comunales asentadas a lo largo del territorio nacional (Bernedo *et al.*, 2014).

Durante el siglo XX la TGR vivió una serie de reestructuraciones. Una de las que más impactó su estructura fue la de 1981, producto del proceso de regionalización impulsado por el gobierno de turno, cuando se suprimieron las tesorerías comunales, que fueron traspasadas a los gobiernos comunales. Esta reestructuración implicó una drástica reducción en personal y recursos. Sin embargo permitió optimizar la recaudación al integrar a los bancos como centros de cajas. De esta forma se observó en las décadas siguientes una mejora continua en la calidad de los servicios, la simplificación de los formularios utilizados por los contribuyentes, la capacitación del personal del servicio y la integración de la tecnología, tanto en sus procesos internos como su relación con el ciudadano (Bernedo *et al.*, 2014). Actualmente la TGR es un servicio público centralizado, dependiente del Ministerio de Hacienda, que “estará encargado de recaudar, custodiar y distribuir los fondos y valores fiscales, y en general, los de todos los servicios públicos. Deberá, asimismo efectuar el pago de las obligaciones del Fisco, y otros que le encomienden las leyes” (D.F.L. N° 1 de 1994). De acuerdo con la Resolución Exenta N° 1007 de 2013, que fijó la organización interna del Servicio de Tesorerías, el jefe superior de la institución es el Tesorero General de la República, quien es nombrado por el Presidente de la República y tiene entre sus funciones la representación del Fisco de Chile.

Con la última reforma tributaria (Ley N° 20.780, 2014), la TGR y otros servicios del Ministerio de Hacienda asumieron un rol preponderante para la aplicación de las nuevas políticas impositivas y de recaudación, obligando a la mejora de sus procesos internos y la educación de la sociedad en la nueva forma de tributación.

Dada la importancia de estas tareas para el desarrollo y modernización del Estado, la TGR estableció una Unidad de Gestión Institucional, “encargada de desarrollar el modelo de gestión integral, fortaleciendo el diseño e implementación exitosa de las estrategias institucionales y resultado operativos, asegurando la sustentabilidad y crecimiento institucional” (Resolución Exenta N° 741 de 2016, que modifica la Res N° 1007).

El sistema de gestión intitucional utilizado por la TGR se encuentra conformado por una serie de objetivos, estrategias e indicadores agrupados en forma escalonada para cada una de las Divisiones, Departamentos y Tesorerías Regionales del Servicio, las cuales han sido definidas como unidades de negocios pertenecientes al segundo y tercer nivel intitucional. El cumplimiento consecutivo de las metas por parte de estos actores internos permite, en forma coordinada, coherente y armónica, propender hacia la misión y visión establecidas por el Servicio para el periodo 2015 - 2018 (Frigolett, 2015).

Lo anterior se traduce en cuadros de mandos focalizados para cada unidad de negocio, los cuales se ajustan anualmente al proceso de formulación, discusión, ejecución y evaluación del presupuesto del Estado de Chile, fase en la cual se asignan los recursos por medio de una ley especial para un año calendario según las políticas y directrices establecidas por el gobierno de turno.

El esquema integral desarrollado por la TGR acopla desde la cúspide la misión y visión intitucional, más los focos estratégicos establecidos, pasando por objetivos estratégicos para un primer, segundo y tercer nivel, con sus respectivos indicadores para las unidades de negocio.

## 4. METODOLOGÍA

Este estudio, de carácter exploratorio, busca poder describir los mecanismos de participación y control social que mantiene la TGR, específicamente el COSOC, con énfasis en su funcionamiento, facultades y composición. Este objetivo será abordado desde el enfoque cualitativo, a través de investigación documental y la realización de entrevistas semiestructuradas a tres actores internos: el Tesorero General de la República, el Fiscal de la TGR y el Tesorero Regional Metropolitano de Santiago Oriente. Además se consideran 3 actores externos que participan de COSOC: el Presidente y dos representantes de la sociedad civil integrantes del COSOC. Además del Ejecutivo de la Dirección de Organizaciones Sociales (DOS), perteneciente al Ministerio Secretaría General de Gobierno, que desarrolla funciones de coordinación entre la TGR y el COSOC. Los 7 entrevistados constituyen una muestra no probabilística discrecional, seleccionada por su conocimiento y participación en los procesos analizados en esta investigación, cumpliendo con el criterio de idoneidad como informantes clave.

A partir de la información recolectada a través del análisis documental y las entrevistas aplicadas, se levantaron categorías de análisis en torno al funcionamiento y desarrollo de las actividades del COSOC, con la finalidad de conocer el estado actual de las políticas de control de gestión desde la perspectiva del control social al interior de este órgano de la TGR.

Para realizar el análisis documental se utilizó el análisis cualitativo de contenido, aplicando el modelo de análisis temático. Este modelo se caracteriza por trabajar en torno a temas provenientes de declaraciones manifiestas y directas presentes en los documentos y luego a partir de estas realizar inferencias e interpretaciones de acuerdo con los propósitos de la investigación. La organización de los datos se ha realizado siguiendo un esquema de tres fases: (1) *pre-análisis*, definida por la elección y organización del corpus documental; (2) *codificación*, definida por la fragmentación, inventario y traducción de citas en unidades de significación; y (3) *categorización*, definida como la reorganización y condensación de los datos con un mayor grado de complejidad (Cáceres, 2003).

El criterio de selección dice relación con documentos de acceso libre vía web, siendo estas las actas del COSOC de la TGR, ya que a través de estas es posible conocer su funcionamiento, periodicidad de reuniones y tipos de acuerdos del consejo, esto comprendió el periodo 2014 - 2016. Además, se trabajó con información proporcionada por la División de Organización Sociales, del año 2016, con el objeto de conocer los niveles de cumplimiento de los organismos públicos en la implementación de la Ley 20.500.

## 5. TESORERÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y CONTROL SOCIAL

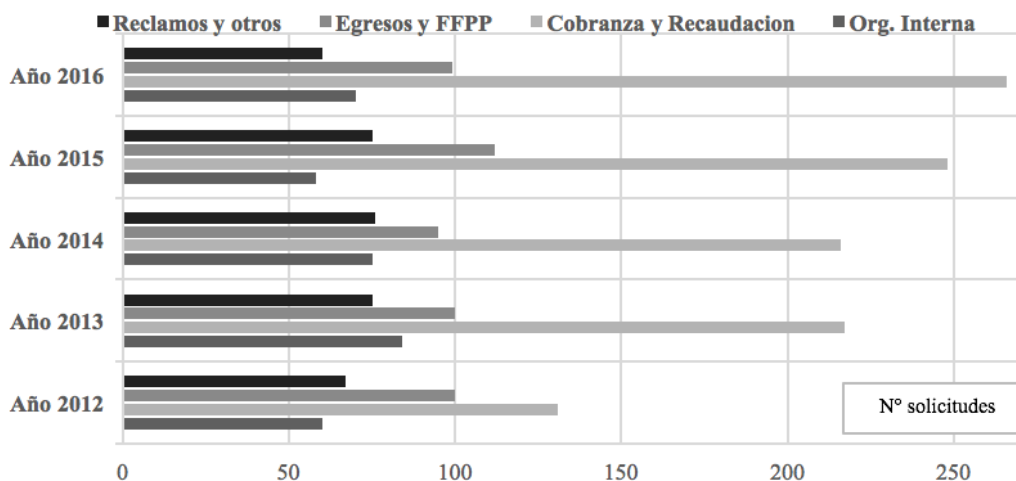
Durante el desarrollo de la investigación, diferentes entrevistados señalaron que la TGR es un organismo altamente técnico en su quehacer y que para el ciudadano tiene cierta dificultad comprender algunos de sus procesos y la actividad que lleva a cabo este servicio. Si bien esta percepción pudiera

ser verdadera, ello no exime de la responsabilidad que la TGR tiene con los ciudadanos de transparentar la información respecto de su gestión y, aún más, de incorporar a la ciudadanía en procesos que se constituyan en espacios de participación y control ciudadano.

La TGR ha desarrollado una relación con el ciudadano que se ha afianzado a través del tiempo. Inicialmente a través de contactos y diálogos entre el Tesorero General y organizaciones gremiales y grupos de interés que buscan acercar posturas ante aquellos temas sensibles que implica el cobro y pago de impuestos (Veragua, 2017), hasta consolidar el proceso con la organización de un Consejo de la Sociedad Civil (COSOC) en 2012, que hoy está conformado por más de cuarenta representantes de grupos de la ciudadanía y que sesiona 5 veces al año (Frigolett, 2017).

Junto con ello, para asegurar el acceso a información relevante por parte de la ciudadanía se instaló, al interior de la TGR, una unidad encargada de canalizar los requerimientos de información. En la figura se observan las materias consultadas por los ciudadanos a la TGR en los últimos cinco años. En ella se muestra que un porcentaje significativo de consultas está relacionado con las funciones principales que afectan directamente a los ciudadanos respecto de cobranza de impuestos y su recaudación.

Figura 2.  
Materias de información relevante solicitada por la ciudadanía  
2012-2016



Fuente: Elaboración propia a partir de la información entregada por la Sección Transparencia y Normativa de la TGR en marzo de 2017.

## 5.1 Análisis de los instrumentos de participación

En la Tabla 1, a partir de la información recolectada y analizada por medio de la entrevista semi estructurada, se pueden apreciar las principales respuestas a las principales categorías analizadas.

Tabla 1  
Análisis de los Instrumentos de participación

Preguntas	Análisis de categorización	Actores Internos de la TGR			Actores Externos a la TGR			Actor Coordinador
		Tesorero General	Fiscal TGR	Tesorero Regional	Presidente Cosoc TGR	Miembro Cosoc, Pyme	Miembro Cosoc, Consumidores	Ejecutivo DOS para TGR
¿Cuáles son los mecanismos de evaluación de control que mantiene la TGR?	¿Conoce o no los mecanismos de control?	SI	SI	SI	NO	NO	NO	No corresponde
¿Cómo se evidencia el uso de instrumentos de control de gestión?	Nivel de conocimiento de los mecanismos de control	Alto	Alto	Alto	Bajo	Bajo	Bajo	No corresponde
¿Conoce los resultados de los instrumentos de control de gestión?	¿Conoce o no los resultados de control?	SI	SI	SI	NO	NO	NO	No corresponde
¿La TGR tiene instrumentos que facilitan la incorporación de actores de la sociedad civil en la gestión de la Institución?	¿Conoce o no los instrumentos de participación?	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
¿Conoce cómo ha sido la evolución de los mecanismos de participación de la sociedad civil en la TGR?	Nivel de conocimiento de la evolución	Alto	Medio	Medio	Medio	Medio	Bajo	Alto
¿Cuáles son los resultados de la incorporación de la sociedad civil en los mecanismos de control en la TGR?	Nivel de conocimiento de los resultados	Alto	Medio	Medio	Alto	Medio	Alto	Alto

Fuente: Elaboración propia. Análisis categorizado del instrumento aplicado a actores internos y externos de la TGR respecto del control de gestión y el control ciudadano.



## 6. RESULTADOS

*Como resultado de la pregunta 1, se puede señalar que los mecanismos de control de gestión son conocidos por los actores internos consultados de la TGR. No ocurre igual situación con los actores externos, quienes declaran no recordar cuáles son específicamente dichos controles.*

Al respecto, cabe mencionar que la consulta corresponde a un elemento específico no comprendido a cabalidad por aquellas personas que no tienen una relación diaria y sistemática con mecanismos de control de gestión propia de la gestión pública técnica. Esta es la situación que viven los actores externos, quienes tienen una concurrencia esporádica a través del COSOC para tratar temas relacionados con la TGR. Adicionalmente debe considerarse que los temas tratados en las sesiones no siempre están relacionados con el área de control de gestión ni cómo los representantes de la sociedad civil realizan fiscalización de los actos de la TGR.

*En relación con la pregunta 2, es posible afirmar que se evidencia un alto conocimiento en el uso de los instrumentos de control de gestión entre los actores internos de la TGR. A la vez, un bajo conocimiento por parte de los actores externos. Mantiene la concordancia con la primera pregunta del instrumento, debido a la relación constante que mantienen los funcionarios de la TGR con los mecanismos de control de gestión. No así con los actores externos, quienes al parecer no se encuentran familiarizados con este tipo de instrumentos. De acuerdo con las respuestas a la pregunta 3, se puede establecer la alta concordancia de los actores internos respecto de los resultados de los instrumentos de control de gestión mantiene la consistencia del tema tratado. Los funcionarios entrevistados pertenecen a la porción alta y media*

de la jerarquía institucional y tienen mayor cercanía con los procesos de planificación y elaboración de indicadores que miden el avance de los objetivos establecidos para alcanzar la misión del Servicio. Tal como se ha observado en las preguntas previas, los actores externos no dominan información respecto de los resultados de la gestión de la Tesorería. Cabe mencionar que estos actores indican haber recibido información desde la dirección del servicio respecto de los resultados de control de gestión y que el tema es tratado en la sesión del COSOC previa a la realización a la cuenta pública participativa. Sin embargo, la información es árida para una mayor comprensión.

*Según las respuestas obtenidas de la pregunta 4, es posible señalar que los actores internos conocen los instrumentos con los que se relacionan con la sociedad civil, de acuerdo con los mecanismos establecidos en la Ley N° 20.500 de 2011. Para mayor abundamiento, los actores internos asocian otro mecanismo de participación en el cual la TGR tiene relación directa con los ciudadanos respecto de sus reclamos, sugerencias y facilitaciones, de acuerdo con los mecanismos definidos en la Ley N° 19.980 de 2008, que establece los tiempos de respuesta a los usuarios de los Órganos del Estado. A pesar de ello, no todos los mecanismos de participación de la sociedad son aplicados en la TGR. De acuerdo con la DOS, la TGR cumple con tres de los cuatro mecanismos indicados. Queda excluido por el momento la consulta ciudadana. La razón de ello es la necesidad de crear un mecanismo de consulta que realmente sea de utilidad al quehacer de la TGR y no solo un mero instrumento para cumplir con el requisito indicado por la ley.*

Por otra parte, los actores externos hacen referencia principalmente al COSOC como mecanismo de participación, consejo al cual están adscritos. En segunda instancia hacen referencia a las cuentas

públicas participativas, sin mayores antecedentes. Olvidan un mecanismo como es el acceso a la información del servicio. Al respecto, surge la hipótesis que no hay conciencia en el uso de esta herramienta debido a la falta de educación digital por parte de los ciudadanos para acceder a la información, y a la alta y variada cantidad de información que se encuentra a disposición de la ciudadanía, con un lenguaje técnico no siempre comprensible para el ciudadano. Respecto del mecanismo de consulta ciudadana no hay referencia, considerando que a la fecha no se ha aplicado en la TGR.

*Se puede extraer de la respuesta a la pregunta 6, que existe consistencia con la pregunta anterior, al referirse a los mecanismos de participación social. Mayoritariamente, los actores asocian principalmente al COSOC como mecanismo de participación, por tener una data de 6 años de existencia. Durante su conformación que ha transitado desde una existencia académica (Recasens, 2017) hasta el día de hoy que ha ampliado su conformación incluyendo a asociaciones que representan a grupo más vulnerables dentro del sistema tributario y de recaudación. Sin embargo, dicha instancia de participación se ha mantenido en un nivel informativo (Soto, 2017), debido a la inequidad en el dominio de un lenguaje técnico como lo requiere el campo de competencia de la TGR. Al respecto, Frigolett (2017) indica que durante los años 2015 y 2016 se realiza al interior del COSOC un trabajo de difusión en comprensión de los temas en boga: la reforma tributaria y el cambio del modelo de convenios y condonación.*

Para Frigolett una oportunidad de crecimiento en el COSOC es la creación de instancias de participación en regiones, de manera de recoger las percepciones y realidades que ocurren en cada zona geográfica del país. El entrevistado espera que, durante la realización de la cuenta pública participativa a realizar

en el primer semestre del año 2017, se dé inicio a este nuevo nivel de participación al interior del COSOC. A su vez, se refuerza una segunda instancia de participación, que es la cuenta pública ciudadana, que a partir del año 2016 se torna participativa en la TGR. Se puede concluir de esta pregunta, que tanto actores internos como externos concuerdan en los aspectos positivos que implica la incorporación de la participación ciudadana en la gestión de la TGR. Concordando, en que la opinión de la sociedad civil permite conocer de primera fuente cuáles son sus inquietudes, así como tener una perspectiva diferente respecto de las materias que son competencia de este Servicio. Por otra parte, la inclusión de nuevos representantes de la sociedad civil al COSOC, permite difundir aún más la misión y las tareas que la TGR realiza para el cumplimiento de sus objetivos, así como acceder a grupos más vulnerables que no cuentan con los recursos necesarios para dialogar con un ente estatal que muchas veces es temido. Aun cuando dichas instancias de participación se mantengan en un nivel informativo y de capacitación, principalmente por la falta de un lenguaje común entre los actores que les permita dialogar en igualdad de condiciones.

## 7. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Los mecanismos de control utilizados por la sociedad civil se han ido conformando lentamente bajo el alero de la publicación de la Ley N° 20.500 de 2011, sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública. De acuerdo con dicha ley, la TGR adscribe 3 de los 4 mecanismos de participación: acceso a la información pública, consejo de la sociedad civil y cuentas públicas participativas.

Si bien es cierto que la relación con organizaciones de la sociedad civil en materias relacionadas con las competencias de la TGR son previas a las leyes vigentes, se observa que dicha relación se alcanza solo en los niveles superiores de la organización. Por tanto, falta integrar a esta relación a los otros niveles institucionales, de manera de imbuir en la cultura organizacional aquellas características que integren la participación de la sociedad civil en la gestión en la TGR. Al respecto, durante el presente año, la TGR pretende la creación en regiones de consejos de la sociedad civil, los cuales apuntarán a conocer las realidades locales para que sean consideradas en el trabajo operativo realizado en los centros alejados del poder central.

Por otra parte, para alcanzar la integración de todos los niveles organizacionales, es necesario no solo realizar cambios, en este Servicio y en el Estado en general, que permitan la aceptación y la inclusión de este nuevo rol que la sociedad está conformando. Para ello este último agente requiere disminuir las brechas, conocimiento e información para controlar en forma efectiva la gestión pública a través de los mecanismos establecidos por la ley y otros que puedan surgir en la evolución de esta relación, y así ser un actor válido para proponer al Estado políticas públicas que la ciudadanía re-

quiere. Bajo esta línea, a modo de sugerencia para la institución en estudio, es posible avanzar en:

**1. Robustecer el trabajo realizado al interior de las sesiones del COSOC de la TGR que permitan avanzar de un estado actual informativo, hacia un nivel consultivo real, en el cual el COSOC realice control de las gestiones del Servicio y sea propositivo en elementos de políticas públicas relacionadas con la TGR. Para alcanzar este nivel consultivo, es dado sugerir:**

- La existencia de un mecanismo establecido para la convocatoria de nuevos grupos de la sociedad civil que se encuentren interesados en integrar el COSOC. Este mecanismo implica el establecimiento de requisitos mínimos que deberán cumplir los representantes para construir un grupo que pueda dialogar con la TGR; es decir, que los representantes que conforman el COSOC posean las herramientas necesarias para interactuar con la TGR bajo un lenguaje común.
- Aumentar las sesiones mínimas anuales para una mayor interacción y contacto entre servicio y consejo.
- Generar acciones que favorezcan el empoderamiento del COSOC, respecto del aporte de sugerencias que puedan ayudar en la mejora de los procesos internos que influyan directamente en los productos y servicios entregados a los ciudadanos.

**2. Incorporar la consulta ciudadana, establecida en la Ley, como mecanismo de participación en la TGR. Hasta la fecha, este mecanismo no ha sido aplicado por el Servicio, debido a la falta de una instancia que permita generar una retroalimentación útil para el servicio, y no solo sea una herramienta que permita**

cumplir con lo dispuesto por la ley. Al respecto, Frigolett (2017) indica que si bien es cierto que el mecanismo de consulta no implica que este deba ser vinculante, considera al menos que los resultados de estas permitan consolidar la relación y credibilidad que hoy posee la TGR frente a la sociedad civil.

**3.** Generar un equipo de participación ciudadana conformado por varios representantes de la institución. Considerando al menos la participación de la División Jurídica, la Unidad Gestión Institucional y la Unidad de Comunicaciones, de manera de recoger las sugerencias de la sociedad civil, evaluar su factibilidad y aplicación en los procesos de la TGR. Cabe destacar las perspectivas distintas, muchas veces emanadas desde la sociedad civil, a las aristas consideradas en el mejoramiento continuo de los procesos, por cuanto la inclusión de estos elementos nuevos consideraría una ampliación de los criterios de evaluación de los procesos y productos entregados a la sociedad por parte del Servicio.

Al respecto, Recasens (2017) indica que las instituciones del Estado deben internalizar y adaptarse a esta nueva forma de trabajo, que implica la relación con la sociedad civil, al incorporar en sus procesos de formulación y control de las políticas públicas. Por ello, la conformación de un equipo multidisciplinario y transversal al servicio permitiría una mayor comprensión de las sugerencias propuestas por la sociedad civil.

Finalmente es posible afirmar que la intención de generar espacios de participación que generen control social en la TGR es absolutamente incipiente, debido a la disparidad de información que mantienen tanto los clientes internos como

los externos, además de la no implementación de la consulta ciudadana, que permitiría una retroalimentación de un espectro mayor a lo ya representado por el COSOC.

Este trabajo solo entrega algunas luces por donde profundizar en el desarrollo de las políticas participativas que buscan generar más y mejores espacios para el control social que ejerce la sociedad civil en relación con un órgano público.

## BIBLIOGRAFÍA

**ARAYA, E. y CERPA, A.** (2009). La nueva gestión pública y las reformas en la Administración Pública Chilena. *Revista de Estudios Politécnicos, Polytechnical Studies Review*, Vol. 7 (Nº 11), pp. 1-29. Recuperado de <http://www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/tek/n11/n11a03.pdf>

**ATKINSON, M.** (1993). *Governing Canada: Institutions and Public Policy*. Toronto, Canadá: Harcourt Brace Jovanovich.

**BERNEDO, P., CAMUS, P. y COUYOUMDJIAN, R.** (2014). *200 Años del Ministerio de Hacienda de la República de Chile*. Santiago: Ministerio de Hacienda.

**BURGOS, R.** (Marzo de 23 2017) Entrevista personal al Jefe División jurídico y Fiscal de la Tesorería General de la República.

**DELA MAZA, G.** (2011). Espacio público y participación ciudadana en la gestión pública en Chile: límites y posibilidades. *Revista Polis* (Nº 30). Recuperado de <http://polis.revues.org/2132>

**CÁCERES, P.** (2003). Análisis cualitativo de contenido: una alternativa metodológica alcanzable. *Revista Psicoperspectivas* (Nº 2), pp. 53-82. Valparaíso, Chile.

**CLAD** (2009). Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Recuperado de [http://observatorioserviciospublicos.gob.do/publicaciones/miscelaneos/carta\\_iberamericana\\_participacion\\_ciudadana.pdf](http://observatorioserviciospublicos.gob.do/publicaciones/miscelaneos/carta_iberamericana_participacion_ciudadana.pdf)

**ESCOBAR, A.** (2004). Participación ciudadana y políticas públicas. Una problematización acerca de la relación Estado y Sociedad Civil en América Latina en la última década. *Revista Austral de Ciencias Sociales* (Nº 8), pp. 97-108. Recuperado de <http://mingaonline.uach.cl/pdf/racs/n8/arto7.pdf>

**ESPIÑOZA, V., BAROZET, E. y MENDEZ, M.** (2013). Estratificación y movilidad social bajo un modelo neoliberal: El caso de Chile. *Laboratorio, Revista de Estudios sobre Cambio Estructural y Desigualdad Social* (Nº 25), pp. 169-191. Recuperado de <http://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/laboratorio/article/view/125/112>

**FERNÁNDEZ, L.** (1999). Algunas aproximaciones a la participación política. *Revista Reflexión Política*, Vol. 1 (Nº 1), pp. 1-9.

**FRIGOLETT, H.** (30 de marzo de 2017). Entrevista personal Tesorero General de la República.

**GARIAZO, A.** (23 de marzo de 2017). Entrevista personal. Representante de la Corporación Nacional de Consumidores y Usuarios (Conadecus) ante el Consejo de Sociedad Civil (COSOC) de la Tesorería General de la República.

**GRANADOS, S., LARRAÍN, F., y RODRÍGUEZ, J.** (2009). Planificación y presupuesto como herramientas de política pública. En Tomicic V. y García. C. *Un mejor Estado para Chile: Propuestas de modernización y reforma*. Santiago de Chile: Consorcio para la Reforma del Estado, Pontificia Universidad Católica de Chile.

**GUILLEN, A., SÁENZ, K., BADI, M. y CASTILLO, J.** (2009) Origen, espacio y niveles de participación ciudadana. *Daena: International Journal of Good Conscience*, Vol. 4 (Nº 1), pp. 179-193. Recuperado de [http://www.spentamexico.org/v4-n1/4\(1\)%20179-193.pdf](http://www.spentamexico.org/v4-n1/4(1)%20179-193.pdf)

**GUTIERREZ-SAXE, M.** (2006). Desempeño Nacional y Rendición de Cuentas: el programa de Formación e Información Estado de la Nación. En Insunza, E. y Olvera, A. *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. Estado de Veracruz, México: Centro de Investigaciones Superiores en Antropología Social, Universidad Veracruzana.

**LABRA, M.** (2002). La reinención neoliberal de la inequidad en Chile. El caso de la salud. *Cadernos de saúde pública*, Vol. 18 (Nº 4), pp. 1041-1052. Recuperado de [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-311X2002000400010](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2002000400010)

**MORALES, M.** (2014). Nueva Gestión Pública en Chile Orígenes y efectos. *Revista de Ciencia Política*, Vol. 34 (Nº 2), pp. 417-438. Recuperado de: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2014000200004>

**OLIVA, M.** (2008). Política educativa y profundización de la desigualdad en Chile. *Estudios Pedagógicos*, XXXIV (Nº 2), pp. 207-226.

**PIZARRO, R.** (27 de marzo de 2017). Entrevista personal al Tesorero Regional Metropolitano Santiago Oriente.

**PLAN ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL 2015 - 2018.** (2015). Tesorería General de la República. Santiago. Recuperado de <http://www.tesoreria.cl/info/prensa/index.php/background/send/3-estudios/1-resumen-plan-estrategico-institucional-2015-2018-final>

**RAMÍREZ-ALUJAS, A.** (2011). Gobierno abierto y modernización de la gestión Pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, IX (Nº 15), pp. 99-125. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/960/96021303006.pdf>

**RECASENS, D.** (24 de marzo de 2017). Entrevista personal al Jefe de Unidad de Estudios y Desarrollo, División de Organizaciones Sociales (DOS), Ministerio Secretaría General de Gobierno.

**REQUENA, F.** (2008). Redes Sociales y Sociedad Civil. *Colección Monografías* (Nº 256). Recuperado de <http://www.fes-sociologia.com/files/res/11/07.pdf>

**SAN MARTÍN, H.** (2008). *Accountability* y Transparencia en la Gestión Pública: Una propuesta. *Revista Horizontes Empresariales*, Vol. 7 (Nº 1), pp. 71-82. Recuperado de <http://revistas.ubiobio.cl/index.php/HHEE/article/view/2049/1911>

**SOTO, J.** (24 de marzo de 2017). Entrevista personal al Presidente del Consejo de Sociedad Civil (COSOC) de la Tesorería General de la República.

**TORO, P.** (1999). *Tesorería General de la República. Una Visión Histórica 1541 - 1994*. Santiago: Tesorería General, Comunicaciones y Relaciones Públicas.

**VERAGUA, M.** (22 de marzo de 2017). Entrevista personal al Representante de la Confederación de Comercio Detallista y Turismo de Chile (Confedech) ante el Consejo de Sociedad Civil (Cosoc) de la Tesorería General de la República.

**VIEIRA, L.** (1998). Ciudadanía y control social. En Cunill, N. y Bresser, C. *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, pp. 215-255. Recuperado de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000170.pdf>





# **RESURGIMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES ESTUDIANTILES DE IZQUIERDA REVOLUCIONARIA. PERCEPCIONES Y AUTODEFINICIÓN DE LOS ACTORES<sup>1</sup>**

*THE RESURGENCE OF THE STUDENT ORGANIZATIONS OF  
THE REVOLUTIONARY LEFT. PERCEPTIONS AND SELF-  
DEFINITION OF THE ACTORS*

---

autora  
**Camila Ignacia Araya Guzmán<sup>2</sup>**

## RESUMEN

El presente artículo refleja los hallazgos preliminares de la investigación “Ideas políticas y clivajes en el movimiento estudiantil chileno. Una aproximación desde las juventudes que se autodefinen marxistas”<sup>3</sup>, los que apuntan a la indagación sobre el porqué emergen las organizaciones de izquierda revolucionaria en el período actual. De esta forma se presentan, a continuación, algunas características de dos categorías emergentes reflejadas en la idea de necesidad y sentido común como tensiones ideológicas y procesos de enmarcamientos en disputa dentro del movimiento estudiantil chileno. La información producida se basa en un estudio descriptivo y exploratorio con enfoque cualitativo.

**PALABRAS CLAVE:** movimiento estudiantil, izquierda revolucionaria, marxismo, jóvenes, necesidad, sentido común.

## ABSTRACT

This paper reflects the preliminary findings of the research “Political ideas and cleavages in the Chilean student movement. An approach from the youths that are self-defined as Marxists”, those who aim to the inquiry about the reasons for the emergence of the organizations of the revolutionary left in the current period. Thus, some features of two emerging categories are provided, which are reflected on the idea of the need and common sense as ideological tensions as well as framing processes in dispute inside the Chilean student movement. The information collected is based on a descriptive and exploratory study using a qualitative approach.

**KEYWORDS:** student movement, Revolutionary Left Movement (MIR), Marxism, youths, need, common sense.

---

1.- Tema presentado en el GT 15: Sociología de lo juvenil del 9° Congreso Chileno de Sociología, realizado en la Universidad Católica del Maule, en la ciudad de Talca, entre los días 11 y 14 de octubre 2016, con el título de “Ideas de surgimiento y sentido común como tensión ideológica en el movimiento estudiantil chileno. Una perspectiva desde la autodenominada izquierda revolucionaria”.

2.- Cientista Política de la Universidad Central de Chile. Magíster en Métodos para la Investigación Social de la Universidad Diego Portales. Diplomada en Investigación y Acción de Mundos Juveniles de la Universidad de Chile y Diplomada en “América Latina, Desarrollo y Cultura: Desafíos de la Globalización”, de la Universidad de Santiago de Chile.

Actualmente es profesora ayudante en la Facultad de Ciencias Sociales e Historia de la Universidad Diego Portales y ejerce el cargo de Coordinadora de la Carrera Técnico de Nivel Superior en Gestión Pública Mención Gestión Municipal en la Universidad Tecnológica Metropolitana. Correo electrónico: carayaguzman@gmail.com. Código ORCID: 0000-0002-4649-0688.

3.- Investigación para la obtención al grado de Magíster en Métodos para la Investigación Social de la Universidad Diego Portales de Chile.

Artículo presentado el 22 de mayo y aceptado el 14 de junio 2017.

## 1. INTRODUCCIÓN

Este artículo describirá las categorías emergentes sobre la idea de *necesidad*, la cual brinda contenido a la explicación de surgimiento y/o reestructuración de organizaciones políticas estudiantiles de izquierda revolucionaria posterior al año 2011; y el *sentido común* como dispositivo del orden democratizador. Se presentan como categorías emergentes, ya que se inducen de los discursos de los jóvenes entrevistados, lo cual asume la importancia del rescate de las experiencias y percepciones de los mismos.

De esta forma, el escrito se estructura con cuatro apartados. El primero, *acercamiento a la problemática*, sintetiza la problematización de la investigación desde una perspectiva socio-histórica enfocada desde la experiencia llevada a la práctica del marxismo de la década del '60 en Chile y América Latina, como consecuencia de la influencia de la Revolución Cubana. Además se genera la conexión con la crisis de cultura política y los procesos de politización del Chile postdictatorial, como elementos que ayudan a comprender la ideologización y desideologización de la sociedad chilena en general, y cómo esto se va vinculando con el Movimiento Estudiantil.

El segundo apartado describe la metodología utilizada, la disciplina desde donde habla, la selección de la muestra y las tipologías de organizaciones que se utilizaron para diferenciar a grupos de militantes.

En los *hallazgos preliminares*, en primera instancia, se busca dar respuesta al porqué surgen nuevas

organizaciones políticas estudiantiles de izquierda revolucionaria posterior al año 2011; sin embargo, al realizar un análisis con mayor profundidad, nos encontramos con que muchas de las organizaciones<sup>4</sup> de las y los militantes entrevistados eran preexistentes a esa fecha. En ese sentido, el 2011, como consecuencia de las manifestaciones estudiantiles, además de visualizar un nuevo clivaje social que hace la distinción entre Estado y mercado, también permite la apertura para la reestructuración de dichas organizaciones preexistentes, que habían estado marginalizadas. De ahí entonces que la idea de *necesidad* asume tres características explicativas: 1. necesidad de reestructurarse de acuerdo con el contexto de las demandas; 2. necesidad de brindar organicidad a encuentros y experiencias ya vividos por las y los jóvenes; y 3. la necesidad de una estrategia política de llegar a sectores a los cuales no se estaba llegando.

Por otra parte, la idea del *sentido común* permite identificar la tensión existente entre las distintas corrientes de izquierda del Movimiento Estudiantil, que marca las diferencias ideológicas y que además muestra la necesaria disputa por el *sentido común*. Es por ello que se trata como un dispositivo del orden democratizador, ya que quienes han mantenido la hegemonía del Movimiento Estudiantil tienden a discursos que apuntan al consenso como principio democrático; mientras que, organizaciones que tienen discursos radicales y transformadores, que apuntan a otro modelo de sociedad, son marginalizados y vistos como carentes de sentido común.

Finalmente, en *las reflexiones* se sintetizan las dos categorías vistas a lo largo del artículo.

---

4.- Por asuntos éticos, los nombres de las organizaciones en que participan las y los militantes entrevistados se mantienen en anonimato, al igual que las identidades de las personas.

## 2. ACERCAMIENTO A LA PROBLEMÁTICA

En la década de 1960 se reflejó en América Latina la influencia de la Revolución Cubana como un hito que cambió las estrategias y tácticas de las organizaciones de izquierda revolucionarias, las que apuntarían a la emergencia de guerrillas en oposición a la creación de frentes populares interclasistas, que promovía la Unión Soviética. Es así que en Argentina surgen las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR), en Colombia el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), en Nicaragua emerge el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), en Perú nos encontraremos con Sendero Luminoso, fundado en la década de los '60, y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA), en los '80, en Venezuela estarán las Fuerzas Armadas de Liberación Nacional (FALN), en Bolivia el intento de guerrilla de Ñancahuazú, encabezada por Ernesto "Che" Guevara, y en Uruguay nos encontramos con el Movimiento de Liberación Nacional-Tupamaros. Todos estos casos, son ejemplos de las expresiones y experiencias de cómo se plantearon el marxismo y la izquierda revolucionaria desde América Latina.

La influencia de la Revolución Cubana también llegó a Chile. Grandes personajes históricos se inspiraron en llevar a la práctica "la Idea" de la revolución socialista (Vitale, 2011; Álvarez, 2014). Desde las experiencias del marxismo chileno, Tomás Moulián nos plantea que fue con Luis Emilio Recabarren "que el marxismo empezó a definir sus límites intelectuales y políticos frente a otros socialismos u otras teorías de emancipación, aunque sin eliminar sus rasgos sincréticos, en ese caso una mezcla de socialismo y de humanismo moral" (Moulián, 1993, p.107).

Teniendo en consideración los aportes del pensamiento de Recabarren para el marxismo chileno de principios del siglo XX, la influencia de la Revolución Cubana en la década del '60 y el contexto de "la hipótesis de que en los '60 se inicia en Chile el ciclo del denominado sistema neoliberal, caracterizado por la transnacionalización de la economía, que en Chile expresó más claramente en el binomio exportación-importación" (Vitale, 2011, pp.357-358), es que a continuación Marcos Álvarez Vergara (2014) nos presenta una breve cronología de movimientos revolucionarios chilenos que optaron por el marxismo como teoría y práctica revolucionaria:

- Emergencia del Movimiento 3 de Noviembre (M3N), fundado por Clotario Blest, presidente de la Central Única de Trabajadores (CUT), significó: a) el primer antecedente de lo que luego será el Movimiento de Izquierda Revolucionaria de Chile (MIR chileno) y, b) reflejó las tensiones al interior de la CUT con la izquierda tradicional. El M3N se constituyó como una plataforma de organizaciones revolucionarias que no tienen la intención de formar un partido que les haga perder independencia ni autonomía a las organizaciones pertenecientes;
- En 1961 un grupo importante de jóvenes del Partido Radical se sale y forma el Movimiento Social Progresista (MSP), que no alcanzó a vivir mucho, pues en 1962 dejó de existir. Dicho Movimiento "era un grupo con una fuerte adhesión "premarxista", en el sentido de que si bien muchos lo éramos o nos considerábamos tales no existía una definición colectiva de este carácter" (Gática en Álvarez, 2014, p.51);
- Este mismo año "los sindicalistas Clotario Blest y Ernesto Miranda convocan a la Asamblea de Fuerzas Revolucionarias" (Álvarez, 2014, p.52), formando el Movimiento de Fuerzas Revolucionarias (MFR), el cual tenía las mismas características

que el M3N pero además buscaba “forjar la unidad frente a las políticas conciliadoras del FRAP, era una de las grandes tareas trazadas por esta organización” (Ibíd, p.54) –el FRAP, era el Frente de Acción Popular, que aglutinaba a los partidos de la izquierda tradicional-, no obstante dentro del MFR había dos posiciones, una de incorporarse al FRAP y otra que realizaba críticas que no descartaban el acercamiento a los partidos de la izquierda (Ibíd.).

- También nos encontramos con las corrientes trotskistas, que en 1963 intentaron la reunificación de las principales ramas del trotskismo.

La reunificación de 1963 parece trazar una vía que permite evitar tanto las tentaciones sectarias como la búsqueda de atajos y sustitutivos. Sus autores se ponen de acuerdo en no abordar la cuestión más delicada. Así pues, una dinámica de abandono del entrismo se inicia sin balance ni claridad (Bensaïd en Álvarez, 2014, p.61).

- Estas son algunas de las experiencias de grupos marxistas a principios de la década del '60. También encontramos la Vanguardia Revolucionaria Marxista, constituida por un grupo de jóvenes del PS, PC y militantes que se sentían cercanos a la Revolución Cubana y que se alejaban de las políticas frapistas.

Lo anteriormente dicho refleja una parte que no es muy conocida en la historia de las ideas chilenas, que se enmarcan en el contexto de movilización de la juventud por medio del ideario revolucionario que dejaron la Revolución Cubana y la figura del “Che” y la interpretación castrista del marxismo (Goecke, 2005).

Dentro de los grupos revolucionarios chilenos más conocidos nos encontramos con el MIR, el cual fue fundado por un grupo de jóvenes socialistas de Concepción, que se marginaron del partido debi-

do a la crítica que le hicieron al XX Congreso del PSCH, pues “la vía pacífica se ha mostrado como la pantalla revisionista para encubrir la colaboración de clases, el sometimiento a las instituciones democrático-burguesas y la seguridad de un gobierno no socialista, sumiendo de este modo al movimiento popular en un cretinismo electoral” (Jobet en Goecke, 2005, p.19). Además ya existía bastante disidencia dentro de los partidos de izquierda tradicional, que no estaban de acuerdo con las políticas oportunistas y etapistas que el ambiente electoral promovía.

De esta manera, los distintos grupos revolucionarios llamaron a un Congreso por la Unidad Revolucionaria en 1965, cuyos objetivos se sintetizan de la siguiente manera:

(...) que esta izquierda revolucionaria sea soberana e independiente, política y organizativamente, frente a los partidos y grupos marxista-leninistas de toda la tierra... que ella levante audazmente, la bandera de la transformación ininterrumpida de nuestra revolución, en revolución socialista... que ella restaure el camino de la lucha intransigente y revolucionaria que Recabarren enseñó a los trabajadores chilenos... (y) que esta IZQUIERDA REVOLUCIONARIA defienda un criterio democrático amplio, como condición orgánica para una profunda y viril vida ideológica, política y actuante del Partido revolucionario (Goecke, 2005, p.20).

Así se da origen al MIR, cuya declaración se establece que es “la vanguardia marxista-leninista de la clase obrera y capas oprimidas de Chile que buscan emancipación nacional y social, para el cual la lucha de clases es el fundamento histórico de la acción revolucionaria” (Ibíd, p.21).

De esta forma, Miguel Enríquez plantea ciertos conceptos teóricos que hay que llevar a la práctica en el marco de la crítica al reformismo chileno pregonado por los partidos de la izquierda tradicional, por lo que plantea “una tesis político militar que explicitaba las concepciones estratégicas de la nueva organización y que se denominaba ‘La conquista del poder por la vía insurreccional’” (Naranjo *et. al.*, 2004, p.19), mientras que el Gobierno de la Unidad Popular, derrocado a principios de los '70, había pregonado una vía pacífica al socialismo: “la vía chilena al socialismo”, conocida también como la “Revolución con empanadas y vino tinto”, que se basaba en “reformas constitucionales y legales haciendo siempre uso de la vía institucional” (Correa *at. al.*, 2001, p.263).

Las diferencias en las formas de llegar al poder entre la izquierda revolucionaria e institucional, reflejan el conflicto -además de político y económico- conceptual que se produce, debido a que la relación conflictiva entre democracia y marxismo se presenta en el contexto de la Guerra Fría, donde el fin del imperialismo norteamericano era terminar con los gobiernos de índole socialista cuya fuente ideológica era el marxismo, argumento suficiente para llevar a cabo el Golpe de Estado en Chile.

Por otro lado, es importante destacar dos características de las experiencias de la izquierda revolucionaria en Chile. En primer lugar, retomar su emergencia como consecuencia de la influencia de la Revolución Cubana y de los Frentes de Liberación Nacional en países latinoamericanos con un proyecto político-económico socialista y; en segundo lugar, tener en consideración que después del golpe militar, la izquierda revolucionaria se vio en la necesidad de cambiar sus tácticas y estrategias para hacerle frente a la dictadura, lo que en muchos casos generó la pérdida de proyecto político-ideológico de aquellas organizaciones

que habían nacido con anterioridad, limitándose a la resistencia.

De esta forma, durante la dictadura las experiencias de grupos revolucionarios marxistas, se encuentra el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) desde una posición de resistencia; el Movimiento Juvenil Lautaro (MJL o MAPU-Lautaro), que inicia sus actividades en 1982 por la escisión del Movimiento de Acción Popular Unitaria (MAPU) frente a las políticas de Convergencia Socialista o Bloque Socialista para la búsqueda de la salida a la dictadura en un diálogo con el centro político, de esta forma el MJL se define como:

(...) un instrumento de lucha contra la dictadura, un aporte unitario y una realidad combatiente en el movimiento popular. Estamos por seguir desarrollando hechos que han ocurrido, como los que se han impulsado en algunas poblaciones de Santiago y Provincias, que muestran que somos sujetos activos en la construcción de nuestra patria (MJL, 1982)

en términos ideológicos, son considerados como marxistas-leninistas-maoístas. También está el Frente Patriótico Manuel Rodríguez (FPMR), que surgió en 1983, como el codo armado del Partido Comunista con la intención de crear un Frente Político-Militar que termine con la dictadura, es así que resumen sus planteamientos;

1. Poner fin al actual régimen, terminando con el gobierno de Pinochet y su junta.
2. Derogación inmediata de la constitución de Pinochet.
3. Constitución de un Gobierno Patriótico y de Unidad Nacional, con carácter provisional, que tenga como tarea solucionar los problemas más graves de nuestro pueblo, desmontar todo el aparato de la tiranía y convocar, por último,

a una asamblea constituyente que nos provea de una Constitución.

El FPMR ha llegado a la conclusión que a la dictadura sólo será posible derrotarla haciendo uso de todas las formas de lucha, incluida la armada (FPMR, 1984).

A inicios de los años '90, y durante el transcurso de la transición pactada, las organizaciones de izquierda revolucionaria chilenas siguieron realizando algunas acciones políticas, que se vieron mermadas por la política de los consensos impulsada por la izquierda tradicional y la constante amenaza de volver a una dictadura. Algunas de estas acciones se sintetizan en la Tabla N°1:

Tabla N° 1. Tipos de acciones más características de organizaciones de izquierda revolucionaria.

Movimiento Lautaro (1988-1993)	Frente Patriótico Manuel Rodríguez (1989-1997)	Movimiento de Izquierda Revolucionaria (1990-1994)
Copamientos territoriales armadas (CTA).	Agitación y propaganda armada.	Agitación y propaganda armada.
Levantamientos populares.	Sabotajes.	Ataque y sabotajes.
Combates estratégicos.	Ataques y emboscadas.	Recuperaciones.
Recuperaciones.	Preparativos y concentraciones.	Preparativos y concentraciones.
Sabotajes.	Ejecuciones.	
Propaganda armada.	Secuestros.	
Preparativos y concentraciones.	Rescate aéreo desde la CAS.	

Fuente: elaboración propia sobre la base de (Rosas, 2013, pp. 142-159).

Lo anterior se enmarca en el contexto del término de la Guerra Fría, el fin a la dictadura militar, el advenimiento de la postmodernidad, la influencia de la Tercera Vía y la Transición Democrática en Chile. De esta manera se visualiza el desplazamiento de los mapas ideológicos, generando procesos de desideologización a causa de las nuevas formas de hacer y pensar la política, que en la década de los noventa queda reflejado como un período de desencanto reforzado como consecuencia de una crisis de cultura política (Lechner, 2002), afectando a la organización de movimientos sociales y prácticas políticas que la democracia utilizó como herramienta para mantener el orden, es así que:

(...) la desideologización del retorno a la democracia, relatada como una lucha post-política. En el mismo impulso, condenó la movilización social a la imagen del oscuro infierno del caos y el desgobierno, la irracionalidad y la anomia. Salazar definió dicha iniciativa como una voluntad crítica que dispara al lado y atrás, para evitar que otros procesos críticos le ganen la delantera (Thielemann, 2011, p.2).

Estos procesos de desideologización se enmarcan bajo el alero de los principios tecnocráticos del neoliberalismo que, a su vez, nos hicieron creer que el marxismo había caducado. No obstante,

(...) una vez que el capitalismo ha mostrado su incapacidad para resolver los grandes problemas de la humanidad, llevándonos a los límites de la supervivencia planetaria, acrecentando las brechas entre ricos y pobres, excluidos e incluidos, en su afán de expandirse y convertir todo en mercancía, el marxismo cobra nuevamente vida gracias a su capacidad para enriquecerse en correspondencia con las dinámicas del momento histórico actual (Drago *et. al.*, 2014, p.11).

El momento histórico actual de Chile, lo podemos sintetizar de acuerdo con la preponderancia que las movilizaciones, tanto estudiantiles como sociales, han ido adquiriendo en la opinión pública desde principio del siglo XXI; ya que han sido los estudiantes quienes han puesto en jaque el modelo de educación de mercado. En este contexto de movilizaciones estudiantiles, es que nos hemos encontrado con distintas organizaciones y/o colectivos políticos que pregonan un posicionamiento marxista y revolucionario, y que incluso dentro de las mismas universidades crean plataformas de organización para llegar a las Federaciones de Estudiantes. Al mismo son que Clotario Blest creó el M3N, los estudiantes vuelven a encontrar la necesidad de reconstruir la izquierda revolucionaria. Dichas organizaciones, además de reconocerse como una fuerza auxiliar a la lucha de clases, buscan la correlación de fuerzas con otros sectores populares, como lo son los trabajadores y pobladores.

De esta manera, en la primera década del siglo XXI nos encontramos con un despertar de la sociedad chilena, siendo jóvenes estudiantes sus actores principales. Su visualización, desde el año 1997 con la conformación de la ACES (Asamblea Coordinadora de Estudiantes Secundarios), el 2001 con el “Mochilazo”, el 2006 con la llamada “Revolución Pingüina” y el 2011 con un movimiento estudiantil universitario, ha marcado el proceso de politización ascendente con alto grado de masividad, lo que además contribuye a su relevancia para la opinión pública.

Lo anterior evidencia que la sociedad ha ido tomando conciencia respecto de que todo lo conforme a las relaciones sociales son construcciones que devienen del accionar individual y colectivo. Lo cual muestra un avance hacia el despojo de la reificación y cosificación de nuestras relaciones sociales; que, al fin y al cabo, desembocan en decisiones políticas.



Así lo afirma el informe de Desarrollo Humano del PNUD, cuando plantea que “parece plausible caracterizar el momento actual de Chile como un proceso de creciente desnaturalización de lo social” (2015, p.30); lo que viene a contrastar la idea de una creciente individualización y modernización de la sociedad chilena (PNUD, 1998), planteado por este mismo informe años anteriores.

El Movimiento Estudiantil y su contexto de lucha han servido para que jóvenes estudiantes se agrupen, se organicen y reorganicen en ideas comunes, que en primera instancia apuntan a la reivindicación de la educación como derecho, junto a otras demandas, las que buscan transversalizar sus objetivos hacia otros sectores fuera de lo estudiantil. Estas expresiones se reflejan en las distintas organizaciones de participación política que han ido emergiendo; reflejando, incluso, un cambio en las subjetividades políticas, considerando que la irrupción del movimiento estudiantil es un espacio donde “aparece nuevamente el valor de la articulación política (postmilitancias) como un vehículo portador de cambios que se desdibuja cuando los dirigentes estudiantiles optan por ser parte del aparataje institucional” (Urbano y Salazar, 2014, s/p)<sup>5</sup>.

Bajo este escenario, comprender la realidad social y política del Movimiento Estudiantil chileno genera una problematización en cuanto a la comprensión de los proyectos políticos y demandas que construyen sus banderas de lucha y reivindicación; no solo desde una perspectiva coyuntural, sino que también se complejiza desde un análisis ideológico, que muchas veces es pasado por alto precisamente por darle mayor relevancia a lo coyuntural, lo que incluso dificulta la lectura de análisis de las

propias organizaciones políticas que componen el Movimiento Estudiantil chileno.

De esta forma, el Movimiento Estudiantil chileno pasa a ser una pieza fundamental en observación –no así el objeto de estudio principal. Puesto que se considera al Movimiento Estudiantil como un espacio de confluencias de distintas organizaciones y/o colectivos políticos-estudiantiles, que se disputan las direcciones con los partidos políticos tradicionales. Es así que vemos la participación de sectores medios ligados a las ideas ciudadanas, como es el caso de la Izquierda Autónoma-Movimiento Autonomista, Unión Nacional Estudiantil, Revolución Democrática, y sectores más rupturistas que posicionan un discurso revolucionario, popular y de clase, como lo son Izquierda Guevarista, Juventud Rebelde, Nosotros, Somos, entre otras, ligados al pensamiento marxista que se desarrollan desde distintas aristas.

Con lo anteriormente dicho, la relevancia de esta investigación se centra en el análisis ideológico del movimiento estudiantil, enfocado en jóvenes militantes –hombres y mujeres– de organizaciones político-estudiantiles que se autodeclaran marxistas y/o tienen en su matriz de análisis consignas marxistas. Este artículo se sitúa bajo los primeros análisis de los resultados obtenidos del trabajo de campo realizado entre mayo y octubre de 2016, orientado a indagar las razones de origen o reestructuración que los jóvenes entrevistados perciben y/o significan de las organizaciones de izquierda revolucionaria en que militan a partir de 2011. Estas percepciones y/o significaciones se reflejan en la necesidad de elaborar marcos de acción colectiva que se entienden como “esquemas interpretativos de la realidad que inspiran y legitiman las activi-

---

5.- <http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2014/11/04/militancias-de-izquierda-los-pecados-de-juventud/>

dades y campañas no ya de un individuo, sino de un movimiento social” (Delgado, 2007, p.48), que en este caso sería desde el Movimiento Estudiantil chileno. De ahí que se puede interpretar la disputa por los marcos de interpretación del Movimiento Estudiantil en el contexto de una disputa por significados culturales dominantes que dejó la dictadura y la llamada Transición a la Democracia, ya que se considera que:

(...)la dictadura realizó no sólo un violento exterminio de la oposición política, frenando el inédito proyecto de un socialismo institucional (la Unidad Popular), sino que además contribuyó con el desmantelamiento del aparato estatal y, mediante una consistente política de privatizaciones y liberalización económica, realizó la verdadera transición chilena desde el Estado nacional al mercado global. Lo que llamamos transición a la democracia no es sino el reacomodo institucional a la declarada globalidad (Urbano, 2008, p.11).

### 3. METODOLOGÍA

Es importante establecer, que el presente estudio se aborda desde la sociología política, teniendo presente elementos que se plantean sobre la base del análisis del proceso de la contienda política (e.g.: McAdam, Tarrow y Tilly, 2005; Tilly y Wood, 2010; Tarrow, 2012). Dichos elementos son la oportunidad y amenaza que Charles Tilly y Leslie J. Wood denominan como *la campaña*, la cual es “un esfuerzo público, organizado y sostenido por trasladar a las autoridades pertinentes las reivin-

dicaciones colectivas” (2010, p.22); los repertorios de acción que apuntan a los tipos de acción que se llevan a cabo por parte de los movimientos sociales o las organizaciones que se encuentran inmersos en él, como por ejemplo “creación de coaliciones y asociaciones con un fin específico, reuniones públicas, procesiones solemnes, vigiliyas, mítines, manifestaciones, peticiones, declaraciones a y en los medios públicos, y propaganda” (Ibíd.) y; por último, están los procesos de enmarcamiento que refieren a las apuestas ideológicas y los valores (Tilly y Wood, 2010; Tarrow, 2012) de estos espacios. En este caso, como nos enfocaremos en las percepciones y/o significaciones que los jóvenes entrevistados le atribuyen a la re-emergencia de organizaciones de izquierda revolucionaria, se prestó mayor atención a los procesos de enmarcamiento.

De esta forma, el estudio se caracteriza por ser descriptivo y exploratorio bajo un enfoque cualitativo, el cual se define por ser “es exclusivo del orden social” (Ibáñez en Canales, 2006, p.19), preocupándose de alcanzar “la estructura de la observación del otro” (Ibíd.) y permitiendo flexibilidad al enfoque del investigador y del investigado, de este modo “el conocimiento cualitativo opera como escucha investigadora del habla investigada” (Ibíd.).

Por su parte, la técnica de producción de datos fue la realización de 12 entrevistas en profundidad<sup>6</sup>, a distintos jóvenes dirigentes y/o militantes de organizaciones político-estudiantiles de tendencia marxista, que participaron del Movimiento Estudiantil desde el año 2011 hasta 2016, sin importar que en la actualidad ya no se encuentren en calidad de estudiantes. La razón principal de

6.- Para la elaboración de este artículo se analizaron los discursos de siete jóvenes entrevistados, por ello su característica de hallazgos preliminares.

realizar entrevistas en profundidad, fue generar una relación dialógica que permitiera cierta cercanía con el objeto de estudio, puesto que estas se definen como:

(...) una técnica social que pone en relación de comunicación directa cara a cara a un investigador/entrevistador y a un individuo entrevistado con el cual se establece una relación peculiar de conocimiento que es dialógica, espontánea, concentrada y de intensidad variable (Gaínza en Canales, 2006, pp.219-220).

Estas características, permitieron constituir el diseño metodológico de una forma flexible, que está en permanente cambio, siempre de acuerdo con las necesidades de la producción y análisis de los datos cualitativos que se fueron obteniendo. De esta manera, dicha técnica se presenta como una entrevista cualitativa, flexible y dinámica (Taylor y Bogdan, 1994).

En cuanto a la selección de la muestra, esta se desarrolló bajo la técnica de *bola de nieve*, por lo que se recurrió a la información brindada por los entrevistados, estructurando la relación de la siguiente manera:

Esquema 1. Selección de la muestra



Fuente: elaboración propia y adecuado a las siete entrevistas que se analizan en el presente artículo. Para la investigación completa se realizaron doce entrevistas.

Tabla 2. Tipologías de organizaciones que componen la muestra

Categoría de organización	Cantidad de entrevistas realizadas	Definición
Organizaciones político-estudiantiles	2	Se definirán como un instrumento que responde a un proyecto político e ideológico en común de las y los sujetos que la conforman.
Plataformas políticas	2	Para este caso, defino plataforma político-estudiantil como un espacio de organización donde confluyen distintas organizaciones políticas, colectivos políticos, personas independientes o también Centros de Estudiantes, en pos de la articulación de fuerzas y posicionamiento político.
Frentes intermedios	3	Los frentes intermedios se entenderán, como la política estratégica de partidos políticos -ya sean tradicionales o no- y organizaciones políticas. En ese sentido, son un mecanismo de relación con las masas que genera la política específica para cada sector (Valdivia, Álvarez y Pinto, 2006; Leiva, 2007; Palma, 2009; Goicovic, 2014).
Total entrevistas	7	

Fuente: elaboración propia y adecuado a las siete entrevistas que se analizan en este artículo. El total de entrevistas para esta investigación fueron doce.

Las entrevistas fueron realizadas entre mayo y octubre del año 2016.

En el mes de mayo se comenzó a emplazar a la Presidenta Michelle Bachelet para que los anuncios que realizaría el 21 de Mayo, en la cuenta anual ante el Congreso, respondiera a las demandas históricas del Movimiento Estudiantil, en el contexto de los 10 años de la “Revolución Pingüina”. Nos encontramos con una seguidilla de acciones y conflictos políticos que marcaron el inicio de las entrevistas como, por ejemplo, tomas de liceos emblemáticos, la toma de Educación 2020 por la ACES, las distintas convocatorias no autorizadas por parte de secundarios, el conflicto farandulero de la Federación de la Universidad Católica y su gasto millonario en el carrete de la semana novata, la reunión de la Izquierda Autónoma con el MINE-DUC a espaldas del movimiento estudiantil, que significó el quiebre entre el diputado y exdirigente de Izquierda Autónoma Gabriel Boric con Nodo XXI, emergiendo de esta escisión el Movimiento Autonomista liderado por el diputado; el inicio de la *ofensiva estudiantil*, entre otros sucesos que marcaron el escenario político de un año que se esperaba que fuera radical y movilizado.

Finalmente, la producción de la información se llevó a cabo por medio de un análisis de contenido de los discursos de los entrevistados, en donde se elaboró una tabla de cuatro columnas: dimensión, categoría, código y unidad de registro. Los únicos elementos preestablecidos para el análisis de contenido, fueron las dimensiones en que se dividió la estructura del discurso de los entrevistados:

1) Organizaciones políticas estudiantiles: que apuntaba a identificar categorías y códigos que permitiesen conocer, desde la experiencia de los entrevistados, a las organizaciones en que militan. De estas categorías y códigos es que emerge la

idea de *necesidad* que se desarrollará más adelante:

2) Conflictos tradicionales: que apunta a la percepción de conflictos políticos e ideológicos y clivajes dentro del Movimiento Estudiantil chileno. En este artículo no se toman elementos de esta dimensión.

3) Movimiento Estudiantil chileno: emergen de esta dimensión categorías y códigos que nos permiten visualizar las disputas y los elementos ideológicos que se dan dentro del Movimiento Estudiantil sobre la base de los programas de demandas, y a la configuración de fuerzas políticas. De aquí emerge la idea de la disputa del *sentido común* que se desarrollará a continuación.

## 4. HALLAZGOS PRELIMINARES

Si bien el trabajo de campo de la investigación completa, contempló la realización de doce entrevistas en profundidad, este artículo -tal y como se mencionó con anterioridad- analiza los discursos de siete entrevistas:

- Dos organizaciones político-estudiantiles.
- Dos plataformas políticas.
- Tres frentes intermedios.

### 4.1 ¿Surgimiento de nuevas organizaciones políticas? ¿Por qué?

#### 4.1.1 La necesidad como idea explicativa al surgimiento o reestructuración de organizaciones político-estudiantiles

El Movimiento Estudiantil -para este estudio-, se comprende como un campo de disputa política donde circulan y se movilizan distintas ideas emanadas ya sea de organizaciones políticas, platafor-

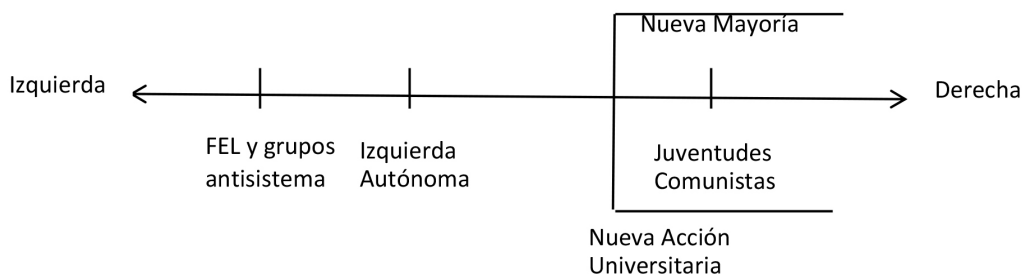
mas político-estudiantiles o frentes intermedios, entre otras, que se encuentran y desencuentran reiteradamente desde 2011 hasta hoy, debido a que este año significó -para algunos- un despertar de la sociedad y de los movimientos sociales en Chile (Garcés, 2012).

Por otro lado, el Movimiento Estudiantil marca un quiebre sobre la percepción del orden social y económico establecido, ya que como propone Octavio Avendaño “las propuestas formuladas por el movimiento estudiantil, inicialmente, se instalaron sobre un nuevo ‘clivaje’ o fractura social sustentado en la crítica a la mercantilización de la educación superior, y que se reconoce en la distinción Estado-mercado” (2014,p.44). En ese

momento se visualiza la participación activa de tres corrientes ideológicas -o grupos políticos- dentro del Movimiento Estudiantil, que disputan las distintas federaciones estudiantiles y que tensionan las discusiones al interior de la Confederación Nacional de Estudiantes de Chile, CONFECH: las juventudes comunistas, la Nueva Acción Universitaria (NAU), el Frente de Estudiantes Libertarios (FEL) y la Izquierda Autónoma (IA) (Avendaño, 2014).

Si hiciéramos un eje en donde se distribuyera la posición de estas tres fuerzas políticas -según como lo plantea Avendaño-, quedaría como lo muestra el Esquema 2.

Esquema 2. Eje político, distribución de fuerzas políticas estudiantiles 2011.



Fuente: elaboración propia sobre la base de (Avendaño, 2014).

Esta configuración de fuerzas nos refleja que en 2011 el Movimiento Estudiantil, además de generar un clivaje o fractura social, también produjo una apertura para que jóvenes configuren nuevas organizaciones que hagan frente a esta nueva fractura social, posicionando, disputando y debatiendo nuevas tensiones ideológicas que cargan con todas las consecuencias históricas del Chile postdictatorial.

En algunos casos, esta apertura no solo marcó el inicio de una nueva organización, también generó la incorporación de un nuevo actor: el estudiante de universidad privada (Figueroa, 2013; Avendaño, 2014).

Por otro lado, se produjo la reflexión de la necesidad de reestructurarse -como organización político juvenil- en función del contexto y las necesidades

que los jóvenes van identificando por medio de sus experiencias en los distintos conflictos sociales que se han visto envueltos como sujetos activos y/o pasivos. De esta forma, para los militantes del Frente Intermedio 1, las movilizaciones de 2011 significaron la necesidad de reflexionar acerca de la coherencia de sus análisis frente al contexto político-social que se vivía, pues esta organización se rearmó cambiando de nombre, debido a la poca identificación del *ethos* político que se tenía con respecto del proyecto que se deseaba impulsar:

(...) claramente con las movilizaciones del año 2011 vimos que el proceso, nuestro proyecto, estaba un poco desfasado respecto de las necesidades que sentía el pueblo en su conjunto y la clase trabajadora, y en varias jornadas de análisis y proyecciones decidimos darle vida al Frente Intermedio 1 (nombra a la organización) y mejorar el proyecto político que teníamos hasta ese entonces ” (...) “pero el nombre (...) no era la síntesis del proyecto político, y en ese sentido nosotros reivindicábamos la figura del Che, entendiendo que es el máximo exponente de la revolución latinoamericana (Militante Frente Intermedio 1).

Lo anterior refleja -de alguna manera- cómo se empezó a posicionar una alternativa estudiantil a la izquierda del Partido Comunista (PC), desde un pensamiento político determinado que se sintetiza en el guevarismo. Para este sector, el guevarismo como concepto es utilizado como “sinónimo de marxismo latinoamericano o de marxismo-leninismo llevado a las condiciones históricas, objetivas y subjetivas, de Nuestra América” (Miranda, s/f), reflejando que jóvenes comienzan a hacerse cargo de un discurso que tras el golpe de Estado en Chile -particularmente- es suspendido, es buscado, es criminalizado, es clandestino, es eliminado públicamente. Desde una lógica de los movimientos

sociales, este tipo de discursos estaría en la categoría de los movimientos sociales tradicionales que se hacen cargo del análisis de la división de clase (Delgado, 2007), por ende apuntarían a la conformación del sujeto de clase. Hoy, gracias a la apertura que producen las movilizaciones del 2011, este discurso, pensamiento y/o proyecto busca responder a las necesidades de la sociedad chilena.

Por otro lado, la idea de la necesidad de hacerle frente a la izquierda tradicional toma importancia en la Universidad de Santiago (USACH), en el momento en que jóvenes estudiantes se comienzan a organizar, por medio de plataformas político-estudiantiles, en disidencia de las Juventudes Comunistas, que hasta 2011 lideraban las federaciones estudiantiles. A medida que el espacio se va autonomizando y estructurando sobre la base del deseo de conformación de un propio proyecto, las organizaciones que representan al bloque de conducción (FEL, UNE, entre otros) se van restando de estas plataformas, las cuales se van expandiendo a otras universidades:

(...) el asunto fue igual más preparado, por decirlo así, porque nosotros, varios, como que habíamos tenido coordinación, habíamos participado con cabros de la USACH, habíamos acompañado a sus campañas de Federación, por lo menos en la primera, y surge la necesidad un poco como de crear organización estudiantil en la Chile de perspectiva revolucionaria, que se genera como marxista, un montón de cuestiones... Y que además criticara un poco como a lo que existía en esos momentos como el panorama de la universidad, que era básicamente el Vamos Construyendo con los gaposos, la JR y la Izquierda Autónoma... (Militante Plataforma político-estudiantil 1)

No obstante, también existen jóvenes que a partir de las experiencias del Movimiento Estudiantil, durante todo el 2000, se van encontrando en los distintos espacios de lucha y organización. Por lo que establecen la necesidad de darle organicidad a los distintos encuentros que van sosteniendo, y que tienen una perspectiva más crítica de lo que es el Movimiento Estudiantil, significando además todo un proceso de construcción de dicha organicidad, la cual requiere tiempo para ir dándole contenido al proyecto, de este modo:

(...) nace como necesidad de que en un momento tenemos que ser capaces de confluir los distintos compañeros que nos estamos encontrando en los distintos espacios. No es casualidad que la organización parte precisamente con los compañeros que nosotros veíamos, creíamos que eran los -como se llama- el concepto no es conciencia, pero si veíamos que tenían mayor capacidad de movimiento, cachay, que estaban más motivados, más movilizados, cachay, y aparte tenían un análisis más crítico del movimiento estudiantil, por eso también se parte con compañeros de la Central, del ARCIS, de la Alberto Hurtado, de la Academia de Humanismo Cristiano, de la Chile, y de distintas otras universidades (Militante Organización Política Estudiantil 1).

Esta necesidad de darle organicidad a los distintos encuentros también aparece como la extensión de experiencias marcadas entre lo que es la vida escolar y la vida universitaria, generando un quiebre o un cambio en las dinámicas de funcionamiento organizacional. Es así que jóvenes provenientes de la ACES (Asamblea Coordinadora de Estudiantes Secundarios) buscan seguir el camino político en la universidad, proyectándose en los cargos de representación dirigenal:

(...) después de las movilizaciones principalmente secundarias, que se dan en el 2010, 2011, 2013, donde nosotros, la gran parte de quiénes estuvimos en la fundación de la organización, eh eh éramos de colegios que adherían a la ACES cachay, eh eh cuando nosotros comenzamos ya a salir de los liceos nos dimos cuenta que en el fondo teníamos que también tener un espacio que nos pudiera organizar, pero en la universidad, cachábamos que la lógica era distinta y que también las formas de organizarnos también iban a ser diferentes po, o sea en el sentido, cuando nosotros estábamos en primer año en la universidad inmediatamente no íbamos a ser voceros, en el fondo no íbamos a tener los cargos más dirigenciales que teníamos en la Asamblea, sino que más bien era un trabajo de construcción de organización (Militante Organización Política Estudiantil 2)

Por su parte, se visualiza también que la idea de necesidad que le comienza a dar contenido a la formación de estas organizaciones político-estudiantiles no solamente proviene de intereses de jóvenes, o de una experiencia en común determinada, sino que también deviene de una estrategia política orientada a la formación de frentes intermedios dirigidos por un partido, como lo ha sido el caso histórico del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) y su Juventud Rebelde Miguel Enríquez (JRME) cuya orgánica se sustenta a través del centralismo democrático. Bajo este mismo ejemplo, nos encontramos en 2012, donde:

(...) la organización Trabajadores al Poder se sentía en la necesidad de amplificar más su política... De amplificar más su política que no estaba llegando abiertamente a ciertos grupos de gente que se quería llegar, ya que era una organización de carácter más clandestina (Militante Frente Intermedio 3).



Se identifica entonces la *necesidad* como una idea explicativa y fundacional, a la que se le da contenido político por medio de distintos acontecimientos de la realidad nacional, y que por su parte van construyendo el *ethos* político de cada organización, plataforma, frente intermedio, entre otros. Del mismo modo, *la necesidad* se puede interpretar bajo un proceso de enmarcamiento que “refiere a los esfuerzos estratégicos conscientes realizados por grupos de personas para construir interpretaciones compartidas del mundo y de sí mismos que legitiman y motivan la acción colectiva” (Gerhards en Delgado, 2007, p.50).

Por lo tanto, la acción colectiva mermada en la idea de necesidad se refleja en el querer responder a las necesidades del pueblo por medio de un proceso de reflexión; el darle organicidad a una serie de encuentros; en crear frentes intermedios y posicionarse como disidentes frente a la izquierda tradicional, como el PC. Por otro lado, estas distintas acciones reflejan parte importante de cómo se va modificando el eje político dentro del Movimiento Estudiantil, y hacia dónde van las principales tensiones ideológicas que se podrían encontrar en el desarrollo total de la investigación.

#### **4.1.2 El *sentido común* como tensión ideológica, significación importante y eventual dispositivo**

Entendiendo el Movimiento Estudiantil como una instancia de encuentros y desencuentros de distintas organizaciones político-estudiantiles con un determinado rol histórico, se hace necesario comprender el paradigma que el *retorno a la democracia* en Chile y los procesos de modernización implantaron en la sociedad. En donde:

el triunfo declamado del capitalismo sintomáticamente no operó por fuera, sino además

desde el interior de las representaciones y los discursos de los modelos alternativos de sociedad (de mejoramiento o cambio) (Rosas, 2013, p.62), transformando y naturalizando el *sentido común*.

De esta forma una de las tensiones ideológicas puede ser que el Movimiento Estudiantil “se entiende a sí mismo como una expresión ciudadana reflexiva respecto de un orden social que no ha logrado generar los fundamentos básicos para asegurar la integración de y entre sus miembros” (Cárdenas y Navarro, 2013, p.169). Es así, que la tensión puede situarse en la preponderancia que ha ido adquiriendo el sujeto ciudadano con *sentido común* que se posiciona en las ideas de carácter democrático, perdiendo en tanto su característica histórica y de clase. Pues “el sujeto histórico ha muerto gritó *El silencio*. Qué reine el ciudadano silencioso que recuerda frente a la iconografía del pasado lo que fue y sepa lo que ya no debe ser” (Primo Levi en Rosas, 2013, p.33). Así, el sujeto ciudadano es orientado a la mantención y la no transformación del orden social, el cual también se refleja en las características que se pueden apreciar en las organizaciones que participan en la estructuración de ideas del Movimiento Estudiantil:

Es que si uno hace un análisis de quién conduce el Movimiento Estudiantil, quién ha impuesto un poco los términos de las demandas, de las formas de movilización, ehhh pa nosotros hoy día son la Izquierda Autónoma, las Juventudes Comunistas (...) son demandas que realmente no rompen con el mercado de la educación (...), son demandas que en alguna medida dialogan y están incluidas en la reforma educacional del gobierno, porque no rompen realmente con esa lógica, entonces hay muchas demandas que a nosotros nos parecen todavía demasiado moderadas pa lo que debe ser la disputa del

Movimiento Estudiantil que hemos tratado de disputar. Claro que es un debate difícil de ganar, porque son ideas que están más alejadas del sentido común, o sea que hoy día el sentido común dice ¡¡sí, educación gratuita, fin al lucro!!, pero cuando tú le hablas de estatizar una universidad privada pa mucha gente aquí en la facultad o en la Chile es como ¡¡ohhh, no, cómo vamos a hacer eso, es muy complicado, no nos van a querer dar eso!! Entonces son ideas que claro están en disputa pa nosotros y hemos tratado de hacerlo en la medida que lo hemos logrado pero hasta el día de hoy están primando las ideas más moderada dentro de la movilización (Militante Plataforma política-estudiantil 2).

Es por ello que toda demanda o idea que se quiera posicionar como reivindicativa a la izquierda de la izquierda tradicional e institucional, o posea un carácter radical o rebelde, es invisibilizada por no concordar con este *sentido común* poseedor de valores moderados. Y que, a su vez, constituye el paradigma dejado por la dictadura, continuado por la transición a la democracia y reproducido en la historia chilena actual por las mismas organizaciones estudiantiles, que se posicionaron en algún momento a la izquierda del Partido Comunista o fueron extraparlamentarias, como es el caso por ejemplo de la Unión Nacional Estudiantil (UNE), Izquierda Autónoma-Movimiento Autonomista, entre otras. Dejando entre ver la pugna histórica entre quienes optan por el consenso como principio democrático y entre quienes tienen una mirada más reflexiva, crítica y transformadora del acontecer nacional, pero que escapa del *sentido común*.

En el marco de la imposición del paradigma establecido con el *retorno a la democracia*, como dispositivo junto a todas sus consecuencias de desarticulación del movimiento popular, se forja

el camino hacia el sentir individual más que a la construcción de un sentido común colectivo, es por ello que gran parte de las ideas que movilizan al Movimiento Estudiantil es considerada:

(...) en términos generales, reivindicativas y economicistas, o sea pagar menos, que también está incorporado en nuestro análisis, no es que sea una dicotomía, eh, pero la comprensión, y es lo que te planteaba delante, la comprensión de un Movimiento Estudiantil como un movimiento de clase, como un movimiento transformador es un poquito más complejo, no es de sentido común (Militante organización política 2).

En consecuencia, cabe reflexionar acerca de cómo la idea del *sentido común* se configura como un dispositivo que alinea percepciones de simpatía y adhesión a las demandas del Movimiento Estudiantil, el cual se define según Foucault como “todo aquello que tiene, de manera u otra, la capacidad de capturar, orientar, determinar, interceptar, modelar, controlar y asegurar los gestos, las conductas, las opiniones y discursos de los seres vivos” (en Agamben, 2011, p.257). Por tanto, se puede entender como una tensión en disputa entre los distintos sectores del Movimiento Estudiantil, ya que algunos se posicionan desde el marxismo, yendo más allá del clivaje Estado-mercado, sino que también apuntando a la construcción de un proyecto societal nuevo, acorde con la realidad actual. Cuyos principales discursos se constituyen entre *la lucha de clases* y *la revolución socialista*, como un proyecto político que posee distintas lecturas, y en el cual existen algunas demandas que no se encuentran dentro del *sentido común*, el cual se entiende como el “conjunto de creencias que organizan de modo predominante las relaciones intersubjetivas y/o las intervenciones cotidianas y que ya no son objeto de cuestionamientos por un

tiempo. Producen certidumbre y, así, reproducen y legitiman el orden social” (Tapia en Ceceña, 2008, p.103). En concordancia con lo anterior y porque, además, nos encontramos con que el desarrollo del capitalismo ha permitido una acumulación y proliferación de dispositivos (Agamben, 2011, p.258) que ha mermado este *sentido común*, el cual se debe transformar por medio de su ruptura o transformación, denominado por Gramsci como la *guerra de posiciones* (Nun, 1987, p.27), lo cual no ha sido abordado por la conducción del Movimiento Estudiantil.

Por ejemplo, la disputa y la producción de conocimiento no ha sido un tema que ha asumido interés público, pero que sí tiene gran envergadura en las discusiones internas de estas organizaciones, puesto que se entiende que la producción de conocimiento es un instrumento de desarrollo y mantención del sistema económico actual, por lo que hay que entrar en disputa con las instituciones tradicionales, que se preocupan de darle contenido al proyecto educativo:

como pa’ tratar de profundizar eso, yo creo que hoy día es como central para el Movimiento Estudiantil es como intentar establecer como cuestiones de fondo a la hora de pensar qué es lo que estamos demandando: ya sí, educación gratuita, ¡sí!, acceso universal, ¡sí!, pero qué tipo de investigación, qué tipo de conocimiento vamos a generar, qué líneas investigativas vamos a desarrollar, a quiénes vamos a beneficiar con la educación que se está impartiendo (...) Entonces eh... lo que yo encuentro central y que creo que es necesario que comencemos a discutir es cómo generamos o cómo disputamos ese conocimiento que se está generando o que se impone a que se genere, y cómo generamos una sociedad diferente a partir de eso, y en eso uno se puede chocar con un montón de

cuestiones, por ejemplo un programa nacional desarrollista, un nuevo ISI, entonces finalmente, lo que hoy día deberíamos estar cabeciendo las organizaciones que nos definimos marxistas, o que nos definimos revolucionarias, es cómo generamos un proyecto -que es lo que yo denominé un proyecto nacional educativo- que nos permita generar una educación diferente y que se plantee el problema de fondo... (Militante Plataforma político estudiantil 1).

De esta forma el *sentido común*, como dispositivo, puede entenderse en el margen del campo de disputa entre los sectores del Movimiento Estudiantil, en donde la *transición a la democracia* tiene un papel fundamental en el juego del proceso de subjetivación y desubjetivación que genera el dispositivo del sentido común como tal, ya que como concepto la transición:

(...) implica una coexistencia entre lo que va dejando de ser actual (sociedad disciplinaria-sujetos productores) y lo que va deviniendo en actual (sociedad de control-sujetos consumidores); pero también implica que unos dispositivos no son reemplazados por otros, sino que todos se integran dentro de la red de poder-saber de modo que los dispositivos disciplinarios siguen disciplinando pero, a la vez, son integrados a nuevas funciones de control: producción-consumo, disciplina-control (García, 2011, p.7).

En el caso de Chile, la *transición* significó pasar de una dictadura a un sistema democrático que integra las condicionantes de la Constitución de 1980, fortaleciendo el mercado y la privatización de los derechos sociales, entre ellos el derecho a la educación, influyendo en la cultura política en general. De esta forma, se puede decir que la dictadura y la democracia conviven armónicamente, dominando un determinado *sentido común* que

se convierte en hegemónico en la medida que el modelo neoliberal chileno se profundiza en la década del '90 y principios del 2000 (Penaglia, 2016). Sin embargo, con las movilizaciones estudiantiles del 2001, 2006, y principalmente 2011 nos encontramos con críticas al modelo, que de alguna u otra manera entran en disputa con el sentido común hegemónico, de ahí también la emergencia “de una pluralidad de conflictos que se constituyeron tanto desde proyectos con vocación de transformaciones estructurales, hasta matrices conflictuales demandantes del Estado por la reproducción social, integración y/o cambio institucional” (Penaglia, 2016, p.56). Esto además –según el análisis del trabajo de campo–, se visualiza en algunas significaciones atribuidas al propio Movimiento Estudiantil, junto con críticas, autocríticas y desafíos que hacen los mismos entrevistados.

Por último, las disputas del *sentido común* –en el marco del *conflicto estudiantil*– están determinadas por las corrientes ideológicas, apuestas estratégicas y tácticas, los diseños organizacionales, las lecturas respecto del período y la coyuntura, entre otros aspectos constitutivos del proyecto de cada una de las organizaciones.

## 5. REFLEXIONES FINALES

Lo anteriormente expuesto aborda dos ideas que se han visualizado como categorías emergentes en un primer análisis de la investigación.

La primera es la idea de *necesidad* como explicación para el surgimiento o estructuración de organizaciones políticas estudiantiles posterior al 2011, que se reflejan como la necesidad de construir discursos y marcos de acción colectiva dentro del Movimiento Estudiantil y en los propios sectores donde están inmersas buscando re-construir al

sujeto histórico de clase en el Chile actual. Esto significa generar la necesidad de realizar análisis de división de clase y estructurales, que permitan brindarle identidad a estas organizaciones que están en constante disputa con aquellas que tienen una estrategia política de carácter institucional, como lo son el llamado bloque de conducción, que aglutina a la Unión Nacional Estudiantil (UNE), Frente de Estudiantes Libertarios (FEL) e izquierda Autónoma (IA) o Movimiento Autonomista.

La segunda categoría, es la idea del *sentido común*, que se configura como parte del paradigma post-dictadura. El que se visualiza como un dispositivo que mantiene el orden democratizador que carece de historicidad, debido a la apertura del sujeto, en donde ya no se habla al sujeto de clase, sino a sujetos ciudadanos que mantienen demandas moderadas y que configuran el lineamiento general del Movimiento Estudiantil. Es por ello que, a pesar de los intentos que han realizado las organizaciones que se autodenominan de izquierda revolucionaria, el Movimiento Estudiantil sigue siendo un movimiento pluriclasista, no solo porque los sujetos que confluyen en este espacio sean diversos, sino porque los discursos y demandas que han emergido –aunque cuestionen el modelo neoliberal de educación– se han ido naturalizando y limitando a las condiciones posibles de transformación, en un marco estrecho de la democracia de los consensos que sigue prevaleciendo en la forma institucional de hacer política.

## BIBLIOGRAFÍA

**AGAMBEN, G.** (2011). ¿Qué es un dispositivo? En *Revista Sociológica* N°73, pp. 249-264.

**ÁLVAREZ, M.** (2014). *La ruta rebelde. Historia de la izquierda revolucionaria*. Concepción, Chile: Editorial Escaparate.

**AVENDAÑO, O.** (2014). Fracturas y representación política en el movimiento estudiantil 2011. En revista *Última Década* N°41, pp. 41-68.

**CÁRDENAS, A. y NAVARRO, C.** (2013). *El movimiento estudiantil en Chile. Redefiniendo límites, acortando distancias*. Santiago de Chile: RIL Editores.

**CORREA, S., FIGUEROA, C., JOCELYN-HOLT, A., ROLLE, C. y VICUÑA, M.** (2001). *Historia del siglo XX chileno*. Santiago de Chile: Editorial Sudamericana.

**DELGADO, R.** (2007). Los marcos de acción colectiva y sus implicancias culturales en la construcción de ciudadanía. En revista *Universitas Humanística* N° 64, pp. 41-66.

**DRAGO, C., MOULIAN, T., y VIDAL, P.** (2014). *Marx en el siglo XXI. La vigencia del(los) marxismo(s) para comprender y superar el capitalismo actual*. Santiago de Chile: Editorial LOM.

**FIGUEROA, F.** (2013). *Llegamos para quedarnos. Crónicas de la revuelta estudiantil*. Santiago de Chile: Editorial LOM.

**GARCÍA, L.** (2011). ¿Qué es un dispositivo?: Foucault, Deleuze, Agamben. En *Revista de Filosofía A Parte Rei* N°74.

**FRENTE PATRIOTICO MANUEL RODRÍGUEZ,** (1984). Brazo armado del pueblo. *Boletín Informativo del FPMR*, publicado en 1984.

**GOECKE, X.** (2005). *Juventud y política revolucionaria en Chile en los sesenta*. Centro de Estudios Miguel Enríquez.

**GOICOVIC, I.** (2014). Temas y debates en la historia de la violencia política en Chile. En *Revista Contenciosa* N°3, año II.

**IBÁÑEZ, J.** En Canales, M. (2006). Presentación: *Metodologías de investigación social. Introducción a los oficios*. Santiago de Chile: Editorial LOM.

**LECHNER, N.** (2002). *Las sombras del mañana. La dimensión subjetiva de la política*. Santiago de Chile: Editorial LOM.

**MCADAM, D., TARROW, S. y TILLY, C.** (2005). *Dinámica de la contienda política*. Barcelona, España: Editorial Hacer.

**MIRANDA, V.** (s/f). Hacia un marxismo latinoamericano. Apuntes sobre guevarismo. En revista *Nuestra América*. <http://nuestra-america.org/wp-content/uploads/2015/03/notas-sobre-guevarismo.pdf>

**MOVIMIENTO JUVENIL LAUTARO**, (1982). *Manifiesto a la juventud y al pueblo de Chile*.

**MOULIAN, T.** (1993). *El marxismo en Chile: producción y utilización*. En Paradigmas de conocimiento y práctica social en Chile. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

**MUÑOZ, V.** (2011). Juventud y política en Chile. Hacia un enfoque generacional. En *Revista Última Década* N° 35, Valparaíso, Chile, pp. 113-141.

**NARANJO, P., AHUMADA, M., GARCÉS, M. y PINTO, J.** (2004). *Miguel Enríquez y el proyecto revolucionario en Chile. Discursos y documentos del Movimiento de Izquierda Revolucionaria, MIR*. Centro de Estudios Miguel Enríquez. Santiago de Chile: Editorial LOM.

**NUN, J.** (1987). Elementos para una teoría de la democracia: Gramsci y el sentido común. En *Revista Mexicana de Sociología* Vol. 49 (N°2), pp. 21-54.

**PENAGLIA, F.** (2016). *Subversión del orden transicional. Del oscurantismo a la esperanza*. Santiago de Chile: Editorial El Desconcierto.

**PNUD** (1998). *Desarrollo humano en Chile. Las paradojas de la modernización*.

**PNUD** (2015). *Desarrollo humano en Chile. Los tiempos de la politización*.

**ROSAS, P.** (2013). *Rebeldía, subversión y prisión política. Crimen y castigo en la transición chilena, 1990-2004*. Santiago de Chile: Editorial LOM.

**TAPIA, L.** (2008). *La reforma del sentido común en la dominación neoliberal y en la constitución de nuevos bloques históricos nacional-populares*. En De los saberes de la emancipación y de la dominación, Ana Esther Ceceña (coordinadora), Grupo de trabajo CLACSO.

**TARROW, S.** (2012). *El poder en movimiento*. Madrid, España: Editorial Alianza.

**THIELEMANN, L.** (2011). Para una periodificación del Movimiento Estudiantil de la transición (1987 – 2011). En revista *Pretérito Imperfecto*. Recuperado el 29 de abril 2016 en <http://es.scribd.com/doc/129495465/Politica-Para-Una-Periodificacion-Del-Movimiento-Estudiantil-de-La-Transicion>

**TILLY, C. y WOOD, L.** (2010). *Los movimientos sociales, 1768-2008. De sus orígenes a Facebook*. Barcelona, España: Editorial Crítica.

**URBANO, F.** (2008). *El puño fragmentado. La subjetividad militante de la izquierda en el Chile post-dictatorial*. Chile: Editorial Escaparate.

**URBANO, F. y SALAZAR, M.** (2014). Militancias de izquierdas, los pecados de juventud. *El Mostrador*. En <http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2014/11/04/militancias-de-izquierda-los-pecados-de-juventud/>

**VALDIVIA, V., ÁLVAREZ, R., y PINTO, J.** (2006). *Su revolución contra nuestra revolución. Izquierdas y derechas en el Chile de Pinochet (1973-1981). Vol I*. Santiago de Chile: Editorial LOM.

**VITALE, L.** (2011). *Interpretación marxista de la historia de Chile. Vol. III*. Santiago de Chile: Editorial LOM.

## TESIS

**LEIVA, S.** (2007). *Teoría y práctica del poder popular: los casos del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR, Chile, 1970 - 1973) y el Partido Revolucionario de los Trabajadores - Ejército Revolucionario del Pueblo (PRT - ERP, Argentina, 1973 - 1976)*. Tesis para optar al grado de Magíster en Historia, mención Historia de América, Facultad de Humanidades de la Universidad de Santiago de Chile. Profesor guía: Mario Garcés.

**PALMA, J.A.** (2009). *“Violencia política, estrategia político-militar y fragmentación partidaria en el movimiento de izquierda revolucionaria (MIR) en Chile”. 1982-1988. La guerra popular de la vanguardia del pueblo*. Memoria para optar al título de profesor de Historia, Geografía y Educación Cívica, Facultad de Historia Geografía y Letras, Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación de Chile. Profesor guía: Guillermo Castro Palacios.





# EL PROGRAMA NUCLEAR DE INDIA: RETROVISIÓN Y PERSPECTIVAS

*THE NUCLEAR PROGRAMME OF INDIA:  
HINDSIGHT AND PERSPECTIVES*

---

autora  
**María Cristina Rosas**<sup>1</sup>

## RESUMEN

En el presente análisis se revisa, a través del método deductivo, la historia del programa nuclear de India, su importancia para la realidad geopolítica regional que enfrenta el país y el papel de las grandes potencias y otras naciones, como Canadá, en la nuclearización de Nueva Delhi. Se detallan las características de las capacidades nucleares de India, al igual que de su presupuesto de defensa y la delgada línea que separa los usos pacíficos de los usos bélicos de la energía nuclear

**PALABRAS CLAVE:** energía nuclear, programa nuclear, India, no-proliferación, CANDU.

## ABSTRACT

This analysis reviews, through the deductive method, the history of the nuclear programme of India, its importance for the regional geopolitical reality that the country faces and the role of the world powers and other nations, such as Canada, in the nuclearization of New Delhi. The characteristics of the nuclear capabilities of India are specified as well as its defense budget, and the thin line between the peaceful and violent uses of nuclear energy.

**KEYWORDS:** nuclear energy, nuclear programme, India, non-proliferation, CANDU.

---

1.- Doctora en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Maestra en Estudios de Paz y Resolución de Conflictos por la Universidad de Uppsala, Suecia. Profesora e investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Su libro más reciente se titula *Las Relaciones Internacionales en el siglo XXI* (México, Universidad Nacional Autónoma de México/Centro de Análisis e Investigación sobre Paz, Seguridad y Desarrollo Olof Palme A. C., 2017, 476 pp.). Preside el Centro de Análisis e Investigación sobre Paz, Seguridad y Desarrollo Olof Palme A. C. (CEOP). Perteneció al Sistema Nacional de Investigadores. Correo electrónico: mcosas@unam.mx. Código ORCID 0000-0001-9320-8502.

El presente artículo forma parte de los trabajos efectuados en el marco del Programa de Apoyo a Proyectos de investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) número IN306117, denominado *La contribución de la ONU a la seguridad internacional en el siglo XXI: ¿es posible a través de agenda de seguridad humana?, al igual que del Programa de Apoyo a Proyectos para la Innovación y Mejoramiento de la Enseñanza (PAPIIME) número PE301915, denominado De la seguridad humana a la seguridad multidimensional. Los nuevos temas de la agenda de seguridad nacional de México: seguridad sanitaria (seguridad y salud) y seguridad espacial.*

Artículo recibido el 29 de agosto y aceptado el 25 de octubre de 2017

## INTRODUCCIÓN

En el año de 1974 India realizó su primer ensayo nuclear. En ese momento, el gobierno de Indira Gandhi se apresuró a explicar que se trataba de un ensayo nuclear “con fines pacíficos”<sup>2</sup>. Sin embargo, entre el 11 y el 13 de mayo de 1998, India dejó perpleja a la comunidad internacional al realizar una serie de cinco ensayos nucleares en la zona de Pojran, región deshabitada del área Este de la ciudad de Jaisalmer, a unos 100 kilómetros al sur de la frontera con Pakistán. Aun así, y con todo lo reprochable que podría ser considerada la actitud de Nueva Delhi a escasos años de que culminara el siglo XX, existía una cierta aceptación en el mundo al hecho de que este país era una potencia nuclear declarada desde el 18 de mayo de 1974, con todo y que Nueva Delhi no forma parte del régimen de no-proliferación de armas nucleares.

En contraste el caso de Pakistán, vecino de India, provocó azoro en los círculos políticos y diplomáticos internacionales, pues el 28 de mayo de 1998 efectuó cinco explosiones nucleares por primera vez, con lo que Islamabad se incorporó al selecto y temido “club nuclear”. Además, tanto en el caso de India como en el de Pakistán, en ese fatídico mes de mayo de hace casi dos décadas, los ensayos efectuados tenían una finalidad bélica. En la práctica, India, que ha mantenido importantes

controversias con la República Popular China y con Pakistán, vio en la adquisición del secreto atómico una oportunidad extraordinaria para reafirmar su liderazgo en el Sur de Asia.

Dado que las cinco potencias nucleares tradicionales (Estados Unidos, Rusia, Francia, Gran Bretaña y la República Popular China) se habían comprometido *de jure* y *de facto* a la no-proliferación horizontal<sup>3</sup> en el marco del Tratado de No-Proliferación de Armas Nucleares (TNP)<sup>4</sup>, la adquisición del “secreto atómico” por parte de India —y más tarde Pakistán— hizo temer que alguna(s) de las potencias nucleares hubiesen violado la disposición original. La historia, sin embargo, es muy distinta e involucra a Canadá. Las lecciones que arroja este episodio revisten gran interés no solo desde el punto de vista estratégico sino también en torno al debate sobre la cooperación para el desarrollo, debido a la posibilidad de que la transferencia de tecnología nuclear prevista originalmente con fines pacíficos pueda derivar en situaciones bélicas no anticipadas.

El presente análisis se lleva a cabo a partir del método deductivo, explicando, en primer lugar, la importancia del Sur de Asia en la geopolítica mundial. Acto seguido se detalla la historia del programa nuclear de India en el marco de la cooperación internacional, en torno a los usos pacíficos de la energía nuclear. A continuación, se explica la postura de Canadá en la materia. En

**2.-** Un ensayo nuclear con fines pacíficos se puede llevar a cabo con fines experimentales, para realizar estudios geológicos, para realizar grandes obras de ingeniería, para estimular la producción de gas natural en suelos de baja permeabilidad y crear cavidades subterráneas con diversos propósitos. Se calcula que, de las más de 2.000 detonaciones nucleares efectuadas en el siglo XX, el 10 por ciento de ellas se efectuó con fines pacíficos. La diferencia fundamental con las detonaciones con fines bélicos es que, en este último caso, se busca ensayar o probar sistemas de armamento nuclear.

**3.-** Puesto que ello suponía ventajas estratégicas respecto del resto del mundo.

**4.-** El TNP fue abierto a firma el 1 de julio de 1968. Dicho instrumento jurídico restringe la posesión, adquisición y transferencia de armas nucleares. La gran mayoría de los Estados ha suscrito el tratado. En él, solo a cinco Estados se les autoriza posesión de armas nucleares, debido a que ya poseían el secreto atómico en el momento en que este instrumento jurídico fue negociado: los Estados Unidos (que lo signó en 1968), el Reino Unido (1968), Francia (1992), la Unión Soviética (1968, sustituida en la actualidad por Rusia) y la República Popular China (1992).

un apartado subsecuente se analiza el entorno imperante en 1974, cuando India detonó su primer artefacto nuclear, al igual que el énfasis de Nueva Delhi en el desarrollo de programas de misiles, ambos entendidos a partir de la doctrina de la autosuficiencia tecnológica. Más tarde se aborda la postura de India en torno a la no proliferación de armas nucleares, al igual que el comercio nuclear -con fines pacíficos- promovido por India. De particular interés es el acuerdo de cooperación nuclear acordado por India con Estados Unidos. Al final se reflexiona acerca del presente y futuro de la no proliferación nuclear y de los problemas que puede generar la cooperación internacional en la materia. La energía nuclear tiene aplicaciones civiles, pero, como lo ilustra el caso de India, no está excluida la posibilidad de transitar a sus aplicaciones bélicas, en especial en un escenario geopolítico tan convulso como en el que se asienta el país asiático.

## 1. EL SUR DE ASIA EN LA GEOPOLÍTICA MUNDIAL

El Sur de Asia se integra por un conglomerado de países que hace de la región una entidad con

identidad particular respecto de otras partes del mundo. Los países que conforman al Sur de Asia son India, Pakistán, Sri Lanka, las Islas Maldivas, Nepal, Bután y Bangladesh. Los rasgos que caracterizan a esta región incluyen, entre los principales:

1) La preponderancia económica, política y militar en la región de India. Esta puede ser medida, entre otros criterios, por su involucramiento en el nacimiento de Bangladesh en 1971 -que desde 1947 se había denominado Pakistán Oriental y que formaba parte de Pakistán-, y su desempeño militar en Sri Lanka y las islas Maldivas, hechos que podrían sumarse al ensayo nuclear realizado en 1974 durante el gobierno de Indira Gandhi, o a los otros cinco perpetrados en mayo de 1998. Otro hecho donde el involucramiento de India en los asuntos regionales fue trascendente, fue la decisión de Nueva Delhi, en 1971, de otorgarle de manera unilateral la independencia a Bután, amén de que las políticas Exterior y de Defensa del pequeño país himalayano son decididas, *de facto*, por Nueva Delhi<sup>5</sup>. Con Nepal mantiene disputas fronterizas<sup>6</sup>. En resumidas cuentas, India posee el 78 por ciento del área, el 73 por ciento de la población y el 77 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) del Sur de Asia.

5.-Empero, los expertos acotan que las relaciones entre Timbu y Nueva Delhi son excelentes. El único problema potencial se relaciona con las actividades de dos facciones disidentes Assamese en la frontera entre Bután e India. Dichas facciones cruzaron la frontera de Bhután y establecieron campamentos en el distrito de Samdrup Jongkharen un esfuerzo por neutralizar a las fuerzas armadas indias. Ambos gobiernos están de acuerdo en que los campamentos deben ser eliminados pero no se ha hecho mucho a la fecha (Rose, January/February 1999, pp.160-161).

6.-En 1998, el gobierno nepalés prestó gran atención a las posiciones militares de India en la zona fronteriza de Kalapani, localizada en la parte noroccidental de Nepal, India y Tibet. Las fuerzas militares de India ocuparon el área que constituye una ruta estratégica desde Tibet hasta el norte del territorio indio, especialmente en virtud de la guerra sino-india de 1962. Si bien no ha ocurrido ningún incidente desde 1962, India mantiene su presencia en el área. Nepal prácticamente ignoró el problema desde 1961 hasta 1997, pero por razones de política interna consideró pertinente retomar la controversia el año pasado. Así, en septiembre de 1998 se llegó a un arreglo con India a partir de tres consideraciones básicas, a saber: 1) todas las disputas fronterizas, incluyendo a Kalapani, serán resueltas a través del diálogo con India; 2) éstas pláticas también incluirán el debate sobre el Tratado de seguridad entre Nepal e India, que muchos nepaleses quisieran modificar o abrogar; y 3) el gobierno nepalés está preparando un informe sobre el Tratado de Mahakali que tiene que ver con el desarrollo y distribución de energía hidroeléctrica y de recursos acuíferos en las principales riveras de las zonas fronterizas (Rose, Op. cit., p.157).

2) Los conflictos indo-paquistaníes. Se considera que con la suscripción del Acuerdo de Simla, al término de la guerra indo-paquistaní, que culminó con la independencia de Bangladesh, el gobierno de Islamabad reconoció tácitamente la supremacía regional de India, tras tres conflictos bélicos indo-pakistaníes. El Acuerdo de Simla establece mecanismos de cooperación y consulta en las relaciones bilaterales, si bien es sabido que las fricciones se mantienen y que todavía subsisten diferencias territoriales por cuanto toca a Kashemira.

3) Todos los Estados de la región tienen frontera con India, ya sea territorial o marítima, y en distintas magnitudes, la relación de India con sus vecinos ha sido conflictiva.

4) Dada la relevancia geoestratégica de la región, las grandes potencias han intervenido en distintos momentos, lo cual ha agudizado el potencial de conflicto en la zona.

5) Todos los países de la región fueron colonias de Gran Bretaña y en la actualidad enfrentan problemas similares de pobreza, crecimiento incontrolable de la población, analfabetismo, epidemias, hambrunas, fenómenos naturales y otras tantas dificultades vinculadas con el subdesarrollo y la pobreza. Destacan también los problemas étnicos, los fanatismos religiosos, los separatismos y los movimientos de reivindicación nacional y el terrorismo (Rosas, 1996, pp.147-148).

Para India, las grandes preocupaciones geoestratégicas han sido la República Popular China y Pakistán, países con los que ha desarrollado guerras en el

pasado y con los que mantiene una fuerte rivalidad en el presente. La República Popular China es el único país que ha derrotado a India en combate. En 1964, el gigante asiático se convirtió en potencia nuclear y todo parece indicar que cuando India detonó con éxito su primer artefacto atómico, en 1974, Beijing apoyó a Pakistán para que desarrollara capacidades nucleares *vis-à-vis* Nueva Delhi. Y es que el Sur de Asia es una región fascinante por el tipo de alianzas y contra-alianzas que suele articular o propiciar. Por ejemplo, dado que India y Rusia han mantenido relaciones cordiales, en parte porque los dos tienen un adversario común (Beijing), Pakistán y la República Popular China han desarrollado una cooperación intensa, porque los dos perciben a Nueva Delhi como una amenaza. Así, el Sur de Asia suele ser, en el terreno geopolítico, una extensión de la rivalidad ruso-china. De hecho, la Unión Soviética otorgó una serie de subsidios al desarrollo de ciertos sistemas de armamento de India en los tiempos de la Guerra Fría. Sin embargo, debido a problemas financieros por todos conocidos, Moscú suprimió la mayor parte de esos subsidios a finales de los '80 (The International Institute for Strategic Studies, 1997, p.147). En la posguerra fría, India es el segundo adquirente de armas procedentes de Moscú, solo superada por la República Popular China<sup>7</sup>. No se piense, sin embargo, que Estados Unidos no tiene intereses en la región. Por el contrario, ha encabezado distintas iniciativas para tratar de influir en los sucesos que se gestan en el Sur de Asia, como lo muestran los dos viajes realizados por el entonces Presidente Barack Obama a India durante su mandato –algo inusual en administraciones estadounidenses precedentes–, y la iniciativa para poner en marcha un

---

7.-En los hechos, el que Beijing y Nueva Delhi sean los mayores compradores de armas a nivel mundial y que su proveedor sea Rusia, garantiza a Moscú que la República Popular China tenga el contrapeso de India en la geopolítica regional.

polémico acuerdo de cooperación nuclear bilateral, negociado en los tiempos del gobierno de George W. Bush, en 2008. De hecho con este acuerdo, suscrito en el contexto de una alianza que buscaba Washington con el Sur de Asia en la lucha contra el terrorismo—y dado que el aliado regional de EE.UU. en la zona, Pakistán, es un país cuya población tiene fuertes afinidades con los talibán de Afganistán y *al-Qaeda*- la Unión Americana ha tratado de afianzar los lazos con India, a quien, de paso, ha concedido el reconocimiento como potencia nuclear *de facto* (*La Nación*, 3 de marzo de 2006).<sup>8</sup>

## 2. ANTECEDENTES EN TORNO AL PROGRAMA NUCLEAR DE INDIA

La investigación nuclear en India se inició de manera temprana, hacia 1944, tres años antes de que se concretara la independencia respecto de Gran Bretaña. En 1946, ante la pregunta en torno a la posibilidad de que India desarrollara armas nucleares, Nehru afirmó:

... [deseo] que India desarrolle el poder atómico para fines pacíficos, pero advierto que, en la

medida en que el mundo siga constituido como hasta ahora, cada país tendría que generar y usar los artefactos tecnológicos más modernos para su propia protección” (Hagerty, 1998, p.72).

En 1948 nació la Comisión de Energía Atómica de India (*Atomic Energy Commission* o bien AEC, dirigida por Homi Bhabha), si bien no sería sino hasta 1954 que se le canalizaría un presupuesto fijo, aunque “modesto”, al amparo del Departamento de Energía Atómica<sup>9</sup>. El objetivo central del programa nuclear indio, hasta que se produjeron la guerra con la República Popular China en 1962<sup>10</sup> y el primer ensayo nuclear exitoso de parte de Beijing en 1964, fue el desarrollo de “necesidades civiles de largo plazo”. Pese a ello, la opción nuclear en el terreno estratégico cobró gran relevancia ante la “amenaza china” (*Ibid*).

A lo largo de la década de los '50 hizo su aparición un discreto consenso entre un reducido grupo de políticos indios, en el sentido de que Nueva Delhi debería reservarse el derecho de desarrollar arsenales nucleares si se viese afectada en el futuro por la capacidad atómica de la República Popular China. Poco ayudó Beijing a mitigar esos temores, debido a que el ensayo nuclear que efectuó en 1964 generó un debate de la mayor importancia

**8.**—En enero de 2015, Barack Obama se reunió con el Primer Ministro de India, Narendra Modi, para signar el acuerdo de cooperación nuclear civil entre ambas naciones y lograr, así, que Washington tuviera la posibilidad de monitorear el programa nuclear indio (*DW*, 25 de enero de 2015).1.

**9.**—No es necesario insistir en el hecho de que se produjeron importantes fricciones entre Nueva Delhi y Estados Unidos por el desarrollo del programa nuclear indio. Estados Unidos quería controlar la tecnología y los materiales nucleares, impidiendo a otros su desarrollo. De hecho, hacia 1948 Estados Unidos había logrado convencer a Naciones Unidas, a través del Plan Baruch y otros más, que era necesario un control internacional sobre los materiales de fisión y el desarrollo de capacidades que pudieran llevar al uso de los mismos para desarrollar tecnología nuclear con fines pacíficos y militares.

**10.**—La guerra sino-india de 1962 se originó por problemas limítrofes en el Himalaya, aunque para el gobierno de Mao Tse Tung fue también la oportunidad de presentarse ante el mundo como una potencia militar. Fue también resultado de la rebelión tibetana de 1959, la que derivó en que India diera asilo al Dalai Lama. Fue simultánea a la crisis de los misiles, por lo que no acaparó la atención mundial, a diferencia de los acontecimientos que se desarrollaban en Cuba. La guerra sino-india, que duró escasos dos meses, se libró a altitudes cercanas a los 4 mil metros sobre el nivel del mar y fue enteramente desarrollada por soldados; es decir, que no intervinieron ni la fuerza aérea ni las armadas de ninguna de las dos naciones.

en India, en el que cuatro fueron los aspectos que se ponderaron por parte de Nueva Delhi, a saber:

1. la naturaleza de la amenaza planteada por las armas nucleares chinas;
2. la disponibilidad e implicaciones de las garantías nucleares externas *vis-à-vis* Beijing;
3. el costo del desarrollo de los arsenales nucleares; y
4. la moralidad de las armas nucleares (Ibid).

De hecho, a pesar del trauma que implicó para India la derrota militar en la guerra de 1962, todo parece indicar que el deseo por poseer armas nucleares no era tan dependiente de la idea de una amenaza directa inmediata de parte del país más poblado del mundo, sino más bien de la posibilidad de una intimidación política en el futuro de la República Popular China, una especie de *disuasión* como la que Estados Unidos había pretendido aplicar contra la Unión Soviética en los primeros años que siguieron a la culminación de la Segunda Guerra Mundial, cuando Moscú todavía no poseía el secreto atómico (Ibid)<sup>11</sup>. Y a pesar de la alianza que Nueva Delhi mantenía con la Unión Soviética -y que comprometía a Moscú a defender a India en el caso de que esta fuera agredida-, la opción del país surasiático era la nuclearización por sus propios medios.<sup>12</sup>

Varios factores son empleados como explicaciones sobre la decisión de India de desarrollar armas nucleares. En 1972, por ejemplo, la Primera Ministra Indira Gandhi urgió a los científicos y demás personas involucradas en el proyecto nuclear indio a que efectuaran un ensayo nuclear tan pronto como fuera posible, por lo que en 1974 dio su aprobación final para explotar el artefacto atómico ya referido. A nivel externo India se enfrentó al siguiente escenario:

1. La visita del Presidente Richard M. Nixon a Beijing en 1971, la cual modificó las expectativas de India en torno a la República Popular China de manera sustancial;
2. La presencia estadounidense en el Sur de Asia durante la guerra indo-pakistaní, que derivó en el nacimiento de Bangladesh<sup>13</sup>.

A nivel interno, todo parece indicar que la situación de emergencia que vivía el país, y que se manifestaría en una fuerte crisis entre 1975 y 1977, apresuró al gobierno de Indira Gandhi a efectuar el ensayo nuclear referido en el ánimo de exacerbar el nacionalismo y legitimar a la dirigencia política, que se encontraba en el ojo de la tormenta y bajo una fuerte presión (Hagerty, *Op. cit.*, p.73).

---

**11.-** George Kennan, considerado el *padre de la contención*, postulaba que EE.UU. debería aplicar la *diplomacia de la bomba en el bolsillo* para presionar a Stalin y lograr que la URSS se desarrollara conforme a los intereses de Washington en la posguerra. La propuesta de Kennan, sin embargo, se frustró muy pronto: en 1949, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas detonó con éxito su primer artefacto nuclear.

**12.-** El 9 de agosto de 1971, India y la URSS signaron el *Tratado de Paz, Amistad y Cooperación* que en su artículo IX establece que: En el caso de que cualquiera de las partes sea sometida a un ataque de ahora en adelante las... partes iniciarán de inmediato consultas mutuas con el fin de eliminar esa amenaza y para tomar las medidas apropiadas y efectivas que garanticen la paz y la seguridad de sus países.

No es necesario insistir en el hecho de que este artículo cuestiona severamente la política de no-alineamiento de Nueva Delhi, si bien se explica en gran medida por la existencia de un enemigo común a India y a la URSS: la República Popular China.

**13.-** El Presidente estadounidense Richard Nixon dispuso el envío de una fuerza aérea de combate a la Bahía de Bengala durante la liberación india de Bangladesh, por lo que las autoridades militares en Nueva Delhi mostraron su desacuerdo en torno a la "diplomacia de los cañonazos" impulsada por Washington.

### 3. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LA ESFERA DE LA ENERGÍA ATÓMICA

El establecimiento del Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA), dependiente de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), planteaba serios problemas en la década de los '50. Esta entidad tendría la tarea de monitorear el empleo de la energía nuclear por parte de los Estados que la adquirieran, y habría de cerciorarse de que la nueva tecnología fuera empleada únicamente con fines pacíficos. Pero esta tarea, que hoy parece tan obvia, no lo era en los años de la fundación de la agencia.

El Primer Ministro de India, Nehru, desarrolló una agresiva diplomacia en el debate sobre las características que debería tener la agencia propuesta, exaltando el hecho de que tendría que evitarse que los países poseedores de la tecnología nuclear fomentaran por esa vía una nueva forma de colonialismo respecto de los países en desarrollo. Nehru también expuso ante las autoridades estadounidenses -que en ese momento llevaban la batuta en el debate en cuestión-, que un país como India estaba muy necesitado de generar energía y que la opción nuclear podría resolver ese problema, apoyando el desarrollo de esa nación. De manera que, a partir de estos argumentos, en 1956 India propuso enmiendas al borrador de lo que se convertiría en el estatuto del OIEA (Perkovich, 1999, pp. 25-26).

El primer paso para que India pudiera desarrollar armas nucleares era, naturalmente, el uso de la energía nuclear con fines pacíficos. Como bien han advertido los expertos, la brecha que podría separar los usos bélicos de los pacíficos de la energía nuclear

es endeble, e India es el mejor ejemplo al respecto. Una planta nuclear, aun cuando fuese empleada con fines pacíficos, posibilitaría el procesamiento del uranio que estaría en condiciones de emplearse en la fabricación de arsenales atómicos.

Por tanto, Homi Bhabha se dio a la tarea de exaltar la importancia de la energía nuclear para el desarrollo de India, y en noviembre de 1954 explicó su idea en una conferencia sobre los usos pacíficos de la energía atómica celebrada en Nueva Delhi. El plan, adoptado por el gobierno de Nehru en 1958, comprendía tres etapas, a saber:

1. India erigiría reactores alimentados con uranio natural (tecnología desarrollada en ese momento por Canadá) con el fin de producir energía y su derivado más importante: el plutonio.
2. Los reactores serían diseñados para operar con combustible compuesto de plutonio reciclado de los reactores de la primera etapa, más el torio, que India poseía en abundancia. Cuando se produjera la fisión en los reactores de la segunda fase, el combustible combinado de plutonio y torio daría como resultado, el uranio 233 (U-233).
3. El U-233 sería el elemento clave de la tercera etapa, mientras que India construiría reactores cuyo combustible estaría compuesto por U-233 y torio. Al "quemar" este combustible, se produciría más U-233 que el que se consumiría a través de la fisión, alimentando, por tanto, el combustible U-233. Dado que India poseía importantes reservas de torio, la alimentación del U-233 significaba una cantidad ilimitada de combustible mezcla de U-233 y torio que podría ser creado (Perkovich, *Op. cit.*, p.26).

El problema residía, sin embargo, en que para ese tiempo aún no se producían reactores nucleares de manera comercial, si bien es importante destacar



la capacidad visionaria de Bhabha, quien, a pesar de las restricciones tecnológicas del momento, fue capaz de concebir como plausible el desarrollo de capacidades nucleares por parte de India.

#### 4. CANADÁ Y EL PROGRAMA ÁTOMOS PARA LA PAZ

En 1953, cuando el gobierno estadounidense dio a conocer el programa *Átomos para la Paz*, se planteó la posibilidad de evitar la proliferación horizontal de armas nucleares haciendo factible el acceso a los países a los usos civiles de la tecnología nuclear a cambio del compromiso de no buscar la posesión del secreto atómico con fines militares. Esta no fue la primera opción de Estados Unidos, pero al darse cuenta de que incluso sus “aliados”, como Francia, veían con recelo la intención de limitar el acceso a la energía nuclear, no tuvo más remedio que aceptar la transferencia de tecnología nuclear con fines pacíficos<sup>14</sup>.

Es importante resaltar que una vez que Estados Unidos estuvo de acuerdo en transferir tecnología nuclear a India, existió la motivación de conquistar un mercado (el indio) que Gran Bretaña intentaba monopolizar. Los británicos se convirtieron en potencia nuclear en 1954 y veían en India una oportunidad difícil de ignorar. Sin embargo, su tecnología presentaba un considerable atraso

respecto, por ejemplo, de la que poseían Estados Unidos y Canadá, países que no tuvieron que padecer la destrucción de sus territorios durante la Segunda Guerra Mundial y que, por ende, se encontraban en una mejor posición para el desarrollo de nuevas tecnologías.

Homi Bhabha reconoció muy pronto la importancia de contar con plutonio para llevar a cabo su gran plan. Debido a la carencia de uranio natural en su propio territorio, India tendría que obtener este recurso en otras latitudes. De ahí la importancia del reciclaje del plutonio que, como se explicaba en el apartado precedente, sería producido en la primera etapa, y en seguida sería empleado de manera intensa en la segunda etapa, generando el U-233, que sería una fuente inagotable de energía para alimentar a los reactores en la tercera etapa.

La adquisición de tecnología nuclear para materializar este ambicioso plan se inició en 1955, cuando se edificó un reactor de investigación llamado *Aspara*, basado en modelos británicos y que hacia 1956 mostró sus limitaciones, alimentándose con uranio enriquecido proporcionado por el Reino Unido. Es aquí donde Canadá entró en escena.

Canadá proporcionó a India, en 1955, el reactor de investigación *Canadian-Indian Reactor U. S. (CIRUS)* de 40 megawatts (40-Mwt), entregado como parte de los esquemas de cooperación planteados en el Plan Colombo<sup>15</sup>. Todo parece indicar que la razón

---

**14.-** Francia se convirtió en potencia nuclear en 1960 y había desarrollado fuertes críticas hacia EE.UU. por lo que consideraba una política de “desconfianza” que no era entendible entre aliados. India aprovechó esta coyuntura y unió esfuerzos con Francia para obtener concesiones en la transferencia de tecnología nuclear de parte de Estados Unidos y otros países occidentales, como Canadá.

**15.-** En la Conferencia de la Comunidad Británica de Naciones (*Commonwealth*), celebrada en Colombo, capital de Sri Lanka en enero de 1950, se convino en el intercambio de ideas respecto de las necesidades de los países de Asia, por lo que se estableció un Comité Consultivo para ese fin. Las tareas sugeridas por el Comité Consultivo fueron la identificación de los recursos disponibles y solicitados, la atención mundial en los problemas de la región y la creación de un marco a cuyo interior se produjera la cooperación para apoyar a los países del área a elevar sus niveles de vida. En mayo de ese mismo año se produjo el primer

por la que India se decidió a favor del ofrecimiento canadiense no fue ideológica<sup>16</sup>. Según el testimonio de Perkovich, quien sostuvo un encuentro con el exdirector de la AEC, Homi Sethna, el 29 de enero de 1996:

La razón básica por la que elegimos la tecnología canadiense fue que carecíamos de divisas convertibles en cantidades adecuadas. No tuvo nada que ver con la ideología. Tuvimos que elegir esa tecnología y fabricar nuestro propio combustible dado que no podíamos hacerlo de ninguna otra manera (Perkovich, *Op. cit.*, p.481).

Canadá ofreció pagar todos los costos derivados del tipo de cambio en la construcción del reactor, que tendría un valor de 14 millones de dólares y que terminó costando 24 millones. Ottawa no aplicó ninguna salvaguarda en torno a los usos que debería tener el plutonio producido por el reactor, y el único compromiso que buscó de India fue que los materiales fisionables resultado de la actividad del reactor fueran empleados exclusivamente con fines pacíficos (Perkovich, *Op. cit.*, p.27).

Para ello, India y Canadá suscribieron un acuerdo sobre cooperación nuclear, el 28 de abril de 1956, mediante el cual Ottawa se comprometió

a abastecer la mitad del uranio natural requerido por India, en tanto Nueva Delhi aportaría el resto. Siempre se ha asumido que la preferencia de India por el uranio natural tenía que ver con la idea de la autosuficiencia, si bien, como se explicaba anteriormente, la hipótesis del abaratamiento de los costos es igualmente sostenible. En cualquier caso: el acuerdo entre India y Canadá denota, conforme a los términos en que fue suscrito, que no había claridad de parte de Ottawa en torno a las implicaciones que en términos de proliferación nuclear con fines bélicos podría tener la transferencia de la tecnología del CIRUS.

Así, a partir de los '60, un grupo de científicos indios y pakistaníes viajó a Canadá para ser capacitado en los Laboratorios de Chalk River, Ontario, al noroeste de Ottawa, en cumplimiento de la filosofía del Plan Colombo. Los canadienses habían puesto en marcha el diseño de tecnologías nucleares con fines pacíficos, lo cual, decía el gobierno de Ottawa, podría favorecer a los países en desarrollo. Cuando Canadá entregó a Nueva Delhi el reactor de investigación CIRUS, inmediatamente después India ordenó dos reactores comerciales CANDU (*Canadian Deuterium Uranium*). En 1965 Pakistán solicitó un reactor llamado KANUPP, con el que inició su programa nuclear civil<sup>17</sup>. Hacia 1974, *Atomic Energy of Canada*

---

encuentro del Comité Consultivo en Sydney, Australia, y se acordó que los países miembros de la *Commonwealth* de la zona deberían diseñar programas para el desarrollo que cubrieran un período de seis años a partir del 1 de julio, y que otros países de la región serían invitados para desarrollar medidas similares. Desde entonces, la duración del Plan Colombo ha sido renovada a intervalos de cinco años. En el encuentro del Comité Consultivo que tuvo lugar en noviembre de 1980 en Jakarta, se acordó que el Plan Colombo se extendería de manera indefinida. Para efectos de la nuclearización de India, es menester recordar que Canadá, miembro de la *Commonwealth*, acató la iniciativa del Plan Colombo en el sentido de que los países prósperos ayudaran a los más pobres en el Sur y Sureste de Asia (<http://www.colombo-plan.org/fcp.htm>)

**16.-** Algunos autores especulan que, dado que Canadá no es una potencia nuclear, India deliberadamente buscó un acercamiento con Ottawa con el fin de evitar la sospecha en torno a su pretensión de emplear la tecnología obtenida para el desarrollo de armas nucleares. Si bien esto puede ser cierto, es un hecho que el enriquecimiento del uranio es un proceso muy costoso, por lo que las plantas nucleares canadienses que operan con uranio natural revisten un atractivo especial.

**17.-** Los expertos señalan que en el caso del reactor KANUPP, Pakistán no utilizó el uranio procesado en esa planta para efectuar los ensayos nucleares de mayo de 1998. Todo parece indicar, en cambio, que China desempeñó un papel funda mental en la nuclearización de Islamabad.

*Ltd.* había vendido dos reactores más a Argentina y Corea del Sur. Las exportaciones de este reactor han continuado desde entonces, y de manera más reciente a la República Popular China.

Estados Unidos, siguiendo la tónica del arreglo entre India y Canadá, estuvo de acuerdo en proporcionar en 1956, 18.9 toneladas métricas de agua pesada. Al igual que el acuerdo indo-canadiense, el indo-estadunidense carecía de salvaguardas formales, ignorando posibles derivaciones en el terreno de la proliferación horizontal de armas nucleares<sup>18</sup>. Finalmente, del reactor CIRUS Nueva Delhi extraería el plutonio moderado con agua pesada que utilizó en su ensayo nuclear de 1974 (Jones, 1998, p.112).

En descargo al “descuido” de Ottawa y Washington, habría que ponderar el problema con estas transferencias en el sentido de que numerosos investigadores y científicos ignoraban los usos duales de las tecnologías nucleares. India entendía la dualidad a la perfección y por eso en 1958 inició la adquisición del equipo para su estación de reprocesamiento de plutonio en Trombay, justificando la decisión con el argumento de que ello allanaría el camino para dar vigor al nuevo programa civil para alimentar a los reactores. La planta de Trombay permitiría extraer plutonio del combustible utilizado. La construcción de la planta, que pasó a llamarse Phoenix, comenzó en abril de 1961 y se basó en el proceso PUREX (o *plutonium-uranium extraction*, *extracción plutonio-uranio*), técnica de

reutilización desarrollada en Estados Unidos y que fue dada a conocer a través de la desclasificación tecnológica facilitada por el programa *Átomos para la paz*. Una empresa, también estadounidense, *Vitro International*, fue contratada para que elaborara el diseño para la planta india, si bien los ingenieros indios modificaron sustancialmente el proyecto original al construirlo. La planta de Phoenix, junto con el CIRUS, proporcionaron a India su primer plutonio con aplicaciones bélicas hacia 1964 (Perkovich, *Op. cit.*, p.28).

Efectivamente, el plutonio se empezó a desarrollar en 1964, un poco antes de que la República Popular China efectuara su primer ensayo atómico, en octubre del mismo año. La tecnología más importante para posibilitar el uso bélico y civil de la energía nuclear es la de la separación de plutonio. De manera que una vez en operación, la planta de Phoenix en Trombay podía separar hasta 10 kilogramos de plutonio al año (cantidad suficiente para fabricar dos bombas atómicas cada 12 meses). Diez años después, como ya se indicó, India detonó su primer artefacto atómico utilizando el plutonio generado por el reactor CIRUS y separado en la planta de reprocesamiento de Phoenix en Trombay (Jones, *Ibid*).

---

**18.-** La proliferación horizontal de armas nucleares es distinta de la vertical. La primera se refiere a la adquisición, por parte de Estados no nucleares, de capacidades atómicas. La proliferación vertical, en cambio, ocurre en los países que siendo nucleares continúan perfeccionando la tecnología y desarrollan nuevos sistemas de armas atómicas.

Cuadro 1. Estimaciones del inventario de plutonio para fines bélicos de India a finales de 1994 y 1995 (los datos son en kilogramos).

	31 de diciembre de 1994	31 de diciembre de 1995
Producción		
Reactor CIRUS	240	250
Reactor Dhruva	150	170
CANDU (primeras descargas)	0-25	0-30
Producción total	390-415	420-450
Consumo		
Ensayo de 1974	-10	-10
Pérdidas por procesado (3 por ciento)	-10	-10
Reactor rápido	-50	-50
Purnima	-35	-35
Consumo total	-105	-105
Inventario total	285-310	315-345
Promedio	300±30 por ciento	330±30 por ciento

Fuente: David Albright, Frans Berkhout y William Walker, *Plutonium and Highly Enriched Uranium 1996. World Inventories, Capabilities and Policies*, Stockholm, Stockholm International Peace Research Institute/Oxford University Press, 1997.

Una forma de determinar el número de armas nucleares que India es capaz de desarrollar es a partir de los inventarios de uranio que posee. Así las cosas, considerando los trabajos de inventariado desarrollados por David Albright, Frans Berkhout y William Walker, hacia el año 2000 se estimaba que India podría tener 450 kilogramos de uranio para fines bélicos. Si se toma en cuenta la media de 5 kilogramos requeridos para cada arma, entonces India sería capaz de contar con 90 proyectiles nucleares (ver Cuadro 1) (Albright, Berkhout y Walker, 1997, p.269).

A pesar de que hay una cierta claridad respecto de los países contra quienes están dirigidas las innovaciones militares de India, no parece existir una gran estrategia ni justificación tecnológica para efectuar los ensayos nucleares (Arnett, 1997,

p.24). Y es que, si se consideran los costos políticos y tecnológicos que India tuvo que pagar luego de detonar su primer artefacto nuclear en 1974, es claro que pocos países se habrían embarcado en un proyecto de esa envergadura.

## 5. EL ENSAYO NUCLEAR DE 1974

En 1970, cuando era evidente que India estaba desarrollando aplicaciones bélicas a partir de la tecnología nuclear que Canadá y Estados Unidos le habían transferido, la preocupación en los países occidentales se tradujo en fuertes presiones hacia Nueva Delhi para evitar lo que parecía inminente. El 16 de noviembre de ese año, Washington envió un comunicado al gobierno indio advirtiendo que

EE.UU. suspendería el acuerdo de cooperación con el país asiático si este insistía en usar plutonio derivado del reactor CIRUS para efectuar un ensayo nuclear. Nueva Delhi siempre se escudó en el hecho de que el ensayo que pensaba efectuar era estrictamente con fines pacíficos [aun cuando *off the record* Bhabha, antes de morir en un accidente de aviación en 1966, había aceptado que no existía diferencia alguna entre las aplicaciones civiles y las militares de la tecnología nuclear (Arnett, *Op. cit.*, p. 76)]. Así, Estados Unidos argumentó que no sería posible distinguir entre una explosión atómica con fines pacíficos de una destinada a ensayar sistemas de armamento, a lo que Nueva Delhi replicó con la letanía de su derecho a desarrollar cualquier aplicación pacífica de la energía nuclear, incluyendo la detonación de un artefacto con esas características. En 1971, diversas publicaciones occidentales, como el *Daily Telegraph* y el *Christian Science Monitor*, denunciaron la investigación efectuada por India para detonar un artefacto nuclear.

Ante estas evidencias, el gobierno canadiense, presionado por Estados Unidos, externó, en la voz del entonces Primer Ministro Pierre Trudeau, su preocupación en un mensaje dirigido a la Primera Ministra Indira Gandhi, a quien el 1 de octubre de 1971 le planteó que:

el uso de material, equipo y capacidades abastecidos por Canadá... para el desarrollo de un artefacto nuclear a ser detonado por ustedes, llevaría inevitablemente a que nosotros rescindamos nuestros acuerdos de cooperación nuclear con India (Perkovich, *Op. cit.*, p.159).

Indira Gandhi respondió en los mejores términos posibles, con el fin de evitar una disputa económica y política potencialmente costosa. Manifestó que no estaba de acuerdo con que Canadá interpretara el acuerdo de cooperación existente con India de

manera unilateral, pero, haciendo un esfuerzo por minimizar la preocupación canadiense, señaló que un ensayo nuclear era una “contingencia hipotética” que no tendría por qué ser debatida en ese momento (*Ibid*).

La decisión de detonar el flamante artefacto nuclear fue tomada a principios de 1974, tras una serie de acontecimientos internacionales e internos que catalizaron el proceso. A nivel internacional la guerra con Pakistán, que se gestó a lo largo de 1971, y la presencia militar estadounidense en Bengala, hicieron temer a India la creación de una especie de coalición integrada por Islamabad, Beijing (con quien EE.UU. acababa de normalizar relaciones) y Washington en su contra. A ello se sumó una atmósfera interna adversa contra el gobierno de Indira Gandhi, quien debió dimitir un poco después de realizado el ensayo.

En la dramática toma de decisiones que se gestó a partir de febrero de 1974, los asesores políticos de Indira Gandhi enfatizaron las repercusiones que el ensayo nuclear podía tener para India. El grupo de los científicos indios, en cambio, pensaba que los acuerdos de suministro de agua pesada y uranio suscritos con Estados Unidos y Canadá no se verían afectados. Otros argumentos a favor del ensayo fueron que la detonación en sí no sería costosa y que no implicaría distraer recursos destinados a la esfera civil. Desde luego que otra consideración fue la idea de que “la bomba” fortalecería la estatura regional e internacional de India como gran potencia.

La explosión se produjo la mañana del 18 de mayo de 1974, a las 08:05 hrs. El lugar elegido fue el pueblo desértico de Pojran, en el estado occidental indio de Rajastán. Fue un ensayo nuclear subterráneo, a 107 metros bajo tierra. De inmediato se bifurcaron las reacciones dentro y fuera de India ante tal

acontecimiento. En el interior del país, en general, hubo reacciones de aprobación y de júbilo. Diversas personas entrevistadas aplaudían el esfuerzo de los científicos involucrados en el proyecto y agradecían que India fuera colocada en el “mapa nuclear del mundo”. Otros más decían que India había alcanzado la estatura de Estados Unidos, la República Popular China y la URSS con la bomba atómica. Lo que es más: el índice de aprobación al gobierno de Indira Gandhi se incrementó sustancialmente tras el ensayo nuclear. Sin embargo, hacia septiembre, los problemas que enfrentaba la sociedad india superaron con mucho la euforia inicial, cayendo el consenso hacia Indira Gandhi al nivel más bajo desde que había llegado al poder (Perkovich, *Op. cit.*, pp.179 -180).

Más importante es insistir en el hecho de que una vez que le demostró al mundo que podía fabricar armas nucleares, India carecía de una estrategia de seguridad nacional definida en términos militares en la que tendrían que estar incluidos los pertrechos atómicos. La pregunta obligada, tras los sucesos del 18 de mayo de 1974 era: ¿qué hacer a partir de ese momento? Nueva Delhi no tenía claridad al respecto, por lo que no volvió a ensayar artefactos nucleares en los siguientes 24 años.

A nivel externo, las consecuencias fueron severas para el país asiático. Para empezar, India puso en entredicho los esquemas de cooperación para el desarrollo en programas nucleares con fines pacíficos. Canadá trató por dos años de convencer a Nueva Delhi para que al menos se dieran algunos pasos a favor de la adopción de un régimen de no-proliferación. Como India no dio señales de interés, Ottawa puso fin a su programa de cooperación con India en 1976. Estados Unidos trató de llevar a India en la misma dirección planteada por Canadá, pero tampoco tuvo éxito (Jones, *Op. cit.*, p.113). Sin embargo, otro objetivo más importante,

evitar que India continuara realizando ensayos nucleares tras el de 1974, fue logrado, primero, por la fuerte presión que Washington realizó sobre Ottawa y que derivó, como ya se explicaba, en que Canadá pusiera fin a la cooperación nuclear que mantenía con India; y, segundo, lograr que el nuevo gobierno de Morarji Desai se comprometiera, tras los comicios de 1977, a no realizar un segundo ensayo nuclear (Garrido Rebolledo, otoño de 2012).

Como resultado, India experimentó severos tropiezos en el desarrollo de su proyecto nuclear, ya que sin la colaboración canadiense hubo de depender de la capacidad de innovación de sus propios científicos, puesto que otros países no estaban dispuestos a apoyar a una nación que había hecho un “mal uso” de las tecnologías nucleares. En los '60, India había tomado la decisión de estandarizar la construcción de un gran número de reactores basados en el modelo del reactor canadiense CANDU, pero luego de 1974, sin la cooperación de Ottawa, ello sería más caro y difícil. Hacia 1995, Nueva Delhi únicamente había podido poner en funcionamiento seis reactores del tipo CANDU (Jones, *Ibid*). Esto revela inconsistencias en el programa nuclear de India, el cual se suspendió durante el gobierno de Morarji Desai, se intentó reactivar cuando Indira Gandhi regresó al poder -aunque por razones inexplicables, no lo echó a andar- y más tarde, su hijo, Rajiv Gandhi, ya instalado como Primer Ministro, reinstaló el programa nuclear y se propuso desarrollar una bomba termonuclear (Garrido Rebolledo, *Ibid.*).

Aun así, en los '70 India empezó a desarrollar su programa aeroespacial y de misiles, siendo el primero de singular valor para el segundo (The International Institute for Strategic Studies, 1996, p.152). Gracias al programa aeroespacial, India ha logrado crear sistemas de lanzamiento que se han venido incorporando a sus misiles. Asimismo, en

1994 India logró el desarrollo de capacidades para lanzar bombas atómicas desde aviones de combate y, en 2015, el primer submarino de manufactura india, el *Arihant*, realizó exitosamente pruebas para lanzar misiles nucleares. De esta manera, India ha logrado consolidar los sistemas vectores requeridos para dar sustento y proyección a su programa nuclear con fines bélicos.

### 5.1 Los programas de misiles de India

Dado que los dos países contra quienes está dirigido el programa de misiles de India son Pakistán y la República Popular China, es comprensible que existan dos programas para producir cohetes de corto alcance (contra objetivos paquistaníes) y de mediano alcance (contra objetivos chinos). El programa de misiles de corto alcance, o *Prithvi*, fue desarrollado en la segunda mitad de la década de los '80 y el primero en la serie fue probado en 1989. Se trata de un proyectil que utiliza combustible líquido y que está diseñado para ser disparado desde un portador en movimiento. Hay dos versiones del proyectil. El *Prithvi I* es la versión para el ejército y se calcula que tiene un alcance de hasta 150 kilómetros con una cabeza nuclear de 1.000 kilogramos. La otra versión es la que ha sido diseñada para la fuerza aérea y está pensada para portar una cabeza nuclear de 500 kilogramos con un alcance de 250 kilómetros, el cual podría destruir las zonas urbanas de Pakistán, sobre todo en el norte (Jones, *Op. cit.*, p.114).

El *Agni* es un proyectil de mediano alcance. Y se trata de un cohete híbrido en buena medida experimental. Combina combustible sólido en la primera etapa, con combustible líquido (como el del *Prithvi*) en la segunda etapa. El *Agni* fue probado en 1994 y tiene un alcance de aproximadamente 1.500 kilómetros. Luego de algunas modificaciones,

se ha logrado que tenga un rango de hasta 2.500 kilómetros, siendo capaz de portar una carga de 1.000 kilogramos. Está emplazado en el este de India y, por lo tanto, puede alcanzar objetivos más allá del Tibet, en el suroccidente de la República Popular China. Se presume que el mismo proyectil, con una carga de 500 kilogramos, podría llegar al Lejano Oriente y alcanzar las partes más urbanizadas del territorio chino (Ibid).

### 5.2 India y la doctrina de la autosuficiencia tecnológica

Buena parte de los sistemas de armamento desarrollados por India reposa en la innovación tecnológica propia, ello debido a las condiciones en que Nueva Delhi ha debido operar su complejo militar-industrial luego del ensayo nuclear que efectuó en 1974. Así, el gobierno indio ha reiterado, en infinidad de ocasiones, que el país pretende desarrollar capacidades militares, rivalizando con las de potencias como Gran Bretaña, Francia, Rusia, Estados Unidos, Alemania y Japón, pero generadas internamente. Este pronunciamiento es significativo, no solo por los costos materiales y humanos que ponerlo en práctica entraña, sino también porque plantea numerosas limitaciones.

Para empezar, conviene recordar que India, desde su independencia hasta principios de la década de los '90, favoreció el proceso de sustitución de importaciones, la planificación central y el control, por parte del Estado, de todas las actividades comerciales y financieras. En este marco es que hay que entender entonces los programas de investigación y desarrollo con fines militares por parte de Nueva Delhi. De entrada, los expertos consideran que los programas militares iniciales tuvieron éxito ya que lograron satisfacer metas inmediatas. Sin embargo, se considera que estos no han logrado anticipar

las innovaciones tecnológicas que les permitirían pasar de la sustitución de importaciones (de nuevo, obligada por las circunstancias ya descritas de 1974) a la innovación propia (Thomas, 1997, p.112).

Todo parece indicar que existe una serie de consideraciones ideológicas que también influyen en la concepción de un complejo militar-industrial propio. Es sabido, por ejemplo, que el programa nuclear de India es apoyado por la población, y que el gobierno indio ha evocado el orgullo nacional al destacar, en el discurso político, el hecho de que Nueva Delhi forma parte del selecto y temido “club nuclear.” Empero, en términos estrictamente estratégicos es importante garantizar la efectividad de los sistemas de armamento, con el fin de lograr que las fuerzas armadas estén equipadas con los pertrechos que les den márgenes de maniobra en combate. Y es aquí donde las opiniones se polarizan, dado que algunos expertos en el ramo asumen como imposible que la industria de la defensa pueda operar con bases propias sin retrasos, elevación en los costos de producción y una importación sustancial de componentes extranjeros (Manchanda, 1994).

La opción sería entonces la producción con licencia de manufacturas en el exterior -que es la manera en que se producen los sistemas de armamento en India-, si bien se considera que tampoco por esta vía sería plausible “auto-generar” la tecnología requerida (Thomas, 1997, p.114). Así las cosas, se piensa que la capacidad de India para crear su propia tecnología con fines bélicos es posible pero solo al nivel de producción de rifles de asalto, pistolas y artillería ligera, además de armas nucleares de primera generación y misiles balísticos de corto alcance. Aparentemente India ha pretendido repetir la experiencia de la Unión Soviética, que con su modelo de planificación fue capaz de desarrollar sistemas de armamento tanto o más competitivos que los de Estados Unidos durante la Guerra Fría.

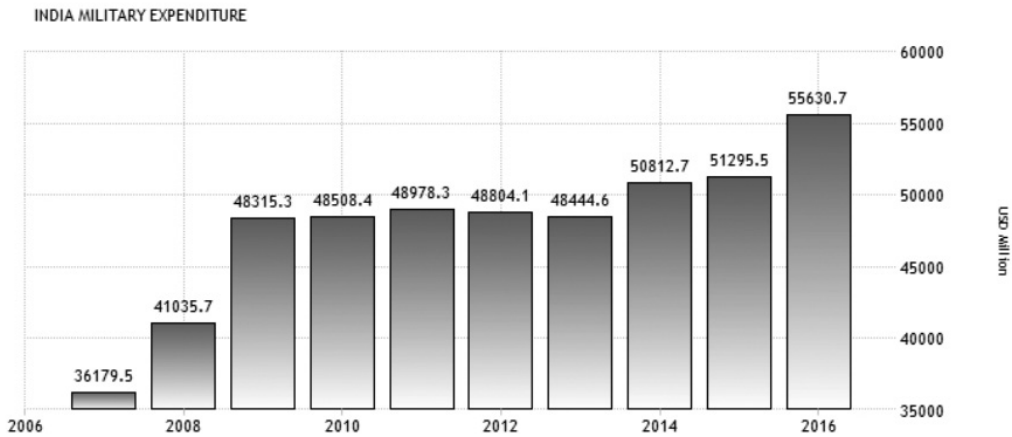
Sin embargo, como ahora es de sobra conocido, esa competitividad Moscú la logró en parte, por el castigo que se dio al sector de los bienes de consumo civiles. No es claro que India pueda operar en condiciones similares a la URSS, toda vez que sus problemas educativos, demográficos, de salud e infraestructura limitan considerablemente el espectro productivo. Es verdad que India posee una base muy amplia de ingenieros y científicos, pero más allá de la cantidad hace falta la calidad, el capital humano capaz de crear e innovar en un sector tan competido como el militar. Por ende, deberá desarrollar una base tecnológica y de capital humano muy competitiva para no solo lograr la tan ansiada autosuficiencia, sino también para aspirar a ser un jugador clave en el comercio internacional de armamento y no precisamente como cliente (Thomas, *Op. cit.*, pp.128-129).

### 5.3 El presupuesto para la defensa de India

Con la excepción de la República Popular China, India posee la industria militar más grande, más vieja y más diversa en el mundo en desarrollo (Arnett, *Op. cit.*, p.253). Ello requiere un presupuesto para la defensa en aumento. Para muestra basta un botón: tan solo en 1960, India destinaba a la investigación y el desarrollo en el sector militar el 1 por ciento del presupuesto para la defensa. Esa cifra creció al 2 por ciento en 1983/84, al 4,6 por ciento en 1987/88, y desde entonces ha fluctuado entre 4,2 y 4,5 por ciento (Thomas, *Op. cit.*, p.112). En la década pasada (2006 a 2016), el presupuesto de defensa no ha parado de crecer (véase el Cuadro 2) llegando a la cifra más alta en la historia del país, de 55,630.7 millones de dólares de Estados Unidos.



Cuadro 2. Presupuesto militar de India (2006-2016).



Fuente: SIPRI (2016), *SIPRI Yearbook 2016. World Armaments and Disarmament*, Oxford University Press, Stockholm International Peace Research Institute.

Cabe destacar que, tras algunos años de suspensión de su comercio en armas con Rusia (luego del desmantelamiento de la URSS), India ha reasumido los contactos con ese país, si bien los costos de las refacciones y los servicios rusos han alentado el abastecimiento interno (The International Institute of Strategic Studies, 1997, p.148). Con todo, tres cuartas partes de las armas que adquiere India del mundo desde el 2003 a la fecha, proceden de Rusia. Los productos militares que adquiere incluyen buques, vehículos blindados y misiles. El incremento efectuado en 2016 estuvo destinado a modernizar las fuerzas armadas del país, y representó el 13,88 por ciento del gasto total del gobierno de India (Soriano, 2015).

Una tendencia que se observa en el gasto militar de India, es el desarrollo de programas muy costosos que luego son abandonados por problemas técnicos. Sin embargo, los expertos consideran que poco a poco Nueva Delhi está aprendiendo de sus fracasos anteriores, lo cual puede traducirse en

cautela a la hora de tomar decisiones respecto de las esferas a las que deberían canalizarse los recursos. Como ya se indicaba en el apartado anterior, la prioridad de India es mejorar la base tecnológica-militar. Una de las principales motivaciones para el financiamiento del sector es el crecimiento del presupuesto de defensa de la República Popular China, el segundo a nivel mundial, y frente al que el presupuesto de India, pese a los incrementos señalados, es considerablemente menor.

La entidad que en India está a cargo de la investigación y el desarrollo es la Organización para el Desarrollo y la Investigación de la Defensa (ODID), que consta de 47 laboratorios y establecimientos. La ODID emplea 25 mil personas, incluyendo a 600 científicos e ingenieros y a 10 mil técnicos, y apoya la investigación en diversas universidades (Arnett, *Op. cit.*, p.255).

#### 5.4 India y la no-prolifерación de armas nucleares

Un hecho que llama poderosamente la atención respecto de India es el trato que ha recibido de parte de la comunidad internacional, pese a que no ha firmado ni el Tratado de No-Proliferación ni el que prohíbe la realización de todo tipo de ensayos nucleares en el mundo (Cirincione y Hippel, p.28). A diferencia de Irak y Corea del Norte, países a los que el gobierno estadounidense calificó -y lo sigue haciendo en el caso de Pyongyang- como *Estados bribones (o rogue states)* y contra quienes ha ejercido presiones considerables (incluyendo el uso de la fuerza: en marzo de 2003 en territorio iraquí), India ha merecido pronunciamientos menores de parte de Washington. En esos pronunciamientos se deploran los ensayos nucleares efectuados en mayo de 1998, si bien la mayor parte de la comunidad internacional guardó silencio. Francia ni siquiera objetó las explosiones indias.

Parte de la explicación a las reacciones de Occidente respecto de la belicosidad de India (y Pakistán) tiene que ver con el hecho de que Nueva Delhi ha sido muy cuidadosa en los pronunciamientos que ha hecho, desde 1974, con motivo de su programa nuclear. Para empezar, en esa ocasión se dijo que el ensayo nuclear en cuestión era con “fines pacíficos”, explicación que no satisfizo a Pakistán pero que políticamente fue astuta. Más importante, sin embargo, es que India no ha desarrollado acciones encaminadas a la proliferación horizontal de sus sistemas de armamento; es decir que, a diferencia de lo que se observa de parte de otros países que poseen armas nucleares, Nueva Delhi no ha contribuido a la adquisición de capacidades nucleares

en países que no las poseen (Jones, *Op. cit.*, p.113). Nueva Delhi se ha reunido con sus contrapartes en Washington y otros países, a quienes ha asegurado que no se involucraría en transacciones nucleares a naciones problemáticas, especialmente las del Medio Oriente. Las evidencias señalan que efectivamente India ha cumplido su palabra, lo cual hace innecesario que Washington inicie ataques aéreos contra posiciones indias en Kashemira, el Sikim, Ladaj u otros lugares. Asimismo, en 1998 India anunció al mundo que su doctrina nuclear se basaría en el *no primer uso* de armas nucleares.

Hay también una consideración estratégica por parte de Washington, que inhibe el potencial de sanciones contra India. Nueva Delhi no solo no está transfiriendo tecnologías atómicas a otros países, sino que tampoco está atentando contra los intereses de países “amigos” de EE.UU. En el caso de Irak y de Corea del Norte es claro que el nivel de afectación a Kuwait y Corea del Sur, respectivamente, han dado lugar a respuestas contundentes de parte de la Unión Americana. En el pasado, Pakistán cumplió las veces de aliado de EE.UU., pero nunca ha sido un país con el que Washington tenga relaciones estrechas y ello solo cambió tras los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, cuando, con motivo del inicio de las hostilidades contra Afganistán, Washington hubo de cerrar filas con Islamabad<sup>19</sup>. Con todo, Pakistán nunca ha sido confiable a los ojos de la Unión Americana, debido a la estrecha relación política que este país mantiene con la República Popular China. Como se explicaba al principio del presente trabajo, el Sur de Asia parece más el campo de batalla en que Rusia y la República

<sup>19</sup>- Tampoco hay que perder de vista que, pese a las objeciones de EE.UU., Islamabad desarrolló, a manera de represalia contra India, capacidades nucleares y que ello implicó que Washington aplicara sanciones contra esta nación.

Popular China dirimen sus diferencias tomando ventaja del conflicto indo-paquistaní, lo cual no deja más espacio a otras potencias. De ahí que EE.UU. buscara insertarse en la geopolítica regional a través del programa de cooperación nuclear con India de 2008, como se verá más adelante.

Cuadro 3. Plantas CANDU en el mundo.

País	En operación	Capacidad neta (MWe)
Argentina	1	600
Canadá	19	13 513
RP China	2	1 280
India (CANDU)	2	277
India (clones del CANDU)	16	3 480
Corea del Sur	4	2 579
Pakistán	1	125
Rumania	2	1 305
<b>Total</b>	<b>47</b>	

Fuente: Jeremy Whitlock, The Canadian Nuclear FAQ, Updated 2000-03-16, <http://www.ncf.carleton.ca/~cz725/cnf.htm>

El poder nuclear de India, visto desde EE.UU., puede ser una forma de disuasión contra Beijing, país con el que Washington mantiene tensas relaciones. Asimismo, no debe perderse de vista el potencial demográfico y bélico de India. A diferencia de Corea del Norte, que tiene fuerzas armadas respetables pero demográficamente limitadas, India cuenta con una verdadera avalancha humana, compuesta por más de 1.326.752 millones de habitantes, y uno de los ejércitos numéricamente más grandes del planeta (con un millón 408 mil soldados), lo cual haría que un conflicto armado entre Washington y Nueva Delhi tuviera un costo material y humano considerable para ambas partes. Y es claro que EE.UU. no ha contemplado siquiera la posibilidad de embarcarse en una contienda armada contra

India, ya que incluso el conflicto en Kashemira se asume como una crisis local, no una que atenta contra la seguridad internacional. Por su parte, India no parece interesada en desarrollar un conflicto armado con Estados Unidos.

## 6. EL REACTOR CANDU Y LA RESPONSABILIDAD CANADIENSE

La tecnología nuclear desarrollada por Canadá es *sui generis* y ello obedece a las particulares circunstancias en que fue articulada. Ocurre que, en el transcurso de la Segunda Guerra Mundial, Canadá, al lado de Gran Bretaña y Estados Unidos,

participó en un proyecto encaminado a crear la bomba atómica. Sin embargo, debido a las ventajas estratégicas que le reportaba a Estados Unidos la posesión del secreto atómico, en la medida en que el Proyecto Manhattan se profundizó, Canadá y Gran Bretaña fueron dejados a su suerte, optando estos países por la creación de una tecnología nuclear relativamente independiente (Keating y Pratt, 1988, p.68).

Debido a los riesgos que implicaba para Gran Bretaña el conflicto armado, el proyecto nuclear anglo-canadiense fue emplazado en Canadá y, a diferencia del Proyecto Manhattan, se centró en la tecnología de una reacción en cadena de agua pesada para la producción de plutonio. Como resultado de este proyecto nació el reactor experimental a escala de agua pesada ZEEP, en 1945, al finalizar la guerra, seguido de un reactor de investigación a gran escala NRX, en 1947. En su tiempo, el reactor NRX fue el más poderoso del mundo y continuó atendiendo las necesidades de los científicos y los ingenieros por otras cuatro décadas más (Whitlock, 2000, pp.7-8).

Al culminar los proyectos que originaron los reactores ZEEP y NRX, Canadá perfeccionó su especialización en la tecnología de agua pesada y diseñó un reactor mucho más poderoso y sofisticado, en 1957, denominado NRU. El objetivo era la generación de electricidad con energía nuclear y el agua pesada era esencial para ese fin. En ese tiempo fue creada la *Atomic Energy of Canada Ltd.* (AECL) que se encargó de administrar los laboratorios de Chalk River en Ontario y trabajó en conjunto con la empresa denominada en ese tiempo *Ontario Hydro* (ahora *Ontario Power Generation Inc.*) y *General Electric* para crear un reactor nuclear canadiense. Estos son sucesos muy singulares y diferentes de los intereses estadounidenses, que llevaron al uso civil de la energía nuclear solo después del éxito de

su programa nuclear naval con aplicaciones bélicas. El reactor CANDU, en cambio, fue un reactor comercial desde el principio y, si bien países como Gran Bretaña y Francia estudiaron el concepto del agua pesada, optaron por diseños distintos (*Ibid*).

Todos los reactores CANDU se basan en el mismo diseño, aunque es posible encontrar variaciones en la mayor parte de las unidades. Todas las unidades vendidas en el exterior, con la excepción de las primeras entregadas a India y Pakistán, se basan en el diseño "CANDU 6", con un rango de desempeño de 700 Mwe. El otro diseño elaborado por la AECL es el "CANDU 9", con un rango de 900 Mwe. Asimismo, hay varios proyectos de reactores CANDU que están siendo desarrollados por la AECL (Whitlock, *Op. cit.*, p.11).

Los reactores nucleares suelen tener accidentes, y Canadá no es la excepción. En diciembre de 1952, los laboratorios de Chalk River fueron escenario de un accidente en el reactor NRX, que se produjo por un sobrecalentamiento y la destrucción de ciertos recipientes de combustible debido a que se averió el enfriador. El accidente en sí fue significativo, dado que fue de los primeros en su tipo, y también porque permitió que se desarrollaran nuevos sistemas de seguridad tanto dentro como fuera de Canadá. El accidente fue resultado de errores en la operación durante un experimento y, si bien nadie murió en el percance, fue necesario efectuar una operación masiva de limpieza, en tanto el corazón del reactor quedó inservible.

Los especialistas dicen que muchas de las medidas de seguridad desarrolladas tras el accidente de 1952 fueron ignoradas por las autoridades soviéticas en la operación de sus reactores nucleares. De hecho, existen paralelismos entre el modelo CANDU y el del reactor de Chernobyl (Chan *et al*: 1988, p.30), y hay quienes sugieren que una catástrofe similar a la

acontecida en Ucrania en los '80 podría producirse en territorio canadiense o en cualesquiera de los países en los que existen reactores CANDU.

Los ensayos nucleares de India (tanto el de 1974 como los efectuados en mayo de 1998) tienen claramente vínculos con la tecnología nuclear proporcionada por Canadá. Esos vínculos son al menos dos, a saber:

- 1) Buena parte del plutonio empleado se generó en el reactor CIRUS proporcionado por Canadá y EE.UU., como se explicó anteriormente; y
- 2) Buena parte del tritio usado en el desarrollo e implantación de los artefactos termonucleares de India fue extraído como subproducto de los reactores de agua pesada bajo presión de la tecnología del CANDU.

También es razonable suponer que India usó los clones del reactor CANDU que edificó (que son copias del reactor CANDU que originalmente le suministró Canadá pero que, a diferencia de este, no son supervisados por el OIEA) para generar plutonio que es empleado en sus sistemas de armas nucleares (Whitlock, *Op. cit.*, p.36).

Sin negar que India actuó conforme al interés de desarrollar armas nucleares ante su singular situación geopolítica, Canadá es acusado de descuido en la transferencia de tecnología nuclear a otros países del mundo, ya que, como puede observarse en el Cuadro 3, el país norteamericano suministra reactores CANDU a países que en distintos momentos de su historia han manifestado el interés por desarrollar armas nucleares. La excepción sería Rumania, que desde los tiempos de la era soviética propuso la creación de un corredor libre de armas nucleares en la región. En contraste, Argentina (desde los tiempos de Perón), Corea del Sur (sobre todo en la Guerra Fría), Pakistán y la República

Popular China han buscado la posesión del secreto atómico por razones diversas, y en el caso de Islamabad y Beijing ya lo poseen. Por tanto, los *lobbyistas* anti-nucleares culpan a Canadá de haber antepuesto el interés comercial a las consecuencias políticas de estas transacciones.

Cuando India hizo su primer ensayo nuclear, en 1974, el programa de cooperación nuclear de Canadá con el país asiático llegó a su fin. Dado que Pakistán se negó a renunciar al desarrollo de un programa de armas nucleares, Ottawa interrumpió la cooperación con ambos Estados en 1976 y estableció una serie de controles y salvaguardas en términos de la transferencia de tecnología nuclear.

Sin embargo, el interés de Canadá por vender su tecnología nuclear es claro. La industria nuclear canadiense cuenta con un fuerte respaldo federal, a pesar de la ola de escándalos, que van desde los malos manejos financieros en casa hasta el soborno de autoridades en el exterior. La industria recibe 100 millones de dólares al año en subsidios y el acuerdo para vender dos reactores CANDU a la República Popular China involucró un financiamiento federal de mil 500 millones de dólares. Actualmente Canadá tiene 30 reactores en construcción para satisfacer a diversos mercados en el exterior, por lo que es poco probable que Ottawa abandone las exportaciones de tecnología nuclear (*Maclean's*, 1998, pp.41-42).

## 7. EL PROGRAMA DE COOPERACIÓN NUCLEAR ENTRE INDIA Y ESTADOS UNIDOS

Para Estados Unidos, tener incidencia en la geopolítica regional del Sur de Asia es una prioridad por varias razones. La primera es la lucha contra el terrorismo en varios frentes, no solo la que encabeza en Afganistán contra *Al-Qaeda* y los talibán, sino también de cara a la posibilidad de que los arsenales nucleares que poseen los paquistaníes o los indios pudieran caer en manos no deseadas. Esta posibilidad parece más plausible en el caso de Pakistán, un país con inestabilidad política endémica, donde buena parte de sus gobernantes ha llegado al poder a través de golpes de Estado. Si bien India es la *democracia más grande del mundo*, la violencia étnica se ha manifestado en acciones terroristas en esa nación, que, entre otras consecuencias, llevaron a la muerte de la Primera Ministra Indira Gandhi y de su hijo Rajiv, cuando este desarrollaba una campaña política para regresar al poder.

La segunda y no menos importante preocupación de Estados Unidos, es el vertiginoso crecimiento económico y el fortalecimiento militar de la República Popular China, aliado de Pakistán y que constituye un rival estratégico de Washington. A los ojos de la Unión Americana, India puede ser un contrapeso a Beijing, por lo que fortalecer los lazos con Nueva Delhi es más que prudente. Lo mismo aplica respecto de Rusia, gran aliado de India, de quien el país surasiático adquiere el grueso de los sistemas de armamento que importa. Al estrechar la cooperación y el comercio nuclear con India, Estados Unidos lograría ganar espacios respecto de Rusia en la región.

Otra razón para buscar un acercamiento con India fue por las derivaciones de la red clandestina de tráfico de tecnologías nucleares desarrollada por el científico pakistaní A. Q. Khan, quien, en 1975, estando en Países Bajos, robó información sensible referente a la fabricación de una bomba atómica que, en esa coyuntura, él asumía como necesaria para que Pakistán pudiera contrarrestar el secreto nuclear recientemente adquirido por India. Si bien en sus orígenes las acciones de Khan contenían cierto idealismo, a la postre este individuo crearía una red de tráfico ilegal de materiales nucleares en beneficio de Corea del Norte, Libia e Irán, que ayudaron a estas naciones a iniciar sus programas nucleares, presumiblemente, con fines bélicos. Apparentemente también en sus orígenes, esta iniciativa contó con el visto bueno de Estados Unidos, Arabia Saudita, Libia y la República Popular China, con el objetivo de contrarrestar la influencia de la URSS en la región y mermar su alianza con India. Claro que, tras los sucesos del 11 de septiembre de 2001, Estados Unidos decidió combatir esa red, ante el temor de que materiales nucleares llegaran a manos de actores no deseados, como terroristas. Fue así que Washington juzgó conveniente cerrar filas con India a partir del acuerdo de cooperación nuclear, para ayudar a los estadounidenses a combatir el mercado negro de materiales nucleares en la región (Levy y Scott-Clark, 2007).

Considerando que difícilmente India se adherirá al TNP, dado que su argumento históricamente ha sido que el planteamiento de este tratado ha sido injusto para países que desarrollaron capacidades nucleares posterior a su existencia, Estados Unidos busca asegurar un control sobre el desarrollo del programa nuclear de India. Para Nueva Delhi, la cooperación nuclear con Washington le permite acceder a tecnologías más sofisticadas y a estrechar los lazos con otra nación que podría contrarrestar la influencia de la República Popular China en la región.

El acuerdo de cooperación nuclear incluye esferas de cooperación, como investigación y desarrollo nuclear avanzado (I&D), amplia coordinación en el desarrollo de actividades nucleares civiles, que contemplan reactores y hasta el ciclo del combustible nuclear. Asimismo, plantea el desarrollo de un comercio nuclear entre las dos naciones y el aprovisionamiento de combustible nuclear en beneficio de India, amén de la colaboración para la fusión nuclear controlada y la posibilidad de que Nueva Delhi participe en diversos proyectos multilaterales en esferas de interés común en materia nuclear (Garrido Rebolledo, *Ibid.*).

Uno de los principales problemas con este acuerdo es que, además de reconocer a India como potencia nuclear *de facto*, hace difícil justificar la no proliferación nuclear en la región, asestando un duro golpe al régimen de no-proliferación que postula el TNP. Otros países podrían seguir el ejemplo de India; esto es, desarrollar programas nucleares con fines bélicos y, posteriormente, negociar acuerdos de cooperación similares al existente entre India y EE.UU., el cual, como se ve, no frena, sino que, por el contrario, amplía y perfecciona el programa nuclear de India a cambio, claro está, de una supervisión y escrutinio rigurosos del programa nuclear indio. No sobra decir que este acuerdo crea un pésimo precedente y resulta incluso incongruente con los reclamos que el gobierno estadounidense realiza continuamente a Corea del Norte, país que, por cierto, abandonó el TNP en 2003 y cuenta con un programa nuclear con fines bélicos. Asimismo, el acuerdo de cooperación nuclear entre India y EE.UU. echa por tierra la propuesta de crear una zona libre de armas nucleares en el Sur de Asia.

## CONSIDERACIONES FINALES

El tema relativo al “equilibrio estratégico” o “equilibrio del terror” en el Sur de Asia, es de la mayor importancia. Dado que tanto India como Pakistán poseen un pequeño número de armas nucleares –cada uno de estos países cuenta con alrededor de un centenar de ojivas nucleares en su poder– con sistemas muy rudimentarios de lanzamiento y despliegue (*delivery systems*), el “equilibrio del terror” en la región es frágil. Los optimistas acotan que el temor mutuo al uso de armas nucleares contribuirá a disuadir a ambos países de emplearlas. Empero, el “equilibrio del terror” no se acerca, ni siquiera de manera remota, a la capacidad de disuasión que tuvieron EE.UU. y la URSS durante la Guerra Fría. A diferencia de la tristemente célebre *destrucción mutua asegurada* (*mutual assured destruction* o MAD), ni India ni Pakistán cuentan con la capacidad de respuesta de “segundo golpe” (*second strike*), ni tampoco con la seguridad, con mínimo margen de error, de que podrán ser destruidos los principales objetivos de ataque del adversario. Más grave es saber que ni India ni Pakistán tienen experiencia en la disuasión mutua y que sus arsenales nucleares no producen el tipo de “crisis de estabilidad” que prevaleció entre EE.UU. y la URSS en el marco de la confrontación Este-Oeste.

En términos político-logísticos, tanto Washington como Moscú tenían (y tienen) media hora para responder a una crisis nuclear, mientras que en el caso de Nueva Delhi e Islamabad solo hay unos cuantos minutos entre los dos países, antes de que sus proyectiles alcancen los objetivos del adversario. Sin la infraestructura de monitoreo, radares ni el comando y el control adecuados, podría iniciarse una guerra nuclear entre los dos países por accidente, errores de cálculo e, inclusive, hasta por un lanzamiento no autorizado (Weixing Hu, *Op. cit.*, pp. 66-67). Este argumento tiene que

ser ponderado por la República Popular China, un país con mayor experiencia y capacidad de control de sus arsenales nucleares respecto de India. De poco serviría que Beijing fuera cuidadoso y precavido si India no lo es, de lo que se desprende que el territorio chino también podría verse arrastrado a una confrontación nuclear contra toda lógica.

Las bombas nucleares pueden ser fabricadas con uranio o plutonio enriquecidos, productos derivados del CANDU, reactor que mantiene su capacidad por 20 mil años. Además, Canadá ha ayudado a sus clientes del CANDU a utilizar el tritio generado por los reactores, sustancia crucial para desarrollar armas termonucleares que India afirma tener en el momento actual. Nueva Delhi, además, ha copiado la tecnología del CANDU y ha construido 16 reactores más y tiene otros más en proceso de desarrollo.

Por cuanto hace a Pakistán, si bien se considera que el plutonio desechado por el KANUPP no ha sido usado en la realización de los ensayos del mes de mayo de 1998, el encargado del programa nuclear pakistaní agradeció en 1995, a Canadá y la República Popular China, por haber creado un programa nuclear (es sabido que Beijing también ha transferido tecnología nuclear a Islamabad).

Por último, Canadá parece privilegiar los intereses comerciales sobre los de seguridad internacional respecto de la no proliferación, al vender reactores CANDU a diversas naciones del mundo, pese a los

escándalos en que se ha visto envuelta la AECL<sup>20</sup>.

La posibilidad de que la experiencia de India se repita en otros países que poseen y adquieren reactores CANDU no debería ser minimizada. Dado que los países que han buscado la adquisición del secreto atómico con métodos confrontativos, como Irak y Corea del Norte, han sido severamente castigados, se podría actuar a partir de una táctica negociadora similar a la empleada por India, enfatizando los “usos pacíficos” de la tecnología nuclear para que, una vez en sus manos, esta les permita avanzar en su empleo con fines bélicos.

Por tanto, el gobierno canadiense, que ha comprometido tantos intereses económicos al desarrollo de los reactores CANDU, debería ser más sensible en torno a los riesgos políticos y estratégicos que entraña la tecnología de referencia. Porque por más que se insista en India como en un “caso aislado”, la proliferación nuclear con fines bélicos no es sino una secuela predecible que bien podría ser imitada por otros países en diversas regiones del mundo.

---

**20.-** Recientemente Loretta Chan, quien trabajara para *Nuclear Project Managers*, uno de los brazos de la AECL para garantizar el abastecimiento de sus productos a los mercados de los clientes, presuntamente recibió millones de dólares con el objetivo de autorizar la venta de componentes nucleares clave para dos plantas nucleares CANDU que están siendo construidas en la República Popular China (Oziewicz, April 15, 2000, p.1).



## BIBLIOGRAFÍA

**ALBRIGHT, D.** (1998). The shots heard 'round the world'. *The Bulletin of the Atomic Scientists*, Vol. 54, (Nº 4), pp. 253-277.

**ALBRIGHT, D., BERKHOUT F. y WALKER W.** (1997). *Plutonium and Highly Enriched Uranium 1996. World Inventories, Capabilities and Policies*. Estocolmo, Suecia: Stockholm International Peace Research Institute/Oxford University Press.

**ARNETT, E.** (editor) (1997). *Military Capacity and the risk of war. China, India, Pakistan and Iran*. Estocolmo, Suecia: Stockholm International Peace Research Institute/Oxford University Press.

**CHAN, P: S. W. et al** (1988). Multidimensional Análisis of the Chernobyl Accident. *En Ottawa, AECL, AECL Technical Report, AECL-9604*.

**CHELLANEY, B.** (1999). India's Nuclear Planning. Force Structure, Doctrine and Arms Control Posture. *En Australian Journal of International Affairs, Vol. 53 (Nº 1)*, pp. 475-482.

**CIRINCIONE, J. y VON HIPPEL F.** (editores) (1996). *The last 15 minutes. Ballistic Missile Defense in Perspective*. Washington D. C., Estados Unidos: The Coalition to Reduce Nuclear Dangers.

**CORERA, G.** (2006). *Shopping for Bombs: Nuclear Proliferation, Global Insecurity, and the Rise and Fall of A. Q. Kahn Network*. Nueva York, Estados Unidos: Oxford University Press.

**CREASMAN, D.** (2012). *The Evolution of India's Nuclear Program: Implications for the United States*. Washington D. C., Estados Unidos: School of Advanced Military Studies.

**DW** (2015). EEUU e India avanzan hacia un acuerdo nuclear. Disponible en <http://www.dw.com/es/eeuu-e-india-avanzan-hacia-un-acuerdo-nuclear/a-18213887>

**EARTHSCAN** (1998). *The Reality of Aid. An Independent Review of Poverty Reduction and Development Assistance 1998/1999*. Londres, Reino Unido: Earthscan.

**GARRIDO REBOLLEDO, V.** (2012). El programa nuclear de India: mito y realidad, en *Política Exterior*, disponible en <http://www.politicaexterior.com/articulos/economia-exterior/el-programa-nuclear-de-india-mito-y-realidad/>

**HAGERTY, D.** (1999). South Asia's Big Bangs: Causes, Consequences and Prospects. *En Australian Journal of International Affairs, Vol. 53 (Nº 1)*, pp. 78-85.

**HAGERTY, D.** (1998). *The Consequences of Nuclear Proliferation. Lessons from South Asia*, Cambridge Massachusetts, Estados Unidos: The MIT Press.

**HANSON, M.** y **UNGERER C.** (1999). The Canberra Commission: Paths Followed, Paths Ahead. En *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 53 (Nº 1), pp. 41-56.

**IMAI, R.** (1998). IIPS Initiative Regarding the Nuclear Tests by India and Pakistan. En *Asia-Pacific Review*, Vol. 5 (Nº 3), pp. 211-217.

**MACLEAN'S** (1998). Is Canada to blame? Activists take new aim at nuclear reactor sales.

**JONES, R. et al** (1998). *Tracking Nuclear Proliferation. A Guide in maps and Charts, 1998*, Washington, D. C., Estados Unidos: Carnegie Endowment for International Peace.

**KEATING, T.** y **PRATT L.** (1988). *Canada, NATO and the Bomb*. Edmonton, Canadá: Hurtig Publishers Ltd.

**LA NACIÓN** (2006). "Acuerdo de cooperación nuclear entre Estados Unidos e India", disponible en [http://www.nacion.com/mundo/Acuerdo-cooperacion-nuclear-Unidos-India\\_o\\_815718700.html](http://www.nacion.com/mundo/Acuerdo-cooperacion-nuclear-Unidos-India_o_815718700.html)

**LEVY, A.** y **SCOTT-CLARK C.** (2007). *Deception: Pakistan, the United States, and the Secret Trade in Nuclear Weapons*. Nueva York, Estados Unidos: Walker & Company.

**MCCARTHY, S.** (2000). Bid to sell reactors to Turkey raises fears. En *The Globe and Mail*.

**MALIK, M.** (1999). Nuclear Proliferation in Asia: The China Factor. *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 53 (Nº 1), pp.99-114.

**MANCHANDA, R.** (1994). How indigenous are defence systems, *The Pioneer*.

**MARK, C. et al** (s/f). *Can Terrorists Build Nuclear Weapons?* Washington D. C., Estados Unidos: Nuclear Control Institute, <http://www.nci.org/makeab.htm>

**NAVAL POSTGRADUATE SCHOOL** (2014). *The Drivers of India's Nuclear Weapons Program*. Nueva Delhi, India: CreateSpace Independent Publishing Platform.

**OZIEWICZ, E.** (2000). Charges laid in CANDU kickback case. AECL comptroller accused of demanding kickbacks for China project. En *The Globe and Mail*.

**PERKOVICH, G.** (1999). *India's Nuclear Bomb. The Impact on Nuclear Proliferation*. Berkeley, Estados Unidos: University of California Press.

**PERRY, T.** (1997). Stemming Russia's Plutonium Tide: Cooperative Efforts to Convert Military Reactors. En *The Nonproliferation Review*.

**RETHINARAJ, G.** (1998). Breakthrough Brings India Closer to An H-Bomb Arsenal. En *Jane's Intelligence Review*.

**RIZVI, HASAN-ASKARI** (1999). Pakistan in 1998. The Polity under Pressure. En *Asian Survey*, Vol. XXXIX, Nº 1, pp. 45-54.

**ROSAS, M.** (1996). *México ante los procesos de regionalización económica en el mundo*. México: Instituto de Investigaciones Económicas.

**ROSE, L.** (1999). Nepal and Bhutan in 1998. Two Himalayan Kingdoms. En *Asian Survey*, Vol. XXXIX (Nº 1), pp. 66-77.

**SORIANO, G.** (2015). "India gastará este año 13.700 millones de euros en modernizar su defensa. En *Infodefensa*. Disponible en <http://www.infodefensa.com/mundo/2015/03/05/noticia-india-destinara-13700-millones-euros-modernizar-defensa.html>

**STACKHOUSE, J.** (1998). How the Nuclear Ban Bent for India. En *The Globe and Mail*.

**THE COLOMBO PLAN**, *About the Colombo Plan*, <http://www.colombo-plan.org/fcp.htm>

**THE INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES** (1997). *The Military Balance 1997/98*, Londres, Reino Unido: Oxford University Press.

**THE INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES** (1996). *The Military Balance 1996/97*, London, Oxford University Press.

**AID AGENCY PUSHES NUCLEAR SALES.** (1999). *The Toronto Star*.

**THOMAS, R.** (1997). Arms procurement in India: military self-reliance versus technological self-sufficiency. En Eric Arnett (editor), *Military Capacity and the risk of war. China, India, Pakistan, Iran*. Estocolmo, Suecia: Stockholm International Peace Research Institute/Oxford University Press.

**YASMEEN, S.** (1999). Pakistan's Nuclear Tests: Domestic Debate and International Determinants. En *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 53 (Nº 1), pp. 65-75.

**WEIXING HU, R.** (1999). India's Nuclear Bomb and Future Sino-Indian Relations. En *East Asia: An International Quarterly*, Vol. 17, pp. 117-132.

**WHITLOCK, JEREMY** (2016), *The Canadian Nuclear FAQ*, <http://www.ncf.carleton.ca/~cz725/cnf.htm>



**LA TECNOLOGÍA DE LA CADENA DE  
BLOQUES COMO HABILITADORA DEL  
DESARROLLO EMPRESARIAL:  
CASO DE ESTUDIO  
(BANKCOIN.global)**

*THE BLOCK CHAIN TECHNOLOGY AS AN ENABLER OF THE  
ENTERPRISE DEVELOPMENT: CASE STUDY  
(BANKCOIN.global)*

---

autores

**Mario Alejandro Arellano Morales <sup>1</sup>**

**Armando Peralta Díaz <sup>2</sup>**

## RESUMEN

El objetivo central de este artículo consiste en analizar el impacto que tiene la tecnología de la cadena de bloques que sirve de infraestructura a la creación de las monedas electrónicas, como catalizadores del desarrollo empresarial y socioeconómico. El tratamiento metodológico consistió en la revisión de la literatura relevante para conocer y profundizar en el “estado del arte” sobre el tema, además de la aplicación de una entrevista indirecta, semiestructurada y abierta como procedimiento heurístico para la elaboración y presentación del caso de estudio de una empresa pionera en el desarrollo de estas tecnologías en el contexto de la economía mexicana: BANKCOIN.global. Como una tecnología disruptiva la cadena de bloques tiene potencial para la creación de nuevos modelos de negocios que enfrentarán oportunidades y desafíos en un contexto inestable caracterizado por los factores que determinan el comportamiento y tendencias de la economía en el mapa local, regional y global.

**PALABRAS CLAVE:** tecnologías digitales, cadena de bloques, monedas electrónicas, desarrollo empresarial, desarrollo socioeconómico.

## ABSTRACT

The main objective of this paper consists of analyzing the impact that the block chain technology has, which serves as infrastructure to the creation of the e-currency, as catalysts of the socio-economic and enterprise development. The methodological approach consisted on a review of relevant literature to acknowledge and deepen the “state of the art” about the topic, in addition to the implementation of an indirect, semi-structured and open-ended interview, as an heuristic procedure for the elaboration and presentation of the case study of a pioneer company in the development of these technologies, in the context of the Mexican economy: BANKCOIN.global. As a disruptive technology, the block chain has the potential for the creation of new business models that will face opportunities and challenges in and unstable context, characterized by the factors that determine the behavior and tendencies of the economy in the local, regional and global map.

**KEYWORDS:** digital technologies, block chain, E-currencies, enterprise development, socio-economic development.

---

1.- Licenciatura, Maestría y Doctorado en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I. Filiación institucional: INFOTEC Centro de Investigación e Innovación en Tecnologías de la Información y Comunicación. Correo electrónico: arellanomma@gmail.com. Código ORCID: 000-0003-1805-1562.

2.- Doctor en Administración de Empresas por la Universidad de Negocios ISEC, INFOTEC Centro de Investigación e Innovación en Tecnologías de la Información y Comunicación, Director Adjunto de Competitividad. Correo electrónico: armandopdiaz@gmail.com. Código ORCID: 0000-0002-3664-1198.

Artículo recibido el 29 de septiembre y aceptado el 17 de noviembre 2017.

## 1. INTRODUCCIÓN

En la primera década del siglo XXI emergen dos acontecimientos que serán considerados como hitos de la historia económica reciente, debido a su importancia e impacto en la configuración del nuevo panorama económico mundial. Estos dos fenómenos son: i) la crisis económica y financiera de 2008-2009; y ii) la invención de la moneda electrónica, Bitcoin, basada en la creación de la tecnología conocida como cadena de bloques (*blockchain*, en inglés) la que se soporta en una infraestructura que respalda la criptomoneda con un sistema de igual a igual (*peer-to-peer*), que no requiere la intermediación de terceros para su operación.

La crisis económica y financiera mundial de 2008-2009 surgió como un fenómeno local en el mercado hipotecario de la economía de Estados Unidos, para extenderse posteriormente y llevar a la quiebra de grandes bancos de inversión (Lehman Brothers), que pone en “jaque” a Wall Street y al sistema de pagos internacional.

La intervención directa del gobierno norteamericano, a través del Banco de la Reserva Federal como prestamista de última instancia, así como la inyección de liquidez para restablecer el funcionamiento del sistema bancario dan cuenta de la magnitud de aquel fenómeno.

El impacto negativo de esta crisis en el crecimiento y los niveles de la producción, el ingreso, el empleo y la productividad ha propiciado una mayor desigualdad a escala global (UNCTAD, 2017). La debilidad y prolongación de la recuperación económica, aunadas a la incertidumbre en las previsiones del crecimiento ha suscitado un debate inacabado entre los economistas. La discusión tiene varias aristas, entre las que sobresalen la necesidad de

diseñar una nueva arquitectura del sistema financiero internacional, con un esquema regulatorio más sólido y transparente; así como la discusión sobre el potencial de las tecnologías digitales como “factor clave” para la recuperación del crecimiento de la economía, entre otros temas.

El contexto generado por la crisis y el avance de las innovaciones en las tecnologías digitales, han propiciado el surgimiento de pequeñas empresas (*startups*) lideradas por emprendedores que se están insertando en la cadena de valor de los negocios del sistema bancario. De acuerdo con un informe de McKinsey (2015) citado por el presidente del banco BBVA, Francisco González (2016), se estima que estas empresas podrían hacer perder a los bancos hasta el 60% de sus ingresos en financiación de consumo, el 35% en pagos o préstamos a pequeñas y medianas empresas, el 30% en gestión de activos y el 20% en hipotecas.

Además, las *startups* no solamente se están insertando en la cadena de valor del sistema de pagos tradicional también están aprovechando el potencial de las tecnologías disruptivas asociadas a las monedas electrónicas y la cadena de bloques para emprender nuevos negocios, tales como la creación de módulos que operan como “casas de cambio” para la compra-venta de monedas electrónicas y/o intercambio de monedas convencionales (dólar, euro, etc.); tarjetas de débito, cajeros automáticos y otros servicios en la nube de internet<sup>3</sup>.

El potencial sobre el impacto socioeconómico y en los modelos de negocio asociado a estas tecnologías digitales ofrece oportunidades y

---

3.- BANKCOIN.global, *White Paper*.

desafíos pero al mismo tiempo genera desconcierto, en la adopción y difusión masiva de estas tecnologías, debido a la volatilidad registrada en la moneda electrónica más popular (Bitcoin); las restricciones de escalabilidad y latencia en el registro de transacciones; así como a la certeza de funcionalidad del dinero electrónico con respecto a las propiedades inherentes del dinero fiduciario en el sistema de pagos.

Bajo este contexto, este artículo constituye un primer avance de un proyecto más amplio en el que una de las interrogantes que nos planteamos consiste en indagar sobre ¿cuáles son las principales oportunidades, riesgos y beneficios que ofrece la implementación y desarrollo de las tecnologías de la cadena de bloques y las monedas electrónicas en los ámbitos local, nacional, regional y global? En un primer acercamiento a nuestro fenómeno de estudio, el contenido de este artículo tiene como objetivo analizar las oportunidades y desafíos de la tecnología de la cadena de bloques que sirve de infraestructura a la creación de las monedas electrónicas, además de presentar un caso de estudio que focaliza los primeros pasos en la aplicación de tales conocimientos en una empresa pionera creada en el contexto de la economía mexicana: BANKCOIN.global.

El tratamiento metodológico de la investigación consistió en la revisión de la literatura relevante sobre el fenómeno de estudio para conocer el “estado del arte” desde un perspectiva teórica y conceptual, que facilitara la comprensión y explicación de los conceptos, categorías, principios y fundamentos que configuran el sistema y funcionamiento de la *blockchain* y las monedas digitales. Para el caso de estudio se aplicó una entrevista indirecta a Karina Avilés, presidenta de BANKCOIN.global, a través de un cuestionario semiestructurado y abierto, realizada en junio de 2017, para conocer las caracte-

rísticas, operación, visión, riesgos y oportunidades del modelo de negocio de la empresa.

Para estructurar las ideas contenidas en el artículo, además de esta introducción, en la segunda sección, realizamos una breve reseña sobre la evolución del paradigma digital en su trayectoria disruptiva, como antecedente inmediato al surgimiento de la tecnología de la cadena de bloques. En la tercera, se analizan los rasgos característicos y el potencial de la tecnología de la cadena de bloques que respalda la creación de las monedas electrónicas. Posteriormente, en la quinta sección presentamos el modelo de negocios y la visión estratégica del caso de estudio. Las implicaciones para las políticas públicas en materia de regulación se analizan en la quinta sección. Para finalizar, reflexionamos sobre las oportunidades, riesgos y beneficios potenciales inherentes a la implementación de estas tecnologías disruptivas y su impacto en el desarrollo empresarial y socioeconómico.

## 2. EVOLUCIÓN DEL PARADIGMA DIGITAL

Sin la menor duda, las tecnologías digitales han adquirido un carácter estratégico en todos los ámbitos de las sociedades modernas, debido a su connotación de transversalidad y al crecimiento exponencial de la información y los medios de comunicación digitales. La necesidad de captar, procesar, almacenar y transmitir información, para transformarla en conocimiento, son los rasgos distintivos de que asistimos a una etapa del desarrollo de la humanidad en la que el conocimiento, la información y la comunicación son factores fundamentales para la generación de riqueza y bienestar social (CEPAL, 2013; ITU, 2013; WEF, 2014). El nuevo entorno económico internacional se caracteriza por el extraordinario avance en la conste-



lación de innovaciones asociadas a las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC). En este cambio de época, el paradigma configurado por las TIC comanda la dirección y ritmo del desarrollo tecnológico en el mundo actual. La evolución del paradigma digital ha sido documentada a partir de la década de los setentas con la introducción del microprocesador. La conversión de información en *bits* hizo posible la configuración de los cuatro subsistemas que integran el sistema de las TIC: i) la captación e interoperación; ii) transmisión; iii) cómputo y iv) el almacenamiento. Estas cuatro funciones están estrechamente ligadas entre sí, son interdependientes y componen el sistema tecnológico de las TIC. Desde luego, el pilar de estas cuatro operaciones básicas, lo constituye las funciones del cerebro humano que son indispensables en el proceso de creación de ideas, conceptos, hipótesis y teorías para generar conocimiento (Hilbert y Cairó, 2009; Peres y Hilbert, 2009).

El paradigma digital está modificando las tendencias de la producción global, los métodos de trabajo, modelos de negocios, el ciclo de vida de los productos y los patrones de consumo. Los cambios asociados al sistema de las TIC que se verifican en las empresas y su relación con los socios, clientes y proveedores, pueden inducir una mejora importante de la productividad y competitividad<sup>4</sup>. Las transformaciones en los modelos de negocios a nivel mundial, en las relaciones de producción y en la generación de conocimiento, sugieren que el aprovechamiento pleno de las TIC solo es posible si se llevan a cabo cambios sustanciales al interior de las empresas, así como en la estructura productiva y organización social e institucional.

El aprovechamiento pleno de las TIC resulta ser una oportunidad para las economías en desarrollo de la región de América Latina y el Caribe, ya que a través de su apropiación y uso se puede estimular de manera importante el desarrollo de capacidades productivas y tecnológicas para superar su condición de atraso económico y de desigualdad social. No obstante, dicha oportunidad también puede representar un obstáculo si no se asume como una prioridad ineludible debido al acelerado dinamismo y evolución del sistema de las TIC, cuya apropiación las convierte en un “blanco móvil” (Pérez, 1986). Esto significa que los problemas estructurales que experimentan las economías de la región se pueden agudizar, teniendo como consecuencia una ampliación de las brechas digitales y productivas, en relación con los países más avanzados (Pérez, 1986; Barrantes y otros, 2013; CEPAL, 2010 y 2013).

Pero, además, el progreso técnico no se detiene y evoluciona hacia la búsqueda de nuevas soluciones a los problemas intrínsecos al desarrollo tecnológico, empresarial y socioeconómico. Todavía no acabamos de dimensionar completamente el impacto que tienen en las empresas y organizaciones, por ejemplo, la ubicuidad de Internet, las redes de alta velocidad, la computación en la nube, el análisis de los grandes datos, el Internet de las cosas, los avances en robótica, la impresión 3D, entre otras posibilidades que están siendo aprovechadas para la transformación digital e impulso de la economía. Otra de las características de la evolución y tendencias de las tecnologías digitales es el acotamiento de los beneficios reales y potenciales en el horizonte temporal, debido a la maduración del paradigma digital y la gestación de otra nueva

---

4.- La evidencia empírica relacionada con la mejor forma de aprovechar el potencial que encierran las tecnologías digitales para mejorar la competitividad y productividad en las empresas y organizaciones ha propiciado el surgimiento de conceptos y la elaboración de estudios relacionados con el proceso de *transformación digital*.

fase en el progreso técnico que va configurando el nuevo paradigma de las tecnologías moleculares (sustentado en la nanotecnología y la biotecnología) que tienen como plataforma a las tecnologías digitales. Esto representa mayor complejidad y amplitud en los procesos de aprendizaje social e institucional para la apropiación, adaptación y uso en las aplicaciones de las nuevas tecnologías. A estos avances se suma ahora, el surgimiento de otro nuevo elemento de la revolución digital: *la tecnología de la cadena de bloques* que sirve de soporte a la creación de las monedas electrónicas tales como Bitcoin, Ethereum, Nxt, Litecoin (entre poco más de mil criptomonedas creadas actualmente). Lo más relevante es que la tecnología de la cadena de bloques tiene un gran potencial para ser implementada en otras áreas no financieras tales como la industria manufacturera, la salud, la educación, la cultura, telecomunicaciones, instituciones de gobierno, entre otras. Por tales motivos, resulta crucial el estudio de estas nuevas tecnologías y su potencial impacto en el desarrollo empresarial y socioeconómico de los países de la región Latinoamericana.

### 3. ¿QUÉ SON LA BLOCKCHAIN Y LAS CRIPTOMONEDAS?

Antes de revisar los conceptos enunciados, es conveniente tener presente las propiedades del dinero convencional. Como se sabe, el papel del

dinero en la sociedad ha evolucionado durante siglos para alcanzar su aceptación generalizada como un activo utilizado para el intercambio de los bienes y servicios que se producen o generan en el sistema económico. En su larga evolución ha transitado de un sistema como dinero-mercancía<sup>5</sup> al de dinero-fiduciario. Este último tiene como característica principal el monopolio para su creación y respaldo de los gobiernos de los países a través del banco central. Esta característica le otorga el estatus de “moneda de curso legal” y su regulación gravita en la confianza y aceptación generalizada de las personas para realizar transacciones en los mercados financieros y no financieros que configuran el sistema económico en las sociedades modernas<sup>6</sup>.

En este sentido, el dinero convencional tiene tres propiedades básicas: sirve como medio de cambio, en las transacciones de compra-venta de bienes y servicios; como unidad de cuenta, para medir el patrón de precios y deudas (públicas y privadas); y como depósito de valor, que permite conservar el poder adquisitivo en el transcurso del tiempo, desde luego, con las variaciones inherentes al sistema de precios (Mankiw, 2014). Tales funciones lo distinguen de otros activos como las acciones, los bonos (públicos o corporativos), las obras de arte y los bienes raíces, entre otros.

Por lo tanto, en el caso de nuestro fenómeno de estudio cabe la siguiente interrogante: ¿el dinero electrónico mantiene las propiedades atribuidas

5.- En el siglo XX el dinero-mercancía consistía en metales como la plata y el oro, que tenían un valor intrínseco, esto es, tenían un valor de uso en sí mismo. No era necesario que el Estado garantizara su valor. La cantidad de dinero era regulada por el mercado a través de la oferta y demanda de estos metales, véase: Samuelson & Nordhaus, 2002, pp. 183-213.

6.- El dinero moderno no se busca por sí mismo, sino por su poder adquisitivo. Actualmente la mayor parte del dinero es *dinero bancario*, depósitos a la vista en un banco o en alguna institución financiera, la mayoría de las transacciones se realizan mediante dinero bancario, véase: Samuelson y Nordhaus, 2002.

al dinero convencional? En principio, nuestra respuesta es afirmativa, aunque como veremos a continuación las criptomonedas poseen otros atributos que podrían impactar positivamente en el funcionamiento del sistema de pagos.

Ahora bien, el concepto de la cadena de bloques fue aplicado por primera vez en 2009 como parte de la creación de la criptomoneda Bitcoin (BTC). Este sistema fue creado en 2008 por una persona anónima autodenominada Satoshi Nakamoto. El BTC irrumpe en el sistema de pagos internacional como una moneda electrónica que opera a través de la red de Internet en el mercado mundial. Actualmente existen poco más de 1000 criptomonedas en la economía global y el BTC está clasificado en primer lugar en términos de capitalización en este mercado<sup>7</sup>.

Desde un punto de vista técnico la cadena de bloques es un concepto complejo sustentado en algoritmos criptográficos y en las matemáticas de la curva elíptica<sup>8</sup>. Sin embargo, la idea central subyacente a su funcionamiento en la práctica es menos complicada y podría llegar a propiciar una mejora radical en las transacciones que involucran el intercambio de bienes, servicios, activos financieros, activos no financieros y otro tipo de interacciones digitales —por ejemplo, la información cifrada de salud de los pacientes, en las redes de telecomunicaciones, en la industria eléctrica, el suministro de energía, la industria manufacturera, el internet de las cosas (IoT), entre otras—, que están propiciando el surgimiento de nuevos modelos de negocios.

Veamos ahora cómo funciona la cadena de bloques. Los economistas denominan “transacción” a la acción que se lleva a cabo entre dos partes interesadas en el intercambio de valor en los mercados de bienes, servicios, factores productivos, activos financieros y no financieros. La cadena de bloques se puede explicar como una base de datos para almacenar una cantidad ilimitada de registros o transacciones que acreditan la propiedad de los activos (criptomonedas) y transfieren o movilizan su valor (total o parcial) a lo largo de la cadena (Antanopoulos, 2016).

En otras palabras, una cadena de bloques es un conjunto de registros (transacciones) agrupados en bloques enlazados hacia atrás con una “marca de tiempo” (el lapso de creación aproximada del bloque), la firma digital (*hash* del bloque anterior) que se almacenan en una base de datos distribuida y los bloques se van apilando uno sobre otro. La pila de bloques ordenados en forma vertical de abajo hacia arriba y enlazados a través de la firma digital (algoritmo criptográfico denominado *hash*), va configurando el historial de la cadena de bloques desde el bloque génesis hasta el bloque superior, lo que la hace inmutable en el transcurso del tiempo, puesto que una pretendida modificación mediante un nuevo cálculo requeriría de un enorme esfuerzo de procesamiento computacional (Antanopoulos, 2016). En este aspecto radica la clave de seguridad de la criptomoneda denominada Bitcoin.

En el mercado de las criptomonedas la cadena de bloques presenta las siguientes características: es un “libro mayor contable” con el registro históri-

---

7.- El comportamiento y las tendencias del mercado de las criptomonedas puede verse en línea: <https://coinmarketcap.com/> [3 de agosto de 2017].

8.- Una narrativa amigable y fluida en la que se abordan los conceptos de la cadena de bloques y bitcoin puede verse en: Antanopoulos, Andreas M. (2016). *Mastering Bitcoin. Unlocking digital cryptocurrencies*, Edición Abierta bajo una Licencia Creative Commons Atribución Compartir-Igual (CC-BY-SA).

co y descentralizado de todas las transacciones; presenta alta seguridad de los datos almacenados mediante el uso de algoritmos criptográficos y la computación distribuida; certifica la propiedad de los activos mediante el par de claves pública-privada; y valida las transacciones a través del método de consenso con pruebas de trabajo en los nodos de minería que reciben una comisión por su trabajo (Antanopoulos, 2016). La construcción de la malla de red con la computación distribuida utiliza una red *peer-to-peer* global para el mecanismo de consenso que permite añadir a la cadena un nuevo bloque que agrupa las transacciones, así como el uso intensivo de algoritmos criptográficos (*hashes*) para la asignación de la propiedad de los activos y su movilidad a través de la cadena, garantizan la seguridad de la red conformada por cientos de miles de nodos.

El mecanismo utilizado para validar las transacciones con el algoritmo de consenso mediante pruebas de trabajo constituye la fuente de confianza con efectos de red, para desencadenar el potencial en las aplicaciones de las tecnologías de la cadena de bloques, implementadas en principio en el mercado de las criptomonedas en constante evolución.

Para varios expertos las ventajas de la cadena de bloques radican en sus características de tecnología de código fuente abierto, “libro contable público”, construido sobre una red distribuida descentralizada, que no depende de una autoridad central. Por lo que la seguridad de la red recae sobre el creciente número de participantes en la misma. Se trata de una red de creación y protección colectiva que, de algún modo, recupera dos de los conceptos más importantes que dieron origen a la creación de la red en su primera fase como Internet de la información (Isaacson, 2015, p. 247): “(...) las redes descentralizadas que permitirían la distribución de información desde y hacia cualquier parte,

y las interfaces que favorecerían la interacción hombre-máquina en tiempo real.”

En la creación de la cadena de bloques se preserva la noción de trabajo colaborativo en una infraestructura de red descentralizada, que, sin dejar de reconocer la aportación individual de cada persona, considera el proceso de innovación como un trabajo de creación y cooperación entre instituciones de gobierno, empresa y academia. Esta idea, Isaacson la resume de la manera siguiente (2015, p. 288):

Internet fue construido en parte por el gobierno y en parte por empresas privadas, pero principalmente fue la creación de un grupo sin ataduras formado por académicos y hackers [en el sentido original del término que alude a la comunidad de programadores y diseñadores; no como sinónimo de “piratas informáticos”] que trabajaban como iguales y compartían libremente sus ideas creativas. El resultado de esta colaboración entre iguales fue una red que facilita la colaboración entre iguales. No es una mera casualidad. Internet vio la luz bajo la creencia de que el poder debía ser distribuido y no centralizado, y de que había que burlar cualquier dictado autoritario.

En la fase actual de la red como Internet del valor, además del registro de transacciones con criptomonedas, la tecnología de la cadena de bloques tiene otras aplicaciones para el registro de datos: como sistema de pagos, transacciones bancarias, como plataforma descentralizada para la creación de contratos inteligentes entre pares y se está explorando su implementación en una amplia gama de actividades en el área no financiera.

Adicionalmente, por ejemplo, en el Internet de las cosas los actuales sistemas se basan en modelos de comunicación centralizados cliente/servidor, en

los que los dispositivos se identifican, autentifican y conectan a través de servidores en la nube. Estos sistemas de nubes centralizadas representan elevados costos de infraestructura y mantenimiento, debido al acelerado crecimiento de comunicación e interconexión. La adopción de un modelo descentralizado de comunicación *peer-to-peer* para procesar la enorme cantidad de transacciones entre dispositivos reducirá significativamente los costos asociados a la instalación y mantenimiento de las redes del Internet de las cosas (Banafa, 2017). Asimismo, a través de la tecnología de la cadena de bloques es posible la configuración de un ecosistema de redes de “soluciones globales” con la participación de la sociedad civil, gobiernos, sector privado, organizaciones no gubernamentales, academia y desarrolladores, se trata de redes no centralizadas (de conocimiento, de distribución, de políticas, organización y defensa, observación y vigilancia, de plataformas, normas mundiales, de instituciones, de diásporas y de gestión), enfocadas a un esfuerzo cooperativo global para buscar soluciones a los problemas acuciantes del mundo actual (la creciente desigualdad en los ingresos, el cambio climático, etc.) (Tapscott, 2016).

En síntesis, la tecnología de la cadena de bloques al tener como base las matemáticas, la ciencia informática, la criptografía, la economía y un enfoque socioeconómico, constituye un método de registro de transacciones e interacciones digitales de manera segura, transparente, eficaz y de bajo costo al eliminar la intervención de intermediarios. Su difusión y aplicación ofrece la capacidad de transformar diversos sectores de la actividad

económica y como catalizador de nuevos modelos de negocio. En esta etapa inicial su implementación está focalizada en el mercado de criptomonedas. Sin embargo, los expertos auguran que sus aplicaciones se van ir diseminando hacia otros sectores en los próximos años, debido a que reúne las características de una tecnología disruptiva.

Finalmente, cabe matizar que, aunque la confianza, transparencia, descentralización y reducción de costos son los atributos principales de la tecnología de la cadena de bloques; su implementación también enfrenta retos. Entre los principales desafíos figuran los problemas de escalamiento y latencia —referidos a las actuales restricciones para el incremento de la capacidad y disminución de tiempo en el procesamiento de las transacciones, en el caso del BTC—, el elevado consumo de energía requerido para el procesamiento computacional, así como la instrumentación de un marco regulatorio inadecuado que limite sus potenciales beneficios y la falta de conocimiento sobre su funcionamiento para el pleno aprovechamiento del potencial de aplicaciones en el área no financiera.

#### **4. UN MODELO DE NEGOCIOS INNOVADOR, EL CASO DE BANCKOIN.GLOBAL<sup>9</sup>**

El descubrimiento del carácter disruptivo de la tecnología de la cadena de bloques que respalda las criptomonedas, inspira a muchos jóvenes emprendedores a realizar esfuerzos en la construcción de

---

<sup>9</sup>- La información para la elaboración de este caso de estudio se obtuvo mediante entrevista indirecta, a través de un cuestionario abierto, a Karina Avilés, Presidenta de BANKCOIN.global; así como del *White Paper* y otros publicaciones que aparecen en el portal de la empresa. Salvo indicación contraria, las citas en las siguientes dos secciones del artículo son declaraciones de la Presidenta de la empresa, recabadas a través de la entrevista.

un modelo de negocios innovador. Tal es el caso de los fundadores de BANKCOIN.global, una empresa mexicana pionera en el desarrollo de la tecnología de la cadena de bloques y criptomonedas.

Esta empresa surge como un proyecto que se incubó en la Universidad Autónoma de Baja California Sur (UABCS), una universidad pública de México<sup>10</sup>. En noviembre de 2016 sus creadores lanzan una campaña de financiamiento público (crowdfunding) a través del ICO (Initial Coin Offering) con el respaldo y supervisión de la UABCS, para iniciar operaciones formalmente a partir de enero de 2017.

El modelo de negocio que ocupa es intensivo en innovación, está sustentado en investigación y desarrollo de nuevos productos y servicios de “última tecnología”. BANKCOIN.global es una empresa pionera que cuenta con la experiencia en programación “multi-blockchain”, así como sidechains y criptomonedas, la oferta de la empresa se posiciona en un creciente mercado global que demanda productos y servicios en este rubro de tecnologías.

Como plataforma global se dedica al desarrollo de la tecnología *blockchain* y monedas electrónicas, la empresa busca integrar, en las tres primeras etapas de su proyecto emprendedor, diversos servicios tales como una plataforma para comprar, vender e intercambiar monedas electrónicas (cryptocurrency exchange), tarjetas de débito internacional (debitcard), realizar pago de servicios (point of sale), interconexión (networking plug), comercio

electrónico (E-commerce), y cajeros automáticos especializados (S-ATM) en la nube de Internet. En una cuarta etapa, busca desarrollar una plataforma para ofrecer estos servicios financieros en bancos e instituciones financieras de cualquier país, así como el establecimiento e impulso de nuevos proyectos basados en la tecnología de la cadena de bloques<sup>11</sup>. En el caso que nos ocupa, BANKCOIN.global está implementado la transformación de la experiencia con el cliente, a partir de la identificación de un nicho de mercado en la compra-venta de bienes y servicios mediante el uso de monedas electrónicas, el cual no ha sido atendido de manera completa tanto a nivel local como nacional, regional y global. La plataforma se ha desarrollado poniendo énfasis en los siguientes atributos: está enfocada al cliente, ofrece seguridad, velocidad, facilidad de uso, escalabilidad y está integrada con los servicios mencionados anteriormente.

El concepto de modelo integral de esta empresa busca acercar a los clientes al uso de las monedas electrónicas y aprovechar las ventajas derivadas de la implementación de la cadena de bloques en esta nueva etapa de la red global de internet en la generación de valor. Para ello, han creado su propia moneda digital denominada B@nkcoins (B@)<sup>12</sup>. Asimismo, brinda a sus clientes una plataforma para el intercambio de sus propias criptomonedas y de activos digitales en el mercado de la nube en internet.

Adicionalmente, en el sitio web de la empresa se ofrece información general del mercado de

---

**10.-** La UABCS y BANKCOIN.global firmaron un convenio de colaboración, mediante el cual el Departamento Académico de Sistemas Computacionales de la Universidad revisará los informes de BANKCOIN.global y hará una publicación conjunta de los mismos. BANKCOIN.global, *Primer Informe 2017 enero-abril y lanzamiento*.

**11.-** BANKCOIN.global, *White paper*.

**12.-** De acuerdo con la información en línea, la B@nkcoin (B@) se clasifica en lugar 163, entre las más de 1000 criptomonedas registradas en este mercado global. En línea: <https://coinmarketcap.com/> [3 de agosto de 2017].

las criptomonedas para que los usuarios tengan información y cuenten con elementos de análisis para la toma de decisiones en el uso de las monedas electrónicas.

#### 4.1. El proceso operativo

La empresa ha creado un sitio web en el que los usuarios pueden tener acceso a un portafolio de servicios: compra de la criptomoneda B@necoin (B@), intercambio de monedas electrónicas (*cryptocurrency exchange*), tarjetas de débito internacional (*debitcard*), pago de servicios (*point of sale*), interconexión (*networking plug*), comercio electrónico (*E-commerce*), y cajeros automáticos especializados (*S-ATM*).

De igual forma, los usuarios tienen acceso a los aliados estratégicos de BANKCOIN.global que se han sumado al proyecto tales como la Cámara de Comercio de Estados Unidos (*Chamber of Digital Commerce*), Universidad Nacional Autónoma de México, Waves Platform, Dataphone, Comunidad Mozilla México, ZedTelecom, entre otros.

El papel de los aliados estratégicos de la empresa está en función de los compromisos establecidos en los convenios suscritos con cada uno de ellos. Contar con aliados estratégicos constituye un factor de valor para la empresa, puesto que le permite la difusión de la plataforma y la oferta de productos y servicios. Al ser miembros de la Cámara de Comercio de Estados Unidos están actualizados y les da acceso a participar en los avances relacionados con la tecnología de la *blockchain* tanto en Estados Unidos como en el mundo.

En su portal también incluye vínculos para que los usuarios puedan acceder a diversos servicios relacionados con el mercado de las criptomonedas

(por ejemplo, *CriptoCurrency Market Capitalizations*), además se encuentra activa una aplicación que funciona como “casa de cambios” de monedas electrónicas (B@EX), donde los usuarios pueden adquirir e intercambiar algunas de las principales monedas del mercado (B@necoins, Bitcoins, Ethereum, Ethereum classic, Nxt, Litcoin).

De este modo, el modelo de negocios está focalizado a la integración de servicios del mundo virtual mediante el uso de monedas electrónicas, orientado a captar usuarios e inversionistas en estas tecnologías.

Los usuarios potenciales son personas, empresas y gobiernos interesados en alcanzar mayor eficiencia en su demanda de servicios financieros y el comercio electrónico en los diversos sectores de la actividad económica.

En resumen: el modelo de negocios impulsado por BANKCOIN.global, al insertarse como integradores en la cadena de valor empresarial en el mercado de las criptomonedas, tiene como retos importantes para su operación la utilización de capital humano calificado, así como la inversión en actividades de desarrollo tecnológico, para que su plataforma digital cumpla cabalmente con el propósito de facilitar a los usuarios el uso de la tecnología de manera accesible y segura; para que el uso de las monedas electrónicas realmente “faciliten las transacciones y adquisiciones de bienes y servicios a nivel global”.

#### 4.2. La visión estratégica

En la visión de futuro de BANKCOIN.global, pretende que en el mediano y largo plazos la empresa esté bien posicionada en el mercado de las criptomonedas y en el desarrollo de la tecnología de la

cadena de bloques. De hecho, para el año 2020, según su presidenta Karina Áviles, se proponen ser “una de las cinco empresas más importantes en el mundo para el uso y comercio con monedas electrónicas, así como de la tecnología *blockchain*”<sup>13</sup>. Al considerar que la tecnología de la cadena de bloques será implementada, a través del tiempo, en diversos sectores de la actividad económica y que ello conducirá a la adopción de las monedas electrónicas, la alta gerencia de la empresa asume que la transformación digital es parte de la columna que sostiene la estructura de su plataforma mundial en internet, en la búsqueda de nuevos mercados.

El proceso de crecimiento y consolidación del modelo de negocio se realizará a través de cuatro etapas—actualmente están impulsando la tercera fase<sup>14</sup>—, en el que se llevarán a cabo acciones para consolidar una oferta de portafolio de servicios tales como la criptomoneda B@necoin (B@), un módulo para el intercambio de monedas electrónicas (B@EX), el pago de servicios en línea, una tarjeta de débito internacional (B@ Debit Card, en dólares, euros y libras esterlinas), una tienda virtual (B@Shop) para la compra-venta de productos y servicios con monedas electrónicas y cajeros automáticos especializados (S-ATM) para diversas transacciones. Los recursos para el financiamiento de estos proyectos los obtendrán implementando campañas de *crowdfunding* a través de los ICO (Initial Coin Offering), que emitirán en un período de cuatro años.

En sus estrategias de mercado la empresa considera llevar a cabo acciones para el acercamiento con los mercados actuales de monedas electrónicas y las comunidades en la red a través de portales especializados, así como por las redes sociales para promocionar su plataforma para atraer inversionistas, compradores y usuarios potenciales de la moneda electrónica y sus servicios ofertados<sup>15</sup>. Además de realizar firmas de convenios de colaboración con instituciones de educación superior, centros de investigación, gobiernos, empresas y organizaciones para promover su plataforma y realizar actividades de beneficio mutuo con sus socios estratégicos.

Los desafíos que enfrentará la empresa en el corto y mediano plazos, según su presidenta Karina Áviles, consisten en que tanto la *blockchain* y las criptomonedas: “al no ser una tecnología tan conocida hay que dedicar esfuerzos para lograr una penetración en el mercado. Un riesgo que algunos usuarios podrían considerar es la volatilidad propia de cualquier criptomoneda”<sup>16</sup>.

---

**13.-** Entrevista a Karina Áviles, presidenta de BANKCOIN.global, realizada el 8 de junio de 2017 a través de cuestionario semiestructurado.

**14.-** BANKCOIN.global, *White paper*.

**15.-** Actualmente la empresa cuenta con una cartera de clientes y está realizando operaciones en el mercado de criptomonedas. De acuerdo con información proporcionada por la empresa, el precio mínimo en el mercado de la criptomoneda B@coin fue de USD \$0.30 (01.01.2017) y llegó a un precio máximo de USD \$1.70 (27 de abril de 2017). BANKCOIN.global, *Primer informe 2017 enero-abril y lanzamiento*.

**16.-** Entrevista a Karina Áviles, presidenta de BANKCOIN.global, realizada el 8 de junio de 2017 a través de cuestionario semiestructurado.



## 5. IMPLICACIONES PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

En el contexto de la revolución de las tecnologías digitales en curso, y en particular de la tecnología de la cadena de bloques que sirve de infraestructura a las criptomonedas, el papel del Estado es fundamental para promover el uso, apropiación y difusión de estas tecnologías en las empresas, organizaciones y sociedad. En esta sección, nuestra reflexión está orientada hacia dos áreas que son estratégicas para la instrumentación de políticas y acciones por parte del Estado para aprovechar los beneficios inherentes a la utilización de tales tecnologías: la regulación de las actividades que las incluyen y en la administración pública.

### 5.1. Regulación y supervisión de actividades

Como era de esperarse, a medida que paulatinamente la tecnología de la cadena de bloques y el mercado de las monedas digitales se expanden, el interés de los gobiernos por conocer sus fundamentos y funcionamiento crece no solamente para explorar sus aplicaciones; sino también para regular y supervisar a través de normas y leyes las actividades de las instituciones que están aprovechando su implementación para el intercambio de bienes, servicios y criptomonedas en los mercados globales.

En la comunidad del ecosistema de la *blockchain* se considera que las criptomonedas como el BTC están bien reguladas por un sistema de computación distribuida, las matemáticas y la criptografía, más que por el control de una autoridad central o la discrecionalidad de la burocracia (Antanopoulos, 2016). Sin embargo, en los debates se reconoce

que es ineludible la intervención del Estado, aunque también se admite que las normas y leyes que configuren las formas de gestión oficial, regulación, supervisión y protección a los usuarios deben ser integrada en margo regulatorio flexible que no obstaculice la innovación inherente a estas tecnologías disruptivas.

Como lo comentamos anteriormente, a las monedas digitales se les ha acusado de ser herramientas que promueven la especulación, sin considerar el potencial de la infraestructura tecnológica que las sustenta.

No obstante, existe evidencia de que actualmente muchos bancos del mundo y los bancos centrales están destinando recursos para explorar los alcances y beneficios potenciales de esta tecnología. Asimismo, mientras que algunos gobiernos aplican políticas más alineados con el libre mercado, otros intervienen más activamente imponiendo normas y leyes, como en el caso de la ciudad de Nueva York (Tapscott, 2016).

Las tecnologías disruptivas de la era digital no encajan convenientemente en los marcos regulatorios tradicionales, por lo que se requiere más información y conocimientos técnicos para una regulación eficaz que no obstaculice los beneficios de interés público que derivan del uso de esta tecnología en las transacciones de bienes y servicios en los diversos mercados: local, nacional, regional y global.

Así, debido a la importancia que tiene el papel del Estado en el funcionamiento de la economía, a través de los instrumentos de la política monetaria, y dado que las monedas digitales reúnen las tres propiedades del dinero convencional las cuales hacen referencia a sus funciones como unidad de cuenta, medio de cambio y reserva de valor, es

normal que los bancos centrales lleguen a entender la importancia que tiene la tecnología *blockchain* para la economía. Esto aunando a las funciones principales atribuidas a los bancos centrales, en materia del control de la oferta monetaria, la fijación de las tasas de interés, la estabilidad de precios y como prestamista de última instancia. Estas cuestiones explican el interés de las autoridades monetarias para establecer marcos regulatorios y de supervisión para los agentes que promueven la innovación de las tecnologías en el sector bancario y financiero de los países.

En el caso de México ya existe una iniciativa de ley para regular las instituciones de tecnología financiera, la cual está en revisión para la elaboración del dictamen correspondiente en el Congreso de la Unión para su eventual discusión, modificación, aprobación y entrada en vigor en el futuro cercano (COFEMER, 2017).

La iniciativa de decreto para expedir la ley contempla la autorización, operación y obligaciones de las instituciones de tecnologías financieras, en el entendido de que una regulación excesiva sobre la materia podría resultar contraproducente para el adecuado funcionamiento del mercado financiero. Por lo tanto, se aduce que la iniciativa está basada en los principios de inclusión financiera, protección al consumidor, preservación de la estabilidad financiera, promoción de la competencia y la prevención de actividades ilícitas (lavado de dinero y financiamiento al terrorismo).

Asimismo, al tomar en cuenta el acelerado proceso de innovación que experimentan estas tecnologías y para evitar que la realidad no rebase el marco normativo, la iniciativa de ley contempla la creación de un grupo de trabajo de innovación financiera el cual tendrá por objeto ser un espacio para el intercambio de opiniones, ideas y conocimiento

entre el sector público y privado para conocer las innovaciones en materia de tecnología financiera y tener elementos para planear adecuadamente su desarrollo en un marco regulatorio ordenado. Pero tal y como ha sucedido en el proceso de evolución del paradigma digital en el que después de la innovación de tecnologías como el ordenador personal o los teléfonos móviles, que experimentaron una expansión relativamente rápida, en comparación con la masificación de otras innovaciones de la primera y segunda revolución industrial, puesto que dieciséis y trece años, respectivamente, fue el lapso requerido para la propagación y el uso generalizado por parte de la población. Se espera que una expansión similar a estas tecnologías ocurrirá en el caso de la cadena de bloques (Preukschat y Molero, 2016). Por ello, no es extraño que varios gobiernos actualmente estén interesados en promover proyectos para explorar el potencial de esta tecnología. Tal es el caso de países como Estonia, Australia, el Reino Unido, Estados Unidos, Suiza, Singapur, entre otros, que están subvencionando proyectos sustentados en la *blockchain*.

Así, dada la ponderación e importancia que tiene la administración pública en la economía y la sociedad, con la implementación de la *blockchain* los gobiernos tienen a su alcance una herramienta que representa ahorros, eficacia, confianza y transparencia en la provisión de bienes y servicios a los ciudadanos.

Una estrategia de gobierno electrónico sustentada en la descentralización, la interconectividad, la apertura, integridad, confianza y transparencia en los datos contribuye, sin duda, a mejorar la eficacia en las tareas del Estado y pone mayores trabas a los posibles actos de corrupción. Por ejemplo, la administración y gestión de los documentos oficiales (pasaportes, actas de nacimiento, licencias

de conducir, actas de defunción, títulos de propiedad, registros fiscales, registros mercantiles, cartilla de salud, credencial de elector, expedientes académicos, etc.), que actualmente existen en diferentes bases de datos y redes de oficinas de gobierno; son susceptibles de gestionarse y estar organizados en una red *blockchain* única de forma integral, sin necesidad de un procesamiento central en diferentes instancias burocráticas. Esto además de representar ahorros y mejorar la eficacia, puede ser un instrumento adecuado para la rendición de cuentas y recuperar la confianza en las instituciones del Estado.

Asimismo, con la *blockchain* es posible llevar a cabo registros médicos, educativos, en la gestión de becas, certificación de empresas, el arbitraje, las patentes, donaciones, transferencias de fondos a sectores vulnerables, en los sistemas de justicia, entre muchos otros. De hecho, son varios los proyectos piloto de *blockchain* en todo el mundo (Fernández, 2016). Por ejemplo, en Australia se explora el uso de la *blockchain* en el monitoreo y uso correcto de los fondos públicos que el gobierno federal destina a los gobiernos locales. En Singapur se está explorando una aplicación para combatir el fraude en las transacciones entre comercio y sistema bancario. En Georgia, Honduras, Rusia y Suecia, existen proyectos para su implementación en los registros de los títulos de propiedad. En breve, estos son algunos de los aspectos que confirman los beneficios potenciales que tendrá la implementación de esta tecnología en el ámbito de actividades de la administración pública en los países de la región latinoamericana.

## 6. COMENTARIOS FINALES

En el mundo actual las tecnologías digitales configuran un factor fundamental como mecanismo organizador en el funcionamiento de las economías de mercado en los planos local, nacional, regional y global, en una amplia gama de actividades de las empresas, gobiernos y ciudadanos. Estas tecnologías han adquirido gran importancia debido a su carácter estratégico, transversalidad y crecimiento exponencial de la información y los medios de comunicación digitales, por lo que adquieren gran potencial como elemento catalizador para el desarrollo empresarial y socioeconómico en los países en vías de desarrollo.

El acotamiento en los beneficios potenciales de las nuevas tecnologías, en un contexto de maduración del paradigma digital y la gestación de otra nueva fase del progreso técnico configurada por la emergencia del nuevo paradigma sustentado en las tecnologías moleculares (nanotecnología, biotecnología) y la tecnología de la cadena de bloques que sirve de infraestructura a la creación de las monedas electrónicas; imponen retos y oportunidades a los países en desarrollo así como a los emprendedores y pequeñas empresas, en los procesos de aprendizaje social e institucional para la apropiación, adaptación y uso de las tecnologías digitales.

Como se expuesto en este artículo, en el futuro cercano la tecnología de la cadena de bloques que en un principio está siendo implementada en el mercado de las criptomonedas, también tendrá amplias posibilidades de ejecución en los modelos de negocio en áreas no financieras. De hecho, para algunos analistas la cadena de bloques representa una “revolución” en el ámbito de las tecnologías digitales y se augura que la configuración de su ecosistema tendrá un gran impacto en el funcio-

namiento de la economía y en otras áreas de las sociedades contemporáneas.

En nuestro caso de estudio, el modelo de negocios de BANKCOIN.global enfrenta oportunidades y desafíos, para alcanzar sus objetivos, así como la permanencia y consolidación en el mercado de las criptomonedas. Quizás la principal oportunidad es que se encuentran en la etapa inicial de implementación de la tecnología de la cadena de bloques y como emprendedores tienen una ventaja de posicionamiento en el mercado.

Sin duda alguna, en su proceso de transformación digital esta empresa enfrentará varios retos. Si bien es cierto que la adopción de las tecnologías digitales en la actualidad constituye una variable imprescindible en el mundo de los negocios; la generación de beneficios para el desarrollo sostenible empresarial no es un resultado automático. Para ello se requiere la construcción de un mapa de ruta con una visión holística de transformación digital, en la que dicho concepto se entiende como el proceso integral que una empresa u organización adopta para implementar en sus procesos y modelos de negocio, el uso de las tecnologías digitales para aprovechar las distintas posibilidades que estas tecnologías permiten para aumentar la rentabilidad, competitividad y productividad<sup>17</sup>.

Adicionalmente, en el mercado mexicano existen amplias oportunidades de aplicación de estas tecnologías y están relacionadas básicamente con el sistema de pagos, la provisión de servicios gubernamentales, así como la posibilidad de proveer servicios financieros a sectores vulnerables

en regiones alejadas de las metrópolis. Algunos ejemplos son los siguientes:

- En las transferencias de fondos por parte del gobierno hacia los sectores más vulnerables de la sociedad, para combatir la pobreza y la creciente desigualdad en la distribución del ingreso.
- En las remesas provenientes de los trabajadores mexicanos en Estados Unidos, hacia sus lugares de origen en el territorio mexicano.
- En el pago de trámites escolares en las universidades públicas mediante el uso de la criptomoneda (B@).
- También sería importante explorar su aplicación para la canalización de los recursos provenientes de la ayuda externa e interna, ante el impacto social de los fenómenos naturales (sismos, terremotos, inundaciones, huracanes, etc.), por mencionar algunos.

Entre los principales desafíos que deberá enfrentar la empresa están la falta de conocimiento del alcance de la tecnología de la cadena de bloques por parte de los usuarios potenciales, aunado a la percepción de volatilidad en el mercado de las monedas electrónicas. Tampoco sabemos todavía, que factores serán determinantes para que estas tecnologías disruptivas lleguen a ser asimiladas para su adopción en las micro y pequeñas empresas, organizaciones, gobiernos y sociedad en general. Lo que sí sabemos, es que el interés por este tipo de tecnologías está creciendo no solamente en el ámbito de las empresas del sector privado, sino también en el sector público. De hecho, algunos gobiernos (Estados Unidos, Canadá, Reino Unido,

---

**17.-** El concepto de la transformación digital ha sido desarrollado por investigadores del Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT), para más detalle puede se puede consultar: George Westerman et al., 2014. o Peter Weill y J. W. Ross, 2009.

Suecia, Estonia, Singapur, entre otros) comienzan a impulsar proyectos relacionados con estas tecnologías. En el caso de México, las autoridades del Banco de México y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público han anunciado la iniciativa de decreto de ley enviada al Congreso de la Unión relativa al marco regulatorio de las tecnologías que tienen impacto en las actividades financieras (*Fintech*).

Cabe esperar, que el marco regulatorio y el adecuado diseño e instrumentación de las políticas públicas en estos rubros sirvan para estimular (no obstaculizar) la innovación, la canalización de recursos financieros, materiales y humanos para el despliegue de estas nuevas tecnologías en un amplio abanico de actividades, para impulsar el desarrollo empresarial y socioeconómico en las economías de la región de América Latina y el Caribe.

## BIBLIOGRAFÍA

**ANTANOPOULOS, ANDREAS M.** (2016). *Mastering Bitcoin. Unlocking digital criptocurrencies*. Edición Abierta bajo una Licencia Creative Commons Atribución Compartir-Igual (CC-BY-SA). Atribución Mastering Bitcoin por Andreas M. Antonopoulos <https://bitcoinbook.info>.

**ARELLANO, M. A. y PERALTA, A.** (2017). “Capacidades y Aprovechamiento Sectorial de las Tecnologías Digitales en la Economía Mexicana”. Inédito.

**BANAFÁ, A.** (2017). *Proteger Internet de las Cosas (IC) con Blockchain*. En línea: [www.bbvaopenmind.com/proteger-internet-de-las-cosas-ic-con-blockchain/](http://www.bbvaopenmind.com/proteger-internet-de-las-cosas-ic-con-blockchain/). Consultado el 15 de mayo de 2017.

**BANKCOIN.GLOBAL** (2017). *White Paper*. En línea: [www.bankcoin.global.pdf](http://www.bankcoin.global.pdf). Consultado el junio de 2017.

**CEPAL** (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2013). *Economía digital para el cambio estructural y la igualdad*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. En línea: [www.cepal.org/publicaciones/xml/5/49395/Economia\\_digital\\_para\\_cambio\\_estrugualdad.pdf](http://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/49395/Economia_digital_para_cambio_estrugualdad.pdf).

**CEPAL** (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2010). *Las TIC para el crecimiento y la igualdad: renovando las estrategias de la sociedad de la información*. Tercera Conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe. Lima, 21 a 23 de noviembre, LC/G.2464, Naciones Unidas. En línea: [www.cepal.org/ddpe/publicaciones/xml/5/41725/LCG2464.pdf](http://www.cepal.org/ddpe/publicaciones/xml/5/41725/LCG2464.pdf) [agosto de 2012].

**COFEMER** (Comisión Federal de Mejora Regulatoria) (2017). *Decreto por el que se Expide la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera*, (versión electrónica). México. En línea: [www.cofemersimir.gob.mx/portales/resumen/43560](http://www.cofemersimir.gob.mx/portales/resumen/43560). Consultado el 28 de octubre de 2017.

**FERNÁNDEZ, C.** (2017). Medios de comunicación y la *blockchain*. En A. Preukschat (Coord.) *Blockchain: La revolución industrial de internet*, pp. 1074-1162. Grupo Planeta. Versión de Kindle.

**GONZÁLEZ, F.** (2017). “El próximo paso en finanzas: la banca exponencial”. En BBVA. *El próximo paso. La vida exponencial*, pp. 212-236. En línea: [www.bbvaopenmind.com/wp-content/uploads/2017/01/BBVA-OpenMind-libro-El-proximo-paso-vida-exponencial2.pdf](http://www.bbvaopenmind.com/wp-content/uploads/2017/01/BBVA-OpenMind-libro-El-proximo-paso-vida-exponencial2.pdf). Consultado en junio de 2017.

**HILBERT, M. y CAIRÓ, O.** (Eds.) (2009). ¿Quo vadis, tecnología de la información y de las comunicaciones? Conceptos fundamentales, trayectorias tecnológicas y el estado del arte de los sistemas digitales. Parte I, CEPAL/EUROPEAID. En línea: [www.eclac.org/publicaciones/xml/8/35498/parte1.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/35498/parte1.pdf). Consultado en agosto de 2012.

**ISAACSON, W.** (2015). *Los innovadores. La historia de los genios que crearon internet*. 1ª Edición, ISBN 978-607-312-799-8. México: Debate.

**ITU (INTERNATIONAL TELECOMMUNICATION UNION)** (2013). *Measuring the Information Society 2013*. En línea: [www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/mis2013/MIS2013-exec-sum\\_S.pdf](http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/mis2013/MIS2013-exec-sum_S.pdf).

**MANKIW, N. GREGORY** (2014). *Macroeconomía*, 8ª Edición. España: Antoni Bosch.

**PERALTA, A. y ARELLANO, M. A.** (2016). “Las Nuevas Tecnologías en el Contexto de la Industria Manufacturera en México. Análisis prospectivo”. Luis M. Cuervo (Ed.) *Prospectiva en América Latina y el Caribe. Instituciones, enfoques y ejercicios*, Serie Seminarios y Conferencias 86, ISSN 1680-9033, LC/L.4194, ILPES-CEPAL, pp. 139-155. Santiago: Naciones Unidas.

**PERES, W. y HILBERT, M.** (2009). *La sociedad de la información en América Latina y el Caribe. Desarrollo de las tecnologías y tecnologías para el desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL/IDRC-CRDI/@LIS.

**PÉREZ, C.** (1986). “Las Nuevas Tecnologías: Una Visión de Conjunto”. En Ominami, C. (Ed.) *La tercera revolución industrial, impactos internacionales del actual viraje tecnológico*, pp. 43-89. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

**PIKETTY, T.** (2015). *El capital en el siglo XXI*. México: Fondo de Cultura Económica.

**PREUKSCHAT, A.** (Coord.) (2017). *Blockchain: La revolución industrial de internet*. Grupo Planeta. Versión de Kindle.

**PRUKSCHAT, Á. y MOLERO, M.** (2017). Los fundamentos de la tecnología *blockchain*. A. Preukschat (Coord.) *Blockchain: La revolución industrial de internet*, pp. 86-163. Grupo Planeta. Versión de Kindle.

**SAMUELSON, P. y NORDHAUS, W.** (2007). *Macroeconomía con Aplicaciones a Latinoamérica*. México: McGraw-Hill Interamericana.

**TAPSCOTT, D. y TAPSCOTT, A.** (2016). *Blockchain revolution. How the technology behind bitcoin is changing money, business, and the world*. New York, USA: Penguin Random House.

**CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO** (2017). *Informe sobre el comercio y el desarrollo 2017. Un New Deal mundial como alternativa a la austeridad. Panorama general*. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas. En línea: [http://unctad.org/es/PublicationsLibrary/tdr2017overview\\_es.pdf](http://unctad.org/es/PublicationsLibrary/tdr2017overview_es.pdf). Consultado el 22 de septiembre de 2017.

**WORLD ECONOMIC FORUM** (2014). (The Business School for the World) *The Global Information Technology Report 2014. Rewards and Risks of Big Data*. En línea: [www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalInformationTechnology\\_Report\\_2014.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalInformationTechnology_Report_2014.pdf). Consultado en abril de 2014.

**WEILL, P. y ROSS, J.W.** (2009). *IT Savvy. What Top Executives Must Know to Go from Pain to Gain*. Boston, Massachusetts, USA: Harvard Business Review Press.

**WESTERMAN, G., BONNET, D. y MCAFFE, A.** (2014). *Leading Digital. Turning Technology into Business Transformation*. Boston, Massachusetts, USA: Harvard Business Review Press.



# **LEY DE THIRLWALL Y LA MATRIZ PRODUCTIVA EN HAITÍ: UNA PROPUESTA DESDE EL ENFOQUE ESTRUCTURALISTA DE LA CEPAL**

*THIRLWALL'S LAW AND THE PRODUCTIVE MATRIX IN HAITI:  
A PROPOSAL FROM THE STRUCTURALIST APPROACH OF  
ECLAC*

---

autor  
**Kendy Boisrond'**

## RESUMEN

Este artículo presenta una investigación empírica sobre el desarrollo productivo de la economía haitiana en las últimas décadas, basado en la balanza comercial del país y su competitividad en el mundo. Se ha utilizado la base de datos COMTRADE de las Naciones Unidas para llevar a cabo los análisis de competitividad. El objetivo es determinar el nivel de sofisticación de los productos exportados por Haití, poniendo énfasis en el nivel de innovación tecnológica utilizado en la industria local, y su proceso de desarrollo bajo la visión estructuralista de la CEPAL. El análisis está respaldado por la ley de Thirlwall, y se sugiere que la economía haitiana necesita llevar a cabo cambios significativos en su matriz productiva para dinamizar su competitividad en el exterior, como también la necesidad de fortalecer la institucionalidad en el país e impulsar políticas industriales para crecer y alcanzar el desarrollo económico.

**PALABRAS CLAVE:** Haití, matriz productiva, competitividad, Ley de Thirlwall, estructuralismo.

## ABSTRACT

This paper presents and empirical investigation about the productive development of the Haitian economy in the past few decades, based on the country's trade balance and its competitiveness in the world. The UN COMTRADE database was used to carry out the competitiveness analysis. The objective is to determine the level of sophistication of the products exported by Haiti, with emphasis on the level of technological innovation used in the local industry, and its development process under the structuralistic vision of ECLAC. The analysis is supported by the Thirlwall's law, and it is suggested that the Haitian economy needs to carry out significant changes in its productive matrix in order to stimulate its external competitiveness, as well as the need to strengthen institutionalization in the country and to bolster the industrial policies to grow and achieve economic development.

**KEYWORDS:** Haiti, productive matrix, competitiveness, Thirlwall's law, structuralism.

---

1.- Magíster en Economía y Políticas Públicas de la Escuela Latinoamericana de Estudios de Postgrados (ELAP) de la Universidad ARCIS en Chile, post-título en Desarrollo Sustentable en la Universidad de Santiago de Chile (USACH), licenciado en Administración y Contabilidad de la Université Polyvalente d'Haiti (UPH). Ha hecho varios cursos de especialización relacionados al desarrollo económico con instituciones internacionales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Actualmente es Analista en el Departamento de Estadísticas Económicas de Hogares, en el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) en Santiago de Chile, y es fundador de la organización de migrantes en Chile, ONG de Desarrollo La Mano. Correo electrónico: kboisrond.uarcis@gmail.com/kendy.boisrond@ine.cl. Código ORCID: 0000-0002-7439-0916

Artículo recibido el 30 de septiembre y aceptado el 30 de noviembre 2017.

## 1. INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, las TIC han tenido un impacto positivo en el crecimiento y la productividad de los países desarrollados, acelerando la transición hacia economías basadas en manufactura avanzada, las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, la biotecnología y la nanotecnología. Lamentablemente en América Latina, la difusión de estas nuevas tecnologías aún no ha generado las externalidades y derrames tecnológicos positivos hacia los diferentes sectores de la economía. Por ejemplo, las estimaciones del proyecto LA-KLEMS<sup>2</sup> para 2007 señalan que la participación de la industria digital en el PIB para la Argentina, Brasil, Chile y México es del 3,2%, en promedio, una cifra muy inferior a la de los países de la Unión Europea (5%), los Estados Unidos (6,4%) y el Japón (6,8%). Además, no solo existe una brecha tecnológica pronunciada entre las principales economías latinoamericanas y sus pares del mundo desarrollado, sino también la matriz productiva entre los países de la región (América Latina y el Caribe) es muy heterogénea, lo que resulta que, a menor grado de desarrollo tecnológico de un país, menor es su nivel de desarrollo económico y mayor es la necesidad de un cambio estructural.

En este trabajo, se analiza la situación actual de especialización productiva y de inserción internacional de la República de Haití, el único país de la

región en la lista de los Países Menos Avanzados (PMA)<sup>3</sup> con una tasa de pobreza de 58,5% y un coeficiente de Gini de 0,59 (Banco Mundial, 2012). Hace unas tres décadas, la situación socioeconómica del país se ve agravada en post a la liberalización comercial aplicada por sus gobiernos en la década de 1980, que tradujo la caída sustancial en el desempeño económico y el bienestar de esa nación. A partir de la década de 1990, a causa de la incapacidad del país caribeño para aprender, absorber e incorporar nuevas tecnologías en su matriz productiva, le dificulta la posibilidad de cerrar las brechas tecnológicas existentes entre sus pares latinoamericanos y converger su economía hacia ellos. Por ello toma fuerza la idea de cambiar la matriz productiva de Haití, como alternativa que ayudaría al país a equilibrar su balanza comercial y mejorar sus principales variables macroeconómicas para alcanzar el camino de desarrollo.

Esta investigación se fundamenta particularmente en la teoría estructuralista de la CEPAL. Para respaldar el análisis, se hará hincapié sobre la ley de Thirlwall<sup>4</sup> relacionada a la restricción del crecimiento por la balanza de pagos y la exploración de COMTRADE<sup>5</sup>, relativa al estudio de cuota de mercado y de competitividad en el mercado mundial. Con el propósito de enriquecer el debate, se compara la economía de Haití con su homóloga, la República Dominicana, en materia de competitividad, para así contextualizar con más claridad la situación económica en la isla<sup>6</sup>.

**2.-** El proyecto LA-KLEMS es la apertura hacia América Latina del proyecto WORLD-KLEMS y tiene como principal objetivo analizar la productividad económica, la creación de empleo, la formación de capital y el cambio tecnológico en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Perú.

**3.-** LDC, por sus siglas en inglés. Según la definición utilizada en las Naciones Unidas, son aquellos países que muestran los indicadores socioeconómicos más bajos, especialmente basados en el Índice de Desarrollo Humano (IDH).

**4.-** El modelo de crecimiento limitado por la balanza de pagos de Thirlwall, a menudo llamado el multiplicador de dinámico de Harrod.

**5.-** La base oficial de datos de comercio mantenida por la oficina de Estadística de las Naciones Unidas. Los datos brutos tomados son los valores en dólares corrientes de las importaciones anuales, por rubro y país de origen, como son informados por cada uno de los países importadores, en la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUICI).

**6.-** Mar caribe que acoge a dos Estados soberanos, la República de Haití y la República Dominicana.

El trabajo se organiza de la siguiente manera: después de este apartado introductorio, el capítulo II presenta algunos antecedentes sobre la economía latinoamericana y el panorama de la matriz productiva haitiana. El capítulo III describe el marco teórico que sustenta la investigación y los resultados empíricos recogidos, poniendo principal énfasis a la ley de Thirlwall y el análisis de cuota de mercado con una mirada al nivel de sofisticación tecnológica de los bienes exportados. En el capítulo IV, se presentan algunas propuestas de políticas públicas respecto del cambio de matriz productiva a favor de Haití, para finalizar con una conclusión.

## **2. ANTECEDENTES Y PANORAMA ECONÓMICO EN AMÉRICA LATINA Y HAITÍ**

### **2.1. Crecimiento económico y cambio estructural**

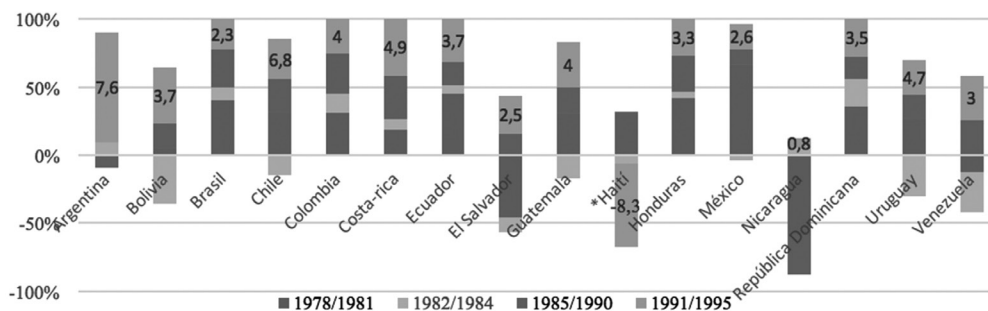
Uno de los principales obstáculos hacia el camino de inserción en grandes mercados mundiales, es el cambio de sectores de baja productividad, como la pequeña agricultura y los servicios informales, a sectores de alta productividad. Este proceso de transformación se denomina cambio estructural, una travesía recorrida por países desarrollados<sup>7</sup>, que aún supone un desafío para América Latina y el Caribe. Desde el enfoque schumpeteriano,

el cambio estructural explica la mayor parte de la brecha tecnológica, ya que coincide con el progreso tecnológico, en el que la competitividad y las capacidades tecnológicas se refuerzan mutuamente (CEPAL, 2014), y sin olvidar la importancia de este cambio en término de crecimiento económico y restricciones externas en una visión poskeynesiana. El Producto Interno Bruto (PIB), es la variable macroeconómica más utilizada en el mundo para analizar el desempeño de una economía, y que en cierto modo visibiliza los grandes rasgos de la estructura productiva de una nación. El gráfico a continuación describe la realidad de unos dieciséis países de la región en materia de crecimiento económico según un estudio de la CEPAL.

---

7.- Estados Unidos constituye un ejemplo de esta trayectoria. En la década de 1890, durante la segunda Revolución Industrial, el 35% del empleo total se registraba en el sector industrial y el 30% correspondía a servicios. Para fines de la década de 1960, el empleo en la industria alcanzaba al 40%. Posteriormente, tras la irrupción de la tercera Revolución Industrial, en los años de 1970, la industria solo era responsable de alrededor del 20% del empleo total (Leeds, 1917; Gordon, 2014).

Gráfico 1. Países Latinoamericanos seleccionados: Producto Interno Bruto (Variaciones entre promedios anuales)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la CEPAL. La experiencia económica de los últimos 15 años (1980-1995) (Santiago de Chile, CEPAL, 1999).

Durante la década 1985-1995, los países de América Latina han sido marcados por crecimiento positivo (salvo la Argentina entre 1985-1990), contrariamente a los datos estadísticos de crecimiento antes de los años de 1980. No todos los países de la región han seguido el mismo ritmo de crecimiento. En 1981 por ejemplo, los resultados en materia de crecimiento económico que se registraron en Haití antes del ajuste estructural, fueron positivos e incluso por encima de algunos países de la región, cuyas economías son importantes en la actualidad (como es el caso de Chile al inicio de la década de 1990, por ejemplo, gracias a sus reformas económicas y la inserción de nuevas tecnologías en su matriz productiva).

Sin embargo, solo la economía haitiana sobre un total de dieciséis decreció en el periodo 1991-1995 (véase Gráfico 1), justo en una era que fue marcada por la adopción y exploración de nuevas tecnologías en las industrias locales (introducción de *hardware* y *software* en la administración pública y privada, el auge de la telecomunicación e internet, el boom

de los bienes electrónicos, etc.) y la modernización estructural en el desarrollo productivo de los países latinoamericanos. Ahora bien, surgen las siguientes preguntas: ¿Cuál ha sido el rol del cambio tecnológico en la matriz productiva de muchos países en la región que Haití no supo aprovechar? Y ¿qué deberían hacer los gobiernos de esta nación para revertir la situación e impulsar la economía nacional hacia el desarrollo económico? Se presenta a continuación un breve repaso de los principales sectores económicos de Haití, cuyo propósito es utilizar esa realidad como trasfondo y foco de análisis para desarrollar este estudio.

## 2.2. El sector primario

Este sector de la economía haitiana es trascendental para la alimentación de la población y representa una fuente importante de ingreso para la economía. Se caracteriza por la explotación de los recursos naturales tales como: agricultura, pesca, ganadería, silvicultura, minería, etc. Ha sido el sector más im-

portante del país desde la época colonial. En él, se concentra el 50% de la población económicamente activa desde la década de 1970, lo que equivale a 1,6 millones de habitantes sobre 3,1 millones de activos ocupados (Montas, 1977, p.4). Cabe destacar que, en 1970, este sector representaba un 42% del PIB, y solo un promedio de 23% en 2013 según los datos oficiales de IHSI<sup>8</sup>. Tal situación puede ser explicada por falta de financiamiento y de modernización del sector, que lleva consigo un rendimiento decreciente de los factores productivos (gran volumen de mano de obra, poca presencia de maquinaria especializada en la agricultura y baja producción), ya que el país sigue produciendo bajo los mismos métodos arcaicos de hace décadas atrás, con poca presencia de máquinas pesadas que le ayudarían a sacar provecho de los recursos naturales y la explotación de sus suelos.

### 2.3. El sector secundario

El sector secundario muestra un desempeño muy débil en Haití. Al igual que el sector primario, este ha disminuido tanto en valor absoluto como relativo respecto del PIB (pasando de 25% en 1987 a 18% en 2003)<sup>9</sup>, alcanzando una ocupación de alrededor de 300 mil personas tanto del sector formal como informal. El desarrollo industrial no explica su desempeño en los últimos años (sector siderurgia, las industrias mecánicas, la química, la textil, la producción de bienes de consumo, el hardware informático, etc.). En cuanto al análisis del sector industrial, este queda muy poco desarrollado por la ausencia de productos y servicios con valor agregado para competir en el exterior, y tampoco

puede ser considerado como un sector favorable para el crecimiento y el desarrollo económico. Según las fuentes estadísticas oficiales del país, para 2013, este sector sigue participando con la misma tasa de crecimiento que hace una década atrás. Una realidad que da mucho que reflexionar en pleno siglo XXI donde la matriz productiva de los países del mundo depende cada vez más de nuevas tecnologías. Frente a esa situación, este estudio pretende visibilizar el vacío estructural en Haití, aportando nuevas ideas que impulsarían el desarrollo económico de este país.

### 2.4. El sector terciario

Por último, el sector terciario es el que más promueve el crecimiento económico en el país. Su importante expansión en la economía nacional da a conocer su capacidad para promover y mantener el ritmo de ese crecimiento. Este último representó un 46,3% del PIB en 1987 y alcanza en promedio un 60% en los últimos años. Por ello, es el sector relativamente más fuerte y en expansión dentro de la economía. Sin embargo, los subsectores como comercio (mayormente informal), transportes, comunicaciones, finanzas, turismo, hostelería, ocio, cultura, y espectáculos son todavía muy débiles en infraestructuras y frágiles para sostener la economía nacional en un mundo globalizado. Una vez más, la importancia de empujar este sector, entre otros, hacia el cambio estructural para la producción de bienes y servicios más sofisticados y ser una economía competitiva en el mercado internacional.

---

8.- Instituto Haitiano de Estadística y de Informática, por su sigla en francés.

9.- Informe anual del Banco de la República de Haití (BRH) 2005.

### 3. EL ENFOQUE ESTRUCTURALISTA DE LA CEPAL

#### 3.1. Desarrollo productivo y cambio estructural

El cambio estructural es un pilar fundamental en el proceso de desarrollo al momento de expandir la capacidad económica de un país. Desde esa lógica, un cambio estructural es aquello que diversifica la economía y amplía la participación en la estructura productiva de los sectores con mayor intensidad en conocimientos (eficiencia schumpeteriana) y con mayor tasa de crecimiento de la demanda (eficiencia keynesiana o de crecimiento, según Dosi, Pavitt y Soete, 1990). En el enfoque de la CEPAL, se denomina eficiencia dinámica, considerando que los análisis empíricos han demostrado que la combinación de esas dos eficiencias genera una trayectoria virtuosa de crecimiento económico con tasa más alta, donde la productividad y el empleo crecen en conjunto en la economía.

Para llevar a cabo esa teoría cepalista, es imprescindible cambiar los patrones de producción y de consumo sobre la base de un cambio tecnológico de las diferentes entidades económicas que necesita una sociedad para desempeñarse. Por consiguiente, ese cambio reflejará no solamente en lo económico que supone la estructura del desarrollo productivo, sino también en lo social, y de forma más integral en lo ambiental, para un cambio estructural sustentable. Desde esa mirada, es necesario identificar y cerrar las brechas que pueden perjudicar el proceso. En el caso de Haití, esas brechas son múltiples, crónicas, y se necesita actuar de forma urgente.

#### 3.2. Brecha de productividad e innovación tecnológica

Un cambio estructural profundo necesita la interrelación entre las variables macroeconómicas, fiscales y sociales, y se debe ponerlas a prueba para chequear la estructura de la economía en cuestión. Esa prueba tiene que ver en cuánto estos factores están vinculados e influenciados por la innovación tecnológica, y los resultados esperados en el tiempo sobre la productividad. Es bueno considerar también que la innovación representa un factor clave al momento de competir en un mundo globalizado, y es el termómetro por excelencia para consolidar el superávit de balanza comercial. Esto quiere decir que, a mayor grado tecnológico y de innovación, mayor será la capacidad de competir y generar más demanda en el mercado global, lo que generará un mayor crecimiento económico, de lo que se espera la creación de nuevos empleos. Son estos ajustes que le hacen falta a Haití para fortalecer su economía internamente y posicionarse a nivel internacional.

Por otra parte, las brechas sociales no pueden explicarse sin entender la desigualdad de la calidad y la producción de puestos de trabajo en los diferentes sectores de una economía. Asimismo, las brechas de productividad reflejan, y a la vez refuerzan, las brechas de capacidades, de incorporación de progreso técnico, de acceso a redes de protección social y de opciones de movilidad ocupacional ascendente a lo largo de la vida (CEPAL, agosto 2012). Por consiguiente, en la medida en que los sectores de baja productividad tengan enormes dificultades para innovar, adoptar tecnología e impulsar procesos de aprendizaje, como es el caso de la economía haitiana, la heterogeneidad interna tiende a agudizar los problemas de competitividad sistémica, de modo que se generan círculos viciosos no solo de pobreza y bajo crecimiento del PIB, sino

también de aprendizaje lento y cambio estructural débil, y sin posibilidad de que el país converja su economía hacia las demás economías de la región.

### 3.3. Principales indicadores de estructura productiva

La CEPAL, para medir la intensidad de la estructura productiva de los países dentro y fuera de la región, suele utilizar cuatro tipos de indicadores que son herramientas muy útiles a la hora de estudiar el dinamismo de las economías en término de cambio estructural y para analizar el grado de convergencia económica de dos o más países.

Primero, para los países de alto nivel de desarrollo, se emplea habitualmente un sistema de dos indicadores llamado esfuerzo y resultado económico que pretende medir la inversión en investigación y desarrollo (I+D) y el número de patentes por millón de habitantes respectivamente. Un segundo indicador de desarrollo productivo tiene que ver con la productividad relativa (PR) que es el cociente entre el nivel de la productividad laboral de una economía y la productividad en los Estados Unidos. El tercero evalúa el peso de las exportaciones de mediana y alta tecnológica (Xhmt) en las exportaciones totales, según la clasificación de intensidad tecnológica Lall, y el último mide el cociente entre la participación de los sectores intensivos en ingeniería en el valor agregado manufacturero de una economía y la participación de estos mismos sectores en los Estados Unidos (IPR).

También existen otros indicadores como el Índice de adaptabilidad (IA)<sup>10</sup> y el Indicador de sofisticación de las exportaciones (EXPY) que han sido utilizados en los últimos años en el marco de medición de productividad de los países. En el marco de este trabajo particularmente, se utilizará este último, poniendo principal énfasis en los conceptos de exportación y competitividad de la economía haitiana, indagando sobre la sofisticación de sus productos exportados en materia de innovación tecnológica, a través de la ley de Thirlwall sobre la balanza comercial.

### 3.4. Ley de Thirlwall y el desarrollo productivo

Desde los años de 1950, las ideas relativas al desarrollo económico y el cambio estructural han sido planteadas en las discusiones sobre la teoría de desarrollo en los países, y se ven muy relacionadas desde una perspectiva de desarrollo de largo plazo. Los factores de producción trabajo y capital fueron reforzados por la innovación tecnológica, pasando de baja a alta productividad de los sectores que prevalecen los retornos crecientes en las economías. Esa idea se ve cada vez más apoyada en las industrias de los países desarrollados, y se ha convertido como fuente de insumos en el diseño de políticas públicas de algunos países (los cuatro tigres asiáticos, por ejemplo)<sup>11</sup> y China en los últimos años, que buscan nuevos horizontes en el ámbito del desarrollo económico, consolidando positivamente sus balanzas de pagos a través de

10.-La relación entre la participación de los sectores dinámicos y no dinámicos en las exportaciones totales relativas a la misma participación mundial.

11.- El término cuatro tigres o dragones asiáticos se refiere a los nuevos países industrializados localizados en Asia (Correa del Sur, Hong Kong, Singapur y Taiwán), y que entre 1960 y 1990 mantuvieron altas tasas de crecimiento económico y de industrialización.



la elasticidad del comercio exterior. Es lo que describe la ley de Thirlwall hace más de tres décadas, considerando los efectos de la restricción externa en el crecimiento de un país.

Anthony P. Thirlwall, quien partió de un trabajo de Harrod (1933) afirma:

La balanza de pagos impone una restricción al crecimiento, de tal forma que una economía no puede crecer más allá del tope permitido por la disponibilidad de moneda extranjera. Dado esa condición, y bajo los supuestos de existencia de equilibrio en la cuenta corriente y de términos de intercambio constantes, la tasa de crecimiento en el largo plazo depende de las elasticidades ingreso de las demandas de exportaciones y de importaciones; así el incremento de las exportaciones de una economía mejora el crecimiento, mientras que el incremento de las importaciones lo empeora.

Esta condición es lo que se conoce como la ley de Thirlwall, y la expresión matemática se escribe de la siguiente forma:

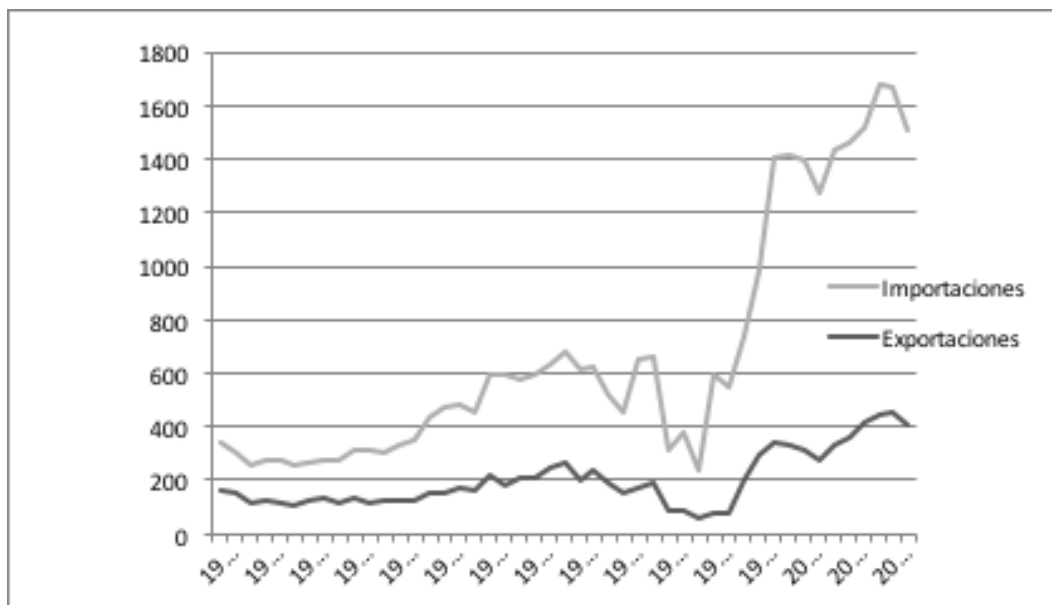
$$P_{dt} \cdot X_t = P_{ft} \cdot M_t \cdot E_t$$

Donde, es el precio de las exportaciones en moneda doméstica, son las exportaciones totales, es el precio de las importaciones en moneda extranjera, es el tipo de cambio nominal expresado como unidades de moneda local por moneda extranjera y son las importaciones totales.

Desde esa mirada, se presenta a continuación el estado de balanza comercial de la República de Haití, donde se propone poner a prueba la aplicación de la ley de Thirlwall (sin correr modelos econométricos), para después hacer hincapié en la matriz productiva de este país, cuyo propósito es detectar el grado de innovación tecnológica

introducido en la industria nacional para respaldar la eventual necesidad de cambio estructural según la teoría estructuralista de la CEPAL. El siguiente gráfico muestra la tendencia y la evolución de la economía haitiana en el comercio exterior a lo largo del periodo 1962 -2008 en dólares corrientes.

Gráfico 2. Evolución de la balanza comercial de Haití entre 1962 y 2008, en millones de dólares



Fuente: elaboración propia, sobre la base de datos del Banco Mundial (BM).

El gráfico presenta el panorama de la balanza comercial de Haití a lo largo de casi medio siglo, donde cada punto define el promedio simple de tres años corridos. Claramente se puede apreciar la evolución del déficit comercial ( $M > X$ ) del país en más de cuatro décadas, con una amplia brecha a partir de la segunda mitad de la década de 1990. Esta situación puede ser explicada por el aumento de la demanda de bienes y servicios en el mercado local (frente a la caída de la producción agrícola durante la liberalización comercial en el país) y por la elevación de los precios en el mercado internacional (Bonny, 2007). De forma preliminar, se evidencia la aplicación de la ley de Thirlwall además del decrecimiento económico registrado en ese mismo periodo, con un PIB negativo de -8,3% (véase el Gráfico 1).

En adelante se analiza el desempeño de Haití en el exterior, poniendo énfasis en la sofisticación de sus exportaciones para consolidar con mayor fuerza la teoría estructuralista de la CEPAL y la ley de Thirlwall que este trabajo pretende aportar. Para ello, se utilizará la base de datos del comercio mundial, COMTRADE, donde se presentará brevemente la cuota global del mercado haitiano frente a su competencia cuasi perfecta, la República Dominicana.

### 3.5. Grado de sofisticación de los bienes en la economía

Para estudiar el proceso de desarrollo productivo en Haití y entender la capacidad industrial local en término de innovación y el progreso técnico, se analizarán dos rubros de COMTRADE, cuyo

progreso técnico, la ingeniería, la innovación y el desarrollo científico son esenciales en la producción de los bienes y servicios de estos rubros. Además, estos generan mayor valor agregado en los productos fabricados y fortalecen la competitividad en el resto del mundo. Los dos rubros económicos identificados son los productos químicos y conexos, las maquinarias y equipo de transporte correspondientes a las categorías cinco (5) y siete (7) respectivamente.

El siguiente cuadro presenta una lista de productos a nivel agregado de las categorías mencionadas, donde estos bienes son los que potencian la producción industrial y que generan un mayor valor añadido en las transacciones globales por contener alto nivel de conocimientos y de ingeniería (eficiencia schumpeteriana), que generan a su vez una alta demanda (eficiencia keynesiana). Lo que se llama eficiencia dinámica según el enfoque estructuralista de la CEPAL en el marco de cambio de matriz productiva en la senda del desarrollo.

Tabla 1.

Matriz de rubros con especialización industrial e innovación tecnológica

<b>RUBROS DESTACADOS EN MATERIA DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA</b>	
<b>Productos Químicos &amp; Conexos (Categoría 5)</b>	<b>Maquinaria &amp; Equipo de transporte (Categoría 7)</b>
Productos químicos orgánicos (51)	Maquinaria y equipos generadores de fuerza (71)
Productos químicos inorgánicos (52)	Maquinarias especiales para determinadas industrias (72)
Materias tintóreas, curtientes y colorantes (53)	Máquinas para trabajar metales (73)
Productos medicinales y farmacéutico (54)	Maquinarias y equipo industrial en general (74)
Aceite esenciales y productos de perfumería (55)	Máquinas de oficinas para elaboración automática de datos (75)
Abonos manufacturados (56)	Aparatos y equipos para telecomunicación y grabación del sonido (76)
Explosivos productos de pirotecnia (57)	Maquinaria, aparatos y artefactos eléctricos (77)
Resinas y mat. Plásticas artif., estere y éteres (58)	Vehículos de carretera (incluso aerodeslizadores) (78)
Materias y productos químicos (59)	Otro equipo de transporte (79)

Fuente: elaboración propia, selección de datos de COMTRADE.

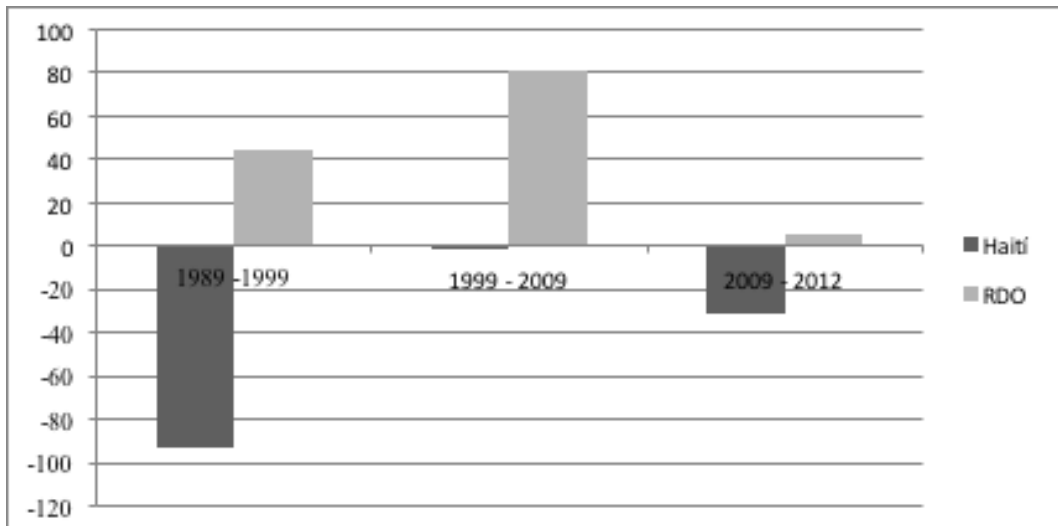
Considerando el grado de especialización industrial de estos rubros en término de innovación tecnológica para consolidar la estructura productiva de una economía, se propone comparar el posicionamiento tecnológico entre las Repúblicas de Haití y Dominicana para observar el comportamiento de ambas economías en materia de estructura productiva y competitividad, para finalmente adelantar conclusiones pertinentes en este estudio.

3.6. Breve comparación industrial entre Haití y la República Dominicana (RDO)

En el rubro de maquinaria y equipo de transporte (categoría 7), la especialización presenta una situación opuesta entre Haití y la República Dominicana. La especialización de Haití es prácticamente negativa a lo largo del periodo analizado (salvo en la década 1999-2009, siendo nulo, Gráfico 3). Esto quiere decir que el país importó mucho de los productos y subproductos de esa categoría, afectando de ese modo negativamente su balanza comercial como se lo adelantó en el Gráfico 2. Esta situación respalda no solo la ley de Thirlwall (*ceteris paribus*), sino también el enfoque estructuralista de la CEPAL.

Gráfico 3.

Variación en el grado de especialización en maquinaria y equipo de transporte (Haití y RDO)



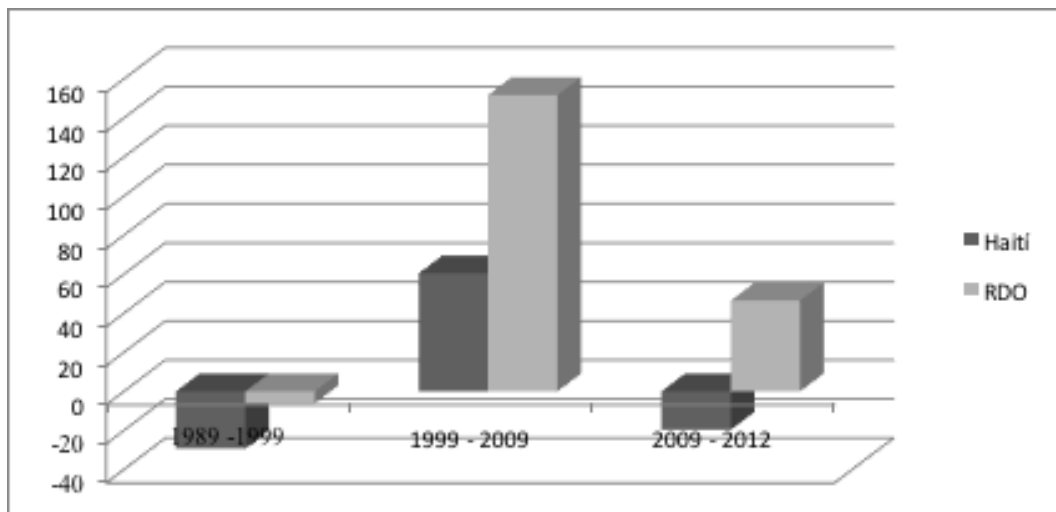
Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de COMTRADE. Valor total de las importaciones procedentes de un país exportador (según el rubro), en el año inicial y en millones de dólares corrientes. Periodos: 1989-1999, 1999-2009 y 2009-2012, para Haití y República Dominicana.

La otra forma de explicar la situación en la isla, es que República Dominicana (RDO), hace uso de nuevas tecnologías en los campos de la ingeniería y los bienes producidos, aportando nuevas ramas de conocimientos que fortalecen sus exportaciones e impulsan su estructura productiva. Por el otro lado, Haití, por no acoplarse a estos cambios, la industria local se estancó y sus productos llegan al mercado internacional simplemente como materia prima, carente de innovación tecnológica y de plusvalía comercial. Desde esa perspectiva, surge la gran pregunta: ¿cuánto tiempo tomará a Haití para competir en el mercado internacional de forma robusta, si todavía se encuentra a varias décadas de atraso tecnológico respecto de sus pares en el mundo?

Considerando ahora el rubro de productos químicos y conexos del gráfico siguiente, se destaca una vez la RDO, salvo que se aprecia una mejora en materia de especialidad y competitividad de Haití respecto de su competencia directa sobre todo en la década de 1999-2009. Sin embargo, la intensidad se redujo en el periodo 2009-2012. Considerando la tendencia a la baja que existe en ambos países analizados, es muy probable que la crisis internacional de 2008 haya propulsado tal efecto en esa categoría de productos en la isla.

#### Gráfico 4.

Variación en el grado de especialización en productos químicos y conexos (Haití y RDO)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de COMTRADE. Valor total de las importaciones procedentes de un país exportador (según el rubro), en el año inicial y en millones de dólares corrientes. Periodos: 1989-1999, 1999-2009 y 2009-2012, para Haití y República Dominicana.

#### 4. MATRIZ PRODUCTIVA PRECARIA EN HAITÍ: IMPACTOS Y PROPUESTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Se ha estudiado a grandes rasgos la estructura y la capacidad productiva de Haití en distintos periodos de la segunda mitad del siglo XX y el inicio del siglo XXI. Pese que el país es una de las pequeñas economías abiertas en el mundo, se ha notado que su competitividad en término de cuota de mercado, por ejemplo, es muy precario respecto de la República Dominicana, por ejemplo, que también es un pequeño país en desarrollo, pero con una matriz productiva más dinámica y adaptable a los cambios que se genera en la era de la globalización.

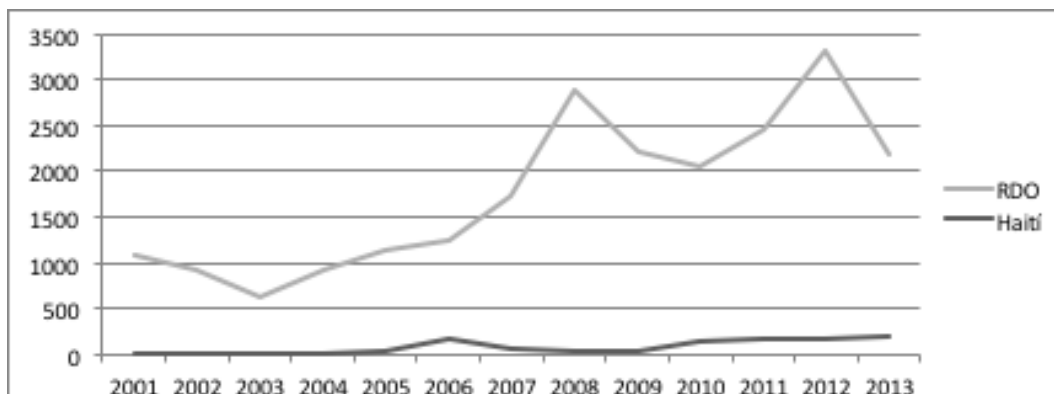
Durante el periodo 1962-2008, la balanza comercial haitiana ha tenido un déficit progresivo y profundo, y cuando se analiza la capacidad del país para especializarse en bienes y servicios con mayor valor

agregado, donde los conocimientos en ciencias, innovación y tecnología juegan un rol clave en el proceso productivo, se llega a la conclusión que el país se encuentra muy por debajo del promedio regional al momento de captar, aplicar, desarrollar y generar nuevas capacidades productivas, lo que le impide competir y dinamizar su economía.

Existe otra variable macroeconómica que afecta directamente la actividad económica cuando una economía no se especializa en actividades de alto valor añadido, es la llamada Inversión Extranjera Directa (IED), que promueve grandes infraestructuras, capitales financieros y físicos. La IED puede ser el motor de desarrollo para algunos países receptores, y representa un aporte significativo para la modernización, el incremento de la producción y la creación de puestos de trabajo. Además, a la hora de decidir en qué país invertir, el dinamismo de la estructura productiva de un país puede marcar diferencias como se lo puede apreciar en el siguiente gráfico.

Gráfico 5.

Evolución de la Inversión Extranjera Directa (IED) entre Haití y la RDO (2001-2013)



Fuente: elaboración propia con datos de la CEPAL, sobre la base de cifras y estimaciones oficiales al 8 de mayo de 2014. En millones de dólares, para Haití y República Dominicana.

Una vez más, se puede apreciar la preferencia de los inversionistas internacionales con la República Dominicana sobre su vecino país en materia de IED (considerando la amplia brecha existente en la materia), y sin menospreciar la realidad sociopolítica existente en la isla, que también puede desequilibrar la balanza a favor de uno u otro. Siguiendo la misma línea investigativa del trabajo, se puede presumir que la inyección de IED en un país se relaciona a la dinámica de su matriz productiva, siendo el país más atractivo para invertir.

En término general, Haití se encuentra completamente en desventaja, considerando su incapacidad de producir bienes de alta capacidad tecnológica para competir de forma eficaz y eficiente en el mercado mundial, y su economía, hace décadas se encuentra estancada (bajo crecimiento, alto nivel de desempleo, tendencia inflacionaria, entre otros) y sin destacar su complejidad para acercarse a la frontera tecnológica mundial, se plantean a continuación algunas propuestas de políticas que podrían promover e impulsar un cambio estructural en el país, poniendo énfasis en la transformación de la economía nacional, adoptando una nueva matriz productiva que facilitaría su despegue y acercarse hacia el nivel de desarrollo de los países latinoamericanos.

#### **4.1. Hacia un cambio estructural en Haití**

Durante la crisis de la deuda en América Latina y el Caribe en la década de 1980, la liberalización económica y de apertura comercial fue un gran desafío para los países de la región porque tuvieron que lidiar con crecimiento económico débil, inestable y con balanza comercial deficitaria. En el caso de Haití, la situación se empeoró con la política neoliberal impulsada en la década de

1990 cuando se aprecia un fuerte estancamiento de la economía local: Baja productividad, alta tasa de desempleo, inversión extranjera directa casi inexistente, incorporación tecnológica casi nula, la explosión de las importaciones sobre las exportaciones, la caída de los salarios reales, entre otros. Unas características económicas deficientes que el país sigue registrando en el siglo XXI.

Algunas economías latinoamericanas son importantes en la actualidad (Brasil, Argentina, Chile, México y Costa Rica) gracias a sus capacidades de aprovechar los patrones de conocimientos y de cambios tecnológicos disponibles para agilizar sus estructuras productivas a través de políticas de industrialización (aún en menor grado, Chile). Asimismo, se requiere plantear la pregunta: ¿cómo se generó el progreso técnico, y cuál ha sido el rol de la innovación tecnológica en el fomento productivo en la región?

En este trabajo, se propone dos cambios indispensables a la hora de potenciar la matriz productiva en Haití: el fomento de la institucionalidad en el país y la aplicación de políticas de desarrollo tecnológico. Gran parte de los gobiernos de la región han impulsado sus economías poniendo énfasis en la eficiencia de sus mercados, la especialización en bienes y servicios sofisticados, la consolidación de redes y ventajas comparativas, el control de la inflación entre otros, para crear un sistema macroeconómico más estable y fuerte. La mayoría de esas reformas han sido posibles gracias al fortalecimiento de sus instituciones, el progreso y el desarrollo tecnológico, inversiones en I+D y de innovación (económica y social). Unas prácticas y conocimientos que Haití podría adoptar y replicar como bien público (en término de valor de uso) (Romer, 1990). Para llegar a ello, es necesario fomentar, desarrollar y aprovechar estas capacidades para resolver los problemas

de desarrollo económico, social y ambiental que atraviesa el país desde hace varias décadas.

#### **4.2. La institucionalidad en el proceso de desarrollo en Haití**

Es prácticamente imposible hablar de políticas de desarrollo económico y de cambio estructural sin fomentar y desarrollar una cultura institucional sólida y dinámica en una sociedad. De hecho, la base de toda nación se encuentra en su capacidad institucional para generar cambios profundos y promover los grandes ejes de desarrollo ya sea en lo político, económico, social, ambiental y constitucional. Sin ello, es difícil armar el rompecabeza de un sistema de desarrollo duradero, como, por ejemplo, la armonización de derechos y deberes de la ciudadanía, la interrelación de los sectores de derecho (público, privado y la sociedad civil), las instituciones para establecer las reglas de juego, garantizar la buena y correcta interpretación de las leyes por parte de los actores y jugadores, y sin olvidar las relaciones exteriores en un mundo globalizado.

Además, es fundamental pensar en construir un marco legal institucional en el país, tomando buenas decisiones para ordenar los dispositivos estructurales. Un proyecto institucional requiere la participación y la voluntad de los tres principales poderes en Haití: Ejecutivo, Legislativo y de Justicia, y consolidado por la sociedad civil (organizaciones de derecho humano, entre otros). También, la experiencia internacional puede ser un aporte en ese aspecto siempre y cuando los valores democráticos sean tomados en consideración para el progreso institucional y el bienestar de la población. En materia de desarrollo económico local, por ejemplo, el país deberá resolver el problema de deficiencia estadística existente, que ayudaría al Estado en

la gestión, la planificación y el diseño de mejores políticas públicas.

#### **4.3. Políticas públicas para el desarrollo tecnológico en Haití**

De la misma forma que la institucionalidad tiene un papel fundamental en el desarrollo productivo de una sociedad, es necesario subrayar también que el progreso técnico es un arma complementaria para el éxito del cambio requerido. Como se ha visto a lo largo de este trabajo, la economía haitiana tiene una gran carencia para absorber las ciencias y nuevas tecnologías en su estructura, lo que le perjudica en términos de productividad y competitividad, a su vez debilita el crecimiento económico y afecta negativamente su nivel de desarrollo. Para resolver estos problemas, la creación de una institución pública que promueva el desarrollo tecnológico y la innovación científica es necesaria, para así cerrar estas brechas persistentes, y proyectar el país hacia el desarrollo económico e industrial. A continuación, está diseñada una matriz que describe tres etapas de desarrollo tecnológico que se debería considerar a lo largo de llevar a cabo un plan de política industrial en el país, bajo el marco de cambio estructural.



Tabla 2. Matriz pro-cambio estructural y desarrollo tecnológico en Haití

Fases o Etapas	Focalización	Método
Fase 1: Transferencia e inducción tecnológica.	Instituciones públicas y privadas - Sectores productivos- El fisco- Oficinas Estadísticas- Sectores de Energía- Infraestructuras- Seguri- dad- Telecomunicaciones- Educa- ción- Salud- etc.	Replicar modelos internacionales exitosos, importando nuevas tecnologías en el sistema económico.
Fase 2: Promover la ciencia y la innovación tecnológica.	Universidades y centros de formación técnica- Centros investigativos- Mercados: Bienes y servicios; Capitales y Trabajo.	Difusión tecnológica e ingeniería.
Fase 3: Hacia el cierre de brechas tecnológicas.	Inversión en I+D- Patentes- Software- Creación de nuevos mercados, etc.	Exploración científica.

Fuente: concepción y elaboración propia del autor.

Cada etapa o fase tiene su propia metodología, y los grupos económicos involucrados (actores e instituciones de focalización). Esto no significa que las etapas deben necesariamente seguir el orden establecido al momento de poner en marcha esas políticas, tampoco pretende ser un proceso completo ni exhaustivo, es decir que este es susceptible a implementaciones y cambios en el tiempo, según los objetivos planteados por los tomadores de decisiones.

Esta matriz denominada pro cambio estructural y progreso tecnológico, está diseñada para ser incorporada en el plan institucional tecnológica que este trabajo propone en el marco de un cambio estructural para Haití, que promovería el desarrollo de la ciencia y la innovación tecnológica en el país. A continuación, se detallan brevemente las ideas vinculadas a cada una de las etapas del cambio de matriz productiva propuesta.

#### • **Transferencia e inducción tecnológica (Fase 1)**

La transferencia tecnológica es uno de los primeros pasos a considerar para abordar ese cambio en el conjunto de las instituciones y los sectores económicos del país. Para ello, una asociación público-privada debe actuar juntos, incentivando a los distintos actores a importar e incorporar las nuevas herramientas tecnológicas necesarias para dinamizar la economía. Asimismo, se requiere generar cambios que permitirían lograr un mayor impacto en la sociedad, sugiriendo replicar, en esta fase, modelos internacionales exitosos, poniendo énfasis en la viabilidad y la eficacia de esa transferencia en la sociedad haitiana.

#### • **Promover la ciencia y la innovación tecnológica (Fase 2)**

Una de las cosas a considerar a la hora de transferir tecnologías de un país a otro, es la capacidad del país receptor de absorber esa nueva herramienta

disponible. Por ello, la capacitación técnica y sobre todo a los profesionales, es fundamental para el éxito del proceso. La educación es el medio por excelencia para achicar brechas a escala humana y una gran inversión para toda sociedad. Así que, para absorber, difundir y aplicar estos conocimientos, se debe fortalecer y desarrollar el capital cognitivo (capital de la mente o el saber humano) adquirido en distintos niveles educacionales, fomentando talentos intelectuales (capital humano), los cuales permiten desarrollar sectores más productivos, capaces de impulsar nuevos mercados en la economía, y nuevos conocimientos en la sociedad. En esa línea de idea, es necesario facilitar la accesibilidad y el consumo del internet, reducir los costos en conceptos de telecomunicaciones y transportes, acercar los aparatos tecnológicos a la población para generar un cambio transversal y de inclusión social.

En esta misma etapa, el sistema educativo del país juega un rol clave, promoviendo habilidades blandas y duras, y la incorporación de las TICs (Tecnología de la Información y Comunicación) en la enseñanza desde la temprana edad, impulsar la formación técnico-profesional, promover formación académica que se relaciona a la ingeniería, las ciencias aplicadas y las nuevas tecnologías, incentivar especializaciones en el exterior a través de becas para generar más y mejor capacidades intelectuales, sobre todo en áreas productivas y esenciales para el desarrollo de la ciencia. Esta fase de transición requiere tiempo e inversiones muy costosas. No obstante, es el camino más adecuado y seguro para alcanzar un cambio en la estructura productiva y el desarrollo económico del país en el largo plazo.

• **Hacia el cierre de brechas tecnológicas (Fase 3)**

Por último, la tercera etapa de la matriz que se denomina “cierre de brechas tecnológicas”, es la

fase más ambiciosa por lo que la innovación tecnológica es muy dinámica, por lo tanto, siempre hay que estar avisado de los cambios para capacitarse y actualizarse para sostener en el tiempo el desarrollo económico. La producción de bienes y servicios sofisticados juegan un rol clave para su inserción en el mercado mundial, mantener el ritmo de la economía, estimula la formación de nuevos mercados y nuevos conocimientos, multiplicando el número de patentes emitidas, la generación de numerosos trabajos científicos, etc. Por lo que esa fase tiende a estimular y dinamizar este cambio estructural, es necesario que el Estado haitiano se preocupe no solo del financiamiento de esa fase, sino también de las grandes directrices y programas que fortalecerán el capital humano, el capital físico de la economía y sobre todo la nueva matriz productiva.

#### 4.4. Indicador de evaluación del cambio de matriz

La idea de que la tecnología es un factor clave para explicar el comportamiento de una economía, el comercio, la competitividad y el crecimiento, han sido estudiados empíricamente de distintas formas (véase, entre otros, Amendola, Dosi y Papagani, 1993; Cimoli y Correa, 2005). Uno de los problemas más ambiguos de resolver en este tipo de escenario es encontrar una variable capaz de representar adecuadamente las capacidades tecnológicas de cada país; y en el caso específico de este estudio, se recorre a un indicador para guiar a los diseñadores de políticas públicas en la evaluación del progreso tecnológico en Haití. Para fortalecer el fundamento de la matriz estructural propuesta arriba, se sugiere el llamado indicador ArCo, que capta un conjunto de externalidades que son clave no solo para avanzar en la frontera estructural (cerrando las brechas de progreso téc-

nico y el desarrollo tecnológico), sino también para promover la difusión y adaptación de innovaciones generadas en el exterior. El indicador ArCo es la media de tres índices (aplicable para la matriz de tres etapas descritas en la tabla 2) que intervienen en su cálculo con el mismo peso (1/3). Estos índices representan tres dimensiones complementarias de las actividades tecnológicas y del potencial de aprendizaje de un país cualquiera, a saber: Ia, la infraestructura tecnológica; Ib, el desarrollo de las capacidades humanas e Ic, la creación de cada uno de estos índices, a su vez, se define como la media no ponderada de un conjunto de subíndices, y sin importar el orden de los factores y las distintas fases de la matriz. Los subíndices que componen los índices Ia, Ib e Ic se definen a continuación y pueden ser incrementados en el futuro según la realidad y la dinámica del mundo tecnológico.

1. Ia: Variables relacionadas con la infraestructura tecnológica (fase 1):

- Cobertura de internet;
- Cobertura telefónica;
- Consumo de energía eléctrica.

2. Ib: Variables relacionadas con el desarrollo de las capacidades humanas (fase 2):

- Porcentaje de la población en edad universitaria matriculada en cursos terciarios de ciencias e ingeniería;
- Media de años de escolaridad de la población mayor de 14 años;
- Porcentaje de la población con capacidad de leer y escribir (definida como la capacidad de leer, escribir y entender una afirmación simple sobre la vida cotidiana).

3. Ic: Son variables de creación de tecnología relacionadas a la fase 3 de la matriz:

- Número de patentes per cápita;
- Publicación de artículos científicos per cápita.

El indicador ArCo se calcula de la siguiente forma:  $ArCo = 1/3 (Ia + Ib + Ic)$ , donde: Ia, Ib & Ic son las variables definidas anteriormente (Cimoli, 2005: p.56).

## CONCLUSIONES

Hoy en día, la globalización hace imprescindible la competitividad a la hora de participar en el intercambio internacional, y una economía que no está atenta a los últimos cambios e innovaciones tecnológicas, se quedará ipso facto fuera del juego. Este estudio ha intentado demostrar como la especialización de un país en bienes y servicios de menor valor agregado, o simplemente con poca sofisticación tecnológica reduce su posibilidad de inserción en el intercambio mundial y como esto puede afectar negativamente a su balanza comercial, el crecimiento y el desarrollo económico.

Basándose en el análisis cuota de mercado de la matriz productiva y la aplicación de la ley de Thirlwall para la economía haitiana, se puede apreciar que sus productos son muy poco valorados en el comercio internacional. Una de las razones que explica esta situación es la carencia de ingeniería y tecnologías en su matriz productiva (*ceteris paribus*) como lo describen los dos rubros destacados en ciencia e innovación tecnología analizados en este trabajo.

A pesar que las asimetrías tecnológicas entre la región y los países desarrollados son más marcadas en los sectores con mayor intensidad de conocimientos, los datos empíricos han demostrado que, justo en el gran auge de la globalización, después de la década de 1990, la economía haitiana se estancó, y se alejó de los países latinoamericanos en término de crecimiento económico, que se traduce también en una brecha mucho más pronunciada a nivel global (excluyendo parte de los países

africanos), que asimismo afecta el proceso de desarrollo del país.

Respecto de esta realidad, es conveniente visibilizar tres hechos a la luz de esta investigación. Primero, se suele decir que Haití es un país esencialmente agrícola, sin embargo, el país no puede asegurar la consumación interna de su población sin desequilibrar su balanza comercial por falta de capacidad industrial para transformar estos cultivos, y sus pocos productos agrícolas tampoco logran posicionarse en el exterior.

Segundo, el país no logra especializarse en algún producto o actividad económica con valor agregado, capital cognitivo y tecnología sofisticada que le ayudaría a competir en el mercado mundial y sustentar su economía. Por último, el diagnóstico de la matriz productiva de esta nación demuestra un bajo nivel de progreso técnico y de desarrollo industrial, comparándolo con sus pares en América Latina. Por consiguiente, es necesario un cambio de matriz productiva en el marco del cambio estructural que propone la CEPAL y este estudio en particular, para potenciar la productividad y el desarrollo económico de los países en la región, ya que no tiene el mismo potencial una economía que produce algún software informático o una máquina industrial que otra, cuya especialización son las frutas.

Finalmente, un análisis de fondo del sistema productivo haitiano indica que es fundamental acompañar este cambio de matriz propuesto con una institucionalidad dinámica y transparente. Quizás sería bueno transferir primero estos nuevos conocimientos a las instituciones públicas y privadas del país para llenar los vacíos institucionales existentes, y combatir esas falencias en el ámbito económico, social y ambiental.

## BIBLIOGRAFÍA

**BIRF y NU-CEPAL** (1999). *TradeCAN database and software for a Competitiveness Analysis of Nations: user guide*. Washington, EE.UU.: ECLAC/World Bank.

**BONNY, J.B.** (2007). Liberalización comercial y producción de arroz en Haití. *Observatorio de la Economía Latinoamericana* (Nº87, octubre). En línea. [www.eumed.net/cursecon/ecolat/ht/bjb-arroz.htm](http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/ht/bjb-arroz.htm).

**CIMOLI, M.**, UN-ECLAC et al (2005). *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina*. Washington, EE.UU.: CEPAL/BID. En línea: [http://socinfo.eclac.org/ddpe/noticias/paginas/1/13341/W35\\_CIMOLI.pdf](http://socinfo.eclac.org/ddpe/noticias/paginas/1/13341/W35_CIMOLI.pdf).

**CIMOLI, M., PORCILE, G., PRIMI, A. y VERGARA, S.** (2005). Proyecto El Reto de Acelerar el Crecimiento en América Latina y el Caribe BID 03/098. Cambio estructural, heterogeneidad productiva y tecnología en América Latina. En Cimoli, M. *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina*. Washington, EE.UU.: CEPAL/BID.

**ENDERS, W.** (2003). *Applied econometric time series* (2ª edición). Wiley Series in Probability and Statistics. New York, EE.UU.: John Wiley and Sons.

**GARCÍA MOLINA, M.**, Ruiz Tavera, J. K. et al (2008). Ley de Thirlwall y Modelo de Brechas: un Modelo Unificado. *Documentos FCE* (Nº 5), pp. 1-33.

**GILBERT, R.** y UN-ECLAC, Subregional Office in México (2004). *Haiti : antecedentes económicos y sociales*. México, DF: Naciones Unidas/CEPAL, Desarrollo Económico.

**HOLLAND, M., VIEIRA, F. y CANUTO, O.** (2004). Economic growth and the balance-of-payments constraint in Latin America. *Investigación económica Vol. 63* (Nº 247), p. p. 45-74.

**JAYME, F. G.** (2003). Balance of payments constrained economic growth in Brazil. *Brazilian Journal of Political Economy Vol. 23* (Nº1), p.p 62-84.

**JAYME JR, F. G.**, Prates Romero, J. y Silveira, F. (2011). Brazil: structural change and balance-of-payments-constrained growth. *CEPAL Review*. En línea: <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/11545>.

**MÉNARD, C. y SHIRLEY, M. M.** (2013). "The contribution of Douglass North to new institutional economics". *Institutions, property rights and economic growth: The legacy of Douglass North*. En línea: [http://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=rapkAwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA11&dq=%22that+from+the+beginning+it+was+divided+into+distinct+schools+of+thought.%22+%22or+even+part+of+NIE+that+we+do+not+have+space+to+cover+adequately+here.+These+include,+for%22+&ots=chdYIzNQ-v6&sig=UYjVXo8FN\\_LjXI\\_Hk3UjoYZ3hQM](http://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=rapkAwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA11&dq=%22that+from+the+beginning+it+was+divided+into+distinct+schools+of+thought.%22+%22or+even+part+of+NIE+that+we+do+not+have+space+to+cover+adequately+here.+These+include,+for%22+&ots=chdYIzNQ-v6&sig=UYjVXo8FN_LjXI_Hk3UjoYZ3hQM).

**MONTAS, R.** (1977). "La vie économique", Le Nouvelliste, Puerto Principe, Haítí, p.4.

**NORTH, D. C.** (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, DF: Fondo de Cultura Económica

**CEPAL** (2012). *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo*. Trigésimo cuarto período de sesiones de la CEPAL, 27-31 agosto, San Salvador. Síntesis. Santiago de Chile: CEPAL.

**CEPAL.** (2007). División de Desarrollo Productivo y Empresarial, IDRC, y Proyecto Reestructuración Industrial, Innovación y Competitividad Internacional en América Latina, Fase II. *Progreso técnico y cambio estructural en América Latina y el Caribe*. Documentos de Proyectos. Santiago de Chile: CEPAL.

**CEPAL.** División de Desarrollo Productivo y Empresarial, Secretaría General Iberoamericana (2009). *Innovar para crecer: desafíos y oportunidades para el desarrollo sostenible e inclusivo en Iberoamérica*. Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, 30 noviembre-1 diciembre, Estoril. Cimoli, M. (Ed.). Santiago de Chile: CEPAL/SEGIB.

**CEPAL.** División de Desarrollo Social, Alemania. Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (2013), Proyecto "Strengthening social protection" (ROA/149-7) y Proyecto "Strengthening regional knowledge networks to promote the effective implementation of the United Nations development agenda and to assess progress" (ROA 161-7). Lamaute-Brisson, N. (Ed.) *Social protection systems in Latin America and the Caribbean: Haiti*. Documentos de Proyectos. Santiago de Chile: ECLAC.

**CEPAL** (2011). *Espacios iberoamericanos: hacia una nueva arquitectura del Estado para el desarrollo*. 16-17 noviembre, Cádiz. Secretaría General Iberoamericana y Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Santiago de Chile: CEPAL/SEGIB.

**CEPAL** (2012). *Espacios iberoamericanos: La inversión extranjera, Oportunidades para impulsar una relación renovada*. Pérez Ludeña, M., Santoleri, P., Sossdorf, F. y Stumpo, G. (Eds.) Santiago de Chile: CEPAL/SEGIB.

**CEPAL** (2013). *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe, informe 2012*. La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe. Informe. Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales. Santiago de Chile: CEPAL.

**CEPAL** (2012). *Los países de renta media: un nuevo enfoque basado en brechas estructurales*. Santiago de Chile: CEPAL.

**CEPAL** (2001). Países Bajos. Gobierno y Proyecto Crecimiento, Empleo y Equidad: América Latina en los Años Noventa HOL/97/6034. *Reformas, crecimiento y políticas sociales en Chile desde 1973*. Ffrench-Davis, R. y Stallings, B. (Eds.) Colección Ciencias Sociales. Santiago: CEPAL/Lom.

**ROMER P.** (1990). "Endogenous Technological Change". *The Journal of Political Economy*, Vol. 98 (Nº5), part 2: The Problem of development: A Conference of the institute for the Study of Free Enterprise Systems. pp. S71-S102.

**SETTERFIELD, M.** (2012). "The remarkable durability of Thirlwall's Law". *Models of Balance of Payments Constrained Growth: History, Theory and Empirical Evidence* (Nº 83).





**COMENTARIO DE LIBRO****LA GUERRA NO TIENE ROSTRO DE  
MUJER, POR SVETLANA ALEXIEVICH**

CHILE, DEBATE, 2015, 368 PP. ISBN: 9789873752353.

---

autor  
**Pablo Rivas Pardo**  
[p.rivas.pardo@gmail.com](mailto:p.rivas.pardo@gmail.com)

La Academia Sueca entregó a Svetlana Alexievich, periodista y escritora ucraniana, el Premio Nobel de Literatura en el año 2015, en razón de “sus escritos polifónicos, un monumento al sufrimiento y al coraje en nuestro tiempo”. Tal reconocimiento se condice con su libro *La Guerra no Tiene Rostro de Mujer*, cuyo contenido son las memorias personales de mujeres soviéticas, desde su enrolamiento en la Gran Guerra Patria (Segunda Guerra Mundial) hasta su fin, en mayo de 1945.

Dos citas del libro explican el lugar desde donde Alexievich lo escribe. Primero, que “los sentimientos son la realidad” (pág. 19), y segundo, que “la Historia de la guerra ha sido reemplazada por la Historia de la victoria” (pág. 26). Si esta última nos indica que la historiografía no escribe todo lo sucedido, ya que la victoria lo tapa todo, la primera muestra esa perspectiva no escrita, como es la memoria personal, los recuerdos íntimos de las batallas y, en especial, lo que las mujeres no cuentan tras ganar la guerra.

La primera versión del libro, que data de 1985, fue parcialmente censurada por el régimen soviético, ya que atentaba contra la verdad oficial, donde la mujer era recordada como una heroína de la resistencia bajo un rol femenino. Sin embargo, y bajo eso, estaba latente el relato de las mujeres que volvieron de la guerra que Alexievich recopiló durante los años setenta sobre la base de varias entrevistas, algunas con nombres, otras manteniendo el anonimato, de manera presencial y por carta. Finalmente, su publicación llevó a que otras mujeres quisieran contar su vida. Fue una catarsis.

En consecuencia, ¿por qué volver a publicar un libro 30 años después? y ¿por qué leerlo? Pues

bien, además de ser una versión extendida y sin censura, su aporte inédito de contar relatos de mujeres en un contexto que se creía exclusivo para hombres (como la guerra) sigue siendo valioso 70 años después de terminado el conflicto. La autora demuestra con hechos que los roles son construidos por la sociedad.

Las experiencias registradas son enriquecedoras y variopintas, cada una cuenta una guerra propia y, por supuesto, son totalmente heterogéneas (o polifónicas, como lo señaló la Academia Sueca). Por ejemplo, una entrevistada señala que tras la guerra vivió dos vidas, “una de hombre y otra de mujer” (pág. 38), ya que la necesidad las llevó a participar en igualdad de condiciones y exigencias con los hombres en el frente de combate pero, terminada la guerra se perdió esa igualdad, volviendo a relaciones humanas establecidas por roles. No importaba la edad, estado civil, situación laboral o educacional, existía una responsabilidad superior que no era exclusiva de los hombres. Como otro ejemplo de esta polifonía, una mujer de las Tropas de Reconocimiento cuenta que el mismo día que recibió su primera medalla tuvo su primera menstruación “vi la sangre y lancé un grito” (pág. 76); ella no tenía claridad de lo que le pasaba, pero a pesar de su juventud asumió voluntariamente la responsabilidad de la guerra.

Una contradicción, entre una creencia ignorante y la realidad de los hechos, es que la guerra junto con ser descrita como difícil y dolorosa, abrió para muchas mujeres un espacio donde eran tratadas como iguales en relación con los hombres. La vida en la trinchera las equiparó, les dio un rol, un estatus que en la paz no se volvió a dar ni a sentir; es por eso que surgió en muchas la pregunta mientras estaban enroladas “¿qué haremos cuando seamos civiles?” (pág. 146). Como señala una capitán médico en las entrevistas, las mujeres “después de la guerra

tuvieron que luchar en otra guerra” (pág. 261), ya que no solo existió indiferencia en cuanto a su participación en las batallas, sino que también fue mal visto que las mujeres hayan luchado, incluso algunas fueron juzgadas como prostitutas por esta decisión. Otra mujer, una francotiradora, señala que “antes había miedo a la muerte, ahora temía a la vida” (pág. 284), puesto que la discriminación sufrida era tan fuerte que las excluían de los desfiles militares conmemorativos y no tenían acceso a círculos de Veteranos del régimen soviético. Algunas veteranas de guerra ocultaron su participación por vergüenza o recriminación social.

Luego de la victoria, se cerró el capítulo para ellas y dejaron de ser parte de la memoria. Durante la guerra, las mujeres hicieron cosas que “eran” de hombres, valorándoseles en ese momento. Luego ya no. Lo anterior quedó silenciado, y este libro logró abrir esa memoria y transformarla en relato público cuarenta años después. Antes de esta publicación no había testimonio escrito que dejara registro de la memoria de las mujeres soviéticas que fueron a la guerra.

Sus lectores podrán experimentar varios sentimientos, como sorpresa, empatía, pena y desasosiego; y también entender la guerra como un relato de la vida pública y, a la vez, como hechos íntimos de la historia personal. La ganadora del Nobel se motivó a escribir sobre un tema muy trabajado, como es la Segunda Guerra Mundial, pero desde una fuente distinta: el relato de las mujeres.

Algo que causa extrañeza es que casos de violencia de género no están muy presentes en el libro. A modo de ejemplo, solo se relata un episodio de violación sexual de tropas rusas contra mujeres civiles alemanas, una situación de acoso de uniformados rusos contra una compañera de armas y un caso de mutilación por parte de soldados alemanes

en contra de una soldada rusa. Tal silencio podría deberse a tres cosas: uno, que no existió realmente y tal violencia podría ser un fenómeno que surgió a fines del Siglo XX; dos, que como todo trabajo basado en entrevistas sobre hechos pretéritos, las entrevistadas no ahondaron en eso; o tres, la autora no quiso incluirlo.

Por último, y en resumen, Svetlana Alexievich hace un gran legado al romper el esquema de roles del hombre y la mujer con hechos reales en un contexto tan extremo como la guerra. Gracias a su trabajo, vemos que las mujeres soviéticas participaron no solo en servicios que emulaban la extensión de la vida doméstica en el frente de combate, como ser lavanderas, cocineras, panaderas, entre otros oficios, sino que también hubo mujeres francotiradoras, pilotos de avión y partisanas; por lo que, en un contexto de normalidad, no deberían existir diferencias culturales basadas en la diferencia de sexo en ninguna parte del mundo.

Esta narración nos aleja de la guerra como un relato épico y del dolor triunfante o glorioso. Al contrario, es un relato rico a escala humana y rompe la idea de que la diferencia de sexo debe incluir la creación de roles predeterminados.



## **INSTRUCCIONES A LOS COLABORADORES**

### **I. Acerca del envío de los artículos para publicar en la Revista de Estudios Políticos y Estratégicos UTEM**

1. Los trabajos que deseen publicarse, deberán enviarse a su Editora Paola Aceituno O., vía correo electrónico al email, [paola.aceituno@utem.cl](mailto:paola.aceituno@utem.cl), o bien a [politicaspublicas@utem.cl](mailto:politicaspublicas@utem.cl)
2. El texto deberá tener sus páginas numeradas, e incluir una biografía resumida de cada autor(es) incluyendo grados académicos, cargos, y señalar su dirección de correo electrónico.
3. Los trabajos pueden tener una extensión máxima de 25 páginas, incluyendo tablas, gráficos, figuras, etc. y deben conservar el color del artículo. El tipo de letra es Times New Roman, el tamaño de letra es 11 a espacio y medio.
4. Se deberá anteponer al artículo, su título y un resumen del mismo con no más de 150 palabras y 5 palabras claves en español (de preferencia en inglés, aunque no es excluyente).
5. Los títulos y subtítulos del artículo deberán ser claros y relacionados con los contenidos del mismo y sin subrayados.
6. Los trabajos enviados para su publicación deben ser inéditos y el autor debe comprometerse a no someterlo simultáneamente a la consideración de otras publicaciones periódicas.
7. El editor informará si el trabajo presentado cumple o no con la línea editorial de la Revista.

### **II. EVALUACIONES.**

1. Si el artículo es acogido por el Editor, se designará a los pares que lo evaluarán, sobre la base de una doble lectura anónima. La temática que aborda el manuscrito, será evaluado según los siguientes criterios:

- Respecto al tema: originalidad, claridad del planteamiento, interés científico.
- Rigor académico: postulado de una idea central, fundamentación en un cuerpo teórico, correcta estructuración, entre otros.
- Aporte al conocimiento: contribución a nuevos saberes, críticas, análisis, proposiciones.
- Aspectos formales: correcta presentación del manuscrito de acuerdo a las normativas editoriales de la revista.

La pauta de evaluación puede ser revisada en <http://revistaepe.blogutem.cl/normas/>

2. Los evaluador(es) decidirán si un trabajo cumple o no con los criterios generales mencionados en el punto anterior, e informarán (en caso de existir) observaciones para el mejoramiento del manuscrito final.
3. El Editor informará al autor sobre la decisión de publicar o rechazar el artículo, entregando las observaciones en caso necesario para la preparación definitiva.
4. Los autores cuyos artículos hayan sido aceptados y publicados, ceden los derechos a la Revista de Estudios Políticos y Estratégicos, pudiendo volver a publicar o citar su trabajo, siempre y cuando indiquen la referencia de su publicación original.
5. Aquellos autores cuyos artículos sean publicados recibirán tres ejemplares de la respectiva Revista.

### **III. NORMAS BIBLIOGRÁFICAS Y CITAS**

Los artículos deben ser redactados según las normas del Manual de Estilo de Publicaciones de la American Psychological Association (APA).

**Orden Bibliográfico:** La lista se ordena alfabéticamente por el apellido del autor.

**Notas al pie de página:** Las notas al pie de página irán numeradas consecutivas.



## Facultad de Administración y Economía UTEM

### **A través del Programa de Estudio de Políticas Públicas imparte:**

- Magíster en Ciencia Política
- Magíster en Políticas Públicas y Seguridad Ciudadana
- Magíster en Gestión y Promoción en Desarrollo Local

#### **Más información en:**

[www.pepputem.cl](http://www.pepputem.cl)  
[politicaspUBLICAS@utem.cl](mailto:politicaspUBLICAS@utem.cl)  
(56-2) 27877942

### **A través de la Escuela de Administración imparte las siguientes carreras:**

- Ingeniería en Administración Agroindustrial
  - Administración Pública
- Técnico de Nivel Superior en Gestión Pública,  
Mención Gestión Municipal

#### **Más información en:**

[www.escaadministracion.blogutem.cl](http://www.escaadministracion.blogutem.cl)  
[escuela.administracion@utem.cl](mailto:escuela.administracion@utem.cl)  
(56-2) 27877929





UTEM

UNIVERSIDAD  
TECNOLÓGICA  
METROPOLITANA

*del Estado de Chile*