ESTUDIOS PUBLICOS

Nº 41 *VERANO* *1991*

David Gallagher, Arturo Fontaine Talavera
Impresiones sobre la Unión Soviética

Vitaly Naishul
La fase superior y última del socialismo

Adám Török
En la senda hacia una economía libre: Hungría 1989-1990

Mesa Redonda
¿Hacia una economía libre? La URSS y Hungría

Felipe Larraín, Rodrigo Vergara
Institucionalidad laboral y desempeño económico

DOCUMENTOS

Informe sobre reformas al sistema judicial chileno

Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación

Respuestas de las Fuerzas Armadas y de Orden al Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación

CENTRO DE ESTUDIOS PUBLICOS

IMPRESIONES SOBRE LA UNION SOVIÉTICA*

Arturo Fontaine Talavera y
David Gallagher

Enrique Barros:**

En nombre del Centro de Estudios Públicos, me ha correspondido moderar, si es que se puede usar el término, esta conversación con Arturo Fontaine Talavera y David Gallagher, quienes han regresado de un apasionante viaje a la Unión Soviética, invitados por el Cato Institute, Atlas Economic Research Foundation y la Academia de Ciencias de la Unión Soviética. El formato que vamos a seguir es el siguiente: comienza una introducción de Arturo, seguida de un comentario de David, y a continuación otra participación de David; después sus opiniones se cruzarán recíprocamente. Posteriormente daremos lugar a un debate con los asistentes, para luego concluir con dos breves intervenciones de nuestros dialogantes.

Los dejo con Arturo Fontaine Talavera.

*Versión editada del coloquio que se realizó el día 22 de octubre de 1990 en el Centro de Estudios Públicos.

**Profesor de Derecho de la Universidad de Chile y columnista del diario *El Mercurio*. Miembro del Consejo Directivo del Centro de Estudios Públicos.

Arturo Fontaine T.*

Visitar hoy la Unión Soviética es viajar. Porque la noción de viaje se nos ha ido; podemos estar en Arizona o en Puerto Montt o en París o en Antigua, en Guatemala, y realmente no hemos viajado. Es decir, uno encuentra en el hotel más o menos el mismo tipo de habitación; hay unas cocacolas que son de gusto idéntico, etc. El viaje como ruptura de las coordenadas, como lo era históricamente, casi no es posible hoy en día. El viaje, en el sentido en que lo hizo Marco Polo, el viaje que suscitaba diarios de viaje, porque justamente había que comunicar una experiencia, que de otro modo no se podía comunicar, se ha desvanecido. El viaje que tiene mucho que ver con la literatura, porque son justamente esos diarios de viaje, esos comentarios de viaje, los que están en el origen de muchas de las grandes obras literarias: *La Odisea, El Quijote, Los Viajes de Gulliver*, los viajes que narra Julio Verne o Michaux, quizás el último gran viajero.

Sin embargo, uno diría: pero... esto no es así. Porque el periodismo nos está inundando de informaciones sobre la Unión Soviética; estamos leyendo por todas partes lo que ocurre, y el Informe Especial de Televisión Nacional fabrica a una velocidad asombrosa distintas imágenes con sonido y nos muestra realmente lo que está pasando en la Unión Soviética. Efectivamente, todo lo que muestran es verdad. Sin embargo, lo que ocurre es que el avance de la tecnología ha permitido expandir el oído y la vista, pero no el olfato y el gusto. De manera que aunque podemos ver en este momento, a través de un televisor lo que está sucediendo en el G.U.M., los almacenes principales de Moscú, no hay manera de oler desde aquí lo que ocurre en este momento en el G.U.M., ni sentir el gusto de las bebidas que en el G.U.M. justifican hacer una cola.

Y quisiera detenerme en lo de la bebida. La Pepsi, muy exitosa en las sociedades de consumo, se instaló en la Unión Soviética en la época de Brezhnev. Fue una victoria, en cierto modo, del capitalismo, pero que merece algunos comentarios. Fue una victoria del capitalismo en el sentido de que la Pepsi, como la Coca-Cola y las demás colas, son típicamente un gusto innecesario: son las típicas necesidades superfluas que el socialismo se proponía evitar para destinar los recursos a aquellas necesidades básicas, indispensables. Ocurre que después de más de 50 años de sociedad comunista

*Licenciado en Filosofía, Universidad de Chile y M. A. y M. Phil., Universidad de Columbia (EE.UU.). Profesor del Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Director del Centro de Estudios Públicos.

se produce una demanda por la Pepsi Cola, y el régimen, el duro régimen de Brezhnev, acepta esta demanda y le abre cauce por la vía de establecer una marca llamada Pepsi, que corresponde a la Pepsi, aparentemente. Hay aquí una derrota moral del socialismo y una derrota estética. Es una derrota importante, pero es discutible que sea un triunfo el capitalismo, porque en realidad lo que allá se vende como Pepsi es un producto envilecido, virtualmente intomable para quien haya consumido una Pepsi anterior y se acerca a esa bebida con las expectativas que genera la Pepsi Cola en otros países. Esto es así no sólo para quienes venimos corrompidos por las sociedades consumistas, sino que también para cualquier soviético. Están dispuestos a pagar muchas veces el valor de una Pepsi rusa por una Pepsi extranjera, lo que nosotros, en cualquier sociedad de consumo, no haríamos, es decir, en Guatemala uno no cambiaría una Coca Cola guatemalteca por una francesa a un precio tan evidentemente distinto.

En seguida, en la Unión Soviética la Pepsi es un producto monopólico. Desde luego, no está la Coca Cola. Me interesa destacar dos cosas más a raíz de la Pepsi: una, es que indica la relatividad de los índices con que se mide el desarrollo económico. Cuando se habla de leche, de carne, no se está siempre hablando de lo mismo. De manera que cuando se dice: "pero si los rusos tienen Pepsi Cola", se está diciendo en realidad que tiene algo que va en un envase que dice así, pero tiene muy poco que ver con lo que para nosotros representa la Pepsi Cola. Y algo similar ocurre con la leche, la carne y la fruta. Porque el fruto que consume hoy el moscovita, por ejemplo, bajo el nombre "manzana", es algo que nosotros no consumiríamos bajo ese nombre. De manera que al comparar la vida en una sociedad comunista y en una capitalista hay que tener mucho cuidado con los índices, pues suelen ser muy engañosos. Con frecuencia se tiende a perder el factor calidad de vida que no es una cuestión de cantidad, es decir, se termina comparando cantidades que no son comparables. El segundo punto es que puede que la historia de la Pepsi sea una metáfora de lo que le puede suceder a la URSS con el capitalismo, es decir, que lo que allí surja o está surgiendo sea una versión envilecida del capitalismo, una versión relativamente intragable; aunque quién sabe...

En el corazón de la sociedad socialista uno encuentra un amago de sociedad de consumo, una modalidad jibarizada y a ratos grotesca de ella. No encuentra los ideales de Marx, los ideales del socialismo. Uno no encuentra los ideales que están en la literatura ni el arte de los inicios de la revolución o del período del realismo socialista. Esto lo intuyó hace muchos años el poeta salvadoreño Roque Dalton, que era marxista y muy comprometido con la revolución. En un poema satírico situado en Berlín oriental (que leí

hace muchos años y que no he podido volver a encontrar entre mis libros) una mujer defiende las virtudes del régimen socialista sosteniendo que el refrigerador que ella tiene es casi tan bueno como los que venden en Alemania Occidental. Lo que quiero decir es lo siguiente: "los sueños son los mismos sueños burgueses: autos, ropa de moda, ropa de marca... Son las aspiraciones creadas bajo el capitalismo. Son esos sueños —los sueños muchas veces espurios de la masa consumista— los que terminan guiando la mano de los planificadores socialistas. Y esta es, un poco, la paradoja: he aquí una sociedad que construye todo un tremendo aparataje de planificación central para dar satisfacción apenas, a veces, con gran esfuerzo, a una cantidad de deseos que se han ido apilando en el mundo capitalista, como la Pepsi.

No hay, por consiguiente, una estética, un modo de vida socialista perceptible; no se detectan esos valores socialistas. Si uno visita la celda de un monasterio de monjes medievales —recuerdo en este momento uno que conocí en Fiésole— encuentra una estética. El espacio, la luz, los pocos objetos enmarcan una vida ascética, centrada en lo necesario, en lo mínimo. Pero, a su vez, donde la ojiva de la ventana tiene un sentido; donde la madera de la silla, trabajada de un modo simple y funcional, de alguna manera comunica el estilo de vida que provocó ese diseño. No ocurre eso en la sociedad socialista. Aquí uno no encuentra que en la austeridad, en la pobreza, en el desprendimiento de los valores materiales, se haya visualizado un ideal alternativo, sino más bien lo que uno halla es el remedo, el gesto mimético fallido, incompleto. Lo que más llama la atención no es el fracaso económico, que es visible por todas partes, ni el fracaso político, que también lo es; lo que más sorprende, lo que sobrecoge, es el tremendo fracaso espiritual del socialismo como proyecto.

Entonces uno se rebela, uno dice: no puede ser, no puede ser al menos hasta este punto, y empieza a preguntar, a indagar. Sin embargo, es un hecho que los hijos del profesor Kochevrin, destacado miembro de la Academia de Ciencias, están ataviados con *T-shirts* franceses y los lucen con orgullo manifiesto. Y es un hecho que la señorita Natacha Romanova, amiga nuestra, que es miembro del Partido Comunista, lleva una chaqueta de tela austríaca y nos dice que la consiguió en la oficina del Partido de la institución en la cual trabaja. Y cualquier ruso en la calle a cincuenta metros pensaría que los jóvenes Kochevrin o la joven Romanova son turistas; tan perceptible es la diferencia de calidad de la ropa, de diseño, de materiales, de terminaciones. Por ejemplo, las medias hacen que las piernas de las rusas no sean comparables con las piernas de las no rusas, tal como el shampoo ruso hace que el pelo de las rusas no sea como el de las no rusas.

Al acercarse a la casa de huéspedes de la Academia de Ciencias en el atardecer, a unos cincuenta metros de distancia, comienzan a escucharse los gritos de Madonna o la lambada. Es que el gerente del hotel arrienda, por su cuenta, los salones para fiestas. Un caso de "privatización espontánea". Los jóvenes se precipitan a estas improvisadas discotecas con gestos tipo "Grease", y ataviados con casacas de plástico negro que sugieren cuero, se desplazan sobre los capós de los Ladas cacharrientos que entran y salen de allí ronceando como condenados y besan a unas rusas ávidas vestidas con unos petos de brillos dorados que parecen disfraces de circo pobre.

Pero uno sigue buscando dónde está el error, qué es lo que de alguna manera a uno se le escapa. Porque no puede ser que setenta años de experiencia socialista hayan llevado a esto.La búsqueda de una sociedad igualitaria responde a un proyecto de hondo contenido ético. Su pulverización tiene algo de doloroso. Entonces, uno empieza a visitar las casas y a buscar los valores que hay ahí. En realidad qué importa que en el living los sofás sean las camas de los dueños del departamento. Aunque se trate de un ingeniero químico de mucho prestigio de una compañía importante, casado con una mujer también profesional... qué importa, es normal; sofás-camas también existen en Occidente. También es interesante la idea de estar sentado ahí, en la cama misma del matrimonio que uno está visitando; es una forma acogedora de recibir. Y, mal que mal, hay Pepsi. Y, en fin, tienen leche casi todos los días, según se nos informa, y patatas en abundancia, que nos sirven como buenos rusos. También nos darán arroz y pan. Comemos en la mesa que está en la cocina. El otro cuarto es la pieza de los niños. La comida es sabrosa. De postre nos darán sandía. Entonces, uno se dice, para mucha gente la vida en definitiva es así. El abastecimiento básico, a pesar de las colas, y del mercado negro, todavía se consigue. No podría hablarse de hambruna.

Además, uno recuerda el éxito del programa espacial, los ajedrecistas, los atletas olímpicos, los libros clásicos *(El Fausto* de Goethe, *Great Expectations* de Dickens, a menos de 30 centavos de dólar), que los rusos realmente leen. Es un pueblo culto.

En tiempos de Brezhnev también había que hacer colas, pero no para la carne. Ahora, como no se la encuentra en los supermercados y no está asegurada por los canales de distribución partidarios y sindicales, es necesario buscarla en el mercado informal, y los precios resultan prohibitivos. Antes los productos básicos escaseaban menos, pero había más miedo. Había mercado negro, pero estaba menos generalizado. La pérdida del miedo, entonces, producto de la *glasnot* y de la *perestroika,* ha desatado las fuerzas

de la economía informal. Hay un vacío de poder. Las instituciones establecidas están siendo sobrepasadas y las nuevas aún no se perfilan.

Conmueve bajar al Metro que construyó Stalin. Está mucho más enterrado que cualquier otro Metro que yo conozca. Sus bóvedas son sobrecogedoras, su iluminación es noble. Estatuas de bronce representan jóvenes mineros o proletarios fuertes y entusiastas junto a mujeres también fuertes y sanas, cuyos niños también fuertes, sanos y entusiastas sonríen mientras el ejercicio hincha sus músculos. Sólo que esa sonrisa se vuelve *kitsch*. Exhiben una dentadura que puede ser una vara demasiado alta y decepcionante. Porque una rusa muy atractiva que he visto en una librería, donde además venden posters, en la calle Arbat, en algún momento cometió el error de sonreírse; entonces mostró uno o dos dientes falsos, de acero o de algún material similar. Este mal estado de la dentadura de los rusos es común. Un economista muy importante, de unos cuarenta y cinco años, muy vinculado a los planes económicos actuales, tiene también dos o tres dientes de menos rellenos con metal.

En ese mismo momento David Gallagher empieza a sentir un violento dolor de muelas; entonces acudimos a las ventajas de la sociedad socialista. Entramos a una farmacia antigua, como de cuentos, en la cual hay una infinidad de frascos iguales, de vidrio con etiquetas blancas. Una especie de vieja botica. Compramos por una cantidad irrisoria unos calmantes que le producen a David un efecto instantáneo. Salimos felices con la medicina socialista, diciéndonos: aquí está lo que realmente ha sostenido a este régimen. Pero ocurre que a las pocas cuadras se acaba el efecto del remedio y se hace necesario, tal vez, ir al dentista. Estamos comiendo en casa de unos amigos y yo les planteo el problema. David se resiste a la idea, pero yo estoy convencido de que David debe ir y probar las ventajas de la medicina socialista. Desgraciadamente, el experimento no conduce muy lejos, porque nuestros amigos, incluida la del Partido Comunista, nos indican que conseguir la hora le tomará al menos seis meses y que esto es lo habitual. Lo cual explica por qué la función del dentista se limita a poner, donde hubo un diente natural, uno falso, de metal.

Pero, en fin, uno sigue indagando y buscando el modo de acceder al misterio que sustenta a esta sociedad. Y, de alguna manera, este mundo empieza a abrirse y produce, en parte, un proceso de virtual rusificación. A ratos, se empieza a apreciar el valor de ciertas medidas disciplinarias. Cada uno, a su modo, sufre su propia experiencia de rusificación parcial, de preguntar metafísicamente acerca del espíritu ruso.

Incluso, pienso, estar domesticado puede tener ciertas ventajas. En algún momento hubo un gallo que debió tomar la decisión entre ser libre y

vulnerable como el faisán o ser un gallo de gallinero; en cierto momento alguna ventaja vio en hacerse doméstico y quedarse ahí. La disciplina atrae porque es una forma de protección contra el caos, contra la incertidumbre. Gracias a una autoridad clara se produce una especie de liberación de las responsabilidades. La *glasnot y la perestroika* muestran el peligro del desorden, el magnetismo de la libertad, pero, al mismo tiempo, el vértigo del vacío de poder y la necesidad de orden. Un fantasma recorre la Unión Soviética: es el fantasma de Bakunin.

Y en este proceso de descubrimiento, empecé a valorar la arquitectura de tiempos de Stalin. Lenin es una figura romántica. Se parece a Simón Bolívar, como mito. La figura que realmente interesa para entender lo que es la Unión Soviética es la de Stalin. La arquitectura estalinista tiene algo gótico, tiene algo de los viejos rascacielos de Chicago, y a mí me empezó a interesar esto.

Un día nos invitan a a un departamento construido en la época de Stalin, situado en la avenida Gorki. Su fachada nos parece noble e imponente. Pero ocurrió que al entrar había unas pozas de color incierto y un olor cierto a gato. Cruzamos ese zaguán de respiración difícil, subimos las largas escaleras y llegamos a un departamento acogedor. Y aquí se produce una pequeña reflexión sobre la diferencia que hay entre el espacio privado y el espacio común del edificio; sucede que ellos no pueden contratar a alguien que limpie ese espacio común pero sí pueden limpiar el propio, y la diferencia que hay entre el espacio común y el espacio propio es muy notoria. Es decir, donde hay algo entregado al cuidado social se produce un deterioro visible, evidente, indesmentible, como cabría esperar, lo mismo que ocurriría en Chile, lo mismo que siempre se argumentó en contra de los socialistas. Sólo que ellos contestaban que la mutación valórica, producto de la alteración radical de las relaciones de producción, arrojaría un resultado distinto. Tras setenta años de forma de producción socialista, tras setenta años de educación socialista, esa mutación valórica no se percibe. Este no es un argumento contra Marx, quien en su *Crítica al Programa de Gotha* dejó en claro que los incentivos, bajo el socialismo, no serían radicalmente distintos de los propios de una sociedad burguesa. Marx confiaba que la mutación valórica surgiría con la sociedad comunista, una vez que el súper desarrollo de las fuerzas productivas hiciera superfluo el poder, el Estado, las estructuras de dominación y de clase. Marx —a diferencia de los socialistas "utópicos"— nunca confió en la "reeducación" o en la "concientización". Pero, claro, lo que pasa, lo que todo ruso sabe, es que el nivel de desarrollo de las fuerzas productivas es bajo comparado con la creatividad del capitalismo y no permite anticipar el "salto del reino de la necesidad al reino

de la libertad". El modo de producción socialista se asemeja, más bien, a lo que Marx llamó el "modo de producción asiática". Podría anticipar alguna forma de mercantilismo o, incluso, de capitalismo; no el comunismo.

Estamos en casa de Natasha, después de una comida muy acogedora. La cercanía del alma rusa lo hace a uno predisponerse a favor y abrirse mucho más. Recordando a la Natasha de *La Guerra y la Paz,* que baila, quisiera que esta también bailara. Además los rusos no usan zapatos dentro del departamento y Natascha, ustedes recuerdan, se sacó los zapatos para bailar. Hay un incentivo adicional para que Natasha baile. Está tomando té, preparado en un samovar eléctrico. Se conversa animadamente, pero esta Natasha no va a bailar. Cuenta una historia. Tiene que ver con su familia. No ayuda a bailar. Es la historia de su abuelo, que siendo un hombre del Partido Comunista, como su mujer, por alguna razón se ve implicado en un asunto. Lo arrestan. Seis meses después su mujer recibe una notificación con la ropa, en la cual le comunican que su marido ha sido juzgado y condenado como "enemigo del pueblo". Entonces, su mujer interpreta que este es un error del Partido, pero sigue siendo comunista. Y sigue siéndolo cuando su hijo, el padre de Natasha, entra a la Universidad, a la Escuela de Derecho, y se encuentra con que a la semana de clases debe abandonar la Escuela y la Universidad porque se ha descubierto que es hijo de un hombre que fue condenado como "enemigo del pueblo". Y esa señora sigue siendo comunista hasta hoy. Y su nieta es comunista porque es el modo a través del cual ella puede vivir mejor en esa sociedad. Pero no cree en Marx, ni en la economía centralizada ni en el socialismo. Es comunista. En un momento dado de la discusión, otro ruso que está allí la encara: ser comunista te ha permitido desarrollar una carrera exitosa. Por eso eres comunista.

Pero, sea como fuere, el hecho es que de un modo u otro el samovar eléctrico, pero samovar al fin, el té ruso, que es chino en realidad, pero, en fin, es tomado en Rusia, y unos panecillos muy ricos que se untan en el té, y que no pueden sino recordar a la Madeleine de Proust, ponen en marcha un cierto proceso que si bien no es de rememoranza, tiene algo de eso. Porque, de alguna manera, en ese instante yo sentí que estuve quizás ahí, que pude haber estado, que recién comenzaba en verdad a estar ahí. Y es que a partir de ese té del samovar ruso es posible internarse en un laberinto de distorsiones de la imaginación. Entonces, uno se deja tomar por el misterio del Moscú decimonónico, de edificios de estuco laboreado. A la misma hora, probablemente, suben Ana y Vronsky al tren, sin que Ana, por cierto, sepa todavía que él va. Y a la mañana siguiente surge, naturalmente, San Petersburgo, debajo de Leningrado; y uno descubre que en realidad no hay neón, lo cual es una maravilla; tampoco hay rascacielos. Está como

detenida en lo que era el año 1917. Y puede aparecer el fantasma del capote de Gogol, en alguno de los muchos puentes del Fontanka; y al llegar a la avenida Nevski uno ya no está muy seguro qué está viendo; si es lo que ve uno o lo que vio Gogol cuando decía: yo sé que ninguno de esos pálidos y jerarquizados habitantes, los de San Petersburgo, cambiaría la avenida Nevski por todo el oro del mundo. En realidad, la avenida Nevski tiene un encanto particular. Empiezan a aparecer los palacios, el de Mikjail, que hoy es el Museo Ruso, construido por Rossi, el arquitecto italiano que tantas huellas deja en esa ciudad; el Palacio Belosel'sky-Belozersky, un palacio barroco color rojo, la casa de Yusupof, en fin, aparecen los edificios *art nouveau* que son francamente extraordinarios. El de la Singer, por ejemplo. A diferencia del mismo Palacio de Invierno y de tantos otros palacios retocados, como hechos en cartón piedra, pensados como simulaciones —lo cual, por cierto, tiene su encanto y misterio propio— las obras del *art nouveau* son reales, vigorosas, originales. Y entonces el teatro, el teatro Malig, el antiguo teatro, o el teatro Kirov, en la noche resultan maravillosos. La calidad de la ópera *Eugene Oneguin* es, en realidad, extraordinaria. Todo hecho con gente de allá; cargado con todo el pasado de Rusia.

Luego se produce una tentación, que es querer ir a ver viejitas besando iconos arrodilladas ante un santo y popes de pelos largos parecidos al padre Zósima de *Los Hermanos Karamazov* y mujiks con casas de madera labradas como encajes. Y después de algún esfuerzo y de algunas coimas y violando la ley, porque no nos dan visa para ir, logramos llegar a Vladimir y a Suzdal y ver el campo, y todo eso está y existe de alguna manera. Entonces uno se dice, eso es pura nostalgia; en realidad lo que hay es que yo he leído muchas novelas rusas y las estoy instalando sobre esta estepa. Pero, en realidad, es así y no es así. Lo que hay son videoclips de Madonna por todas partes, y como no hay programas para la televisión, los espacios se llenan con música rock; lo que hay son colas para comprar cigarrillos y gente con bolsas que circula para ponerse en la primera cola que pille, para comprar lo primero que encuentre a vendedores gruñones o, en el mejor de los casos, displicentes, que hacen sus cálculos con abacos.

Pero también hay eso otro, esa nostalgia que es una nostalgia rusa, actual. Una exposición de papeles y fotografías de los últimos días de la familia del zar está abarrotada de gente. En ella, una cita de Gorbachov dice que fue un crimen la muerte del zar. Y en una pequeña plaza de la avenida Nevski, junto a panfletos políticos críticos de Gorbachov —por conservador— y de posters pornográficos, se venden reproducciones e insignias y fotografías de los zares. Todo ello rodeado por el halo que confiere lo prohibido. Y, dicho sea de paso, las más sorprendidas con los posters de

mujeres desnudas parecen ser las propias rusas que, bien forradas en sus rígidos inpermeables, se amontonan observando esto con expresiones de rareza, incredulidad, risa nerviosa, estupor.

Sobre todo, lo que hay, y por miles, son personajes como de *Almas Muertas.* Chichikov, que creo es el personaje más representativo de lo que es la Rusia actual, justamente plantea un negocio en su novela que, si tenemos tiempo después, yo quisiera mostrar cuál es, porque a lo mejor el negocio en que está hoy la Unión Soviética no es demasiado distinto que el que planificó Chichikov.

David Gallagher*

Yo también soy lector empedernido de novelas rusas, y también he pasado por todos esos vaivenes de percepción. Es un país, como dice Arturo, en el que uno no sabe realmente lo que está percibiendo, siempre se está frente a fenómenos que parecen ser inexplicables (pese a que yo no tengo problema de idioma, porque hablo ruso). Numerosas veces he estado en ciudades en las que no conozco el idioma del lugar y donde, sin embargo, me he sentido absolutamente en casa; donde no he sentido esa sensación de no entender bien qué es lo que está ocurriendo. Pero tampoco los rusos entienden lo que está sucediendo. (Es un fenómeno sobre el cual volveré después, porque tiene mucho que ver con la situación de descomposición política y económica en que está sumido ese país.)

En realidad, lo que nosotros presenciamos son los síntomas de lo que es una catástrofe económica creciente. Síntomas como las colas extraordinarias para adquirir productos básicos, para no hablar de las colas infinitas para lujos como una hamburguesa de Mac Donalds (empresa que como ustedes saben instaló hace unos meses un local en Moscú). La cola para entrar a comer una hamburguesa demora en promedio dos horas y media a tres horas, es realmente muy impresionante. Asimismo, y por diversas razones sobre las cuales se especula mucho, había una escasez aguda de pan y de tabaco. Y el fenómeno de la escasez es otro de los muchos que los rusos mismos no comprenden (y creo que Gorbachov

*Ex profesor de literatura en Saint Antony's College, Universidad de Oxford. Ha sido crítico literario del *Times Literary Supplement y* del *New York Review of Books.* Autor del libro *Modern Latin American Literature* (Oxford University Press, 1973) y de numerosos ensayos. Columnista del diario *El Mercurio y* presidente de la consultora Financiera Internacional Celta Ltda.

tampoco lo entiende del todo). No se ha cosechado bien la papa, que es el alimento básico de los rusos, y la cosecha de todas las legumbres que tenía que haberse realizado entre septiembre y mediados de octubre, no ha superado el treinta por ciento.

Hay una situación de catástrofe económica y también de desmembramiento político, en todos los sentidos: político, social y moral. Tengo la impresión de que a estas alturas nadie sabe en la Unión Soviética cuáles son sus fuerzas relativas; nadie sabe quién es quién. El mismo Gorbachov da órdenes que no hacen más que producir ecos en las paredes del Kremlin, porque rara vez salen de ahí, y de todas maneras nadie las implementa. Yeltsin despotrica desde su baluarte contra Gorbachov, pero también son ecos en el aire que probablemente no tienen ninguna significación ni efecto en la práctica.

Recuerdo cuando en Chile pasamos por una época muy crítica, durante los años 1983 y 1984, había una sensación en ese momento —Arturo lo comentaba mucho— de falta de conocimiento de lo que era la fuerza relativa del adversario, es decir, Jarpa no sabía cuál era la fuerza verdadera de Valdés, y viceversa. Ahora, si uno imagina eso pero multiplicado de una forma absolutamente inconcebible, así es la Unión Soviética de hoy.

En cuanto a la economía, hay un agudo problema de información. En las continuas peleas que se dan entre economistas, no es cuestión de ponerse de acuerdo sobre el significado de las estadísticas, ya nadie espera que existan estadísticas que tengan confiabilidad alguna. Se estima, por ejemplo, que el déficit fiscal es del orden del 25 por ciento del PGB, pero eso para comenzar a hablar, la varianza puede ser de 25 a 50. Nadie sabe en realidad lo que es el PGB. Me preguntaban días atrás si había bajado mucho el PGB en la Unión Soviética; pero ya ese concepto de bajar o subir el PGB en verdad no existe, porque nadie tiene números confiables de ningún tipo.

En verdad, esta es una sociedad que ha practicado doble estándares durante demasiado tiempo. Es decir, lo que se dice y lo que se piensa, lo que se hace y lo que se cree, han estado de tal modo desdoblados que realmente no hay ninguna noción de la verdad. Y esto, sumado a un sistema económico extraordinariamente artificial, ha dado lugar a otro factor de descomposición muy alarmante: una corrupción tremenda. Creo que jamás pensé que podría llegar a conocer un país tan corrupto como es la Unión Soviética (donde incluso yo mismo podría cometer docenas de actos de corrupción cada día). Digo esto porque presenciamos escenas muy notables, como la de nuestro taxista que es detenido por la policía por haber hecho un giro indebido, y que desciende del taxi muy sonriente porque sabe que lo único que tiene que hacer es darle a la policía (después descubrimos) quince

rublos —aproximadamente un dólar en la tasa de mercado—, lo cual hace sin ningún disimulo. Y como no hay mercado, como no hay ninguna relación natural entre la oferta y la demanda, el diario vivir está lleno de cuellos de botella de un tipo u otro que se solucionan con una coima. Esta corrupción en cierto sentido es una reacción espontánea natural del ser humano, y hasta simpática, diría yo, contra ese monstruo artificial que engendró la razón socialista. Pero tiene un cariz más grave, porque en ese país donde todos tienen una doble función, donde todos se desdoblan, todo funcionario de la llamada nomenclatura soviética es, al mismo tiempo, miembro de lo que se llaman las "mafias". La percepción, ya sea paranoica o real, de los rusos con quienes estuvimos, era, en el fondo, que la economía soviética estaba en estos momentos en manos de la mafia. Y para describir lo que sucedía en la economía, recuerdo que un diario recurrió a una frase memorable: "canibalismo económico". Agregúese a esto el hecho de que estamos en presencia de un imperio que se está desmoronando. Creo que Lenin, y sobre todo Stalin, como ha dicho Arturo, prodigiosamente prolongaron el imperio de los zares justo cuando se derrumbaban los imperios hausburgo y otomano, y le mantuvieron artificialmente en el tiempo con esta inyección tan eficiente y eficaz de totalitarismo. Pero eso ya se acabó.

Ustedes leen todos los días en la prensa sobre los acontecimientos en la Unión Soviética, pero quisiera decir dos cosas. La primera es que en Occidente, en general, se celebra que los países bálticos, Ucrania y otros recuperen sus derechos legítimos como naciones. Pero sucede que todo ello acarrea para nosotros muchísimos más problemas de lo que a veces imaginamos. Primero, uno que Gorbachov resumió muy bien al decir: "pienso que en Occidente deben estar preocupados por el hecho de que puedan surgir aquí quince repúblicas, cada una provista de armamento nuclear". En efecto, en la Unión Soviética existe una suerte de interrelación nuclear muy notable, y en este momento los rusos están tratando de retirar los misiles emplazados en lugares como Azerbaiyán, Kazagstán, etc., (sólo en Kazagstán hay trescientos misiles con ojivas nucleares). Ahora, en el Occidente se sueña que estas repúblicas pueden escindirse y volverse autónomas, y que después habrá un maravilloso mercado común soviético de repúblicas independientes. Pero estas repúblicas, en parte por la política de Stalin de trasladar poblaciones, son muy complicadas. Kazagstán es un caso muy interesante: el 40 por ciento de la población es cosaca, el 40 por ciento rusa y el 20 por ciento la conforman diversos grupos musulmanes. Gorbachov hizo otro comentario inteligente cuando dijo: ¿quién es el artesano que va a dividir Kasagstán en forma que satisfaga a todo el mundo? Resulta que ésta

es una república que tiene cerca de un tercio de la tierra cultivable de la Unión Soviética y una cantidad muy importante de los metales estratégicos; allí también está el principal centro espacial y los principales sitios de prueba nuclear de la Unión Soviética. Debido a estas razones militares, se fueron creando en Kasagstán pequeños pueblos y ciudades de rusos, los que ahora exigen autonomía porque se ven rodeados de gente que ellos consideran son extranjeros amenazantes. Hace sólo unos días el *Financial Times* daba la noticia de un pueblo, Stepnogorsk (100.000 habitantes), que había declarado su deseo de ser autónomo de cualquier república independiente de Kasagstán que surgiera. Resulta que Stepnogorsk, por algunas razones sin duda inquietantes y que desconocemos, es un pueblo que hasta entonces nadie sabía que existía, y cuando ello se supo, cuatro o cinco días atrás, no se sabía, y todavía no se sabe, dónde está ubicado exactamente.

Hay en este país, entonces, una tendencia a la anarquía, al caos, a la descomposición. Es imposible predecir el futuro, ni siquiera el mañana, lo que produce un estado febril en la gente. Nosotros mismos empezamos a vivirlo en el congreso al que asistimos. En una oportunidad el alcalde de Moscú irrumpió en un almuerzo para expresar su indignación porque no se había presentado debidamente en el Soviet Supremo, esa mañana, el plan de liberalización económica y retorno al mercado. Anunció que él, en consecuencia, iba a poner al pueblo ese domingo en las calles de Moscú. Lo que por cierto hizo.

Quiero hacer una reflexión acerca de que por qué este país ha llegado a esta coyuntura. No me extenderé sobre el sinnúmero de textos que teóricamente atacan la planificación central, sobre todo en una sociedad moderna donde el cambio es tremendamente rápido y donde, obviamente, ningún plan rígido puede ni remotamente disponer de la información que se maneja en la sociedad, ni puede ser mantenido ni funcionar siquiera en su mínimo mediocre sin que haya una fe ciega en él de parte de la población. Probablemente algunos tuvieron esa fe en los primeros años de la revolución, y luego, cuando esa fe ciega se desvaneció, llegó el terror (sin terror no puede mantenerse vivo un plan de esa naturaleza). Entonces, ¿qué sucede cuando se acaba el terror y comienza la *glasnost* de Gorbachov? Se produce una apertura, y con ella el plan empieza a ser cuestionado.

La apertura de la época de *glasnost* (claridad, transparencia) consiste en una libertad de prensa, de expresión, de opinión, etc. Junto a ella se plantea una *perestroika,* una reestructuración o una reforma económica ideada por un economista armenio, Abel Aganbegyan, quien ha sido además el artífice del plan aprobado por el Soviet Supremo el pasado 19 de octubre (hace sólo tres días).

¿En qué consistía el plan en 1985? Creo que éste nunca ha sido bien analizado en Occidente. En síntesis, fue una mezcla de ingredientes bastante poco promisoria. En primer lugar, Aganbegyan pensó que el problema de la Unión Soviética, y lo dijo con mucha candidez en una conferencia a la cual nosotros asistimos, radicaba en una industria mal equipada, la cual, en consecuencia, había que renovar. Con lo cual, entonces, se procede a reequipar la industria —sin consultar el mercado, desde luego— a un costo absolutamente gigantesco y con planes de industrialización faraónicos que no son más que una repetición del ejercicio de Stalin de los años 30. Y, al mismo tiempo, para complacer a la población, se aplica una política de salarios y de incentivos, a la que yo llamaría peronista o populista. Creo que ese populismo proviene del hecho que Gorbachov es un hombre que siempre ha querido ser el bueno de la película: es el típico político demagógico que le gusta ser bondadoso. Por ejemplo, en el plan de *perestroika* hay un incentivo desmesurado para la construcción de viviendas, cuyo resultado es esa suerte de bosque de enormes grúas que pudimos observar por todo Moscú, al lado de edificios a medio terminar y que han debido ser abandonados porque se terminaron los recursos.

En suma, la *perestroika* produce un incremento del gasto fiscal que ya estaba descontrolado por las imperiales ambiciones militares de Brehznev. Además, el desmesurado gasto militar no empieza a disminuir sino en el año 1988, cuando realmente se inicia la distensión con Occidente. Distensión que obedeció, a mi juicio, al hecho de que la Unión Soviética no tenía otra alternativa más que reducir su gasto militar y, por tanto, retirarse de Afganistán y hacer la paz con los Estados Unidos y Occidente, cuya ayuda, por lo demás, necesitaba —y sigue necesitando— por el lado de los ingresos: requería créditos. Durante *la perestroika* (1985-1989/1990) no sólo se aceleran los gastos fiscales, sino que también cae el precio del petróleo y, por consiguiente, disminuyen ostensiblemente las entradas por concepto de exportaciones del crudo, la fuente de divisas más importante de la Unión Soviética. Y todo este creciente descuadre va acompañado y mezclado, asimismo, con la *glasnost,* es decir, que cada cual diga lo que quiera, libertad de prensa. Libertad, por cierto, un poco relativa, pues el Partido Comunista controla todavía el 85 por ciento de la prensa y hay una escasez enorme de papel en la Unión Soviética, a pesar de los gigantescos bosques. Para controlar y limitar la circulación de la prensa opositora, siempre existe la consabida excusa de que falta papel. La mezcla de populismo y libertad resultó ser fatal.

Nadie entiende, ni Gorbachov, por cierto, con sus lecturas limitadas (lo cual es de algún modo comprensible dada la situación que allí se vive),

lo que pueden ser, por ejemplo, las expectativas en un mercado cuando ya empieza a haber libertad de expresión. Y justamente por la *glasnost* se producen problemas tremendos. Así, en mayo de 1990, Gorbachov anuncia que el 1 de enero de 1991 habrá un alza general de precios de todos los productos básicos del orden del 40 por ciento. Ese mismo día, naturalmente, se producen unas colas larguísimas en los locales de abastecimiento de las ciudades de la Unión Soviética, y todos acaparan lo que pueden.

En suma, la Unión Soviética entra en un círculo vicioso de descuadre fiscal, explosión de expectativas y escasez, con consecuencias obvias de progresivo deterioro económico.

Las consecuencias políticas, me parece, son impredecibles. El alcalde de Moscú, Gabriel Popov, quien estaba presente en nuestro seminario, representaba una especie de nueva alianza política que ha surgido en la Unión Soviética, la cual es muy difícil decir si va o no a perdurar. Según el alcalde Popov, ha llegado el fin de lo que él llama la alianza centro-derecha, vale decir, en términos rusos, la alianza entre comunistas conservadores y comunistas moderados. Ahora debería ser reemplazada por una coalición de centro-izquierda integrada por los comunistas más moderados y los liberales (a estos últimos, en Rusia se les llama izquierdistas), la cual deberá llevar a cabo las reformas necesarias. El problema es que tanto Popov, Yeltsin, así como Sobchak, el alcalde de Leningrado, son personas que hace seis meses eran comunistas, y eso les resta credibilidad. En verdad, durante los días que estuvimos en la Unión Soviética no conseguimos que ni un solo ruso de la calle, o sea, los taxistas y otros con quienes hablamos, se expresara bien de ellos, justamente por esa razón. Decían que todos ellos eran los mismos de siempre, y que sólo hay, en el fondo, una lucha de poder con nueva retórica. De alguna manera, esa es la impresión que existe.

Me atrevería a decir que hay una tendencia hacia la anarquía donde cada individuo ruso, tanto más si es intelectual o si ocupa un cargo de cierta importancia, tiene una especie de visión de cómo solucionar los problemas del país, y la única solución verdadera es la suya; cada cual tiene su propia solución global y no quiere transarla con nadie. Además, en todo este trasfondo hay un surgimiento de ideologías extrañas, muchas de ellas totalitarias. De vez en cuando Soljenitzyn interviene en las disputas. Cuando estábamos allí publicó una suerte de manifiesto, en un tono casi bíblico, tremendamente pomposo, en que hace un llamado a regresar a la Rusia del campo, de la aldea, de los valores de la tierra, con fuertes ataques, como siempre, al consumismo. (Y en el que además describe un sistema electoral complicadísimo, donde solamente se eligen, en forma directa, representantes de pueblos pequeños. En un país tan grande como Rusia, dice

Soljenitzyn, no deben elegirse directamente representantes nacionales, pues la gente no los conoce ni puede llegar a conocerlos bien.)

Hay en la Unión Soviética un sinfín de ideas globales, una especie de laberinto, respecto a cómo deben solucionarse los problemas del país. Algunos hablaban, no sé si con autenticidad histórica, del "retorno" al mercado, para lo cual había varios planes. El viernes recién pasado se aprobó finalmente uno, el de Gorbachov, sumamente vago, que no es un plan de nada. Fue acompañado de un golpe peronista más: el anuncio de que se iba a destinar mil millones de dólares a equipar y proporcionar artículos de consumo de todo tipo a los trabajadores del petróleo que amenazaban con hacer una huelga masiva. En suma, el programa de retorno al mercado que Gorbachov ha planteado, y que fue aprobado por el Parlamento, no creo sea la solución de nada, sino que posterga nuevamente el enfrentamiento de los problemas. Por tanto, habrá que esperar el desarrollo de los acontecimientos, los que van a ser cada vez más complicados.

Arturo Fontaine T.:

Quisiera subrayar algunas cosas que me vuelven a la mente a partir de lo que ha planteado David. Como lo ejemplificaba en el caso de los olores a gato en el edificio de la avenida Gorki que visitamos, y como se puede ver prácticamente en cualquier vehículo que circula por ese país, parece que hay una relación, conocida desde antaño, entre derecho de propiedad y responsabilidad. Este es un hecho indesmentible, cualquier ruso lo sabe. La gente no cuida de la misma manera lo propio que lo común. Los seguidores de Marx no lograron, como he dicho, remover esta ley que él consideraba una ley propia del desarrollo humano y que la evolución posterior superaría. La propiedad privada es un mecanismo para canalizar los efectos de las acciones de modo que recaigan sobre quienes las ejecutan. En ausencia de propiedad privada las responsabilidades se disipan.

El segundo punto tiene que ver con el tema laboral. Como no hay propiamente utilidades, siempre puede haber en las empresas mucha más gente de lo que justifica el giro y rendimiento de esa unidad productiva. Ello significa que en cualquier momento alguien puede no hacer nada y casi no se nota. Además, es sumamente difícil despedir a un trabajador. Entonces, no hay disciplina laboral. Por ejemplo, uno se encuentra con que ese día la pieza del hotel no se la han hecho. Uno reclama al segundo día, y pide que por favor le hagan el baño y la pieza porque la toalla sigue mojada. Dicho sea de paso, la toalla del hotel de la Academia de Ciencias no es una toalla

como la nuestra. De nuevo es una palabra que casi no alude al mismo objeto. Esta es una toalla angosta como una bufanda. En mi baño hay dos de colores chillones y disparejos. El diseño de una tiene perritos y parece como hecha a partir de un retazo de colcha para niños. La otra corresponde a un diseño abstracto. Pero en fin, por lo menos antes estaban secas y ahora no. Entonces, uno reclama y reclama a la jefa de piso. Agrego que he visto a la mucama sentada sin zapatos, de pierna arriba fumando en el alféizar de la ventana frente al dormitorio que tiene que hacer y no lo hace, pese a que uno ya la ha "coimeado" con sendas cajetillas "Marlboro", que valen 30 rublos, en un país donde el salario promedio es de 50 rublos mensuales. Aún así, ella, probablemente, espera más. La respuesta es que no puede despedir a la mucama. La manera más expedita para ello, se me explica, habría sido acusarla de "enemiga del pueblo", es decir, acudir a la KGB. Entonces uno ve cómo el mecanismo de la represión política está vinculado con una estructura económica que fuerza a usar el mecanismo de la represión. En el fondo no hay otro mecanismo eficaz para que la gente reaccione; son estímulos negativos. Entonces, la cuestión de la KGB no es una pura locura ideológica. El gerente, desesperado porque el camión no le saca el material, en algún momento "descubre" que los choferes que no se mueven son enemigos del pueblo. Y efectivamente logra que la cosa ande. Si no tuviera ese poder no tendría absolutamente ninguno. Lo que está ocurriendo hoy día es que, como ha descrito David con transparencia, la pérdida del miedo ha puesto de manifiesto todas estas fallas. La gente ve y grita: el emperador está desnudo. En realidad, siempre estuvo desnudo; lo que pasa es que había miedo y el miedo vestía al emperador.

Una de las discusiones que planteaba el alcalde Popov y de la que nos hizo partícipes, uno de sus dolores de cabeza, es que él debe determinar el día exacto, la hora exacta en que se enciende toda la calefacción de Moscú. Sin embargo, en Moscú las calderas no están en los edificios, sino que son centralizadas. Son unas enormes plantas térmicas con chimeneas, que constituyen un problema ecológico grave. Hay que encenderlas en algún momento; como ustedes saben, el invierno en Moscú es cosa seria. Una semana más de calefacción o una semana de menos tiene gran efecto económico y político. Ahora, imagínense ustedes, cómo se podría decidir eso en democracia. La vida privada está tan enganchada en la vida política, que la situación resulta inmanejable en libertad.

Algo más sobre el tema de las rusificaciones. Uno viaja buscando imágenes interiores. Y me decía: uno de los autores que hay que releer para entender lo que es hoy la Unión Soviética es Gogol, a pesar de que allá Nabokov, tanto tiempo prohibido, desata verdaderas pasiones. Mientras yo

quería hablar de poesía, de Voznesénsky y Evtushénko, me contestaban citando a Mandel'shtam y a Brodsky. Y, en particular, nos interesa Chichikov, de *Almas Muertas.* Dostoievsky también nos pareció un autor muy presente. El gran ausente, en cierto modo en nuestra percepción, aunque era el que más teníamos presente en la imaginación, fue Tolstoi. Yo creo que el único personaje que hablaba ruso con acento tolstoiano de quienes circulaban en esos días por San Petersburgo, era David Gallagher. Sorprendía incluso a los rusos que conocí. Me comentaban que éste era un ruso aristocrático, del viejo San Petersburgo que ya no se escucha. Se trataba, en efecto, de un idioma aprendido de emigrados rusos en París.

Chichikov era un personaje astuto, mediocre, ambicioso. Lo que él descubre para hacerse rico es una triquiñuela muy rusa, muy de país en el cual hay una sobreabundancia de legislación. En la legislación hay censos, es decir, hay un "PGB", hay una cifra oficial que naturalmente está siempre atrasada. En función de ese censo los dueños de la tierra tienen que reconocer el número de siervos y pagar un impuesto. Como hay un atraso (el censo se hace cada cierto número de años), se acumula un enorme número de muertos. Durante ese período los señores tienen que seguir pagando el impuesto porque no pueden probar que han muerto. Chichikov les ofrece a los señores comprarles las almas muertas, es decir, los registros donde aparecen todos estos hombres que están muertos. El se hace cargo del impuesto, que es bajo, y libera a estos señores de esta carga inútil porque los siervos ya no les trabajan. Y ¿qué puede hacer él? El puede, naturalmente, tramitar créditos por esto, pues aparece como dueño de una enorme cantidad de siervos. Eso es lo que él se figura, y con ese respaldo piensa hacerse rico. Esa es la maquinaria financiera que descubre Chichikov y que no le resulta porque al final lo descubren.

Chichikov es un empresario de la triquiñuela, del resquicio legal, del subterfugio. La Unión Soviética está llena de Chichikovs que pululan en el mundo de la economía subterránea, que es el reverso de toda sociedad sobre regulada. El sistema de transacciones es más costoso, en tal caso, que el de la libre concurrencia debido al riesgo, a la indefinición de los derechos y recursos, a la incertidumbre que significa vivir del fraude a la ley, como lo experimentó el malhumorado Chichikov. Su actividad empresarial resulta ser un remedo, una versión mutilada de la actividad empresarial del mundo del mercado competitivo y formalizado.

Con todo, en tiempos de Chichikov la existencia de propiedad privada daba más realidad a la vida económica de los rusos. ¿Por qué?

Un obrero ruso come un pan sin mantequilla con queso, frente a un televisor de mala muerte en un bar en el que no hay más que pan y queso,

mientras los haya, mientras se acaban, porque es muy poco el que hay. Y él está sentado ahí en una mesa, con una botella de champagne. Porque han decidido que el champagne es un símbolo de status en la sociedad de consumo y en la antigua Rusia y que entonces vale la pena tener champagne muy barato. Los trabajadores soviéticos, entonces, toman champagne. Pero, ¿cuánto vale una botella de champagne? Nadie lo sabe; no hay manera de saber eso.

En una de las mejores esquinas de Leningrado, ocupando un espléndido edificio de fin de siglo, hay una verdulería semi vacía. ¿Es racional destinar tener en ese palacio una verdulería? A primera vista no; pero quizás sí. No hay modo de saberlo.

Esto lo vio Von Mises en los años veinte. Robert Heilbroner tituló un reciente artículo suyo en *The New Yorker*, "Von Mises was right". Sucede que no es posible determinar ningún precio de la economía si los bienes de producción no se transan en el mercado. Esa esquina no tiene un valor averiguable. Por lo tanto tampoco sabemos si las ventas de la verdulería justifican su emplazamiento allí. Lo mismo ocurre con el champagne que beben los obreros rusos: nadie sabe cuánto cuesta ni a quién. Sólo se opera por aproximaciones cuyo marco de referencia, a fin de cuentas, viene dado por la estructura de precios de las sociedades capitalistas. También aquí hay un remedo. Un socialismo planetario sería el caos total. Un Rolls-Royce podría valer menos que un computador Macintosh...

Esta es la situación general con los bienes económicos y que causa, pese a la extraordinaria riqueza de la Unión Soviética, el desorden general. Por eso es también posible que la calidad del tren que nos lleva como a Ana y Vronski, de Moscú a San Petersburgo, sea excelente. Vamos al lado de unos almirantes de enormes gorras blancas, las que bajo cuerda se transan a diez dólares en la avenida Nevski. Viven en un mundo muy similar al nuestro en ese momento. Hemos comprado boletos de Intourist, es decir, en ese instante nosotros no somos individuos acreditados por la Academia de Ciencias de Moscú, intelectuales invitados en esa calidad, sino que somos turistas particulares. Hay personas que viajan en buses climatizados, con guías que les muestran lugares muy específicos y los cuales reciben una atención hotelera tipo americano de segundo o tercer nivel, o cuarto, según el caso; pero que forman un grupo pequeño de personas que tienen un esquema más o menos asegurado. Ese es un poco el mundo de los almirantes, que viven en espacio protegido. Es el mundo de tantos visitantes tradicionales de la URSS —muchos de ellos intelectuales— que no han tenido que vérselas con el problema de encontrar un taxi, de

desplazarse o de tener qué comer. Es un poco el mundo que hoy día se resquebraja producto de esta crisis que ha descrito David.

El proyecto socialista fue fundamentalmente una retórica. Lo que hoy día sostiene a la Unión Soviética sigue siendo una retórica; la retórica se llama transición a la libertad, transición a la democracia, transición al capitalismo. Pero esa retórica tiene una diferencia con la otra. La anterior unificaba al imperio, era la justificación del imperio; esta segunda pone en cuestión por qué tendría que haber tal imperio, por eso descentraliza y desmiembra.

Ahora, yo diría que, con todo, hay una gran esperanza. Pero eso me lo voy a guardar para el final.

David Gallagher

Como dice Arturo, hay una retórica en el aire respecto a lo que hay que hacer que no es más que eso: retórica, aunque las intenciones detrás de ella sean buenas. Y también es cierto que algunos están buscando créditos. Sin embargo, creo que hay un intento verdadero de parte de una élite soviética o rusa, de encontrar un camino, y ese camino se llama umversalmente el camino al mercado, a la economía libre. No había ninguna persona y sobre todo en los estratos más altos, en los intelectuales, que no lo diera por sentado. Ahora bien, es un camino que todavía perciben en forma muy abstracta y teórica; y me parece que ocurre lo mismo en otros países de Europa central. Antes de ir a Moscú estuve en Praga asistiendo a un seminario de privatización, en el que había tres ministros del rubro: el checo, el eslovaco y el checoslovaco. Cada uno de ellos habló con mucha poesía sobre la privatización, pero uno tenía la sensación de que ya concebir la privatización, imaginarla, era suficiente. Estos ministros no iban a ser perturbados por los detalles del proceso ni por los escollos que había en el camino. Ya habiéndole imaginado, casi estaban deseosos de pasar a otro tema, porque el de la privatización les aburría: la habían visto en su imaginación y funcionaba y prosperaba. Se podría pensar que hay un problema de esta naturaleza quizás en Checoslovaquia, donde existe un gobierno de intelectuales, pero lo mismo sucede en la Unión Soviética. En verdad, me sorprendió la capacidad retórica de los políticos rusos. El alcalde de Moscú, que era el héroe en nuestro seminario, aparecía a cada instante, exhibiendo una capacidad infinita para hablar realmente envidiable, y todo lo que decía estaba bien: hablaba de cómo iba a privatizar o cómo ya se estaba privatizando el comercio en Moscú, pero cualquiera que caminaba por

Moscú sabía que no había ninguna tienda privatizada. Hubo un caso famoso, que fue comentado largamente en el *Financial Times*, de un georgiano que consiguió finalmente un local en arriendo para establecer una cooperativa; logró reunir toda una serie de productos deseables y demandados a un precio adecuado, y luego, en tres o cuatro días, le cerraron la tienda porque la autoridad del distrito, no ya la de la municipalidad de Moscú, había descubierto que el inmueble donde estaba este local era un edificio histórico que debía ser restaurado, y no podía ser ocupado para ningún fin hasta que ello se hiciera. De modo que toda esta retórica llena de buenas intenciones muchas veces es paralizada en su implementación por los mandos medios, por los *aparatchiks* del sistema ruso.

Arturo dice que, en numerosos aspectos, la Unión Soviética se encuentra muy favorecida. Cualquiera sabe que estamos hablando de un territorio que probablemente puede ser el más rico en recursos naturales que exista en el planeta (una ventaja que no tienen muchos países de Europa Central como Polonia o Checoslovaquia) y, por tanto, puede haber una importante inversión extranjera en los sectores minero, forestal, etc. Pero los escollos en el camino son realmente tremendos. Estos almirantes que vimos en el tren, mientras Arturo soñaba con Ana Karenina, almirantes gordos, muy prósperos de aspecto, son parte de lo que la izquierda rusa, o sea, los liberales rusos, llaman el "complejo militar industrial", y es este complejo militar industrial el que en el fondo domina la sociedad rusa. Esa es la nomenclatura. Por cierto, había rumores de golpe militar y también pudimos observar mucho movimiento de tropas en Moscú. Ningún ruso parecía entenderlo. El mismo Ministro de Defensa no lo podía explicar y daba argumentos bastante poco creíbles: por ejemplo, que los soldados estaban ahí para ayudar en la cosecha de las papas. No creo que el ejército mismo represente un peligro, pero, claro, podría haber un golpe militar muy pronto y quedar yo absolutamente desmentido por algún hecho terrible que leamos próximamente. Es algo difícil de prever. Presenciamos de vez en cuando al ejército ruso marchando y nos pareció bastante poco convincente. Y, por cierto, el ejército está compuesto por todas las repúblicas, de manera que cualquiera división tiene reclutas de Kazagstán, Azerbaiyán, Georgia, Armenia. ¿Cómo hacer marchar ese ejército hoy día? Pienso que es muy difícil. Peor que las fuerzas armadas puede ser la resistencia tremenda de la industria militar a cualquier cambio. Esta representa, por lo menos, el 25 ó 30 por ciento del PGB (aunque nadie sabe lo que es el PGB y todas estas cifras son aleatorias).

Hay un problema adicional en esto de los nacionalismos. La forma en que fue ideada la industria soviética tiene algo que ver con lo que dijo Arturo

respecto de estas centrales térmicas que pueden estar justo al lado de una iglesia bonita —y que sirven para que la gente tenga calefacción—. Y es que la industria soviética está concebida como una serie de unidades monopólicas que fabrican un solo producto; entonces, la única forma en que pueden funcionar es con un comercio muy vital entre todas las repúblicas. De hecho, las repúblicas entre sí transan entre el 30 y el 50 por ciento de sus productos. Pero se está produciendo un movimiento hacia la autarquía. Cada república quiere ser autónoma; cada cual está tratando de desarrollar su propio complejo de industrias para cubrir sus necesidades, y lo que menos desean es exportar un producto a otra república, salvo que dentro del sistema de canje —que es el que ahora predomina en la Unión Soviética— esa otra república le dé en reciprocidad otro producto. Uno de los efectos del desmoronamiento del imperio es justamente la ruptura de ese sistema de industrias monoproductoras y monopólicas; y el enorme desabastecimiento que se va generando es, en gran parte, consecuencia de ello.

Enrique Barros:

Tenemos algunos minutos para intercambiar algunas ideas con Arturo y con David. Ofrezco la palabra.

Pregunta:

Me gustaría saber cuál es el hilo conductor que todavía mantiene esta estructura tan descompuesta que ustedes han señalado, ¿es inercia del pasado o hay un proyecto que se vislumbra a futuro?

David Gallagher:

Desde luego, hay una tremenda inercia del pasado. Les voy a contar una pequeña anécdota: habiendo hecho una larga cola y encontrándonos ya muy próximos a la caseta en que podríamos adquirir los boletos para ingresar a la Catedral de Isaac en San Petersburgo (yo prefiero llamarlo Petrograd porque Petersburgo es alemán; el nombre fue cambiado a Petrograd en 1914 con muy buenas razones), la señora que daba los pases dentro de la caseta (una de las miles de señoras estalinistas que dominan la vida soviética y que están en todos los cuellos de botella que se presentan en el día) decidió, quince minutos antes de la hora de cierre de la boletería, poner un letrerito que decía: "intermedio de quince minutos". Cuando

finalmente terminó el intermedio dijo: lo siento mucho, son las cinco, no les puedo vender boletos. Había allí aproximadamente trescientas personas. Yo creo que en muchos países la reacción habría sido bastante violenta; sin embargo, la gente (casi todos eran jóvenes) reaccionó con mucho humor. Entonces hay una inercia, pero de resignación y de aceptación. Creo que el ruso ha vivido hasta ahora una pasividad realmente notable.

Hay cosas que podrían sublevar a los rusos, pero algunas pueden no ser muy sanas para el futuro. Por ejemplo, el nacionalismo. O también huelgas de sindicatos en lugares estratégicos, como ocurrió en Polonia. Creo que en Rusia puede surgir un movimiento parecido a Solidaridad y esa es la razón de que Gorbachov esté intentando comprar al obrero del petróleo. Lo mismo sucede con los obreros del carbón, tanto en Siberia como en Ucrania. Y puede surgir un sindicalismo opositor fuerte; de hecho ya está surgiendo y ha habido huelgas bastante notorias. Sin embargo, hay que tener en cuenta que los acontecimientos han sido muy rápidos, y pienso que Gorbachov sembró mucha esperanza con la *perestroika y* con la *glasnost* (quizás también ello fue un hilo de prolongación). Quizás ahora Yeltsin y Popov siembren esperanza en alguna gente. Pero no sé en qué momento pueda producirse la caída, ni quién la pueda producir ni cómo pueda ocurrir. Realmente es muy difícil saberlo. No sé si Arturo ve de dónde pueda proceder el dinamismo o la fuerza de cambio.

Arturo Fontaine T:.

Yo veo que en este momento lo que uno siente es el forcejeo de las nacionalidades que buscan mayor autonomía. ¿Autonomía o independencia política? Hacia dónde va eso, es bastante difícil saberlo. Aparentemente, no se ofrece una salida, por lo menos en el corto plazo. El forcejeo de las nacionalidades es consecuencia del retiro del Estado, del vacío del poder. Pero muchas de estas nacionalidades, separadas del imperio, podrían ser presa fácil de otras potencias. Es probable que el Ejército Rojo intente frenar este proceso de independencia. No necesariamente, creo, ello indicaría un camino de retorno a la planificación central y al socialismo. Ahora, respecto a Mijaíl Gorbachov, a mí me es simpático. Tiene el coraje, en un momento dado, de poner fin a la farsa y de iniciar este proceso de apertura. Hubo, tal vez, algo de ingenuidad, pero también de confianza en la verdad. El hombre puso fin a la comedia. Se sustituye esto, como he dicho, por una retórica. Este es un país que ha vivido comiendo retórica y sigue viviendo de la retórica. Pero en definitiva en Gorbachov, siento algo muy

positivo: es el momento en que la persona que ha llevado y sostenido una comedia, una farsa que se hace cada vez más insostenible, decide sacarse la máscara, reconocer que la cosa está mal de frentón y decir: tratemos de corregir. Hay algo muy rescatable ahí. Yo creo que eso va a quedar en la historia. Ahora, obviamente, éste es un proceso revolucionario y se le escapó de las manos. Hoy en día, como decía David, él no controla. Es difícil saber qué fuerzas mantienen hoy a la Unión Soviética en pie. Este es un país que está cambiando de nombre; un país donde se discute si habrá un Banco Central o varios... Hay un proceso de disolución similar al del imperio romano, pero mucho más acelerado. Y con el agravante de que el punto de unión es una ideología en la cual no cree absolutamente nadie. Nosotros no conocimos absolutamente a nadie, ningún intelectual —y estábamos en un ambiente en que conocíamos a muchos intelectuales soviéticos— que creyera algo en Marx, o en algo de lo que han heredado intelectualmente. Y en una enorme concentración, lo que allá llaman "la izquierda", gritaba en las calles de Moscú por el mercado libre. Es una situación inédita.

Comentario

Creo que tenemos aquí un cuadro muy interesante, anecdótico y, para usar un argot filosófico, fenoménico, y quisiera solamente mencionar lo siguiente: hablamos de un país que hoy se llama Unión Soviética y antes se llamaba Rusia; hablamos de un país donde en 1861 desaparece la servidumbre que era prácticamente esclavitud; hablamos de un país que comienza a surgir en el siglo XIII, cuando se libera de la opresión tártara, y que poco a poco de un foco que se llamaba principado de Moscú, a través de unos métodos increíbles (podríamos decir incomprensibles), va formando un imperio.

En fin, yo he vivido tiempo al lado de ese país y temería hablar en términos de retomo al mercado. En ese país nunca ha habido mercado. Hacia 1911 apareció un libro, bajo el título *Desarrollo del Capitalismo en Rusia,* cuyo contenido era muy optimista, porque prácticamente sólo se hablaba de algunos focos de mercado libre, una enorme cantidad de mujiks y nada más. Entonces, con estos antecedentes y este conjunto de las anécdotas creo que podríamos, no tanto explicar, porque respecto de algunos fenómenos es hoy muy prematuro, pero por lo menos, de acuerdo con algún enfoque sociológico, comprender lo que está sucediendo allá.

Arturo Fontaine T.:

Es un punto que me interesa mucho y que debatimos constantemente en el viaje entre nosotros y con los rusos con quienes conversamos; ciertamente nadie en la Unión Soviética hoy día tiene una teoría sobre esto. Y, por supuesto, una de las cosas que uno oye es la cuestión de la servidumbre. Pero esta semiesclavitud, cuasi esclavitud, también existió en Estados Unidos —y como esclavitud hasta una fecha no tan lejana a ésa—. No parece estar allí la respuesta. Hubo un capitalismo incipiente, incompleto, cuyas huellas están en los edificios *art deco,* por ejemplo. L'Hermitage y el Museo Pushkin tienen cuadros comprados por capitalistas rusos, que a mí, por ejemplo, me significaron cambiar enteramente lo que yo pensaba de Gauguin. No sabía que existía ese Gauguin. Era distinto, cualitativamente distinto, al que uno puede ver en otros museos. Hay Picassos extraordinarios de esa época. Se compró arte con un gran sentido de lo que se estaba adquiriendo. Hubo un capitalismo incipiente. David puede hablar más de eso. Están las huellas. Pero no logró instalarse. Fue destrozado. ¿Por qué? Hubo un proceso de modernización brusco y mutilado. Quizás el marxismo, usando la ritualidad de la ciencia y la modernidad, enmascaró un proceso de rupturas y frustraciones, heridas y resentimientos, cuyo sentido y alcance desconocemos. Posiblemente hubo una suerte de regresión disfrazada. Hoy nadie sabe hacia dónde va la sociedad soviética. Los sueños se han hecho añicos y la gente se entrega al mercado negro desbocada. Los planes de privatización que se discuten separan, porque, como decía David, no hay voluntad de hacerse cargo de los costos políticos que esto implica. Los planes incluyen sendas referencias al proceso de privatización, pero hacerlo es algo doloroso. Alguien se va a quedar con algo y alguien no. Es duro y chocan muchos intereses. Es más fácil postergar esto por la vía de transformarlo en una discusión de planes para privatizar. Con todo, hay fuerzas reales que están empujando las cosas en esa dirección. Se está produciendo una privatización espontánea, informal. Se están creando derechos de propiedad a partir de los derechos de administración de los gerentes. Por ejemplo, como decía, el gerente del hotel de la Academia de Ciencias arrienda para sí las salas del hotel para fiestas. Surgen asociaciones. El marco legal de la cooperativa les permite expandirse. No es un proceso ni ordenado, ni transparente. Por el contrario, está infectado por la corrupción y el abuso. Se están enajenando de hecho bienes públicos. Es un desarrollo que horroriza a las mentes proclives a lo que Pascal llamó "l'esprit de geometrie". Sin embargo, desde adentro del

socialismo, la privatización se multiplica con la fertilidad y pertinacia de la maleza inextinguible. Y, en ese sentido, no veo vuelta atrás.

Lo que sí puede haber es una anarquía generalizada, una guerra civil, pero no se ve todavía bien cuáles serían los bandos. Salvo que fuese una lucha de nacionalidades. Pero aún en tal caso, ¿cuáles serían los bandos? Se habla de un nuevo autoritarismo, de una eventual dictadura camuflada o, incluso, abierta. Es posible. Esta apertura política puede fallar; puede clausurarse. Los vacíos de poder tienden a llenarse. En tal caso, como decía Lenin, se habrán dado dos pasos adelante y uno atrás.

Enrique Barros:

Quisiera hacer una breve observación y formular una inquietud. Si nos remontamos a lo que ha sido la historia de Rusia (no ya la de la Unión Soviética), creo que vamos a encontrar que la concentración del poder en ese país ha experimentado variaciones muy notables: hay períodos en que ha sido bajísima, como parece ser en estos tiempos, en que nadie manda, y otros en que la densidad del poder ha sido horrorosamente alta. Se debe tener presente que la cantidad de poder que hay en una sociedad es variable y éste parece ser claramente el caso ruso; de ningún modo es suma-cero. Lo interesante en la Rusia actual es que perdida la ideología, lo que resta simplemente es poder bruto. Mi inquietud es, entonces, hasta cuándo puede subsistir un país en un estado de anarquía como el que hoy existe, aparentemente, en la Unión Soviética. Me gustaría conocer la opinión de David.

David Gallagher:

Ciertamente en la historia rusa ha habido alternancias. En Leningrado vimos una ópera rusa magnífica, la *Khovantchina* de Mussorgsky, ambientada en el período inicial del reinado de Pedro el Grande, cuando éste aún era niño y había una anarquía absoluta en el país. Mussorgsky fue muy criticado cuando escribió la ópera: le objetaron que no tenía argumento, que los personajes no tenían ninguna ilación entre sí. Pero Mussorgsky se defendió diciendo que la ópera reflejaba una época que había sido justamente así: caótica, anárquica. Después crece Pedro el Grande y Rusia vuelve a experimentar una gran concentración de poder, cuyo símbolo es San Peterburgo. En la época moderna los rusos han vivido la contradicción de los famosos planes quinquenales que son producto de una concentración

inédita de poder, pero que a la vez son artificiales, absurdos, inalcanzables, y desde hace mucho tiempo no alcanzados. Y de allí han pasado a la incertidumbre diaria donde nada tiene un valor conocido, mucho menos el rublo, que, como ellos dicen, no es más que papel, y por eso que para casi todas las transacciones rehusan recibirlo, lo cual significa una creciente dolarización de la economía.

¿Cuáles son las perspectivas? Creo que los políticos, con razón, no se resignan todavía a lo que tienen que enfrentar para convertir realmente a esta economía en una economía de mercado (y prefiero decir convertir y no regresar, porque el sistema económico que hubo antes de la revolución fue un capitalismo mercantilista, no de mercado). Es un problema de sacrificios. Si para socializar la economía Stalin tuvo que matar en la URSS no sabemos si a diez o veinte millones de personas, ¿qué ocurrirá con la conversión al mercado? Hoy, el 70 por ciento de la fuerza laboral soviética está en la industria manufacturera, lo cual, en una época heroica (esa que está reflejada en la imagen que vio Arturo en el Metro de Moscú) parecía maravilloso; pero sabemos que en el mundo moderno es insostenible. ¿Qué se hace con toda esa gente? Se ha estimado que en Alemania oriental, de los 8 millones de personas que conforman la fuerza laboral unos 4 millones pueden ser superfluos y tendrán que ser reabsorbidos. Sin embargo, con todo el poderío de Alemania unida, obviamente, ese problema puede enfrentarse. Pero ¿qué pasa si hay 45 ó 50 millones de desempleados en la Unión Soviética? Ningún país de Europa Central ha encarado tampoco la situación: Checoslovaquia (un país por el cual siento gran admiración; capaz de producir una ciudad como Praga, que tal vez sea la más extraordinaria de Europa en cuanto a belleza estética) tiene, increíblemente, sólo 20 mil cesantes. ¿Qué va a suceder cuando sean 200 mil o 2 millones? Esos escollos son tremendos y no sé muy bien cuál es la solución.

La gran esperanza de Rusia estriba en ser un país de enormes recursos naturales, muchos de ellos no explotados. Por ello, quizás, en vez de privatizar las grandes industrias, las que nadie va a comprar, lo que hay que hacer es crear mucho empleo alternativo. Habría que liberar los obstáculos a la inversión extranjera y a la inversión privada rusa. Al permitir que los rusos inviertan en nuevos proyectos se podría, además, convertir un gran problema en una ventaja. Ocurre que en la Unión Soviética, sobre todo con la política de salarios altos que ha seguido Gorbachov, y dado que no había mucho que comprar, hay un exceso enorme de ahorro en la economía. Se estima que hay más o menos 300 mil millones de rublos en ahorros en los bancos estatales, y cerca de 120 mil millones de rublos adicionales debajo "del catre", o sea, en las casas de la gente. Por lo menos a la tasa oficial de

80 centavos de dólar por rublo, es una cantidad enorme de dinero. En el momento en que se libere la economía esos rublos van a volcarse a los pocos productos que existan y habrá naturalmente una hiperinflacion. Pero si se crean oportunidades de inversión, y eso requiere que se reconozca realmente con coraje la necesidad de que exista en la Unión Soviética propiedad privada de verdad (lo que no está, desgraciadamente, en el plan de Gorbachov del viernes pasado), esa masa de ahorro en vez de ser un problema se puede transformar en una oportunidad, una virtud.

En fin, el mismo nacionalismo ruso podría convertirse en una virtud. Si uno mismo, y comparto lo dicho por Arturo, siente de pronto un apego por esa casa al lado del samovar (de hecho, he tenido toda mi vida una pasión por ese país; por algo aprendí el idioma), ¿cómo será el apego que sienten los rusos? Hay algo, y corro el riesgo de caer en conceptos absurdos, incómodos de expresar o de imaginar, como una especie de llamado de la tierra. Cuando viví en Oxford, Inglaterra, me tocó conocer tres matrimonios de profesores ingleses con rusas y eran siempre desastrosos porque las rusas no hacían más que llorar por Rusia. Después de todo, este país que estamos describiendo como tan terrible tiene una cultura magnífica y una cultura que ha producido quizás la mejor música del siglo XX y una literatura notable. Por cierto que la literatura de este siglo es igualmente buena que la del siglo XIX. Hay mucho tesoro escondido, que se ha leído mal porque se lo ha leído por razones políticas. Hay también en este momento un renacimiento notable de la pintura y la plástica rusas, que ha producido a personajes geniales como el pintor conceptualista Ilia Kabacov, ya famoso internacionalmente. Desgraciadamente las galerías de Nueva York los arruinan muy rápido; les piden que modifiquen sus obras para un mercado acondicionado a un arte asépticamente "profesional" y se pierde un poco la novedad de lo que están haciendo.

Rusia es un país tremendamente importante, y no se ve solamente en esos palacios neoclásicos de Petrograd, sino en las iglesias de Suzdal, de Vladimir, construidas en el siglo XIV, en el siglo XIII. Un país de una civilización muy antigua, muy propia y muy única. Si fuera Pushkin o Dostoievski tendría que decir que es la única civilización universal. Un país así tiene que tener por lo menos un futuro interesante.

Arturo Fontaine T.:

En la última guerra sólo en Leningrado murieron de hambre 600 mil personas. Este es un pueblo que ha estado sometido a un grado de dolor y de

sufrimiento inimaginable, no sólo ahora último, sino que desde sus inicios, desde las guerras con los tártaros que arrasaban y destruían las casas y las ciudades... Aquella fue quizás una guerra por mantener la barbarie. Quizás los tártaros querían reducir la civilización; pero no conquistarla, absorberla y aprovecharse de ella. Tal vez querían eliminar el progreso, y mantener la estepa en las condiciones en que ellos sabían manejarla. Quizás su actitud era, en parte, análoga a la de los Antiguos Creyentes de la *Khovantchina* de Mussovgsky, que recordaba David. Al ser derrotados por fuerzas modernizadoras, se queman vivos dentro de su templo.

Este pueblo que ha sufrido enormemente, hoy tiene una gran esperanza: la que da la libertad. Yo diría que todo esto que hemos descrito: el mal olor del G.U.M., la pésima Pepsi Cola..., todo ello es nada comparado con lo que significa el salto que les ha permitido poder expresar lo que piensan, encaminarse a un sistema pluripartidista, ir hacia un sistema más democrático, tener la sensación de que la represión no está encima de ellos agazapada, generar derechos de propiedad, transarlos de mil formas diversas, sortear, hasta donde pueden, los inconvenientes de la mentirosa moneda oficial... Han atravesado un mar muy difícil y eso les da una fuerza enorme. Es un pueblo que no quiere volver a la violencia legendaria del Gulag, pese a que están en una situación en la cual es muy difícil evitarla. Tienen reservas morales inmensas. Tienen, como decía David, un apego muy fuerte y muy fundado a lo que ellos son. No es primera vez que han sido arrasados. Cuando Napoleón entró y tomó Moscú, arrasó con todo. No quedó nada, aparentemente. Y ellos se levantaron. Como dice Kutuzov, en *La Guerra y la Paz,* Rusia es su ejército y su ejército no está en una parte en particular. Se puede mover y se está moviendo. Los derechos gestados por la privatización espontánea, las transacciones de la economía informal, están minando el socialismo de la Unión Soviética como la nieve en los caminos de invierno ruso diezmó los ejércitos de Napoleón. Kutusov no planificó la victoria. Dejó que el pueblo y el invierno rusos se expresaran. Abrió compuertas y esperó. Esa es la fuerza y la energía que yo sentí. Eso puede ser más grande que todos los cálculos políticos y geopolíticos, económicos y financieros. Quizás. A lo mejor. Algo grande debiera seguir a tanto dolor, a tanto sueño noble despedazado.□

CONFERENCIA

LA FASE SUPERIOR Y ULTIMA DEL SOCIALISMO*

Vitaly Naishul**

Tradicionalmente se ha visualizado a la Unión Soviética como una economía gobernada por un sistema de planificación centralizada en el cual la asignación de recursos se realiza a través de órdenes. En dicha realidad el Secretario General del Partido Comunista, el Comité Central del Partido o el Comité de Planificación de la Unión Soviética elaboran el marco que regirá la economía soviética. Este marco se transmite por medio de órdenes a los ministerios, departamentos, asociaciones y

*El título del ensayo parafrasea el nombre de la famosa obra de V. I. Lenin *El imperialismo, fase superior del capitalismo.*

Gran parte del material usado en este artículo se basa en el trabajo realizado por el autor en colaboración con V. M. Konstantínov y Y. M. Rodny, entre 1979 y 1985, publicado en su parte sustancial en *Teknologiya planovogo upravleniya* [La tecnología de la administración planificada] (Moscú: CEMI de la Academia de las Ciencias de la URSS, 1986).

**Graduado en Matemáticas, Universidad de Moscú. Investigador de la Academia de Ciencias de la Unión Soviética y Asesor del Parlamento de la URSS. Anteriormente se desempeñó como Investigador del Instituto de Investigación Científica en Economía del Comité de Planificación del Estado y participó en la elaboración del proyecto de Planificación Prospectiva para la Unión Soviética denominado "Programas Complejos de Progreso Tecnológico y Científico y sus Consecuencias Socioeconómicas".

empresas, siendo en estas últimas transformadas en metas de producción.

Sin embargo, sostiene el autor, desde Brezhnev en adelante ha operado una organización económica denominada "mercado burocrático". En ésta, el proceso de toma de decisiones no se realiza a través de comunicación de órdenes sino que de consultas, proposiciones y transacciones en distintos niveles de la jerarquía administrativa. Según Naishul, este sistema representa la última fase de la economía socialista, aunque reconoce que su implementación genera la destrucción del sistema al dar origen a un mercado de bienes y servicios, pero también de cargos, beneficios y ascensos, todos "bienes" de valor en el sistema soviético y que son, por lo tanto, objeto de "intercambio".

Este mercado burocrático surgió como consecuencia de la crisis del sistema de planificación centralizada, y constituye el primer paso en la solución de ésta. Sin embargo, señala el economista ruso, la solución definitiva a dicha crisis pasa por la implementación de una economía de mercado. Al tornarse la economía más compleja y diversificada, el sistema de planificación centralizada falla en lograr un control efectivo de la actividad económica, lo que ocasiona desajustes entre la oferta y demanda de bienes y de recursos productivos. Esto lleva a una paralización de los procesos productivos al faltar los recursos y, consiguientemente, a una escasez de bienes de consumo.

Se plantea en este trabajo, entonces, que la única vía para lograr un crecimiento económico estable y un mayor bienestar de la población consiste en avanzar hacia una economía de mercado con precios libres, mercados laborales flexibles y privatización de empresas controladas por el Estado.

De acuerdo a un punto de vista muy difundido, la economía de la Unión Soviética es administrada desde la cima por órganos directivos. Tanto el Secretario General del Partido Comunista de la Unión Soviética (PCUS), como el presidente del Consejo de Ministros, el Comité Central del Partido o, peor aún, el Comité de Planificación de la Unión Soviética, elaboran los planes o sus lineamientos generales. Tales planes posteriormente descienden de manera jerárquica a los ministerios, departamentos, asociaciones y empresas, donde son transformados en metas de producción para estas últimas.

Así gobierna el país el sistema de administración imperativa *[administrativno komandraia sistema]...*

Quienes realizaban el análisis de la rutina económica en los años de Brezhnev veían nuestra realidad desde una óptica muy diferente. De acuerdo a esa visión, en el país no regía un sistema de planificación imperativa [administrativno komandraia sistema], sino que la llamada "economía de obtención de aprobaciones" *["ekonomika soglasovanii""]*, un intrincado mercado burocrático que opera sobre la base de transacciones ejecutadas por las autoridades y por los individuos. A diferencia del mercado tradicional de bienes y servicios a cambio de dinero, en el mercado burocrático no se intercambian única y necesariamente bienes materiales (productos, bienes de consumo y acceso a privilegios y ascensos), sino también poder y sometimiento, normas y excepciones a las disposiciones legales vigentes, posición social y, en general, todo aquello que tenga algún valor dentro del sistema. Así, puede conseguirse que el director de una empresa acepte despachar una partida adicional de cañerías de acero o conceda un permiso ilegal para pasar por alto una instrucción, por ejemplo, a cambio de un ascenso en su carrera burocrática.

Al igual que el mercado de bienes, el mercado burocrático posee mecanismos espontáneos de autorregulación. Lo que allí sucede depende de todos los participantes y de ninguno de ellos en particular. El mercado burocrático reprime con eficacia las acciones de actores tan importantes como el Comité Central del PCUS o el Consejo de Ministros de la Unión Soviética. Las decisiones y actos de tales órganos relativos al reforzamiento, mejora, perfeccionamiento, rechazo y creación o puesta en marcha de experimentos y reformas radicales de gran envergadura, por lo general apenas remueven de manera superficial el pantano de la economía nacional. Es de notar que la ausencia de culpables y la presencia de víctimas, algo tan característico de nuestro país, no constituye un rasgo propio de la economía imperativa, sino de la economía de mercado.

Una característica común de los mercados tradicional y burocrático es su susceptibilidad a la coerción. En ambos contextos la aplicación de medidas coercitivas tiene efectos negativos para la economía, los que son aún más destructivos en el caso del mercado burocrático. La intervención ostensible en los procesos normales del comercio burocrático, así sea con las mejores intenciones, sólo empeora los resultados, de por sí nada brillantes, del funcionamiento visible del mercado, destruyendo el difícilmente alcanzado equilibrio económico.

Asimismo, el mercado burocrático presenta varias características distintas y contrarias al mercado tradicional. Este último opera sobre la base

de los derechos económicos de los participantes, en tanto que el mercado burocrático lo hace sobre la base de deberes.[1] La actividad económica en el mercado tradicional se origina en la abundancia; en el mercado burocrático, en cambio, en la escasez; y la competencia se da, respectivamente, en las esferas de la producción y el consumo.

En este trabajo analizaremos la génesis del mercado burocrático en la Unión Soviética, sus características principales; sus consecuencias socioeconómicas y la posibilidad de reformarlo. Intentaremos demostrar que el mercado burocrático de la era de Brezhnev representa el mejor sistema que una economía socialista puede lograr, y que cualquier intento por perfeccionarlo o modificarlo sólo puede empeorar sus resultados. En último término, entonces, sólo cabe su sustitución, no su reforma.

La economía brezhneviana representa la etapa superior y última del socialismo, que se enlaza con el futuro por medio del verdadero mercado, habiendo creado las premisas para ello en la forma de un antimercado burocrático. La economía brezhneviana nació del sistema imperativo estalinista, del cual heredó casi intactas sus instituciones formales. Comenzaremos con una descripción sucinta del modelo estalinista; luego haremos una breve reseña del período de transición de una economía imperativa a una "economía de obtención de aprobaciones" [*ekonomika soglasovanii*]; finalmente analizaremos en detalle el funcionamiento del sistema de mercado burocrático y los intentos por reformarlo.

Antes de entrar en la parte medular de este artículo, es preciso formular algunas observaciones metodológicas. Daremos aquí explicaciones económicas a acontecimientos dramáticos de nuestra historia económica, lo cual no significa que para el autor éstas sean las únicas o las más importantes. Siendo economista, no discutiré la importancia relativa de los distintos factores, sino que me centraré prioritariamente en las regularidades económicas.

A lo largo del texto el lector encontrará muy pocas referencias a la influencia que han tenido en el desarrollo económico del país las acciones de los individuos, incluso de aquellos dotados de gran poder. La razón de ello es que considero que el funcionamiento de la sociedad es básicamente el resultado de la interacción entre las circunstancias y el conjunto de ideas existentes. La ineptitud de muchas figuras políticas que en la historia han desempeñado los roles de grandes villanos o benefactores, no deja lugar a dudas acerca de que su contribución personal al desarrollo de los acon-

[1] Según declaración verbal de V. Shirwin.

tecimientos es insignificante. Dicha visión de la evolución histórica se justifica, además, porque orienta al analista hacia el descubrimiento de regularidades en aquellos casos en que la actitud contraria le llevaría a explicar los sucesos en función de actos arbitrarios de personajes históricos.

El analista contemporáneo de la economía soviética debe elaborar sus conceptos en condiciones bastante difíciles, pues numerosos hechos de la historia económica de la Unión Soviética aún no forman parte del bagaje científico corriente, y son desconocidos, incluso, para los expertos en el tema. Por ello, hasta la descripción más realista presenta inexactitudes que serían inaceptables para un trabajo científico realizado en otras circunstancias. El autor pide excusas a los lectores, y especialmente a los expertos, por todas estas faltas que resultan molestas al oído, como una nota falsa molesta el oído de un músico.

Los descubrimientos de Stalin

El sistema económico estalinista había encontrado su lugar en la historia, pues probaba ser capaz de resolver los problemas que afectaban al país en aquel entonces, haciendo uso de los recursos disponibles. Su advenimiento y existencia fueron posibles gracias a las condiciones tecnológicas, ideológicas, históricas y culturales que le precedieron, cada una de las cuales fue en un momento dado el "hacha de Raskolnikov", la que apareció justo en el momento y lugar apropiados para la perpetración del crimen. A continuación nos centraremos en el problema de cómo el sistema estalinista respondió a los problemas tecnológicos que debió enfrentar y, de paso, aludiremos a su interacción con otras esferas de la vida pública.

A fin de hacer una descripción más gráfica de la interacción entre tecnología y sistema de administración de la actividad económica, en las dos secciones siguientes introduciremos algunas nociones que estimamos son de utilidad para describir los modelos económicos de Stalin y de Khrushchev-Brezhnev y para poder compararlos con el sistema occidental de economía de mercado.

Lenguaje tecnológico

El conocimiento tecnológico disponible en la sociedad ofrece una amplia gama de tecnologías apropiadas para una utilización racional. El sistema de administración de la economía nacional (sea éste imperativo o de

mercado) debe establecer relaciones económicas entre estas tecnologías. Para ello se deben asignar recursos a cada tecnología en uso, y distribuir sus productos terminados entre otras tecnologías. Se puede imaginar la producción social como un cuadro tecnológico donde las ciudades corresponden a las tecnologías y las calles al flujo de recursos.

Cada proceso productivo requiere del abastecimiento de los insumos necesarios según la tecnología empleada; a su vez, la producción de cada insumo requiere de otra serie de recursos. En consecuencia, la obtención de cada producto puede ilustrarse en el cuadro tecnológico en forma de las raíces de un árbol, figura que refleja las múltiples etapas de procesamiento de los insumos hasta la obtención del producto final. Una vez que se han establecido los objetivos de producción, deben programarse la producción y abastecimiento de todos los insumos que integran las raíces del árbol. El problema es determinar en qué cantidad.

Gran parte de la tecnología moderna de producción se caracteriza por la rigidez de recursos, por cuanto deben mantenerse determinadas proporciones en el volumen de los insumos. Si en la producción de automóviles disminuyese a la mitad el abastecimiento de cualquier componente, así fuera el más insignificante, por ejemplo una pequeña goma para los limpiaparabrisas, se reduciría también a la mitad la producción total de automóviles. Y todos los otros insumos quedarían detenidos, al menos por un tiempo.

Así, toda tecnología determina la cantidad de recursos que se requiere para obtener una unidad de producto terminado. Estos coeficientes, que en adelante llamaremos "normas tecnológicas", están determinados más allá de la esfera de las decisiones económicas, son exógenas respecto de la economía.

Al analizar la economía en acción es de utilidad considerar como tecnología no sólo los procesos de producción sino también a las personas que participan en la actividad económica y en la reproducción de la fuerza de trabajo. Pero el hombre es un ser muy vasto, no sólo en el aspecto moral, como lo señalara Dostoyevsky, sino también en el plano económico. El ser humano es en sí una tecnología bastante elástica en relación con los insumos (se puede reemplazar un producto de consumo por otro) y con su potencial de aplicación en la producción. Por ejemplo, un campesino libre dedicado a la agricultura puede transformarse en un prisionero político cuyo trabajo forzado sirve a la construcción del edificio del comunismo. Sin embargo, la elasticidad del consumo y de la actividad productiva del hombre no es infinita. En cuanto al consumo, debe asegurarse un cierto grado de nutrición; en tanto que el grado de universalidad del trabajo depende en gran

medida de las cualidades físicas e intelectuales del trabajador, así como del tipo de educación recibida.

Si pensamos en el hombre como una tecnología específica de producción, podemos considerar, consecuentemente, que los bienes que consume son insumos para realizar su actividad, lo que permite completar un número de flujos de recursos en el cuadro tecnológico. Pero aún así, dicho cuadro no habrá quedado completo del todo. Por una lado existen industrias cuyos productos no tienen un significado económico directo (por ejemplo, la producción militar), lo cual quiere decir que existen flujos de producción que no van a ningún lugar. Por otra parte, la Madre Naturaleza nos ofrece recursos que ella misma produce, de modo que hay flujos de recursos que no proceden de ningún lugar.

Además, como es sabido, la actividad económica exterior hace posible el intercambio de bienes. Dejando a un lado lo que está ocurriendo en otras economías, el mercado internacional puede ser visto como una "caja negra" cuyos flujos de entrada y salida no están relacionados tecnológicamente, como si se originaran de la nada y no tuvieran destino. Veremos a continuación que esto era la base de uno de los "milagros" tecnológicos del sistema estalinista.

Estructuras tecnológicas

Supongamos que el tamaño de las ciudades y que el ancho de las calles en el cuadro tecnológico corresponden a volúmenes de producción e intensidad de los flujos de recursos, respectivamente. En este caso, el cuadro tecnológico ilustra paso a paso los cambios que ocurren en la producción social.

Como en la era preindustrial no se hacía uso intensivo de tecnologías, el cuadro consistía en una red de ciudades y caminos de similar capacidad. Luego, en la era de las máquinas y, en particular, con la producción en gran escala (siglo XIX y primera mitad del siglo XX) aparecen en el cuadro grandes ciudades y "carreteras" que corresponden a los procesos productivos intensivos. Posteriormente, a raíz de la industrialización en pequeña y mediana escala durante la segunda mitad de nuestro siglo, aparece una red de pequeñas ciudades y caminos con una alta capacidad agregada, en tanto que las carreteras pasan a tener una importancia relativa menor.[2, 3] A nuestro juicio, tanto la sociedad preindustrial como la

[2] El hecho de incrementar la escala de producción no es en absoluto la llave maestra para el mejoramiento de su eficiencia. Toda tecnología de gran escala requiere estandarización de los recursos empleados, y no puede utilizar las

postindustrial se caracterizan por una estructura tecnológica desagregada, en cambio en la sociedad industrial predominan las tecnologías de gran escala.

El tipo de estructura tecnológica tiene gran influencia en los mecanismos de planificación centralizada. El efecto económico de las tecnologías de gran escala en los procesos productivos es igual a la suma de los efectos de un gran número de tecnologías menos intensivas. Al mismo tiempo, la planificación del flujo de recursos no requiere de más trabajo que otras tecnologías. Por ello, el predominio de tecnologías de gran escala simplifica los procedimientos de administración centralizada. En lo que respecta a la economía de mercado, en cambio, las tecnologías de gran escala muchas veces se convierten en monopolios y en oligopolios, socavando así la estabilidad del sistema. La disposición tecnológica, por su parte, contribuye, a la prosperidad del mercado, pero es fatal para el sistema administrativo de control de la actividad económica.

Las estructuras tecnológicas, asimismo, influyen enormemente en la vida social. Las tecnologías de gran escala requieren trabajadores estándares y, por consiguiente, una educación estandarizada. También precisan de consumidores estándares y, en consecuencia, las demandas de la población se deben igualar y unificar.

Antes de terminar con la revisión de los aspectos tecnológicos y de retomar la economía estalinista, vamos a introducir otro término que usaremos en extenso más adelante. Denominaremos "núcleo tecnológico de la producción social" al conjunto de tecnologías cuyos productos son ampliamente usados en toda la economía o, en otras palabras, están presentes en las raíces conductoras de insumos para muchos árboles.

propiedades individuales de los mismos. Por ejemplo, una línea de ensamblaje no va a ser mucho más eficiente porque en ella trabajen muchos operarios rápidos; en consecuencia, sólo habrá una subutilización del potencial de esos operarios. Además, las tecnologías de gran escala producen bienes para un consumidor promedio que no existe en la realidad, y, por lo mismo, su utilidad es menor a la de los bienes manufacturados conforme a pedidos individuales. Finalmente, la tecnología de gran escala se adapta con menor facilidad a los cambios que aquellas de pequeña y mediana escala.

[3] El proceso de reestructuración del cuadro tecnológico puede ser comparado con el desarrollo de una red de caminos en un terreno irregular. Una carretera puede ser tan eficaz que aun cuando fuera necesario hacer una circunvalación para llegar a ella, resultaría más rápido que el camino directo. Por otra parte, una red bien diseñada de pequeños caminos puede reducir el uso de las carreteras.

Dilemas económicos

El sistema estalinista de control económico fue en sí un medio para la necesaria modernización de la economía de nuestro país; fue concebido como la creación de un poderoso complejo industrial y militar y de un núcleo tecnológico moderno, conformado por empresas de industria pesada. En esa época, Rusia presentaba una aguda escasez de bienes de capital y equipos modernos como para realizar esa tarea. Sus recursos sólo le permitían fomentar el desarrollo de grupos relativamente pequeños de industrias modernas que habían sido creadas antes de la Primera Guerra Mundial. Por esa razón, la modernización económica sólo podía llevarse a efecto mediante la importación de maquinarias y equipos de alta calidad desde Occidente.

Desde el punto de vista económico había dos modalidades posibles de importación: centralizada y descentralizada. Si las tecnologías a importar hubiesen sido del tipo desagregadas, la única modalidad de importación factible habría sido la descentralizada (la cual requería de un medio social empresarial ideológicamente inaceptable). Pero como en aquella época había un predominio de tecnologías de gran escala tanto en el complejo industrial militar como en la industria pesada, una vía completamente nueva a la industralización planificada estaba abriéndose. Puesto que la experiencia occidental había permitido conocer los parámetros de los flujos de insumos, éstos pudieron ser aplicados a la realidad soviética, llevándose a cabo, de manera centralizada, complejas compras de tecnología en el exterior.

Sin embargo, pese a esta modernización centralizada, había dos posibles vías de desarrollo a seguir. Las importaciones se podrían haber financiado mediante créditos externos o bien restringiendo el consumo interno para disponer así de productos para exportar. Se optó por esto último, lo que además de ocasionar una enorme cantidad de víctimas, llevó a la destrucción total de las industrias de bienes de consumo del país, desde la producción agrícola hasta la industria ligera. Estas industrias nunca volvieron a recuperarse, pese a las inversiones que en ellas se hicieron.

La importación de bienes de capital desde Occidente fue la columna vertebral del sistema económico estalinista. La connivencia de políticos e intelectuales de Occidente y el activo apoyo de los capitalistas hicieron posible la adquisición de equipos modernos a cambio de bienes tradicionales rusos, extraídos a la fuerza de campesinos hambrientos o producidos en condiciones horrorosas por los prisioneros del Gulag. Si en aquel entonces los países occidentales hubiesen cumplido sus propias leyes, prohibiendo la compra de bienes producidos por el trabajo de esclavos, la economía de Stalin ni siquiera habría sobrevivido un quinquenio.

El comercio con Occidente, interrumpido en el período de postguerra a raíz de la guerra fría, dejó de ser una valiosa fuente de bienes de capital de calidad. Por un tiempo, fue reemplazado por las reparaciones de guerra exigidas a la Alemania derrotada.

Para analizar el problema de la industrialización forzada emprendida por el país durante los años treinta, es necesario revisar sus antecedentes. Se requería una tasa de inversión sumamente alta debido a que ésta había sido bajísima durante los diez años de experimentos económicos bolcheviques que la precedieron: los llamados "comunismo de guerra" y NEP. Aquí estamos frente a un fenómeno que conocimos bien en los setenta años de historia de la nueva sociedad, en que el sistema económico socialista intenta resolver, llamando a zafarrancho y con grandes sacrificios, los problemas que él mismo había creado.

La planificación de Stalin

Durante la era de Stalin había una división bastante clara de la economía entre un sector prioritario, que comprendía principalmente el área de la defensa y el núcleo tecnológico, y un sector no prioritario, que abarcaba todas las otras actividades (inclusive la producción de bienes de consumo).

La función central de la administración económica es la asignación de los recursos entre las diferentes tecnologías. El objetivo principal del control económico estatal en ese entonces era maximizar la producción de un limitado rango de productos prioritarios. Según la doctrina económica estalinista, la producción de bienes no prioritarios no tenía mayor importancia, de modo que al hacer la asignación de recursos se favorecía a los sectores prioritarios.

Sólo surgían problemas de elección económica que afectaban los objetivos de la sociedad cuando era necesario asignar recursos entre los diferentes procesos productivos prioritarios. En esa época, sin embargo, el complejo industrial militar y el núcleo tecnológico agrupaban a un número relativamente pequeño de industrias de gran escala, cuyas normas tecnológicas eran ampliamente conocidas. Esto permitía que el cálculo de los recursos a asignar y la toma de todas las decisiones económicas vitales se realizaran en las esferas más altas del poder.

En este artículo no vamos a examinar la administración de los sectores no prioritarios. Como es sabido, no hubo grandes logros en ese campo, por decirlo con suavidad. La privación de recursos impuesta por el

sistema de la planificación imperativa llevó a la paulatina decadencia y muerte de ese sector.

Política de recursos humanos

Dado que las decisiones económicas se tomaban en las altas esferas de gobierno, sólo en esas esferas se requería de personas capacitadas en tal sentido. De los demás niveles de la jerarquía económica sólo se exigía el cumplimiento y el sobrecumplimiento de los programas, y, en consecuencia, allí se necesitaban cualidades muy distintas: obediencia a sus superiores, voluntad para hacer todo lo posible por cumplir con las tareas asignadas, ausencia de frenos morales a fin de poder pisotear eso que hoy se denomina oficialmente valores humanos universales. El sistema engendró a los llamados "soldados del partido": líderes y subordinados eficientes y (a menudo) amorales.

Para lograr la grandiosa restructuración total de la economía, el sistema estalinista creó un poderoso sistema de incentivos a la obediencia, extremando las diferencias existentes en las condiciones de vida de la población. En la parte más baja de la escala social estaban los prisioneros moribundos del Gulag, seguidos por una famélica población campesina; luego venían los citadinos, alimentados apenas al nivel de la supervivencia, más arriba estaban los ejecutivos de diversos tipos y los trabajadores científicos, quienes podían darse el lujo de contratar una niñera o servicio doméstico, y finalmente, los grandes burócratas, cuyo bienestar era comparable, si no a los modelos estadounidenses, por lo menos a los europeos-

Premisas culturales

El sistema económico estaliniano no sólo tuvo premisas tecnológicas, sino también culturales. La ideología predominante en la sociedad era la socialista, la que propiciaba la planificación imperativa de la economía nacional aplicable únicamente para desarrollar tecnologías de gran escala y el complejo industrial militar. Ni en la agricultura ni en los sectores de bienes de consumo habría dado resultados que justificaran su existencia. Es por ello que para la realización del ideal socialista era necesario promover un sentimiento de amenaza externa, de xenofobia, que justificase la necesidad de volcar toda la economía hacia la construcción militar. A su vez, el propio ideal comunista, que se había implantado en el

Imperio Ruso y que proclamaba como su objetivo la lucha contra el orden establecido en todo el mundo civilizado, fortaleció dramáticamente el sentimiento de amenaza externa que estaba arraigado en la conciencia rusa desde la época de la dominación tártaro-mongola, y que había sido reafirmado por cincuenta años de guerras injustas o perdidas. Las ideas socialistas, el anhelo imperialista de expandir la esfera de influencia y la xenofobia, en conjunto, crearon en la sociedad un clima sicológico e ideológico propicio para aplicar políticas económicas inhumanas.

El sistema estalinista también utilizó magistralmente la paciencia y la obediencia, dos rasgos propios del carácter nacional ruso, transformándolos en materia prima para la construcción económica. Estos rasgos de la población posibilitaron la explotación desmedida de la masa de los trabajadores, en tanto que el imperialismo patriótico y/o las convicciones socialistas pusieron al servicio del régimen estalinista el potencial creativo de los intelectuales que no habían emigrado. Al mismo tiempo, el antagonismo cultural hacia la actividad económica libre (el comercio, la ganancia, el ahorro, etc.) inhibía cualquier intento de adoptar una vía menos sangrienta de desarrollo económico.

Período de transición

Es posible que Stalin no sólo haya muerto a causa de su edad, sino también porque "la idea de su vida" había quedado obsoleta. Todo lo que él estaba destinado a destruir ya había sido destruido o mutilado. Todo lo que él estaba destinado a crear, había sido creado. En los años cincuenta y sesenta, que coinciden providencialmente con la década posterior a su muerte, hubo fuertes presiones externas para que se cambiase o reformase el sistema económico estalinista. Todos los factores que antes habían contribuido a consolidar la maquinaria económica estalinista empezaron a ejercer presión en un sentido distinto y a veces contrario.

Cambio tecnológico

Desde fines de la década de los años veinte hasta el comienzo de la *perestroika,* la competencia militar con el mundo circundante ha sido el principal factor determinante del modo de vida en la sociedad socialista. Los logros y fracasos en la carrera armamentista estratégica fueron los factores que más pesaron en la toma de decisiones económicas. La escasez de aceite

en Voronezh no tenía importancia alguna para los líderes soviéticos en comparación con el hecho de que no hubiera un arma soviética análoga a una norteamericana. La legitimación del poder procedía de la potencia militar imperialista dirigida hacia el interior y hacia el exterior.

La carrera armamentista era el principal acelerador de las innovaciones en la economía soviética y, tal como veremos más adelante, fue también una de las causas de su ruina. Nuevas tecnologías, indispensables para la producción de armas, eran incorporadas a otras áreas de la economía, así fueran contrarias a la lógica del sistema económico y destructivas para las formas ya establecidas de planificación imperativa.

En los años cincuenta comienzan a desarrollarse en nuestro país industrias totalmente nuevas, tales como la electrónica y la industria de la química orgánica, inicialmente como ramas de las estructuras tecnológicas para la fabricación de determinados tipos de armas. Sin embargo, pronto quedó en claro que era imposible desarrollar tecnologías extremadamente sofisticadas para cada programa de producción por separado; de las nuevas tecnologías habían surgido industrias separadas para abastecer de materiales y componentes a los clientes prioritarios. En conjunto formaron un nuevo núcleo tecnológico de la producción social. Entonces se vio que era virtualmente imposible planificar esta producción en la misma forma en que se había planificado el antiguo núcleo tecnológico.

Por de pronto, en la época de la guerra fría no se podía importar en un solo paquete desde Occidente todo el equipamiento y la tecnología para el desarrollo de nuevas industrias. Había que robar tecnología por partes, lo cual excluía la naturaleza compleja de los nuevos avances industriales. Sin embargo, la causa principal de las dificultades no radicaba en las prohibiciones de la OTAN, sino en el carácter disperso de la nuevas tecnologías. Las nuevas industrias producían una vasta gama de productos en permanente renovación, por lo general en pequeñas y medianas partidas, lo que ampliaba ostensiblemente el volumen de las tareas directivas. La acostumbrada planificación desde "la cima" resultó inútil al ampliarse la gama de productos.

Se produjo una separación, trágica para la economía dirigida, entre el poder y la información. El poder directivo permanecía en la cima, que carecía de toda información. Las necesidades se conocían en la base, donde no había poder alguno para satisfacerlas.

Por primera vez en la URSS había fracasado la idea de administrar el país como si fuera un gran y único taller, y ya no en el sector de los bienes de consumo, donde "nunca" tuvo factibilidad alguna, sino que en el sector de la industria militar, el área más preciada de las autoridades gubernamentales.

Déficit de la fuerza de trabajo

En su momento, la economía estalinista fue capaz de proporcionar la gran cantidad de fuerza de trabajo que requería la industria prioritaria, aplicando una serie de medidas económicas que en conjunto tuvieron un efecto multiplicador:

— restricción del consumo de la población, hasta niveles de inanición; y disminución, en conformidad, de la producción agrícola;

— mecanización parcial de la agricultura;

— liberación de una cantidad colosal de mano de obra, a expensas de la reduccción de la producción agrícola y de su mecanización;

— generación de un exceso de fuerza de trabajo como una manera de bajar los salarios y disminuir el consumo en las ciudades, llevando así la producción agrícola a niveles aún más bajos.

Además, la destrucción de la organización del trabajo al interior de las familias y la intensificación de la explotación de la mujer permitió crear una enorme oferta de mano de obra.

Hacia los años cincuenta el aumento del *stock* de capital fijo en el sector industrial de las ciudades generó un aumento significativo en la oferta de trabajo, lo que gradualmente incidió en una disminución del desempleo. La escasez de mano de obra calificada empieza a sentirse cuando se produce la expansión de la industria de tecnología avanzada.[4] La escasez de recursos humanos se vio agudizada, asimismo, por la pérdida considerable de mano de obra masculina durante la guerra.[5]

Las nuevas instalaciones industriales debían absorber mano de obra desde los sectores en donde había desempleo (así había sucedido en tiempos de la economía estalinista) o bien atraer trabajadores de otras industrias, ofreciéndoles mejores salarios, vivienda y acceso a privilegios materiales. Las "viejas" industrias desde donde emigraban los trabajadores se veían en la

[4] Según declaración verbal de V. Konstantinov.

[5] Al respecto cabe advertir que la liberación masiva de prisioneros de los campos de concentración pudo haber obedecido a razones tanto políticas como económicas.

necesidad, a su vez, de presionar a las autoridades económicas para mejorar los salarios.

La demanda creciente de bienes de consumo había provocado un efecto multiplicador inverso. El aumento de la demanda de alimentos exigía un incremento de la producción agrícola y, en consecuencia, la emigración de la fuerza laboral rural se hacía cada vez menos deseable. No obstante, como ya había comenzado la emigración de los trabajadores agrícolas hacia las áreas urbanas, era necesario mejorar las condiciones de vida rural para revertir este proceso, lo cual se traducía en un aumento de la demanda de bienes de consumo y servicios. A fin de incrementar la producción de bienes de consumo era preciso construir, reconstruir y expandir la industria liviana, lo que nuevamente requería fuerza de trabajo adicional, lo que tenía un efecto inflacionario en la demanda de bienes de consumo. La situación en las industrias de productos de consumo se había tornado tan aguda que el más sagrado de los bienes de la economía soviética, la moneda extranjera, fue empleada para financiar la importación de ropa y zapatos, y posteriormente alimentos.

La expansión forzada del sector consumo indicaba que no sólo era necesario redistribuir los recursos económicos. Prácticamente todo el sector (a excepción de la producción de algunos bienes durables que emergieron en los años sesenta) está conformado por procesos productivos que emplean tecnologías dispersas. Habiéndose transformado, junto con la industria militar, en uno de los sectores preponderantes del desarrollo económico, vino a completar la estructura productiva de la economía nacional. Desde entonces "todos" los procesos tecnológicos productivos pasaron a ser preocupación fundamental de las entidades de planificación.

Debido a los cambios tecnológicos en la fabricación de armas y a la disminución de la mano de obra, hacia los años cincuenta la estructura tecnológica de la producción social había cambiado. La economía bisectorial, compuesta por las industrias prioritarias que usaban tecnologías de gran escala y las no prioritarias que usaban tecnologías tradicionales dispersas, fue reemplazada por un complejo económico integral: un sistema económico moderno con un solo sector donde la dispersión tecnológica desempeña un papel preponderante. En los años siguientes, el desarrollo industrial del país condujo a una mayor diversificación de la producción, y las tecnologías dispersas han ido adquiriendo mayor importancia.

Habiendo arraigado en la economía nacional, la nueva estructura cambió radicalmente los métodos de planificación. Del sistema estalinista de administración dirigida emergería un sistema completamente nuevo.

La economía de obtención de aprobaciones o "mercado burocrático"

El nuevo sistema económico no fue introducido por decretos del gobierno ni tampoco fue la resultante de la "creatividad revolucionaria de las masas", sino que lentamente fue tomando cuerpo bajo los efectos de los "requerimientos prácticos", por medio de reorganizaciones administrativas convencionales y de la revocación o simplemente el olvido de las antiguas regulaciones y la adopción de otras nuevas. El resultado final de este proceso fue el surgimiento de un nuevo sistema de administración de la actividad económica basado en la "obtención de aprobaciones" a través de negociaciones administrativas.

Planificación indicativa e iterativa

A medida que se iba conformando la nueva estructura económica disminuían los objetivos propuestos mediante la planificación centralizada, en tanto que adquirían mayor importancia los objetivos formulados en los niveles más bajos de la jerarquía administrativa. Para ser autorizados, debían "subir" hasta llegar a algún organismo directivo que tuviera capacidad de tomar decisiones. Luego "descendían" a través de la jerarquía administrativa, reformulados en metas de producción.

Estas metas de producción desencadenaban, a su vez, exigencias de las empresas respecto del suministro de recursos para sus procesos productivos, demandas que nuevamente "subían" hacia los cuerpos directivos en forma de solicitudes, para volver nuevamente hacia abajo transformadas en "tareas", y así sucesivamente. A diferencia de la economía estalinista, donde el proceso de planificación operaba de manera vertical y jerárquica, la planificación en este nuevo sistema se llevaba a cabo mediante un proceso iterativo de peticiones concordantes que generaba un constante movimiento de abajo hacia arriba y viceversa.

Indicadores físicos y sintéticos

Bajo la economía estalinista, la planificación de la producción de los sectores prioritarios se hacía generalmente sobre la base de indicadores físicos. Al aumentar la gama de productos planificados, así como los procedimientos de peticiones iterativas, el uso de estos indicadores se

complicaba demasiado. Los indicadores físicos se agregan por simple suma, usando determinados coeficientes, a los indicadores sintéticos. Por lo general, las demandas definidas en términos físicos, que reflejan los requerimientos de determinados bienes por parte de las empresas, y que "suben" hacia las entidades directivas, se van gradualmente agregando, convirtiéndose en indicadores cada vez más sintéticos. Finalmente estos indicadores agregados llegan hasta el organismo de dirección económica facultado para decidir su destino, después de lo cual descienden como metas de producción a través de la cadena jerárquica, donde se lleva a cabo el proceso de desagregación.

En su vía hacia arriba, las demandas de recursos no sólo se agregan, sino que también se reducen (discutiremos este aspecto en detalle más adelante). En su vía descendente se lleva a cabo el proceso de desagregación, pero en combinaciones bastante diferentes de la petición original, reflejando ahora las preferencias de los productores que solicitaron los recursos y las de sus entidades superiores.

Tanto el sector prioritario como el sector no prioritario quedan libres para ocasionar perjuicios a la economía nacional negándose a producir bienes que son indispensables, siempre y cuando cumplan formalmente con todas las instrucciones y perfeccionen los indicadores productivos sintéticos. Las instrucciones, impartidas por las instancias de mayor autoridad, en su trayecto hacia abajo pierden su poder directivo y aun cuando se cumplan "en general", en lo esencial no se cumplen.

Bases normativas de la planificación

Los indicadores sintéticos, tal como se señalara anteriormente, se construyen por adición con algunos coeficientes de diversas unidades físicas. Por ejemplo, se puede determinar el indicador agregado del volumen de producción de una máquina específica que fabrica herramientas, sumando los volúmenes de producción de varias de esas máquinas, usando como unidad de medida el peso de las herramientas, la productividad, o bien un coeficiente definido en "la cima", conocido aquí como "precio".

Como se dijo anteriormente, el uso de indicadores sintéticos en el proceso de planificación lleva a una deformación del comportamiento económico del objeto de control. Las empresas, los departamentos y los ministerios procuran cada cual definir el indicador sintético que les resulte más conveniente. Como resultado de ello, en primer lugar, disminuye la gama de productos, y desaparecen algunos bienes que son poco convenientes

para las empresas pero esenciales para la economía nacional. En segundo término, cambia la composición de los bienes a fin de aumentar el valor del indicador sintético. Por ejemplo, se puede aumentar el peso de las herramientas hechas a máquina, o bien aumentar la producción de herramientas a una tasa del todo innecesaria para el usuario. Finalmente, al usar indicadores de valor, aparte de todas estas desventajas, se comienza a ejercer presión sobre los organismos superiores para que suban los "precios".

El método para calcular los indicadores y los coeficientes está incluido en la base normativa de la planificación. No es difícil comprender el gran interés de las empresas por formular bases normativas de su conveniencia. Por ello, las bases normativas se convierten en objeto de negociaciones entre los diversos niveles jerárquicos de la economía.

Aparte de las normas de agregación, las bases normativas de la planificación también incluyen normas de desagregación, las que se usan para calcular los recursos necesarios para un programa particular de producción. Sin embargo, a diferencia de las normativas análogas usadas durante la época de Stalin, las que eran determinadas por las tecnologías de producción, éstas reflejan sólo promedios, proporciones aproximadas entre indicadores sintéticos. Los cálculos así obtenidos, en consecuencia, a lo sumo proporcionan a los planificadores una estimación gruesa de los recursos requeridos. Y su aplicación ocasiona quiebres en la actividad económica, por cuanto las cantidades asignadas no corresponden a las necesidades.

Equilibrios, equilibrios, equilibrios...

Las leyes que operan en la economía nacional no son menos estrictas que las de la física. Un producto no se puede consumir en cantidades superiores a su volumen de producción (para facilitar la discusión, no haremos mención de las reservas). Este simple hecho refleja el equilibrio de un producto. Para establecer las metas de producción y asignar los recursos correspondientes, el sistema de planificación de la actividad económica debe obligadamente tomar en consideración estos equilibrios que limitan el espacio para la toma de decisiones.

A medida que la economía nacional se torna más compleja, el sistema de planificación y control ha tendido a reemplazar los indicadores de tipo físico por indicadores de tipo sintético (analítico) y, consiguientemente, desde equilibrios naturales a equilibrios sintéticos. Como se indicó antes, los equilibrios sintéticos se elaboran usando las normas, lo que los

hace fuertemente dependientes de aspectos normativos. De modo tal que se hace necesario otro tipo de coordinación económica: la de las bases normativas, incluyendo los coeficientes de precios.

El sistema de jerarquías

En la economía socialista madura se observa una división funcional de la administración de la actividad económica entre las principales jerarquías que se señalan a continuación. Así, los equilibrios de la unión son controlados por cuerpos de planificación global que supervisan jerarquías industriales según actividad económica.

Los organismos de planificación regional deben mantener los equilibrios regionales a través de sus propias jerarquías industriales. Además, mientras los organismos de planificación territorial están encargados de mantener los equilibrios en sus propias regiones, los organismos de planificación por rama industrial mantienen equilibrios internos de las subramas dependientes.

En todos los niveles de las estructuras jerárquicas territoriales y por ramas funcionan también entidades especiales responsables de las bases normativas de las cuadraturas menores, entidades que desempeñan, además, funciones de supervisión y definición de la estructura de la actividad económica.

Todas las jerarquías enumeradas, incluyendo las jerarquías por ramas en toda la URSS y en las regiones, además de las jerarquías normativas y de supervisión, están sometidas a un reglamento relativamente rígido, que las deja imposibilitadas para tomar decisiones frente a eventos imprevistos, especialmente cuando se entrecruzan los poderes de diferentes jerarquías. La función de coordinación final de las actividades de las diferentes estructuras jerárquicas en un territorio determinado, entre sí y respecto de las "exigencias de la realidad" está a cargo del aparato del Partido. A su vez, el aparato del Partido es el canal más directo para transferir las decisiones de los órganos directivos del mismo a los encargados de ejecutarlas.

A medida que la economía socialista se hace más compleja, surgen nuevas tareas que no es posible resolver dentro del marco de las estructuras administrativas formales. A su vez, la interacción entre diferentes jerarquías se hace más difícil, con lo que el papel directivo del Partido aumenta en igual proporción.

Los servidores de "n" señores

La necesidad de mantener diferentes cuadraturas se traduce en el hecho de que para tomar cualquier decisión, un director económico tiene que obtener la aprobación de muchas personas, es decir, de quienes están a cargo de las diferentes subdivisiones cuyas cuadraturas y normativas se verán afectadas por las decisiones en cuestión; además debe tomar en consideración las opiniones de los servicios de control y de la jerarquía del Partido. Por tanto, en el sistema económico del socialismo desarrollado, cada director tiene muchos supervisores directos en las diversas jerarquías administrativas.

Como se señaló anteriormente, el control del cumplimiento de las instrucciones en las estructuras económicas jerárquicas se lleva a cabo principalmente mediante las normas sintéticas, con lo cual se libera el comportamiento económico pero no se garantiza la fabricación de los productos que la economía nacional necesita. El desabastecimiento de dichos productos pasa a ser una de las causales para la "intervención directa" de la autoridad superior a través de uno o varios de los eslabones de la jerarquía económica. En cada una de esas jerarquías, "el vasallo de mi vasallo es mi vasallo", y cada director está subordinado no sólo a su supervisor directo, sino también a toda la superioridad jerárquica.

La economía de socialismo desarrollado no es estrictamente jerárquica (porque hay demasiadas jerarquías), ni tampoco imperativa (porque el sistema imperativo exige una jefatura única). En la ciencia occidental de la administración hay sistemas administrativos similares (pero mucho más simples) con varias jerarquías de subordinación, denominados matrices,[6] y se emplean en la gestión de grandes corporaciones.

Previamente nos referimos a la naturaleza iterativa del proceso de planificación. La existencia de varias jerarquías de subordinación significa, en la práctica, que para tomar una decisión es necesario repetir todo el proceso no sólo en una, sino en varias cadenas jerárquicas.

Liberum veto o la "economía de la obtención de aprobaciones"

Como el sistema económico de dirección y planificación centralizada debe mantener todos los equilibrios, las acciones de los representantes de las

[6] *Técnicas modernas para la administración interna de las empresas en los países capitalistas,* (Moscú: Editorial Progreso, 1971).

jerarquías se basan en la *soglasovanii* (obtención de aprobación), o el consenso, (concordia, unanimidad). En general, cualquier decisión debe satisfacer a todas las partes que pueden verse afectadas negativamente por ella. En principio, el proceso de *soglasovanii* otorga a sus participantes un derecho similar al derecho de *liberum veto* (veto libre) que los diputados del parlamento polaco poseían antes de la división de su país.

Todo sistema de toma de decisiones basado en el principio de *liberum veto* es extremadamente conservador. Pospone la solución de cualquier materia hasta que el último participante en el proceso esté de acuerdo en que tal o cual decisión es necesaria. En nuestro país, el sistema de *soglasovanii* nos llevó a un estado de estancamiento que se prolongó durante todo el período de la administración de Brezhnev.

Negociaciones burocráticas

Sin embargo, en la práctica, las partes de cada convenio normalmente están en situación de desigualdad para influir en la decisión final. La capacidad de decisión depende del "peso" respectivo, vale decir, de la posibilidad de aprobar las acciones que les convengan y de castigar las proposiciones que consideren desfavorables: "Si ustedes hacen tal cosa, entonces yo...". Por consiguiente, cualquier decisión económica se transforma en objeto de un regateo burocrático administrativo.[7]

Los términos "negociación burocrática" y "mercado burocrático" fueron introducidos por el economista y Premio Nobel de Economía norteamericano, James Buchanan, para referirse a las estructuras administrativas de los Estados Unidos de Norteamérica, en James Buchanan y Gordon Tullock *The Calculies of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*, (Ann Harbor: University of Michigan Press, 1962). Los mecanismos de la "negociación burocrática" en la economía soviética están descritos en Konstantinov y Naishul, *Tekhnologiya planovogo upravleniya* [Tecnología de la administración planificada], (Moscú: Centro de Investigaciones Económicas Internacionales, CEMI, de la Academia de las Ciencias de la URSS, 1986); P. Aven y V. Shironin, "Reforma Khzyaistunnapo mekharisma: real 'nost' namechaemykh" ["La reforma de los mecanismos económicos, la realidad de las transformaciones proyectadas"], *Izvestiya SO AN SSSR* [Boletín Informativo de la Academia de las ciencias de la URSS, Sede Siberiana, Serie Economía y Sociología Aplicada], 3 (1987); S. Pavlenko, "Neformal inyie upravluncheskie "[Interacciones administrativas informales] en compendio *Postizhenije*, (Moscú: Editorial Progreso, 1989); Vitaly Naishul, "Will the Soviet Economy Be Able to Stay Left of the American", próximo a ser publicado en revista *Communist Economies.*

El mecanismo mediante el cual se realizan estas negociaciones es tan poderoso que cuando las partes presentan grandes diferencias en cuanto a su capacidad de influencia, el más débil pierde su derecho institucional de veto. Por ejemplo, a través de la presión coordinada de las autoridades económicas y los órganos del partido locales responsables del cumplimiento del plan, se puede conseguir que el jefe de inspección sanitaria permita abastecer al comercio, a los colegios y a los jardines infantiles con pollos tuberculosos.

Por lo general, mientras más importante y grande sea la organización, mayor es la capacidad de influencia de su representante en la negociación burocrática. Debido a ello, durante los años de Brezhnev, las organizaciones eran siempre más fuertes que los individuos; asimismo, las entidades más grandes eran más fuertes que las más pequeñas. El hecho de que una empresa fuese pequeña implicaba por lo general su retraso.

Debido a que la capacidad de influencia de una autoridad depende del nivel en que se encuentra dentro de la jerarquía, las decisiones reflejan las orientaciones de la cima de la estructura jerárquica antes que las de la base. Por tanto, el sistema de dirección de la actividad económica, más que beneficiar a la economía se beneficiaba a sí mismo. De esta manera, el sistema de dirección vertical se disocia de su objeto de control.

Bajo el sistema económico brezhneviano, los mecanismos de consenso y las negociaciones burocráticas reemplazaron los mecanismos de Stalin de estricta subordinación militar. El sistema administrativo imperativo fue sustituido por un nuevo sistema, el "mercado burocrático administrativo", que vendría a determinar la realidad económica soviética de las décadas siguientes.

La lucha por la supervivencia

El sistema económico del socialismo desarrollado habría funcionado tal como fue descrito anteriormente si los procedimientos de planificación hubieran podido efectuarse con sólo apretar un botón. Sin embargo, para lograr consensos se requiere en la práctica de mucho tiempo y esfuerzo, y el sistema de dirección económica se torna incapaz de realizar todo el volumen de trabajo de planificación necesario para la economía. A medida que la economía se hace más compleja, debido al número creciente de procedimientos, consumidores, gama de bienes, diversificación y especialización de la producción, la brecha entre los requerimientos de dirección económica y el potencial del sistema de planificación se hace cada vez mayor. En este

contexto, para sobrevivir, el sistema debe hacer concesiones, simplificando la planificación a expensas de su calidad.

La corrección incompleta de los planes

A objeto de asegurar el normal funcionamiento de la economía nacional, los ciclos jerárquicos de búsqueda de acuerdos "de abajo hacia arriba" y "de arriba hacia abajo" deben repetirse tantas veces como sea necesario para lograr un completo equilibrio entre las metas programadas y el abastecimiento de los recursos. No obstante, las dificultades relacionadas con la repetición de estos ciclos conducen a la interrupción artificial del proceso de coordinación, antes de llegar a su fin. A raíz de ello, las empresas tienen insuficiencia de recursos para poder cumplir las tareas encomendadas y se interrumpe, entonces, el programa de producción (salvo que las empresas puedan adquirir los insumos necesarios "a la negra" o bien dispongan de reservas). El atraso de algunas empresas en el cumplimiento de sus programas de producción retarda los programas de producción de otras empresas que dependían del abastecimiento de productos intermedios, y así se genera una secuencia de interrupciones que se propaga a lo largo de la cadena tecnológica, afectando a sectores completos de la economía nacional.

El suministro insuficiente de cualquier insumo significa no sólo la disminución proporcional de la producción correspondiente, sino que además provoca el superávit de otros insumos que, en condiciones normales, se habrían usado en combinación con el insumo fallante. En una economía de mercado la escasez de algunos insumos se refleja en un alza en los precios de los mismos; los insumos no usados se transan en el mercado, de modo que otras empresas puedan adquirirlos y usarlos. En la economía dirigida, en cambio, para dar algún uso a esos recursos es necesario, primeramente, quitárselos a las empresas que no los necesitan y, en seguida, redistribuirlos a través de las autoridades de planificación, quienes no tienen tiempo de ocuparse de esto. Esta es la razón por la cual dicha redistribución, por lo general, nunca se lleva a cabo y los insumos no usados se pierden.

En consecuencia, estamos frente a una paradoja de los sistemas económicos socialista y capitalista: cuando los recursos existenies son de propiedad privada, cualquiera puede acceder a ellos (a cambio de dinero, por supueslo), cuando son de propiedad estatal, en cambio, se convierten en propiedad privada y no se encuentran disponibles para la satisfacción de las necesidades públicas.

Simplificación del procedimiento de planificación

Las razones por las cuales los órganos de planificación ven la necesidad de reducir el número de ciclos son las mismas que los llevan también a simplificar dichos ciclos. La repetición del proceso de planificación a menudo tiene lugar en las reuniones cumbres del sistema económico y nunca descienden hasta las empresas. En consecuencia, tal "perfeccionamiento de la planificación", si bien acelera el proceso de planificación, suele ser rechazado por los productores y consumidores por cuanto las decisiones tomadas no reflejan ni el potencial de producción de las empresas ni las necesidades de abastecimiento de los consumidores intermedios, ni las demandas de los consumidores finales. Debido a su total inconsistencia con la realidad "de abajo" estas decisiones a menudo provocan animosidad hacia los "jerarcas carentes de cerebro".

La ausencia de los verdaderos ejecutores en los procesos de planificación significa, asimismo, que sus iniciativas no son tomadas en consideración en los planes o, si lo son, aparecen tan deformadas que dan lugar al dicho: "la iniciativa es punible".

La reducción y simplificación de los procedimientos de planificación, inocentes a primera vista, traen consigo desbarajustes en la actividad económica, una subutilización de la capacidad de producción, como también de los recursos y potencial humano disponible en el país, ocasionando enormes pérdidas económicas y sociales.

La lucha por la uniformidad

La lucha por la sobrevivencia del sistema de planificación imperativa no se limita solamente a cambiar el proceso de planificación. Tal como se señalara anteriormente, la cantidad de trabajo que desempeña un organismo planificador está determinada por la cantidad de recursos que maneja, y no por el volumen del flujo de recursos. Así, para el organismo planificador el volumen de trabajo es el mismo, ya se trate de planificar la producción de hornos de pudelar o de pilas chicas. Esa es la razón por la cual el sistema de planificación trata de reducir al mínimo la gama de productos que se fabrican y que se consumen y, en consecuencia, el número de productores y de consumidores. A fin de lograr esto, busca, primeramente, monopolizar la producción y el consumo, y, segundo, retirar del proceso de planificación los bienes baratos, "poco importantes", dejando su producción "al azar burocrático".

Esto último resulta muy conveniente puesto que la opinión pública estima que planificar la producción de productos de gran importancia económica es muy distinto que planificar la producción de "bagatelas", de ahí que los productos de "gran escala" sean mucho más importantes cuando se trata de hacer una evaluación global del trabajo de planificación de las autoridades.

Para el ciudadano soviético común, la "lucha en contra de las bagatelas" significa una disminución en la gama de bienes de consumo disponibles, lo que además de hacer nuestras vidas menos confortables implica, en términos científicos, una dramática disminución de la eficiencia económica del sector consumidor. Por ejemplo, la monotonía en la alimentación se traduce en un deterioro de la salud de las personas sanas, y lleva a la tumba a las enfermas. Para comprender el abismo que existe entre la vida de los soviéticos y la vida humana normal, daremos un solo ejemplo: en cualquier supermercado de Occidente se venden unas 25 clases de quesos. Para otros consumidores estos juegos "burocráticos" tampoco resultan muy felices. Los militares, por ejemplo, se quejan de que el retraso de nuestro país en relación con Occidente, en cuanto a la diversidad de equipamiento para operar bajo diferentes condiciones, nos ha obligado a compensar la falta de variedad (y también la mala calidad) incrementando la cantidad de equipamiento.

La situación es todavía más grave en las industrias que dependen del abastecimiento de productos intermedios. La escasez de un insumo se traduce en la correspondiente disminución de la producción total, aunque todos los demás insumos estén disponibles en las cantidades necesarias. Por consiguiente, la eliminación de las "bagatelas" del ámbito de la planificación, aparentemente muy justificada, puede llevar a serios quiebres en el programa de producción de una empresa, los que al expandirse a lo largo de las cadenas tecnológicas, terminan por desbarajustar la organización de la vida económica. La rigidez tecnológica de la producción actual y la existencia de complejas cadenas integradas que abarcan toda la economía soviética (¡toda la URSS es un solo complejo económico!), hacen que sea imprescindible planificar prácticamente la gama completa de bienes a producir, necesidad que escapa a la capacidad administrativa del sistema.

Economía autosuficiente

Tanto el sistema de planificación imperativa como su objeto de control, las empresas, buscan maneras de minimizar las interrelaciones

económicas. Para las empresas esto significa luchar por tener condiciones cada vez más estables de funcionamiento, en circunstancias que la incapacidad del sistema para coordinar la vida económica ocasiona alteraciones en el abastecimiento de insumos. Para los miembros de los organismos planificadores implica una disminución de su volumen de trabajo. De los esfuerzos conjuntos de las empresas por ser más independientes y de la superioridad económica que incentiva esa independencia surge una estructura económica especial, que en nuestro siglo de especialización y cooperación, no es más que un disparate económico. Así, se da el caso de empresas de industria liviana que tienen sus propias fundiciones auxiliares.

Las empresas soviéticas hacen todo lo posible por ser autosuficientes. Construyen casas y las arriendan a sus trabajadores (dos tercios de las viviendas estatales pertenecen a organizaciones industriales), crían cerdos para proveer de alimentos a los trabajadores, construyen por sí mismas nuevas instalaciones bajo el delicado eufemismo "adecuación económica", efectúan sus propias reparaciones, fabrican sus propios repuestos en forma artesanal. Por último, buscan la manera de abastecerse de insumos, recurriendo a operaciones de trueque.

Operaciones de intercambio*

Las autoridades del sistema dejan las cosas al azar cuando se trata de flujos de productos que no logran planificar. Aquí, los mecanismos tradicionales de planificación sólo operan de manera indirecta, siendo las operaciones de intercambio entre las organizaciones y sus representantes las que desempeñan un papel principal. (En el mercado de consumo, la población también está involucrada en estos trueques.)

Algunas operaciones de intercambio están formalmente autorizadas. Otras se legalizan por medio de convenios con los organismos de planificación (los que a veces también profitan de ellas), o bien se realizan al margen de toda instrucción o de la ley.

Las operaciones de intercambio, al parecer, tuvieron un papel fundamental en la economía estalinista, en especial en los sectores no prioritarios. Con la creciente complejidad de la economía, la cantidad de tareas económicas resueltas mediante los métodos tradicionales de planificación ha disminuido, en tanto las operaciones de intercambio han

**Obmiennie operatsii.*

ido aumentando. Algunos expertos del área de planificación aseguran que hacia el final de la época de Brezhnev menos de un tercio del producto nacional se distribuía a través de procedimientos de planificación tradicional y los otros dos tercios mediante operaciones de compensaciones.

Mercaderes del Partido

Aparte de las transacciones ya descritas entre actores de rango aproximadamente similar, procedentes de distintas estructuras jerárquicas, en el mercado burocrático ruso también hay relaciones verticales, sin igualdad de derechos, entre participantes de distinto rango. Estas relaciones se basan en la subordinación, pero, a diferencia de la época de Stalin, no están fundadas en el temor o en el honor sino que resultan de la negociación entre un organismo fuerte y superior y uno débil y subordinado.

La existencia de relaciones asimétricas verticales significó la introducción en el mercado burocrático de valores comerciales de la sociedad jerárquica. Los organismos responsables por ramas industriales negocian principalmente con los planes de producción y la distribución de recursos; las entidades normativas negocian metodologías contables; las de supervisión negocian instrucciones administrativas, parte de las cuales son leyes de nuestro país; los órganos del partido negocian con todos los valores del sistema administrativo sin importar su ubicación dentro de la jerarquía. También se pueden negociar el consentimiento o la negativa a cumplir una instrucción o ley, así como las posiciones de poder y subordinación dentro de las estructuras jerárquicas.

De ahí que el mercado burocrático encarna una conformación social donde todo se puede comprar y vender, incluso aquellas cosas que no son mercancías en el sistema de mercado convencional. No obstante, cabe señalar que los intercambios no se realizan entre "extraños" que venden cualquier clase de bienes, sino que a través de determinadas cadenas de intercambio, que surgen *ad hoc* o que funcionan en forma permanente.

El mercado burocrático ha generado un tipo particular de administradores; ya no se trata del "soldado del partido" de los tiempos de Stalin, sino que del "mercader del partido", para quien no hay nada sagrado en los asuntos públicos. Se puede intercambiar el destino de un río siberiano por una tesis de postgrado.

Nada es absolutamente imperativo en este sistema, ya se trate de disposiciones reglamentarias obligatorias o leyes del país. Hasta el mismo diablo se negaría a participar en nuestra estructura administrativa. Una

nueva costumbre soviética consiste en no ejecutar las instrucciones más perentorias del Comité Central del PCUS y del Consejo de Ministros de la URSS. El Secretario Regional del Partido puede hacer que el fiscal haga la vista gorda mientras el director de una granja colectiva emplea ilegalmente trabajadores a contrata, para así alcanzar a cumplir el plan de producción y el plan de tareas del Comité Regional. Bajo el lema "por la causa" se permite ignorar instrucciones y echar al mar, con pasajeros a bordo, un barco que se está cayendo a pedazos, o vender alimentos prohibidos.

Al llamar a nuestro sistema "mercado burocrático" no estamos siendo muy rigurosos. En efecto, por razones de conveniencia empleamos el término aceptado internacionalmente (burocrático), sacrificando así la definición precisa: "mercado administrativo". La burocracia verdadera, fiel a sus deberes profesionales y capaz de cumplir honestamente y con cabal exactitud todas las instrucciones y decisiones de los organismos superiores, prácticamente no existe en mi país. Esa es la razón de que al discutir las distintas maneras en que se puede hacer la restructuración económica, se debe tener en mente que en la Unión Soviética es virtualmente imposible que se logre reproducir el sistema, relativamente poco voluminoso, de regulación administrativa que existe en las economías occidentales. La economía de mercado que debe reemplazar al sistema de mercado administrativo deberá funcionar sin contar siquiera con el grado de regulación estatal que existe en los países capitalistas.[8]

Las negociaciones burocráticas en la Unión Soviética han terminado por "vender" el sistema, al destruirse su base, el sistema de *status*. En consecuencia, los *status* perdieron el significado de posición o prestigio correspondientes a un rol que tienen fuera del mundo socialista: un académico en nuestro país no es necesariamente un hombre docto, en tanto que quien ostenta el título de médico puede saber muy poco o nada de medicina.

El sistema de *status* también deberá ser reconstituido con la ayuda del mercado, de modo que se considere ingeniero a quien, con o sin título de tal, sea contratado como ingeniero. No tendremos al comienzo un mercado laboral tradicional, del tipo occidental, que funciona con estructuras sociales estables, sino una especie de super mercado abierto que dará nacimiento a esas estructuras sociales.

[8] Vitaly Naishul, "Will the Soviet Economy Be Able to Stay Left of the American?", próximo a ser publicado en revista *Communist Economies.*

* Status: posición y prestigio inherentes a un rol. (N. del T.).

"Marcas de nacimiento" del socialismo desarrollado

Limitaciones administrativas

Los estudios para resolver los problemas de manejo económico en la ciencia económica tradicional occidental se abocan a determinar cómo hacer uso racional de los recursos escasos como materias primas, bienes de capital y trabajo, y le dan poca importancia a la escasez de recursos para resolver los problemas de administración. Las razones de esa falta de interés son bastante comprensibles: en la economía de mercado, donde hay una redistribución dinámica de los recursos, los problemas de administración son un factor limitante importante sólo en los subsistemas dirigidos administrativamente, vale decir, en los grandes monopolios públicos y privados, y en los organismos públicos encargados de la conducción económica.

Sin embargo, en nuestro país, dada su gigantesca economía e intrincado sistema administrativo, la insuficiencia de las funciones de administración tiene una importancia prioritaria. La rutina económica le enseña a cualquier soviético que la baja eficiencia de la economía nacional no está asociada con la falta de equipamiento, de trabajadores, o de materias primas en el país, sino con el hecho de que casi nunca se hace un uso racional de tales recursos. Y esto no se debe a las villanías de los burócratas, de los masones o de los sionistas, como piensan muchos. La asignación racional de los recursos se hace imposible cuando el volumen de intervenciones administrativas imprescindibles para coordinar la economía nacional es excesivo para los recursos administrativos disponibles, produciéndose un "embotellamiento" en el proceso de planificación.

Los recursos para poder cumplir las funciones administrativas no pueden incrementarse mediante el empleo de una mayor cantidad de personas en ese ámbito; esto sólo haría aún más complejas las relaciones internas del sistema y disminuiría su eficacia. Tampoco se pueden aumentar significativamente mejorando la organización del trabajo administrativo o introduciendo sistemas computacionales. (Esto último está relacionado con la naturaleza informal de las tareas de planificación y, en consecuencia, es imposible usar un enfoque algorítmico.)

Los procesos económicos en una economía en donde existen escasos recursos de administración y en una economía tradicional sin tales limitaciones pueden ser radicalmente diferentes. Por ejemplo, en una economía en crecimiento, donde hay un aumento de los bienes de capital, de la fuerza de trabajo y de materias primas, tales incrementos pueden no ir acompañados por un aumento del volumen agregado de la producción, sino,

paradójicamente, ¡por una disminución del mismo! El creciente número de objetos de control origina interrelaciones económicas adicionales y procesos tecnológicos más complejos, todo lo cual, en el contexto de recursos limitados de control administrativo, lleva a un deterioro del trabajo de planificación, a un desequilibrio económico y, finalmente, a un empeoramiento de los resultados económicos.

La construcción de modelos económicos y matemáticos para comprender la influencia de un potencial limitado de coordinación de la actividad económica sobre la dinámica de los índices económicos de la URSS en los últimos cuarenta años, es una tarea muy interesante que resta aún realizar. Sin embargo, las estimaciones gruesas de este autor señalan que las pérdidas directas resultantes del sistema económico socialista, ¡igualan el consumo de nuestro extenso país![9]

Mercados deficitarios y estables

En una situación económica normal, las posibilidades de producir cualquier bien de consumo son por lo menos algo superiores a la demanda del producto en cuestión. En tal caso los productores tienen una reserva de capacidad no utilizada, en tanto que los consumidores intermedios acumulan reservas de insumos. Los consumidores también saben que podrán conseguir un producto que les es necesario mendigando a los organismos de planificación para que se lo provean, o bien pueden obtenerlo a través de operaciones de trueque. En este caso podemos decir que el mercado para este producto específico es estable y que pequeñas insuficiencias no se traducirán en alteraciones de importancia.

Si los insumos que usan las empresas son bienes de consumo adquiridos en mercados estables, sus procesos de producción serán estables y, consecuentemente, el mercado de ese producto final será también estable. De lo anterior se desprende que los mercados estables están unidos por vínculos tecnológicos, formando zonas estables.

Supongamos ahora que una empresa que produce bienes de consumo para un mercado estable se abastece de insumos en un mercado inestable.

[9] Las estimaciones están basadas en una comparación del valor real del trabajo realizado por los trabajadores en diferentes grupos profesionales con el volumen total de productos de consumo y bienes de capital que ellos obtienen de la sociedad. Un ejemplo de tales estimaciones aparece en Vitaly Naishul, *Drugaya Jizn'* [La otra vida], (Moscú: Samizdat, 1985).

Como consecuencia de ello se producirá un desajuste en el mercado, que no puede ser compensado, y la empresa, entonces, no podrá mantener el ritmo de la demanda de sus clientes, lo cual, a su vez, generará un desabastecimiento en ese mercado. Por tanto, habrá una escasez aguda que provocará cierto pánico en los consumidores, quienes reaccionarán en forma defensiva. Todo esto traerá consigo una presión cada vez mayor sobre las entidades de distribución, el retiro del mercado de todos los bienes disponibles y programados, y la desestabilización del mercado, que pasará a ser extremadamente deficitario. La inestabilidad y la escasez aguda se propagarán a otros mercados por las cadenas tecnológicas, lo que dará origen a una zona deficitaria inestable.

Si las reservas de insumos en la economía son insuficientes, aumentarán las zonas de inestabilidad y terminarán por abarcar prácticamente toda la economía. Las interrupciones en la producción se propagan a lo largo de las cadenas tecnológicas, al igual como lo hace el sonido en un cuarto revestido de metal, con prolongada resonancia, causando caos y desorganización. Dichas catástrofes de planificación obligan a las autoridades del sistema económico a reformular los planes, lo que constituye un ejercicio extremadamente arduo. A raíz de la insuficiencia de recursos de administración, los organismos encargados de planificar la actividad económica se ven obligados a diseñar apresuradamente planes que, mal coordinados, generan nuevos desequilibrios y acentúan la crisis económica.

El nivel de reservas acumuladas de recursos dependerá del volumen de los objetivos económicos establecidos por la sociedad. Mientras más altos sean los requerimientos de producción en los sectores de consumo privado y militar, más exigentes serán las metas planificadas y, consecuentemente, habrá un nivel más bajo de reservas en los programas de producción y en las existencias. Algunos expertos argumentan que el programa de renovación de armamentos de los años setenta (actualmente la URSS está destruyendo los misiles manufacturados en ese entonces) constituyó el impulso final que arrojó la economía soviética al abismo de la crisis. Fue a fines de los años setenta cuando los desequilibrios comenzaron a hacer estragos en toda la economía nacional. El sistema económico de control administrativo nunca logró recuperarse; ni siquiera pudo volver al *statu quo* anterior a la crisis. Desde entonces, desgarrada por sus desequilibrios, la economía soviética ha ido no deslizándose, sino rodando cuesta abajo hacia el desastre total.

Para restablecer la estabilidad económica, es necesario acumular reservas en todos los mercados. Esto sólo se puede lograr restringiendo el consumo final, medida que afectará la cadena tecnológica en sentido inverso, lo que permitirá estabilizar el mercado. Por consiguiente, cualquier

reorganización de la economía debe ir acompañada de una reducción del nivel de consumo tanto del complejo industrial militar como de la población.

Hostilidad hacia el cambio

Por lo general, los mercados de bienes de consumo están vinculados entre sí por procesos tecnológicos rígidos respecto de los recursos. En consecuencia, cualquier cambio importante en un mercado local requiere de los ajustes correspondientes en otros mercados con los cuales está relacionado a través de las cadenas tecnológicas. En un contexto de insuficiencia de recursos de administración, tales ajustes o bien no se llevan a cabo, o si se hacen, nunca son suficientes para restablecer el equilibrio. Es por ello que cualquier cambio, incluso aquellos que se considerarían positivos desde el punto de vista de la ciencia económica tradicional, produce un efecto secundario negativo y puede empeorar la situación económica.

Como se señalara anteriormente, el crecimiento de la economía, acompañado del aumento de objetos de control, lleva en sí el germen del deterioro económico. Además de tales factores, los cambios en los hábitos de consumo de la población y del sector defensa, las fluctuaciones en el mercado laboral, el desmantelamiento masivo de equipos obsoletos y los intentos de incorporar nueva tecnología también pueden tener un efecto negativo en la economía

Efectos aún más negativos en la economía tienen las medidas organizacionales centralizadas, tales como cambios en el sistema de los indicadores, la modificación de los mecanismos económicos, las innovaciones tecnológicas globales, los ajustes estructurales y las transformaciones y reformas económicas, todo lo cual genera cambios en el conjunto de los programas de producción del país, provocando, en consecuencia, desequilibrios generalizados. Sólo la existencia del mercado burocrático, llamado "las fuerzas de inhibición" del cambio, da tiempo para curar las heridas económicas y evita el colapso económico total.

La fuerza de trabajo

Mientras más calificada es la fuerza laboral, más complejas son las cadenas tecnológicas en las que participa. Un conserje que debe barrer la acera será útil en cuanto pueda disponer de una escoba. Un ingeniero que inventa una máquina para fabricar herramientas sólo será de utilidad en la

medida en que el sistema administrativo esté en condiciones de iniciar la producción de tales máquinas, es decir, de asignar los recursos necesarios para ello, de alterar los programas de producción y abastecimiento de insumos de las empresas correspondientes y, finalmente, de distribuir el producto terminado. Debido a la insuficiencia de recursos de administración, el sistema administrativo, por lo general, no se aboca a esta tarea, de manera que el trabajo del ingeniero queda sin utilizar.

En la sociedad socialista, mientras menos calificado sea el trabajador, hay más necesidad de él. Tanto es así que en la época de Brezhnev se dio una paradójica correlación inversa entre los niveles de educación y los niveles de salarios.[10]

Las consecuencias del ideal socialista

Al examinar cómo surgió el sistema de Brezhnev, demostramos que la economía estalinista de administración imperativa debía irremediablemente transformarse en un sistema de mercado burocrático. Sin embargo, aún queda un importante hecho por analizar, a saber, en qué medida el sistema brezhneviano estaba predeterminado por el pasado y en qué medida por sus principios intrínsecos y por la tecnología moderna. Más adelante trataremos de mostrar que el mercado burocrático es el único sistema económico posible sobre la base del principio socialista de la regulación voluntarista de la actividad económica en las condiciones de la tecnología moderna, y que ese mercado engendra necesariamente el sistema de Brezhnev, de una manera tan cierta como los axiomas de Euclides dan vida a la geometría.

Coaliciones

La regulación voluntarista de cualquier proceso social da origen a la formación de coaliciones para defender los intereses colectivos que se ven afectados por tal regulación. Dichas coaliciones cumplen una doble función. Primero, mediante la unión de las capacidades individuales de influencia de los distintos miembros, permiten aumentar su presión sobre las autoridades reguladoras. Segundo, permiten que otras fuerzas organizadas de la sociedad

[10] "El siglo XX y la paz", *Scenario X,* 10 (1989).

puedan tratar con entidades representativas y responsables (dentro de sus capacidades) por las acciones de sus miembros. Las coaliciones son un hallazgo social, la estructuración del problema que las originó.

Subcoaliciones y supercoaliciones

La diferenciación de los intereses comunes de los miembros de una coalición lleva a la subdivisión de la misma en subcoaliciones. Así se desarrollaron, por ejemplo, las estructuras de los departamentos ministeriales en la URSS y las estructuras de las grandes corporaciones occidentales.

Las nuevas coaliciones pueden surgir también de un proceso diferente. Pequeñas coaliciones unidas en torno a los intereses comunes de sus miembros pueden conformar una superacoalición. Así se originan las estructuras confederativas; por ejemplo, la de los Estados Unidos de Norteamérica a partir de la unión federada de los trece estados del norte.

Cuando las coaliciones se ramifican, sólo se delegan a las subcoaliciones poderes específicos. Por el contrario, al formarse federaciones, se traspasa "hacia arriba" solamente la defensa de los intereses comunes de las diversas coaliciones que las conforman. En tanto que en el primer caso opera el principio permisivo para los dirigentes, que poseen todos los poderes que no pertenecen a "los de abajo", en el segundo caso, el principio permisivo opera para los de abajo: les corresponde todo lo que no pertenece "arriba".

Sin embargo, es preciso señalar que cualquiera sea la jerarquía de las coaliciones y cualquiera sea la división de sus poderes, las coaliciones pequeñas de suyo siempre actúan como coaliciones de pleno valor frente a las más grandes.

El principio de *soglasovanii*

En la compleja sociedad tecnológica moderna existen varios sistemas de coaliciones jerárquicas para el manejo de los procesos económicos. Los asuntos concernientes a diferentes coaliciones se resuelven mediante la *soglasovanii* (proceso de obtención de aprobaciones).

La aceptación social de la importancia de cualquier interés se refleja en el *status* de la entidad que lo representa. Tanto el *status* como la capacidad de la entidad representativa para influir positiva o negativamente en

otros participantes del proceso de *soglasovanii* determina el peso de los participantes.

Cuando no es posible que las partes interesadas participen directamente en la toma de decisiones importantes, el proceso de obtención de aprobaciones se torna iterativo.

Coaliciones económicas

La necesidad de mantener todos los equilibrios de la economía nacional, los que por su naturaleza son de responsabilidad de las altas esferas, incide en que las jerarquías de las coaliciones se formen según el principio de la división hacia abajo y adquieran el derecho a oponerse a cambios en los equilibrios *(liberum veto).* La incongruencia entre los limitados recursos de dirección administrativa y la necesidad de coordinar la actividad económica genera los demás fenómenos, anteriormente descritos, del sistema brezhneviano.

Intentos de cambios

Hubo esfuerzos por realizar cambios durante todo el período de la economía brezhneviana de *soglasovanii.* Aquellas proposiciones consistentes con la lógica interna del mercado burocrático fueron aceptadas y contribuyeron al autoafinamiento del sistema de planificación centralizada. Otros esfuerzos, orientados a cambiar los mecanismos del sistema, agravaron en todas partes los desequilibrios económicos. A continuación señalaremos los intentos más importantes para perfeccionar el sistema de planificación de la economía brezhneviana.

El método administrativo

Hubo una época en que la URSS no sólo abastecía de pesas de fabricación soviética a los levantadores de pesas, sino que las exportaba. Súbitamente, sin embargo, las pesas comenzaron a importarse. El hecho es que toda la gente empezó a usar pesas recubiertas de goma, pues éstas no estropeaban el piso. Para producirlas en el país era necesario coordinar las actividades de dos ministerios, el encargado de la producción de metal y el encargado de la producción de caucho, lo cual fue totalmente imposible de lograr.

El sistema de planificación imperativa encara regularmente este tipo de problemas mediante la creación de un nuevo organismo, una nueva jerarquía, dedicada exclusivamente a ellos. Es evidente que cuando la labor de coordinación se refuerza de esa manera, algunos problemas se resuelven con mayor facilidad; pero no ocurre así con otros, en los que la necesidad de llegar a acuerdos con la nueva jerarquía retrasa antes que facilita su solución. Es por ello que los burócratas experimentados recurren con mucha cautela al uso de este método administrativo. Para que una nueva jerarquía se establezca, el problema debe ser verdaderamente importante para el país.

Hacia fines de los años cincuenta, cuando recién comenzaba a tomar forma la de obtención de aprobaciones hubo un cambio importante en las jerarquías administrativas: muchas entidades administrativas por ramas industriales fueron reemplazadas por entidades territoriales *[sovnarkhozy]*. Esta reforma facilitaba las interacciones económicas dentro de las regiones, pero empeoraba todas las demás. Fue suprimida debido a su contradicción con la lógica del sistema económico que empezaba a surgir en la URSS en aquel entonces, cuando todo el país se transformaba en un solo y gran complejo económico.

Automatización del proceso de planificación

En repetidas ocasiones las autoridades intentaron aumentar la capacidad del sistema administrativo de planificación mediante la incorporación de computadoras, para bombear los embotellamientos. Una de las ideas científicas más ampliamente aceptadas consistía en usar modelos económicos y matemáticos, con la ayuda de cálculos computacionales, que simulasen una economía de mercado. La tarea demostró ser imposible por cuanto el volumen de información a procesar excede con creces la capacidad de cualquier sistema computacional. Existe otra hipótesis, por ahora no demostrada (planteada por Y. M. Rodney) de que en sistemas económicos muy complejos es imposible, en principio, calcular planes, porque tal tarea es intraducibie a algoritmos.

Otra idea que era popular en los años setenta consistía en la automatización del almacenaje y procesamiento de la información relacionada con la planificación. Cuando se observa que tales intentos recién se están llevando a cabo en forma limitada en los Estados Unidos, donde la computarización está muy avanzada, resulta evidente que en la atrasada URSS dicha idea estaba condenada al fracaso. Es más, la planificación es tan compleja que aún si existiesen los sistemas computacionales necesarios y

éstos fuesen introducidos correctamente, la situación económica global no mejoraría en forma significativa.

Cambios en el sistema de indicadores

La búsqueda de un sistema perfecto de indicadores y normas fue la preocupación favorita de los economistas durante la época de Brezhnev, llegándose, incluso, a la implementación de algunas proposiciones, pero, ¿cuáles fueron los resultados?

Primero, se determinó que ya no era una ventaja comparativa el producir una variedad de bienes. Como resultado de ello, muchos bienes de consumo desaparecieron, se rompieron relaciones ya establecidas entre proveedores y consumidores, siendo necesario crear nuevas relaciones, lo cual, debido a la insuficiencia de los recursos administrativos, llevó a mayores desequilibrios económicos y desencadenó catástrofes en los procesos de planificación.

Segundo, se introdujeron nuevos indicadores, que no eran comparables con nada y cuyo uso nadie comprendía, y se interrumpió el uso de los indicadores antiguos. A raíz de esto, los planificadores, haciendo uso de su poder, exigían que los informes se hicieran conforme al método antiguo y al nuevo, con lo que ganaron el mote de retrógrados y enemigos del progreso. Algunos de ellos, los más honestos, recalculaban los indicadores de años anteriores de acuerdo a la nueva metodología, para así dar congruencia a la planificación.

En tercer lugar, la imposibilidad de hacer comparaciones entre los indicadores antiguos y nuevos se tradujo en que las empresas y organizaciones más fuertes y prósperas, aprovechándose de la confusión originada por el cambio de indicadores, establecieran normas de cálculos que las favorecieran. Además, redefinieron la gama de bienes producidos, con lo que hacían crecer los indicadores agregados, permitiendo así que los promotores del progreso pudiesen hablar del enorme crecimiento de la producción, de la productividad del trabajo, etc.

Métodos económicos

Si bien el perfeccionamiento racionalizador de los indicadores y las normas en algunas áreas de la producción produjo, en general, desequilibrios locales, la introducción de los llamados "métodos económicos" en la

planificación fue perjudicial para toda la economía. Usando una conocida broma del ministerio de la planificación, que entremezcla las expresiones "dar resultados" y "causar perjuicios", dichos métodos económicos "causaron resultados" inmediatos en toda la economía.

Había dos ideas básicas en los métodos económicos: la libertad de las empresas y los sistemas de indicadores occidentales. Las entidades administrativas debían reducir todo lo que pudiesen las listas de productos incluidos en los planes y eliminar todas las limitaciones posibles al desarrollo de la actividad económica de las empresas. Asimismo, se requería informar solamente los indicadores de utilidades, rentabilidad y otros similares, lo que emanaba el grato, aunque ajeno, aroma del capitalismo.

De hecho, estos indicadores nada tienen que ver con sus análogos occidentales. Por ejemplo, en la economía capitalista la utilidad es la diferencia entre el valor de mercado de los bienes y el valor de mercado de los costos, en tanto que el indicador de utilidad en la URSS (al igual que todos los demás indicadores) se obtiene de un conjunto de indicadores físicos calculados sobre la base de coeficientes determinados por las entidades superiores. Parafraseando un chiste muy popular, puede decirse que la diferencia entre las utilidades socialistas y las verdaderas utilidades es igual a la diferencia entre "Su Excelencia" y excelencia.

Con la introducción de los métodos económicos las empresas realmente obtienen libertad, un tipo de libertad que nunca tuvieron en la época de Brezhnev y que tampoco es la que tienen las empresas de Occidente, es decir, libertad respecto de los consumidores. Es más, usan esta libertad para obtener ingresos adicionales negándose a producir bienes no rentables, con lo que provocan el caos económico. La cantidad de dinero que de esta manera se acumula es tan grande que permite a los productores disminuir tranquilamente la producción de bienes, y desequilibrar el mercado consumidor aumentando los salarios.

Los autores de la reforma de 1965 ya habían intentado introducir el uso de métodos económicos en nuestro país. En aquel entonces todavía tenía fuerza la ideología del dirigismo administrativo, y las disfunciones económicas resultantes de la introducción del pseudocapitalismo eran eliminadas por la vía tradicional, es decir, mediante órdenes e instrucciones, lo que de paso hizo fracasar la reforma. La misma falacia es la piedra angular de la actual reforma económica, y su consiguiente implementación produjo un caos económico sin precedentes en nuestro país en tiempo de paz.

Las botas de siete leguas de la *perestroika*

Para hacer un análisis detallado de las transformaciones económicas del período de la *perestroika* se requiere de un amplio uso de conceptos de la economía de mercado, los que no han sido empleados en el presente trabajo. Sin embargo, nuestro conocimiento de la economía brezhneviana es suficiente como para hacer una breve reseña de los resultados negativos del proceso.

La *perestroika* económica comenzó en forma acelerada, como un intento precipitado de espolear el caballo, ya desbocado, de la economía brezhneviana. Los cambios que se introducirían en los mecanismos económicos repetirían en una escala incomparablemente mayor todos los errores de las reformas de 1965, y agregarían otros. Bajo el sistema brezhneviano la elección de los programas de producción de las empresas se hacía en el mercado burocrático y, por tanto, una demanda considerable de productos iba, por regla general, a la par con la oferta. Al aflojarse el control ejercido por los ministerios sobre las empresas, se desbarató la coordinación a través de los vínculos verticales. Las empresas alterarían arbitrariamente sus programas de producción, rompiendo así los viejos eslabones tecnológicos y desorganizando el abastecimiento de materiales. Al mismo tiempo, al igual que en la reforma de 1965, la productividad nominal de las empresas aumentó a costa de la gama de bienes producidos, con lo que recibieron una cantidad de dinero* no respaldada por las ventas, lo cual es fatal para el mercado de consumo. Las cooperativas también han contribuido a la inestabilidad económica, absorbiendo materias primas y mano de obra de la rígida economía administrativa y aumentando la entrada de dinero en efectivo al sistema.

Finalmente, la destrucción del mecanismo de toma de decisiones del sistema brezhneviano y la crisis de poder político han pavimentado el camino para que economistas, periodistas, diputados, representantes de las regiones y otras fuerzas políticas fustiguen de mil maneras a los órganos administrativos de la economía agonizante, para la cuál cualquier cambio o experimento está contraindicado.

En cinco años la *perestroika* ha conseguido desbaratar el sistema anterior de mercado burocrático y el equilibrio que éste mantenía, y no ha creado ningún mecanismo nuevo de coordinación económica.

* Entiéndase dinero contable (N. del T.).

Los resultados

Mientras el sistema brezhneviano de dirección administrativa, semi-destruido por las reformas pero aún en funcionamiento, continúe existiendo en nuestro país, su análisis no sólo tiene interés científico, sino que también puede contribuir a determinar la dirección correcta para las reformas económicas. A continuación intentaremos extraer algunas conclusiones que pueden ser de utilidad para el futuro.

1 La economía brezhneviana no es una deformación de un principio fundamental cierto, sino que es un sistema integral, es la realización del principio socialista de control voluntarista de la vida económica de la sociedad en un contexto tecnológico contemporáneo. Es lo mejor que se puede crear sobre la base de este principio.

La restauración de la economía del país sólo puede realizarse renunciando a ese principio. Los intereses materiales individuales y colectivos deben guiarse por el concepto del "mercado". Nuestra economía debe aceptar que las leyes del mercado son independientes de nuestra voluntad, tal como en la física lo son las leyes de Newton.

2 El sistema de mercado burocrático existente en la URSS es extremadamente rígido y muy sensible, incluso, a los cambios moderados, para no hablar de reformas en gran escala. Este sistema "no se puede cambiar, sólo cabe su sustitución". Todos los esfuerzos por introducir elementos foráneos, cualesquiera sean éstos, están condenados al fracaso, y para el acongojado pueblo sólo traerán sufrimientos innecesarios.

Y no sólo sufrimientos... la tecnología moderna es muy exigente en cuanto a condiciones de producción, recursos y calificación de la fuerza de trabajo. Cuando no se cumplen estos requisitos, la tecnología se puede tornar peligrosa y las catástrofes tecnológicas que hemos visto nos han demostrado el futuro que nos espera si en el proceso de reforma nos mostramos irresolutos.[11]

El sistema no puede cambiarse de manera gradual, además, porque sus instituciones han dado origen a un sistema de total interdependencia, radicalmente diferente del sistema de mercado, a saber, el antimercado burocrático, donde los procesos de control van en dirección opuesta a la dirección normal del mercado tradicional. El director de una empresa que

[11] "El siglo XX y la paz", *Scenario X,* 10 (1989).

manufactura repuestos indispensables para todo el país, dijo una vez que si tales componentes dejaban de ser insuficientes, los trabajadores de su empresa dejarían de recibir bienes escasos como carne y salchichas y, en conformidad, paralizarían la producción. En este sistema todos, de acuerdo mutuo, han metido sus manos en el bolsillo del otro, y como señalara el conocido economista norteamericano, J. Buchanan,[12] quien fuera galardonado con el Premio Nobel, la única manera de conducir una reforma equilibrada es haciendo que todos saquen simultáneamente las manos del bolsillo del otro.

3 Cualquier modificación de los mecanismos económicos cambia dramáticamente los programas de producción de las empresas, destruyendo las cadenas tecnológicas, y el sistema administrativo, con sus limitados mecanismos de control, ha demostrado ser incapaz de restaurar dichos programas (apenas si podía manejar situaciones de este tipo en períodos tranquilos de estancamiento económico). Es por ello que la adopción de mecanismos económicos en extremo ágiles, con capacidad para crear rápidamente nuevas cadenas tecnológicas, es decisivo para la sobrevivencia de la sociedad.

4 El prolongado funcionamiento del mercado burocrático en nuestro país provocó el quiebre de las estructuras administrativas tradicionales encargadas del estricto cumplimiento de las órdenes e instrucciones y en la pérdida total de la correspondiente ética profesional por parte de los altos funcionarios. Debido a ello, la Unión Soviética actualmente dispone de menos recursos de dirección administrativa que las economías occidentales y tendrá que usar la regulación por el mercado, incluso en aquellas esferas donde en Occidente se usa el control administrativo.

5 El comercio con los *status* oficiales en el mercado burocrático destruyó la relación entre el *status* y las cualidades reales de los individuos y las instituciones. Por consiguiente, a diferencia de los países occidentales, en donde el mercado opera dentro del marco de las estructuras sociales, nuestro hipermercado deberá comenzar por formar esas estructuras.

[12] James Buchanan y otros (ed.), *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society,* (College Station, Texas A&M University Press, 1980).

La pauta de la reforma

Las reformas económicas que tomen en consideración las peculiaridades del sistema económico de nuestro país deben basarse en una sustitución global del mercado burocrático por uno de bienes de consumo y de dinero a través de la privatización de "todas" las instalaciones de producción estatales, la eliminación de "todas" las normativas que restringen la actividad económica, la supresión de "todas" las entidades estatales superiores de administración de las empresas. Sólo una vez liberadas de las trabas administrativas estatales, las empresas serán capaces de restablecer las tecnologías de producción en cadena necesarias para la sobrevivencia del país, mediante el ajuste de sus programas de producción a la demanda.

La privatización implica una división igualitaria y justa de la propiedad del Estado y su entrega a grupos de ciudadanos o a ciudadanos individuales. La eliminación de limitaciones a la actividad económica de las empresas significa, *inter alia*, renunciar a la legislación laboral (todas las condiciones estarán sujetas a la negociación entre empleadores y empleados, o sus grupos representativos) y libertad para fijar precios (con una indexación de pensiones para los inhabilitados y jubilados). La eliminación del aparato administrativo presupone trasladar a los altos ejecutivos de las empresas a los directorios de empresas independientes, proporcionándoles una importante participación en la empresa, asegurando así una continuidad en el manejo de la producción.

La puesta en marcha de los nuevos mecanismos económicos deberá ser precedida por un período de división de los activos de producción de propiedad estatal y por la firma de contratos preliminares entre las empresas.

Es necesario señalar que antes de la destrucción de la economía del país mediante las reformas contables de los últimos años, existía una posibilidad económica de conducir una reforma del mercado por sectores, y no general y simultánea, lo que hubiera sido psicológicamente menos traumático para la población. Así, el paso del socialismo al capitalismo habría podido realizarse por sectores específicos de la economía nacional, estableciendo un control de los flujos de recursos para cada sector, limitando para ello la variedad de dichos recursos. Al principio dicha reforma se podría haber hecho en el sector agrícola, incluyendo a todas sus organizaciones de abastecimiento y distribución, luego en el comercio y en la industria liviana, y más tarde en la construcción. Al mismo tiempo, los modelos de administración de los sectores no reformados deberían haberse mantenido tal como eran en el mercado burocrático de Brezhnev. Los organismos encargados de la dirección económica deberían planificar dentro del orden

establecido la producción de bienes destinados a los sectores reformados de la economía en las empresas estatales y los venderían en remates centralizados a precios competitivos. Las mismas entidades comprarían los productos fabricados por las empresas de los sectores reformados también en remates centralizados y los distribuirían en concordancia con el plan entre las diferentes empresas estatales. La liberalización de los precios garantizaría un volumen de abastecimiento al sector estatal que fuera concordante con los requerimientos económicos nacionales. Las ventas en efectivo de los productos provenientes del sobrecumplimiento del plan en las empresas estatales y las compras, por parte de éstas, de bienes provenientes de las empresas del sector reformado, dentro de estrictos límites fijados por las entidades superiores, sólo se habría permitido como una medida paliativa adicional. Las proposiciones concernientes a esta reforma, que debería haber comenzado en 1987-88, fueron publicadas sólo en 1989.[13]

Actualmente el mercado burocrático de Brezhnev está destruido y ya no se puede detener el proceso de decadencia económica. La única forma de salir de este estado es mediante una reforma radical y completa.[14] No obstante, esta reforma también requiere de un tiempo de a lo menos un año y medio para tomar medidas preliminares en educación, dividir la propiedad estatal y concluir contratos tentativos. Si se pospone la reforma, las medidas necesarias se van a tomar precipitadamente, lo que desencadenará una inestabilidad y un desequilibrio económico de efectos prolongados.

P.S.

Este artículo se terminó de escribir en enero de 1990, y las recomendaciones que contiene respecto de una reforma económica se refieren a la primera etapa de la *perestroika.* Desde entonces se ha observado en el país un significativo debilitamiento del poder central, lo que imposibilita la realización de una gran reforma "desde arriba". Simultáneamente con el debilitamiento del poder central se fortaleció la autogestión en la economía, hecho que se ha reflejado en reformas económicas espontáneas y muy aceleradas que tienen lugar en la base del sistema socioeconómico.

[13] Vitaly Naishul, "Problems of Creating a Market in the URSS", próximo a ser publicado en revista *Communist Economies* [el texto original en ruso fue publicado en compendio *Postizhnie,* (Moscú: Editorial Progreso, 1989)].

[14] Vitaly Naishul, *Drugaya Jizn* [La otra vida], (Moscú: Samizdat, 1985).

MESA REDONDA

Transición Hacia Economías de Mercado
El caso de la URSS*

Vitaly Naishul:**

Actualmente en la Unión Soviética tiene lugar un proceso sumamente complejo de transformación desde una economía administrativa, que dominó la vida de nuestro país durante 70 años, hacia una nueva economía que posiblemente sea la de mercado. Este ha tenido varias etapas. Lo que está sucediendo ahora —las reformas que se considera comenzó Mijaíl Gorbachov— es un reflejo de profundos procesos que han estado ocurriendo por largo tiempo en la economía soviética.

El primer modelo económico soviético fue el estalinista de planificación centralizada, cuya finalidad era lograr la industrialización del país y el desarrollo de la industria militar. Este se prolongó hasta los años 50. Luego vino una fase de transición, y después una nueva etapa: una economía de administración imperativa, como la de Stalin, pero a diferencia de esta última, que se basaba en órdenes recibidas en un clima de subordinación casi militar (y puede incluso eliminarse el "casi"), la nueva economía se fundamenta en un sistema de mercado administrativo en el que participan las distintas organizaciones. Cuando digo "mercado" no significa que obligatoriamente se comercie con dinero; tampoco que se intercambien

*Transcripción editada de mesa redonda referida al caso de la URSS, en seminario "Transición hacia economías de mercado" que se realizó los días 16, 17 y 18 de enero de 1991 en el Centro de Estudios Públicos.

En esta ocasión el profesor Vitaly Naishul hizo una exposición inicial de los acontecimientos recientes en la URSS. Posteriormente ésta fue comentada, en el siguiente orden, por los señores David Gallagher, Dominique Hachette, Adám Török, Arturo Fontaine Talavera y el público asistente. La sesión fue moderada por el profesor de la Pontificia Universidad Católica de Chile e investigador del Centro de Estudios Públicos, señor Luis Hernán Paúl.

Este evento se llevó a efecto en el marco del programa de invitaciones a figuras destacadas de países de Europa Central y del Este que iniciara la institución el año 1989, patrocinado por el National Endowment for Democracy (NED), con el objeto de analizar e intercambiar experiencias sobre los procesos de transición a la democracia y a la economía de mercado.

**Véase reseña biográfica en p. 35, supra.

mercancías, sino que se comercia y se negocia con todo aquello que puede tener algún valor en la sociedad. Permítaseme dar un ejemplo que demuestra cómo funcionaba la economía soviética en los años 70.

Esta anécdota me la contó un amigo que es director de una granja colectiva *(koljós).* Para poder cumplir el plan (los planes, como ustedes saben, son cosa sagrada en la economía soviética), mi amigo necesitaba contratar trabajadores adicionales. Ello significaba, sin embargo, infringir los reglamentos financieros. De manera que no tenía salida. Si no cumplía el plan lo destituirían del cargo; si infringía las leyes, pararía en la cárcel. Ahora, ¿cómo funciona el sistema en un caso así?. El director del *koljós* telefoneó al secretario regional del Partido Comunista —quien tenía poder para tomar decisiones sobre los *koljoses,* así como podía influir, además, en toda la vida de la región— y le explicó la situación. A éste último le interesaba que el plan se cumpliese porque también él debía responder de la planificación agrícola ante sus superiores. Por tanto, el secretario del Comité Regional del Partido llamó por teléfono al fiscal del distrito. Finalmente, se llegó al siguiente acuerdo: el director del *koljós* aumentaría la producción contratando a los trabajadores que necesitaba para ello, y el fiscal no iniciaría acción judicial alguna contra el director del *koljós.* Este es uno de los casos que demuestran cómo ha funcionado la economía soviética. Puede, incluso, considerarse un caso típico, porque es un ejemplo de "comercio" burocrático, donde todo es negociable: las leyes, las mercancías, la producción de mercancías, el derecho a infringir las leyes. Tal es la microeconomía característica de la Unión Soviética. Si se me pregunta por el esquema general que existía antes de la *perestroika,* debo decir que éste se estructuraba sobre la base de la negociación entre subordinados y superiores y el intercambio de mercancías entre ellos. En verdad, la economía soviética es muy especial... y no estoy seguro de que ustedes comprendan lo que digo...

Cuando comenzaron las reformas de Mijaíl Gorbachov —la razón por la que se iniciaron es un problema aparte— la estructura administrativa recién descrita empezó a desdibujarse. Como resultado, existe hoy un sistema económico muy extraño, basado en el intercambio por trueque. Comenzaron a aparecer los que podrían llamarse centros regionales de poder, que intercambian productos entre sí sobre la base de un mercado de trueque. Estos productos al interior de las regiones se distribuyen administrativamente. Les daré algunos ejemplos. La región de Arjángelsk, que produce papel y celulosa, anunció que no iba a abastecer de dichos productos a las demás regiones, mientras ellos, por su parte, no recibieran alimentos en la cantidad requerida. De manera que las regiones comenzaron por separado a

intercambiar productos entre sí. Y como en la Unión Soviética la producción de los distintos bienes ha estado en tal extremo concentrada en áreas monopólicas, ocurre que Leningrado, por ejemplo, puede entregar a Letonia repuestos que se producen exclusivamente allí, a cambio que Letonia le proporcione comestibles. De manera que se fue estructurando un sistema donde todo ha estado tan interrelacionado, que resulta muy difícil poder engañarse u obstaculizarse mutuamente. En el período de transición, éste ha pasado a ser el sistema dominante.

Ustedes se preguntarán por qué nos complicamos tanto la vida, si acaso no sería más sencillo comerciar en forma normal, con dinero. Sucede que en la Unión Soviética nunca hubo dinero en la forma en que éste existe en las economías occidentales. El dinero que circulaba apenas alcanzaba para que la población comprara lo que necesitaba; el dinero que intercambiaban las empresas sólo existe en la contabilidad. Por eso, cuando se quebró la estructura administrativa que dictaba las condiciones desde arriba, las empresas vieron que no tenían dinero para realizar esos intercambios. Actualmente en la economía soviética se están utilizando divisas, es decir, las monedas de los países occidentales.

Si bien el mercado en la URSS es bastante primitivo, presenta algunas de las características importantes de un mercado verdadero. Por ejemplo, los productos con mayor demanda son los agrícolas, porque la oferta de ellos es baja. Y las regiones agrícolas del sur están actualmente floreciendo. Por otra parte, las regiones que producen armas encaran una situación muy difícil. Por extraño que parezca, en situación particularmente desventajosa se encuentra Moscú, la capital de la URSS, porque su principal producto durante los 70 años de poder soviético fue la administración del país: producto que actualmente tiene muy poca demanda. Hoy, los precios en el mercado "koljosiano" de Moscú son, en promedio, tres veces más altos que en el resto de la Unión Soviética. La situación es muy extraña para los moscovitas que estaban acostumbrados a disfrutar de una condición privilegiada bajo el alero del poder soviético.

En el marco de esta economía de trueque se produce entonces lo que señalaba antes: cambian las prioridades, en particular, respecto de la industria militar. En Occidente es difícil imaginar el lugar que tiene la industria militar en la economía de la URSS. En Rusia, por ejemplo, el 50 por ciento de las empresas industriales se dedica a la producción militar. Y esta crisis afecta a muchos. De manera que el proceso que está teniendo lugar en la Unión soviética es sumamente complicado y, en especial, la reacción de los militares respecto de la *perestroika* (la salida de Shevarnadze estuvo en parte relacionada con esto).

El segundo elemento principal de la situación actual soviética es la privatización espontánea. Debo decir que en el extranjero se sabe muy poco al respecto, pues las noticias acerca de la Unión Soviética se concentran en el nivel gubernamental de la toma de decisiones. Sin embargo, los principales cambios se están produciendo en otras esferas: en la base. Como resultado del prolongado período de sobreexplotación del poder estatal que se utilizaba para dirigirlo todo, el Estado es hoy muy débil, las leyes no se cumplen, se evitan mediante rodeos, se les buscan resquicios... y siempre encontramos muchos. Pero no se trata solamente de resquicios legales. Cuando la ley no los tiene y, por tanto, no se la puede evitar, entonces, de alguna manera, se "negocia". Quiero aclarar que éste no es un fenómeno de corrupción, simplemente así funciona el sistema. Si una empresa se negara a participar en estos procesos, tendría que cerrar al día siguiente.

De modo que existen, por así decirlo, dos niveles. Por un lado están las discusiones en el Parlamento, Gorbachov propone tales o cuales programas; la oposición, Yeltsin, presenta el programa de los 500 días para la reconstrucción de la economía soviética... Pero en otro nivel están en marcha procesos mucho más profundos que lo que se está discutiendo para la redacción de nuevas leyes. Diría que la comprensión de lo que está sucediendo en los niveles inferiores lleva un año de atraso respecto de los acontecimientos, y quienes elaboran las leyes lo están dos años en su comprensión de los acontecimientos. Así, en el Parlamento comienzan a discutirse las leyes sobre la privatización cuando ésta, en la realidad, va a toda máquina.

El proceso de privatización que está aconteciendo va a definir probablemente el futuro inmediato de la Unión soviética. Podría decirse que estas privatizaciones tienen un carácter de gestión empresarial. Participan en ellas, principalmente, los jefes de las empresas (los jefes en diferentes niveles, incluyendo a los órganos del Partido Comunista) y los nuevos empresarios que han surgido durante la *perestroika*. El esquema clásico consiste en crear firmas utilizando ciertos resquicios legales; luego éstas compran acciones o compran las empresas al Estado. Es importante comprender cuáles son los medios financieros que hacen posible este proceso de privatización. Primero están los ingresos percibidos por los empresarios gracias al comercio exterior en los primeros cinco años de la *perestroika*. Luego está el dinero contable de las empresas. Y la tercera fuente de recursos (pero segunda o primera en importancia) es el dinero que se encuentra en las cuentas del Partido Comunista de la Unión Soviética, es decir, el dinero correspondiente a las cuotas de los miembros de base del Partido, que ahora se han acumulado en las organizaciones del Partido y se

están usando para la privatización. Algunas de las entidades que han surgido tienen nombres que a ustedes pueden parecerles anecdóticos; por ejemplo, una de ellas se llama Banco Comercial del Comité Central del Partido Comunista. El proceso de privatizaciones se ha ido extendiendo entre las empresas pequeñas y medianas a gran velocidad. Ahora, debo aclarar que el concepto de mediana empresa en la Unión Soviética incluye entidades de hasta cinco mil trabajadores, o sea, colectividades bastante numerosas. Asimismo, debo aclarar, para ser más preciso, que no se trata aquí de una privatización en un ciento por ciento. En extensión, se privatizan, se hacen privadas, por decirlo así, cada vez más empresas. En cuanto a la profundidad del proceso, debe señalarse que si bien el concepto mismo de "privado" está ampliándose rápidamente, las empresas privatizadas no gozan de todos los derechos que poseen las mismas, por ejemplo, en los Estados Unidos.

¿Qué puede esperarse del desarrollo de los acontecimientos económicos en la Unión Soviética? Hoy, la dirección principal de las actividades económicas está relacionada con la privatización. Anteriormente, en los primeros años de la *perestroika,* el eje central lo constituía el comercio exterior. Después de que se haya completado la privatización es natural que éste vuelva a ocupar un lugar principal de la actividad económica. (Puesto que el sistema de los precios en la Unión Soviética es dramáticamente distinto del sistema mundial, el comercio exterior ha resultado muy conveniente y se pueden acumular rápidamente enormes sumas.) Otro elemento muy importante de la situación actual es que los consumidores soviéticos no quieren comprar productos nacionales porque su calidad, en general, es inferior, y, lo que es más grave, no son confiables. Por ello, las empresas que tienen la posibilidad de importar bienes tratan de alguna manera de conseguir divisas. A su vez, los productores intentan salir al mercado exterior para obtener divisas y tener así la posibilidad de comprar los insumos que necesitan. Si el proceso sigue al mismo ritmo que tiene hoy puede preverse un aumento extraordinario del comercio exterior soviético, y de ser una economía muy cerrada, como lo era en la época de Stalin, y especialmente en la de Brezhnev, puede transformarse en una economía sumamente abierta, donde los principales productos se fabrican para el mercado externo, y desde allí llegan los principales insumos para las empresas.

Desearía decir algo acerca de la estructura de la sociedad soviética. Uno de los principales logros de estos cinco años de *perestroika* es haber conseguido crear un grupo de capitalistas que, probablemente, podrán llegar a conformar una clase empresarial. Cuando los teóricos analizaban las reformas relacionadas con el mercado, el gran problema era la inexistencia

de empresarios. Estos han ido emergiendo de los grupos ya mencionados que están participando en la privatización.

Durante este tiempo, a su vez, ha surgido el fenómeno de la desigualdad de capital que ha permitido avanzar en el proceso de transformación de la economía. Porque hasta hoy ha habido gran desigualdad de ingresos. En efecto, ésta es mayor que en los Estados Unidos (tal vez este hecho no sea muy conocido, pero lo cierto es que en la Unión Soviética socialista la gente ha vivido en condiciones de mayor desigualdad de ingresos que en los Estados Unidos). Pero la desigualdad en términos de capital ha sido muy pequeña. Esta situación está cambiando, razón por la que podemos esperar un desarrollo mucho más exitoso.

En apretada síntesis, éstas son las principales características del proceso que está teniendo lugar actualmente en la Unión Soviética. Diría, además, que está en marcha una doble revolución liberal. El sistema se hace cada vez más libre y más liberal, pero a diferencia de muchos países (Chile, por ejemplo) donde esta reforma se hizo desde arriba, en la Unión Soviética se está realizando en forma espontánea, desde abajo. Es decir, es liberal desde sus raíces, y esperemos que concluya exitosamente. Gracias.

David Gallaghen*

Felicito al profesor Vitaly Naishul por su maravillosa y alentadora exposición. Porque los fenómenos que uno percibe cuando visita la Unión Soviética por muy breve tiempo, como lo he hecho yo, son tan difíciles de explicar. Y la hipótesis que presenta Vitaly me parece verosímil y extraordinariamente interesante, pero también me suscita enormes preguntas. Pareciera que la Unión Soviética estuviera tomando una especie de camino italiano a la "desocialización", en el sentido de que en Italia, como es bien sabido, la economía *sommersa* (sumergida), producto de un Estado excesivamente burocrático, le fue dando a ese país un enorme dinamismo, a pesar de la gran cantidad de leyes que tendían a impedirlo.

Me preocupan quizás dos cosas. Por un lado, en el caso de las privatizaciones espontáneas, estoy de acuerdo que no puede ser corrupción lo que uno y todo el mundo hace todos los días. Pero me pregunto, en el caso de

*B.A. y M.A., Universidad de Oxford. Presidente de la Cámara Chileno-Británica de Comercio. Columnista de *El Mercurio,* colaborador del *Wall Street Journal y* del *T.L.S.* de Londres. Presidente Ejecutivo de la consultora Financiera Internacional Celta Ltda. Consejero del Centro de Estudios Públicos.

adquisición de propiedad, cuán sólida será la legitimidad de una privatización que ha sido en realidad producto de una transacción entre el administrador o gerente de una empresa y un empresario que tal vez, en algunos casos, es incluso su pariente o amigo. Desde luego, si todo el mundo termina haciendo lo mismo, puede ser que esto a la larga dé origen a una propiedad defendible y consagrable. Pero aunque lo fuera, estamos hablando de un porcentaje muy pequeño de la economía rusa, quedando un área enorme que no es privatizable por estos métodos. Me refiero a todas esas industrias que quizás nadie desearía comprar y adquirir a ningún precio. Y me preocupa un poco la inoperancia, justamente, del gobierno. Mi percepción del gobierno de Gorbachov, incluso desde los comienzos de la *perestroika*, es la de un gobierno que siempre ha querido seguir políticas con vistas a que sean populares, y que realmente nunca ha tenido capacidad de decisión para adoptar medidas que puedan representar sacrificios, como puede ser la liberación de toda la mano de obra que está encerrada en empresas ineficientes e inoperantes. Entonces, ¿hasta qué punto, en el fondo, no se estaría armando una bomba de tiempo?

Vitaly Naishul:

Respecto de la solidez de las posiciones en relación con la privatización, debo decir que los hombres de negocios soviéticos están convencidos de la privatización. Y su seguridad se sostiene en el hecho de que en nuestra sociedad no hay fuerzas políticas que pudieran oponerse a este proceso o contrarrestarlo. El resto de la población no tiene la menor pretensión de llegar a ser propietaria, sólo anhela llegar a tener un buen salario. Y esta aspiración se satisface mediante la privatización, porque en las empresas privadas los salarios son bastante más altos. Además, aquí no estamos hablando de autorizaciones orales, sino de leyes, de cuerpos jurídicos que autorizan a personas jurídicas para adquirir otras personas jurídicas. Tres personas bastan para crear una firma que tendrá los derechos de una persona jurídica y, en virtud de ellos, podrá comprar empresas en forma perfectamente legal.

La segunda pregunta se refería a la conveniencia de estas transacciones. Ocurre que el proceso de privatización es estimulado por la acción de dos factores. Primero, las empresas no se compran a precio de mercado sino a uno convencional, muy barato, situación que tiene sus raíces en la historia de la economía soviética. Segundo, en nuestro país hay una cantidad enorme de dinero sobrante, que antes no se sabía cómo usar, y que

ahora se está empleando en las privatizaciones. En cuanto a los límites de las privatizaciones, diría que son los siguientes. Primero, el número de empresas grandes es muy elevado, y privatizar estas industrias por lo métodos antes indicados es imposible. El segundo problema consiste en que la gran mayoría de esas empresas son industrias militares, cuyos productos no tendrán demanda dentro de la Unión Soviética en el futuro próximo, ni tampoco pueden exportarse a Occidente, porque para ello necesitarían compatibilizarse técnicamente. Por otra parte, en esas empresas se encuentran los trabajadores más calificados, los mejores equipos; además, se abastecen con los mejores recursos de la Unión Soviética, emplean los metales más óptimos, etc. Como economista, podría yo "soplar" al gobierno la solución: la única manera de salvar estas industrias es venderlas a capitales extranjeros.

Pero, repito: dichas empresas se venden a precios muy bajos, no obstante contar con una infraestructura notable, excelentes ingenieros y magníficos trabajadores. Y estas empresas son muy baratas como resultado del comercio exterior. La cotización de las divisas es tal que conviene exportar cualquier cosa. Para que ustedes comprendan lo que significa hoy el cambio en el mercado negro, diré que un boleto de Moscú a Leningrado, que se encuentra a 600 kilómetros de distancia, cuesta un dólar y medio, al cambio del mercado negro. Estoy hablando de un pasaje aéreo. El salario promedio, calculado de igual forma, es de 20 dólares mensuales. Por eso, realizar operaciones de comercio exterior resulta extraordinariamente beneficioso en la URSS. Los nuevos empresarios, cuando adquieren una empresa, dejan intactos los talleres que producen para el mercado interno y comienzan a fabricar cualquier artículo que pueda exportarse, y con ello cubren todos los gastos. Esa es la situación en esta área.

En cuanto a Mijaíl Gorbachov, se puede observar, en este sentido, una diferencia muy grande entre las reformas que hubo en Chile en los últimos 17 años y las recientes reformas soviéticas. En los años 70 ustedes tenían dos orientaciones diferentes para el desarrollo de la sociedad. Como resultado de la intervención militar, una de esas orientaciones venció a la otra. En la Unión Soviética no ha habido ni dos ni tres orientaciones. Es un país que durante 70 años vivió en condiciones absolutamente especiales. El ciento por ciento de la fuerza de trabajo se componía de empleados fiscales (hasta el peluquero pertenecía al Ministerio de Servicios) y, por tanto, nadie recuerda cómo se comercia, cómo se conduce la actividad económica independiente. Por esa razón, los problemas no se pueden resolver "desde arriba", como puede hacerse en Chile. Y, en este sentido, me parece que Gorbachov es una figura muy positiva, porque no manda nada. Su principal

característica es la de ser un maestro para llegar a acuerdos. El negocia con el poder cuando no consigue hacerlo en el mercado.

Dominique Hachette:*

El señor Naishul ha tocado tantos temas interesantes que es difícil escoger. Por ejemplo, sería muy interesante escuchar más sobre el comercio exterior y, en particular, de ese aspecto tan peculiar que deja la impresión, por las explicaciones dadas, de que Rusia está haciendo un gran *dumping* de sí misma en el exterior (hecho por el que no debe recibir los aplausos del GATT, en particular en estos meses).

Sin embargo, quisiera apartarme un poco del mundanal ruido del momento actual. Al mirar desde lejos lo que está ocurriendo en Rusia, tendería a interpretar la evolución reciente como una crítica al sistema socialista y, por tanto, implícitamente, como un deseo tanto de cambiarlo como de mantener algunas características fundamentales del socialismo. Ahora, el problema estriba en saber cuáles son esas características fundamentales. Pues según lo que se escucha y se lee, termina uno confundido. Al parecer, todo está en el mercado para intercambiarse; todo se vende, todo se transa. Entonces, entre las características fundamentales en las que estoy pensando, por ejemplo, el deseo de igualdad, la forma de propiedad, la forma de producción, la forma de intercambio, da la impresión que el canje o trueque forma parte intrínseca de ese sistema socialista. Me pregunto, entonces, hasta dónde los cambios que están ocurriendo, y las tendencias que se están vislumbrando en cada una de estas características, no van hacia la desaparición paulatina del sistema socialista. Me pregunto hasta dónde pueden llegar las privatizaciones sin cambiar en forma significativa el sistema socialista, porque el proceso de privatización implica, aparentemente, un traspaso de propiedad desde el sector público al sector privado. Pero la propiedad pública de los medios de producción siempre ha sido una de las características fundamentales del sistema. Y me pregunto hasta dónde están las bases —el pueblo— dispuestas a ceder algunas de estas características a favor de un cambio radical del sistema en su totalidad. Se tiene la impresión de que el pueblo ruso le da mucha importancia a la igualdad. Pero los economistas sabemos que puede haber algún grado de incoherencia entre

* Doctor en Economía, Universidad de Chicago. Profesor Titular del Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Consultor de empresas nacionales y del Banco Mundial.

igualdad y eficiencia, entre el deseo de igualdad y el anhelo de mayor eficiencia y flexibilidad en el sistema.

Vitaly Naishul:

Según entiendo, me pregunta en qué medida el pueblo soviético o el pueblo ruso es fiel al socialismo o, planteado de otro modo, cuán profundo puede llegar a ser este proceso. En primer lugar, una breve acotación: me parece que hay un mito respecto de la igualdad en la Unión Soviética. Es verdad, en la población siempre ha habido un anhelo de igualdad, pero nunca hubo igualdad en la realidad. En la época de Stalin las diferencias entre las personas eran enormes. El nivel más bajo correspondía a los prisioneros en los campos de concentración de Stalin, y luego, subiendo por la escala, teníamos a los campesinos hambrientos; después a los obreros, que no sufrían hambre, pero vivían de a tres familias en una habitación; luego venían los profesionales que podían contratar una empleada doméstica; después estaban quienes desempeñaban cargos directivos, y, en el nivel más alto, los burócratas cuyas condiciones de vida no eran en nada inferiores a las de los millonarios en los Estados Unidos. Esta era la estructura en los tiempos de Stalin. En la época de Brezhnev, las desigualdades eran menos marcadas, pero de todas maneras existía bastante más desigualdad que en los Estados Unidos. Así, pues, el deseo de igualdad realmente existe. En cuanto a las características del socialismo, lo expresaría en general así: no estamos hoy en situación de pensar en esas cosas. Si alguien le ofrece a usted un salario de 100 dólares y un pago extra de 1.000 dólares, usted, entonces, se olvida, en cierta forma, de si vive en el socialismo o en el capitalismo, porque está claro que con 100 dólares no se puede vivir, en cambio con 1.000 dólares se puede vivir bien. Quiero decir, simplemente, que este proceso que está en marcha en la Unión Soviética nadie lo dirige. La gente no está interesada en escuchar conferencias sobre la situación económica, ni se interesa mayormente por los problemas que se discuten en el Parlamento; sólo está buscando alguna manera de vivir, un lugar en la vida. Y son esas personas las que están realizando la reforma económica.

Aquí ya no se trata de cuál sea la reacción de la gente, sino de hasta dónde puede llegar este proceso. En este respecto comparto con algunos de mis colegas la idea de que en las condiciones actuales, el proceso de liberalización de la economía llegará mucho más lejos en la Unión Soviética que en la mayoría de los casos que conocemos, y que tal vez terminaremos en un sistema mucho más liberal que el de los Estados

Unidos. Por ejemplo, en la Unión Soviética no se puede soñar con organizar algo parecido a la Oficina de Administración de Alimentos y Drogas de los Estados Unidos, porque al día siguiente se la pondría en venta y alguien la compraría. No tendría ningún sentido para nosotros, pues carecemos de esa estructura administrativa que existe en los Estados Unidos y en otros países occidentales. En nuestro país todo se compra y todo se vende, es decir, nos encontramos ya en una situación de mercado totalmente Ubre. El problema ahora es hacer que ese mercado sea eficaz.

Adám Török:*

Estoy plenamente de acuerdo con el señor Naishul en cuanto a que hay, en alguna medida, un mercado liberal en la Unión Soviética. Ahora, mi pregunta, ¿cómo ve usted el futuro de las funciones monetarias del rublo? Porque observamos, en efecto, que sus funciones están desapareciendo. En Ucrania ha surgido ya una moneda nacional, paralela al rublo.

La segunda pregunta se refiere a la desintegración de la economía soviética en economías nacionales. Se sabe, por ejemplo, que ciertas repúblicas de Asia Central estaban fuertemente subvencionadas por otras más desarrolladas, las repúblicas bálticas, Ucrania, Rusia y otras. ¿Cómo ve el futuro económico de estas repúblicas dentro de la Unión Soviética?

Vitaly Naishul:

Agradezco me haya recordado que no toqué un problema muy importante: qué va a suceder con la circulación monetaria en la Unión Soviética. Aquí hay un hecho muy interesante. El pueblo soviético sobrevivió a las condiciones de la sociedad totalitaria. Y en esa sociedad totalitaria acostumbró a defenderse. El canje o trueque es uno de los medios de defensa ante el Estado. El gobierno puede emitir todo el dinero que le parezca, y no por eso van a cambiar las cosas. Puede inyectar mucho dinero

*Master Arts, Universidad de Ciencias Económicas de Budapest y Doctor en Economía de la Academia de Ciencias de Hungría. Profesor Titular de la Universidad Janus Pannonius de Pécs y del Colegio de Comercio Exterior de Budapest. Director del Instituto de Economía Industrial de la Academia de Ciencias de Hungría y Consejero Especial del Ministro de Industria y Comercio de Hungría.

en las industrias militares, pero ello no las va a salvar, porque para eso tendrían que producir artículos importantes. Aunque lo expreso en términos bastante duros, esto indica, una vez más, que lo que tenemos es un sistema liberal. Por cierto, es muy incómodo, y no tengo la solución del problema, pero sí puedo señalar las tendencias hacia una solución. Una de ellas podría ser la creación de monedas o bien cupones regionales, que se puedan comprar con rublos soviéticos normales. En el caso de Ucrania se introdujo una moneda nacional de este tipo. También se está intentando algo similar en ciertas regiones de Rusia. Otro medio, al parecer, es la dolarización, o sea, el uso de moneda extranjera. Porque, cierto es, es difícil vender en rublos; no ocurre así cuando se usa el dólar, moneda que tiene una situación privilegiada en la URSS. Sin embargo, estas limitaciones para el comercio en rublos están desapareciendo. A medida que haya menos limitaciones, tendremos una divisa blanda, esto es, contaremos con nuestra propia divisa, aunque ella sea débil y haya mucha inflación. Y pienso que esa inflación, aun si fuese una hiperinflación, constituiría un paso adelante para el ordenamiento de la circulación monetaria.

Por otra parte, hay proyectos planteados por los mismos hombres de negocios. Me refiero a la emisión de dinero privado, por extraño que parezca. Ocurre que en la URSS la población le tiene más confianza a las organizaciones comerciales que al Estado. Y la confianza sería aún mayor si la emisión de billetes estuviese respaldada por algún banco extranjero. Pero no deseo dejar la impresión de que el dinero privado vaya a ocupar un lugar especial. Por ahora, las variantes que les señalé son sólo aspectos interesantes en el desarrollo de los acontecimientos.

En lo que se refiere al problema de la distribución de los ingresos entre las repúblicas soviéticas, sólo puedo decir que no hay nada claro al respecto. El cuadro político de las interrelaciones entre las repúblicas es tan complejo que no podemos predecir lo que va a suceder. La situación cambia cada diez días: el poder central logra doblarle la mano a una república, luego esa república se las arregla para conseguir poderes adicionales. Esto es muy difícil de predecir. Lo mismo puede decirse de Asia Central.

Hablando de las regiones de la Unión Soviética, desearía hacer notar algo muy importante: en el exterior se sabe de la posibilidad de que la Unión Soviética se divida en repúblicas separadas, pero no se sabe que la propia Rusia se está desintegrando en aproximadamente doce regiones, si no más, que gozan de gran independencia económica. Es difícil predecirlo, pero probablemente esto llegará a tener gran importancia en la toma de decisiones económicas.

Arturo Fontaine Talavera:*

Quiero plantearle a Vitaly Naishul ciertas inquietudes. Cuando lo escucho, y me ha tocado hacerlo en tres ciudades y en tres oportunidades distintas, tengo la sensación de que él ofrece una suerte de hilo de Ariadna para recorrer el laberinto a través del cual es posible, tal vez, liquidar el Minotauro... y salir a salvo. Pero en el momento en que Vitaly Naishul calla, ese hilo de Ariadna se me vuelve súbitamente demasiado delgado y difícil de seguir. De manera que tengo que estar muy cerca de él para tener la fe que el tiene, y, repito, cuando él se calla mi fe se ablanda. Entonces, voy a hacer un par de preguntas de incrédulo que desearía creer, pero que a ratos le falta la fe.

Primero, creo muy interesante, en verdad extraordinario y promisorio, el proceso de privatización desde abajo, que es nuevo, distinto, como él ha dicho, del caso chileno; diferente, también, al de Gran Bretaña, donde si bien se hizo en democracia, el proceso de toma de decisiones fue bastante centralizado. Y creo también que este proceso de privatización espontánea tal vez sea la única opción en la Unión Soviética. Pero quisiera aquí preguntarle en forma precisa qué derechos de propiedad se transfieren cuando el gerente de una empresa estatal privatiza, de alguna manera, su empresa. En otras palabras ¿qué es lo que privatiza? Entiendo que se traspasa el derecho de uso, lo que en términos jurídicos sería el uso y el goce, es decir, los derechos de administrar y usar la empresa, y de percibir rentas. Entonces, quisiera saber si al privatizar esa empresa, por la vía de incorporar una cooperativa que aporta capital o mediante cualquier otro mecanismo, se traspasa también la facultad de vender la empresa. ¿Es posible vender la empresa a un tercero? ¿Es posible, enseguida, vendérsela a un extranjero? ¿Qué status jurídico tiene, de hecho, este mecanismo? Es decir, ¿qué posibilidad hay de defenderse el día de mañana contra otra empresa o contra una rama de la misma empresa que pueda sostener que también ellos, en realidad, privatizaron esa misma empresa? Hay empresas estatales relacionadas que pueden haberse privatizado por partes, puede haber superposiciones de privatización. ¿Cómo se define jurídicamente este esquema? ¿Qué grado de definición jurídica hay? Sé que es un sistema de hecho el que está funcionando, pero, ¿qué es lo que hay o se entiende como derecho? Esa sería la primera pregunta.

*Licenciado en Filosofía, Universidad de Chile, M.A. y M.Phil. en Filosofía, Universidad de Columbia. Profesor del Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Director del Centro de Estudios Públicos.

La segunda es una pregunta más general que ha rondado en mi mente en forma insistente desde los días que pasé en la Unión Soviética en el mes de septiembre pasado. La deslegitimación del Estado en el campo económico es parte de una deslegitimización general del Estado, que incluye el campo político. Esto ha ido generando una situación de desorden y, eventualmente, hechos de violencia. Esta descomposición en nacionalidades, en regiones, esa falta de definición general de la autoridad, ¿no podría generar, acaso, una demanda muy fuerte de orden público que se transforme en una demanda por autoritarismo? En otras palabras, ¿puede llegar a ocurrir en la Unión Soviética algo similar a lo que sucede hoy en China? ¿Puede este proceso de deslegitimización general de toda forma de autoridad y de orden derivar en un régimen autoritario muy fuerte? En este momento eso parece impensable. Cuando la violencia se generalice, cuando no haya modo de hacer respetar los derechos de propiedad, cuando la delincuencia aumente a niveles aun mayores de los que ya sabemos existen y empiecen los choques entre regiones o entre etnias y el derramamiento de sangre, ¿no irá a reponerse el viejo argumento de Hobbes, de que cuando el hombre es lobo del hombre, la población está dispuesta a pagar cualquier precio por saber quién tiene el derecho a matar? Me pregunto si hacia adelante no puede ocurrir una situación de ese tipo.

Vitaly Naishul:

En cuanto a mi exceso de optimismo, lo que yo he presentado es simplemente un esquema. Naturalmente, la situación actual, la vida, es mucho más compleja que la descripción que yo he hecho de ella. Me limité a exponer los procesos que están ocurriendo, pero no hablé de lo dolorosos que ellos son para la sociedad. Por ejemplo, padecemos una gran desorganización de la producción industrial y desabastecimiento en el comercio. Y estamos muy cerca de una catástrofe tecnológica. Porque si no llega un repuesto necesario a una central eléctrica atómica, esa central puede explotar. Esta es la realidad en que vivimos. Pero, una vez más, lo que estoy diciendo debe tomarse en términos relativos, porque la vida en la Unión Soviética está cambiando muy rápido. Las tendencias de las que yo estoy hablando pueden servir, quizás, para los próximos seis meses, al cabo de los cuales pueden aparecer nuevas fuerzas políticas y muchas cosas pueden cambiar.

Sobre el derecho de propiedad. Una empresa, una persona jurídica, puede comprar y vender otra persona jurídica. Esto significa que las

empresas pueden negociar unas con otras con los títulos de propiedad. Sin embargo, existen limitaciones en cuanto al traspaso de ciertos derechos a una persona natural. Por ejemplo, mientras un hombre de negocios vive y trabaja puede utilizar su empresa para obtener beneficios, puede negociar con esa empresa, es decir, hacer todo lo que clásicamente puede hacerse con ella en las economías occidentales. Pero cuando éste muere, sus hijos no heredan nada. Este es, precisamente, uno de los problemas de la transición. Porque las privatizaciones todavía no han alcanzado la profundidad que significa el derecho de herencia. Por ahora, las personas naturales no tienen ese derecho. Pero ello se debe, en parte, a que es necesario defender la clase empresarial del eventual odio de la población, porque los empresarios son los únicos que realmente pueden establecer empresas y, por tanto, adquirir propiedad. Es un procedimiento de transición que le da al empresario la posibilidad de recibir más. Ahora, este es un problema muy complejo... me preocupa que haya simplificado tal vez demasiado el cuadro y esbozado apenas una caricatura de lo que está sucediendo en la Unión Soviética. Les ruego que me perdonen por ello, pero de otra manera nuestra conversación tendría que prolongarse muchas horas. Tendría que explicarles que en un caso, por ejemplo, el proceso va en tal o cual dirección, pero que en este otro existen también otros procesos... Todo lo que estoy diciendo es como una traducción de los fenómenos económicos soviéticos a una idioma extranjero

En fin, he intentado señalar, al menos, las líneas generales más importantes. De otra manera, podría crearse la impresión de que todo va saliendo muy fácilmente, con gran armonía, que ya está casi todo hecho, que a lo mejor cuando despertemos mañana todo va a estar en orden... Pero las cosas no son así, por supuesto. Es un proceso sumamente doloroso..., nuestra sociedad está buscando caminos para salir de la situación en que se encontraba, y de esos caminos es de lo que yo he hablado. Y si bien todas estas relaciones que nacen desde abajo, no entrañan "derechos de propiedad", en el sentido exacto que esta expresión tiene en un contexto anglosajón, los derechos que poseen estos nuevos propietarios son bastante amplios. Ahora, en lo que se refiere a los extranjeros, aquí hay muchas limitaciones. La mejor manera de emprender hoy cualquier negocio en la Unión Soviética es organizar una empresa conjunta, y ésta puede estar formada por un porcentaje mayor de extranjeros que de nacionales. A nivel de empresas conjuntas desaparecen prácticamente todos los problemas.

Sobre el totalitarismo. Como comprenderán, en la cultura rusa hay un gran deseo de que aparezca un hombre que desde arriba diga las cosas, resuelva, dé orientaciones. Ustedes tal vez saben que Gorbachov no es, ni

con mucho, tan popular en la Unión Soviética como lo es en Occidente. Y esto se explica en parte porque todos esperan que él diga: "vayan por este camino", "hagan esto y aquello". Pero él no lo dice. La razón de ello es que él simplemente no sabe qué es lo que debe hacerse. Creo que en la Unión Soviética no hay nadie que sepa qué es lo que hay que hacer; nadie que pueda hacerle saber a cada trabajador, a cada empresario, qué hacer. Existe, sí, el anhelo de que haya un poder que mande. Lo que falta es esa capacidad de mando. Ha habido tales intentos, pero lo único que han logrado es dar tema para hacer chistes; cada vez que las autoridades procuran poner orden, quedan una y otra vez en ridículo.

Tres de los aquí presentes asistimos en el mes de septiembre de 1990 a la conferencia del Instituto CATO, en Moscú. No sé si Arturo Fontaine y David Gallagher se dieron cuenta que estaban siendo protegidos por una guardia privada. Porque los soviéticos, y en este caso los organizadores de la conferencia, saben que la milicia simplemente no puede ofrecer seguridad. Por eso hay empresas privadas en la Unión Soviética que se ocupan de la seguridad de las personas. Cumplen funciones de policía civil, de detectives, y son muy eficientes. No todos podemos darnos ese lujo, pero existe el servicio. Insisto, ésta es una situación muy compleja. Tal vez la variante de un poder fuerte podría tener sentido cuando ya se hayan formado en nuestro país un nuevo orden y una nueva economía, y sea necesario aplastar la resistencia de determinados grupos que obstaculizan el proceso. Quizá entonces podría ser eficaz un gobierno fuerte. Pero por ahora no se sabe qué hay que incentivar y qué hay que reprimir... ese es el problema. Puedo agregar que existe un punto de vista según el cual, para la transición, como afirman muchos politólogos, será necesario, en algún momento, tener un régimen autoritario. Es una opinión muy difundida en la ciencia política soviética, y se trae a colación el ejemplo de Chile, el de Corea del Sur.... A ustedes tal vez les parezca extraño, pero en mi país estos dos ejemplos se evalúan como positivos.

Luis Hernán Paúl:

Vamos a ofrecer la palabra a aquellas personas del público que quieran formular alguna pregunta o comentario.

Pregunta:

¿Están ocurriendo cambios en el Estado o es predecible que éstos ocurran próximamente, en las áreas de salud y educación?

Vitaly Naishul:

Diría que por ahora no hay cambios importantes en esas áreas. Prácticamente toda la educación en mi país es pública. Pero para ingresar en las universidades hay que estar preparado, y para ello la gente toma clases particulares. Este es un fenómeno muy difundido; pero siempre ha sido así. Sin ello, es muy difícil ingresar en la universidad y, claro está, para una familia de ingresos medios no es fácil costear esas clases particulares.

En cuanto a la medicina, la mayor parte del personal del área trabaja en establecimientos estatales. Ahora, si uno quiere ser atendido por un buen médico, debe dirigirse a él a través de algún amigo: éste será un servicio a lo amigo o bien habrá que pagar de alguna manera. También existen cooperativas médicas que atienden pacientes. El problema es que no conocemos la calidad de sus servicios y, por tanto, la población no sabe si conviene o no recurrir a ellas.

En general, la medicina se encuentra en un nivel muy bajo, y existe el peligro de que si se presentan enfermedades infecciosas no habrá cómo hacerles frente. Entre otras cosas, el poder soviético todavía no ha podido resolver el problema de las jeringas desechables, y éstas son necesarias para protegerse del SIDA. De manera que la situación se ve complicada. También hay problemas de sanidad. A quienes no quieren entender la realidad a dónde conduce el socialismo, yo les aconsejaría que fueran a un hospital soviético actual y, mejor aún, que se internaran en uno por algunos días. Puedo decirles que yo, personalmente, después de haber visitado a un conocido mío que estaba en el hospital, le dije a mi esposa que si ella no veía necesidad de un tratamiento de extrema urgencia, me dejara mejor morir en casa antes que enviarme a un hospital.

Pregunta:

Quisiera preguntarle cuál es el rol que actualmente están jugando las Fuerzas Armadas soviéticas frente a estos procesos de transformación, y si se ha producido algún cambio dentro de ellas.

Vitaly Naishul:

Recién me decían que antes de la intervención militar en Chile la gente ni siquiera sabía quién era el Comandante en Jefe de las Fuerzas

Armadas. Es decir, las Fuerzas Armadas estaban muy aisladas de la sociedad. Algo por el estilo, y tal vez más acentuado, ocurre en la Unión Soviética. En nuestro país nunca ha habido un golpe militar. Los militares llevan una vida muy aislada; viven aparte. En la vida política, nunca han participado. No obstante, gozan de una posición muy privilegiada. El país debe pagar sus sueldos, comprarles armas, ofrecerles condiciones: ellos lo exigen. Pero no hay nada más que puedan hacer. Incluso las poblaciones militares en que viven están aparte; ni siquiera participan en la vida de las ciudades donde se encuentran. Esa es la situación. En cuanto a la orientación política... bueno, ello depende del nivel jerárquico. Tengo la impresión de que los generales y los altos rangos tienen una orientación tradicional en su lineamiento ideológico. Pero los oficiales más jóvenes, en rangos inferiores, tienen posiciones más radicales frente a los cambios. Hay otro aspecto muy importante. La crisis actual, como yo la entiendo, en gran medida está relacionada con el retiro de las tropas soviéticas de Europa Oriental. Hay un chiste acerca de que la Gran Revolución de octubre se produjo porque Kerensky quería mandar al frente a las tropas que estaban en Petrogrado (que ahora se llama Leningrado). Algo parecido ha sucedido recientemente. Las tropas que estaban en Europa Oriental y vivían allá en buenas condiciones comenzaron a ser trasladadas a la Unión Soviética, donde las condiciones son muy diferentes. En general, en la Unión Soviética se vive mucho peor que en los países de Europa Oriental. De manera que las tropas se han visto afectadas por la política soviética hacia Occidente. Ustedes tal vez lo saben: los militares acusaron a Shevarnadze de permitir que las tropas que habían regresado a la Unión Soviética vivieran en tiendas de campaña en la nieve. Pero yo me temo que el problema no eran los soldados que estaban viviendo en la nieve, sino el manifiesto descontento de los oficiales con sus nuevas condiciones de vida. Ahora, es muy difícil decir qué papel podrían cumplir nuestras Fuerzas Armadas en el futuro próximo. Aquí hay dos problemas. Uno es el de las tropas, directamente, el problema de las condiciones de vida de los soldados; el otro es el destino de la industria militar. Esto es lo más importante y lo que va a determinar la presión que vayan a ejercer ellas.

Pregunta:

Si comprendí bien, usted expresó que el gobierno se hacía cada vez más débil en la URSS, ¿podría extenderse un poco más sobre este punto?

Vitaly Naishul:

Significa, simplemente, que las decisiones que toma el gobierno son muy poco coherentes y reflejan la presión que en un momento dado se está ejerciendo sobre el mismo. Luego, éstas no se cumplen. Es muy fácil dejarlas de lado. Ciertamente es una especie de juego... cuanto más débil es el gobierno, mientras menor es su autoridad, las empresas y la población gozan de más derechos, porque las órdenes que da el gobierno pueden dejarse de lado.

Pregunta:

Yo también estoy bastante sorprendido de la exposición, con el mismo énfasis de sorpresa que planteaba el señor Fontaine, pero desde otra óptica. Hace doce años que me he especializado en estudios de la URSS, y también he estado en la Unión Soviética. He escuchado muchas exposiciones de economistas soviéticos. Usted usó la palabra "caricatura"... y su exposición me produce una gran sorpresa porque para mí, como sensación, ha sido lo mismo que escuchar a un corresponsal de prensa británico o norteamericano que vive en Moscú. Pienso que muchas de sus aseveraciones sobre la realidad en la URSS no son realmente como usted las plantea. Si fueran así, en la Unión Soviética, un país de 300 millones de habitantes, ya habría habido un incendio, un terremoto. Y no es así. Es un país que está en marcha y, a lo menos, funciona.

La pregunta que quiero hacer se refiere a las empresas mixtas. ¿Qué perspectivas les ve usted a ellas en las relaciones soviético-latinoamericanas y, específicamente, en las relaciones chileno-soviéticas? Porque hay un elemento nuevo: se han restablecido relaciones entre Chile y la Unión Soviética después de 17 años. Cierro mi pregunta con el comentario que le hacía al comienzo. Estimo muy importante que usted haya podido venir a Chile, pueda decir lo que piensa. Esos son grandes logros de la *perestroika*. Por tanto, no creo que todo marcha mal en la URSS.

Vitaly Naishul:

Por supuesto, no puedo rechazar sus opiniones. He dado las mías y usted puede estar de acuerdo o no con ellas; puede considerar que mis puntos de vista son incorrectos o superficiales; eso es materia de opiniones. Esta es un discusión científica, de modo que no tengo nada contra las opiniones contrarias.

Primero, el señor Fontaine me dice que soy demasiado optimista, y ahora se me critica por ser demasiado pesimista... Creo no ser ni lo uno ni lo otro. Sólo quiero decir que hay un proceso contradictorio y que la vida en mi país, la subsistencia, en este momento es difícil. La economía soviética no se ha quebrado por completo, como en Occidente se da a veces la impresión cuando se muestran esas vitrinas vacías, y cualquiera creería que de un día a otro comenzará la hambruna. Mis amigos del extranjero me preguntan si necesito que me envíen una encomienda con comestibles... No es mala idea, pero puedo arreglármelas sin ella. Lo que tenemos, en realidad, es un proceso complicado. Voy a repetir un poco: el sistema del período de Brezhnev no fue muy eficaz que digamos, pero las cosas estaban bastante claras. Ahora, ese sistema no se transforma directamente en uno de mercado. Hay un proceso espontáneo de transformación. El estado de transición no es muy cómodo para la población, pero no es la ruina ni el caos.

La pregunta siguiente se refería a las relaciones entre América latina y la Unión Soviética. Me comentaban esta mañana que cuando se decidió a abrir la economía chilena, nadie podía imaginar qué productos podrían llegar a exportarse. La lista contiene hoy productos que nadie habría pensado jamás que Chile iba a exportar. Diría lo mismo respecto de las exportaciones soviéticas. Pueden trazarse algunas líneas: en primer lugar, con los productos tradicionales (como también los había en el caso chileno), y luego pueden trazarse otras en relación con los cambios que puedan tener lugar en la Unión Soviética. Es un tema para una conversación más larga. Pero me parece que en esto, nuevamente será el futuro el que diga la última palabra.

Pregunta:

¿Cómo se mira a sí mismo el pueblo ruso inserto en el mundo, es decir, cuando su modelo, su sistema, fracasa? ¿Como está su autoestima personal frente al resto del mundo?

Vitaly Naishul:

En primer lugar, distintas personas sienten de manera diferente, pero es una tragedia nacional. Actualmente el sentimiento predominante en la Unión Soviética, al menos en Rusia, es la depresión. Pienso que en la URSS los problemas de transformación en una economía de mercado se diferencian radicalmente de aquellos en los demás países socialistas. En los

otros países el socialismo fue en gran parte impuesto desde el exterior. En cambio, en la Unión Soviética es una enfermedad interna. La curación, por tanto, es muy dolorosa. Cuando uno ha salido al exterior, lo primero que llama la atención al regresar son los rostros de la gente. No sé si ustedes han visto fotografías de los soviéticos en la época de la Segunda Guerra Mundial: esas caras tensas escuchando las noticias por la radio. Bueno, si ustedes caminan hoy por una de nuestras calles, verán esas mismas caras tensas. Realmente tenemos una crisis y la gente no está para bromas, por expresarlo de algún modo. Por supuesto, las personas también ríen; pero el estado de ánimo es serio. A la pregunta de quién tiene la culpa de nuestros males, creo que aproximadamente un 30 por ciento de la población contestaría "el socialismo". Pero hay muchas otras opiniones; la gama es muy variada y sigue extendiéndose. Esa sería la respuesta. □

MESA REDONDA

Transición Hacia Economías de Mercado
El caso de la URSS*

Vitaly Naishul:**

Actualmente en la Unión Soviética tiene lugar un proceso sumamente complejo de transformación desde una economía administrativa, que dominó la vida de nuestro país durante 70 años, hacia una nueva economía que posiblemente sea la de mercado. Este ha tenido varias etapas. Lo que está sucediendo ahora —las reformas que se considera comenzó Mijaíl Gorbachov— es un reflejo de profundos procesos que han estado ocurriendo por largo tiempo en la economía soviética.

El primer modelo económico soviético fue el estalinista de planificación centralizada, cuya finalidad era lograr la industrialización del país y el desarrollo de la industria militar. Este se prolongó hasta los años 50. Luego vino una fase de transición, y después una nueva etapa: una economía de administración imperativa, como la de Stalin, pero a diferencia de esta última, que se basaba en órdenes recibidas en un clima de subordinación casi militar (y puede incluso eliminarse el "casi"), la nueva economía se fundamenta en un sistema de mercado administrativo en el que participan las distintas organizaciones. Cuando digo "mercado" no significa que obligatoriamente se comercie con dinero; tampoco que se intercambien

*Transcripción editada de mesa redonda referida al caso de la URSS, en seminario "Transición hacia economías de mercado" que se realizó los días 16, 17 y 18 de enero de 1991 en el Centro de Estudios Públicos.

En esta ocasión el profesor Vitaly Naishul hizo una exposición inicial de los acontecimientos recientes en la URSS. Posteriormente ésta fue comentada, en el siguiente orden, por los señores David Gallagher, Dominique Hachette, Adám Török, Arturo Fontaine Talavera y el público asistente. La sesión fue moderada por el profesor de la Pontificia Universidad Católica de Chile e investigador del Centro de Estudios Públicos, señor Luis Hernán Paúl.

Este evento se llevó a efecto en el marco del programa de invitaciones a figuras destacadas de países de Europa Central y del Este que iniciara la institución el año 1989, patrocinado por el National Endowment for Democracy (NED), con el objeto de analizar e intercambiar experiencias sobre los procesos de transición a la democracia y a la economía de mercado.

**Véase reseña biográfica en p. 35, supra.

www.cepchile.cl

mercancías, sino que se comercia y se negocia con todo aquello que puede tener algún valor en la sociedad. Permítaseme dar un ejemplo que demuestra cómo funcionaba la economía soviética en los años 70.

Esta anécdota me la contó un amigo que es director de una granja colectiva *(koljós).* Para poder cumplir el plan (los planes, como ustedes saben, son cosa sagrada en la economía soviética), mi amigo necesitaba contratar trabajadores adicionales. Ello significaba, sin embargo, infringir los reglamentos financieros. De manera que no tenía salida. Si no cumplía el plan lo destituirían del cargo; si infringía las leyes, pararía en la cárcel. Ahora, ¿cómo funciona el sistema en un caso así?. El director del *koljós* telefoneó al secretario regional del Partido Comunista —quien tenía poder para tomar decisiones sobre los *koljoses,* así como podía influir, además, en toda la vida de la región— y le explicó la situación. A éste último le interesaba que el plan se cumpliese porque también él debía responder de la planificación agrícola ante sus superiores. Por tanto, el secretario del Comité Regional del Partido llamó por teléfono al fiscal del distrito. Finalmente, se llegó al siguiente acuerdo: el director del *koljós* aumentaría la producción contratando a los trabajadores que necesitaba para ello, y el fiscal no iniciaría acción judicial alguna contra el director del *koljós.* Este es uno de los casos que demuestran cómo ha funcionado la economía soviética. Puede, incluso, considerarse un caso típico, porque es un ejemplo de "comercio" burocrático, donde todo es negociable: las leyes, las mercancías, la producción de mercancías, el derecho a infringir las leyes. Tal es la microeconomía característica de la Unión Soviética. Si se me pregunta por el esquema general que existía antes de la *perestroika,* debo decir que éste se estructuraba sobre la base de la negociación entre subordinados y superiores y el intercambio de mercancías entre ellos. En verdad, la economía soviética es muy especial... y no estoy seguro de que ustedes comprendan lo que digo...

Cuando comenzaron las reformas de Mijaíl Gorbachov —la razón por la que se iniciaron es un problema aparte— la estructura administrativa recién descrita empezó a desdibujarse. Como resultado, existe hoy un sistema económico muy extraño, basado en el intercambio por trueque. Comenzaron a aparecer los que podrían llamarse centros regionales de poder, que intercambian productos entre sí sobre la base de un mercado de trueque. Estos productos al interior de las regiones se distribuyen administrativamente. Les daré algunos ejemplos. La región de Arjángelsk, que produce papel y celulosa, anunció que no iba a abastecer de dichos productos a las demás regiones, mientras ellos, por su parte, no recibieran alimentos en la cantidad requerida. De manera que las regiones comenzaron por separado a

www.cepchile.cl

intercambiar productos entre sí. Y como en la Unión Soviética la producción de los distintos bienes ha estado en tal extremo concentrada en áreas monopólicas, ocurre que Leningrado, por ejemplo, puede entregar a Letonia repuestos que se producen exclusivamente allí, a cambio que Letonia le proporcione comestibles. De manera que se fue estructurando un sistema donde todo ha estado tan interrelacionado, que resulta muy difícil poder engañarse u obstaculizarse mutuamente. En el período de transición, éste ha pasado a ser el sistema dominante.

Ustedes se preguntarán por qué nos complicamos tanto la vida, si acaso no sería más sencillo comerciar en forma normal, con dinero. Sucede que en la Unión Soviética nunca hubo dinero en la forma en que éste existe en las economías occidentales. El dinero que circulaba apenas alcanzaba para que la población comprara lo que necesitaba; el dinero que intercambiaban las empresas sólo existe en la contabilidad. Por eso, cuando se quebró la estructura administrativa que dictaba las condiciones desde arriba, las empresas vieron que no tenían dinero para realizar esos intercambios. Actualmente en la economía soviética se están utilizando divisas, es decir, las monedas de los países occidentales.

Si bien el mercado en la URSS es bastante primitivo, presenta algunas de las características importantes de un mercado verdadero. Por ejemplo, los productos con mayor demanda son los agrícolas, porque la oferta de ellos es baja. Y las regiones agrícolas del sur están actualmente floreciendo. Por otra parte, las regiones que producen armas encaran una situación muy difícil. Por extraño que parezca, en situación particularmente desventajosa se encuentra Moscú, la capital de la URSS, porque su principal producto durante los 70 años de poder soviético fue la administración del país: producto que actualmente tiene muy poca demanda. Hoy, los precios en el mercado "koljosiano" de Moscú son, en promedio, tres veces más altos que en el resto de la Unión Soviética. La situación es muy extraña para los moscovitas que estaban acostumbrados a disfrutar de una condición privilegiada bajo el alero del poder soviético.

En el marco de esta economía de trueque se produce entonces lo que señalaba antes: cambian las prioridades, en particular, respecto de la industria militar. En Occidente es difícil imaginar el lugar que tiene la industria militar en la economía de la URSS. En Rusia, por ejemplo, el 50 por ciento de las empresas industriales se dedica a la producción militar. Y esta crisis afecta a muchos. De manera que el proceso que está teniendo lugar en la Unión soviética es sumamente complicado y, en especial, la reacción de los militares respecto de la *perestroika* (la salida de Shevarnadze estuvo en parte relacionada con esto).

www.cepchile.cl

El segundo elemento principal de la situación actual soviética es la privatización espontánea. Debo decir que en el extranjero se sabe muy poco al respecto, pues las noticias acerca de la Unión Soviética se concentran en el nivel gubernamental de la toma de decisiones. Sin embargo, los principales cambios se están produciendo en otras esferas: en la base. Como resultado del prolongado período de sobreexplotación del poder estatal que se utilizaba para dirigirlo todo, el Estado es hoy muy débil, las leyes no se cumplen, se evitan mediante rodeos, se les buscan resquicios... y siempre encontramos muchos. Pero no se trata solamente de resquicios legales. Cuando la ley no los tiene y, por tanto, no se la puede evitar, entonces, de alguna manera, se "negocia". Quiero aclarar que éste no es un fenómeno de corrupción, simplemente así funciona el sistema. Si una empresa se negara a participar en estos procesos, tendría que cerrar al día siguiente.

De modo que existen, por así decirlo, dos niveles. Por un lado están las discusiones en el Parlamento, Gorbachov propone tales o cuales programas; la oposición, Yeltsin, presenta el programa de los 500 días para la reconstrucción de la economía soviética... Pero en otro nivel están en marcha procesos mucho más profundos que lo que se está discutiendo para la redacción de nuevas leyes. Diría que la comprensión de lo que está sucediendo en los niveles inferiores lleva un año de atraso respecto de los acontecimientos, y quienes elaboran las leyes lo están dos años en su comprensión de los acontecimientos. Así, en el Parlamento comienzan a discutirse las leyes sobre la privatización cuando ésta, en la realidad, va a toda máquina.

El proceso de privatización que está aconteciendo va a definir probablemente el futuro inmediato de la Unión soviética. Podría decirse que estas privatizaciones tienen un carácter de gestión empresarial. Participan en ellas, principalmente, los jefes de las empresas (los jefes en diferentes niveles, incluyendo a los órganos del Partido Comunista) y los nuevos empresarios que han surgido durante la *perestroika*. El esquema clásico consiste en crear firmas utilizando ciertos resquicios legales; luego éstas compran acciones o compran las empresas al Estado. Es importante comprender cuáles son los medios financieros que hacen posible este proceso de privatización. Primero están los ingresos percibidos por los empresarios gracias al comercio exterior en los primeros cinco años de la *perestroika*. Luego está el dinero contable de las empresas. Y la tercera fuente de recursos (pero segunda o primera en importancia) es el dinero que se encuentra en las cuentas del Partido Comunista de la Unión Soviética, es decir, el dinero correspondiente a las cuotas de los miembros de base del Partido, que ahora se han acumulado en las organizaciones del Partido y se

www.cepchile.cl

están usando para la privatización. Algunas de las entidades que han surgido tienen nombres que a ustedes pueden parecerles anecdóticos; por ejemplo, una de ellas se llama Banco Comercial del Comité Central del Partido Comunista. El proceso de privatizaciones se ha ido extendiendo entre las empresas pequeñas y medianas a gran velocidad. Ahora, debo aclarar que el concepto de mediana empresa en la Unión Soviética incluye entidades de hasta cinco mil trabajadores, o sea, colectividades bastante numerosas. Asimismo, debo aclarar, para ser más preciso, que no se trata aquí de una privatización en un ciento por ciento. En extensión, se privatizan, se hacen privadas, por decirlo así, cada vez más empresas. En cuanto a la profundidad del proceso, debe señalarse que si bien el concepto mismo de "privado" está ampliándose rápidamente, las empresas privatizadas no gozan de todos los derechos que poseen las mismas, por ejemplo, en los Estados Unidos.

¿Qué puede esperarse del desarrollo de los acontecimientos económicos en la Unión Soviética? Hoy, la dirección principal de las actividades económicas está relacionada con la privatización. Anteriormente, en los primeros años de la *perestroika,* el eje central lo constituía el comercio exterior. Después de que se haya completado la privatización es natural que éste vuelva a ocupar un lugar principal de la actividad económica. (Puesto que el sistema de los precios en la Unión Soviética es dramáticamente distinto del sistema mundial, el comercio exterior ha resultado muy conveniente y se pueden acumular rápidamente enormes sumas.) Otro elemento muy importante de la situación actual es que los consumidores soviéticos no quieren comprar productos nacionales porque su calidad, en general, es inferior, y, lo que es más grave, no son confiables. Por ello, las empresas que tienen la posibilidad de importar bienes tratan de alguna manera de conseguir divisas. A su vez, los productores intentan salir al mercado exterior para obtener divisas y tener así la posibilidad de comprar los insumos que necesitan. Si el proceso sigue al mismo ritmo que tiene hoy puede preverse un aumento extraordinario del comercio exterior soviético, y de ser una economía muy cerrada, como lo era en la época de Stalin, y especialmente en la de Brezhnev, puede transformarse en una economía sumamente abierta, donde los principales productos se fabrican para el mercado externo, y desde allí llegan los principales insumos para las empresas.

Desearía decir algo acerca de la estructura de la sociedad soviética. Uno de los principales logros de estos cinco años de *perestroika* es haber conseguido crear un grupo de capitalistas que, probablemente, podrán llegar a conformar una clase empresarial. Cuando los teóricos analizaban las reformas relacionadas con el mercado, el gran problema era la inexistencia

www.cepchile.cl

de empresarios. Estos han ido emergiendo de los grupos ya mencionados que están participando en la privatización.

Durante este tiempo, a su vez, ha surgido el fenómeno de la desigualdad de capital que ha permitido avanzar en el proceso de transformación de la economía. Porque hasta hoy ha habido gran desigualdad de ingresos. En efecto, ésta es mayor que en los Estados Unidos (tal vez este hecho no sea muy conocido, pero lo cierto es que en la Unión Soviética socialista la gente ha vivido en condiciones de mayor desigualdad de ingresos que en los Estados Unidos). Pero la desigualdad en términos de capital ha sido muy pequeña. Esta situación está cambiando, razón por la que podemos esperar un desarrollo mucho más exitoso.

En apretada síntesis, éstas son las principales características del proceso que está teniendo lugar actualmente en la Unión Soviética. Diría, además, que está en marcha una doble revolución liberal. El sistema se hace cada vez más libre y más liberal, pero a diferencia de muchos países (Chile, por ejemplo) donde esta reforma se hizo desde arriba, en la Unión Soviética se está realizando en forma espontánea, desde abajo. Es decir, es liberal desde sus raíces, y esperemos que concluya exitosamente. Gracias.

www.cepchile.cl

David Gallaghen*

Felicito al profesor Vitaly Naishul por su maravillosa y alentadora exposición. Porque los fenómenos que uno percibe cuando visita la Unión Soviética por muy breve tiempo, como lo he hecho yo, son tan difíciles de explicar. Y la hipótesis que presenta Vitaly me parece verosímil y extraordinariamente interesante, pero también me suscita enormes preguntas. Pareciera que la Unión Soviética estuviera tomando una especie de camino italiano a la "desocialización", en el sentido de que en Italia, como es bien sabido, la economía *sommersa* (sumergida), producto de un Estado excesivamente burocrático, le fue dando a ese país un enorme dinamismo, a pesar de la gran cantidad de leyes que tendían a impedirlo.

Me preocupan quizás dos cosas. Por un lado, en el caso de las privatizaciones espontáneas, estoy de acuerdo que no puede ser corrupción lo que uno y todo el mundo hace todos los días. Pero me pregunto, en el caso de

*B.A. y M.A., Universidad de Oxford. Presidente de la Cámara Chileno-Británica de Comercio. Columnista de *El Mercurio,* colaborador del *Wall Street Journal y* del *T.L.S.* de Londres. Presidente Ejecutivo de la consultora Financiera Internacional Celta Ltda. Consejero del Centro de Estudios Públicos.

adquisición de propiedad, cuán sólida será la legitimidad de una privatización que ha sido en realidad producto de una transacción entre el administrador o gerente de una empresa y un empresario que tal vez, en algunos casos, es incluso su pariente o amigo. Desde luego, si todo el mundo termina haciendo lo mismo, puede ser que esto a la larga dé origen a una propiedad defendible y consagrable. Pero aunque lo fuera, estamos hablando de un porcentaje muy pequeño de la economía rusa, quedando un área enorme que no es privatizable por estos métodos. Me refiero a todas esas industrias que quizás nadie desearía comprar y adquirir a ningún precio. Y me preocupa un poco la inoperancia, justamente, del gobierno. Mi percepción del gobierno de Gorbachov, incluso desde los comienzos de la *perestroika*, es la de un gobierno que siempre ha querido seguir políticas con vistas a que sean populares, y que realmente nunca ha tenido capacidad de decisión para adoptar medidas que puedan representar sacrificios, como puede ser la liberación de toda la mano de obra que está encerrada en empresas ineficientes e inoperantes. Entonces, ¿hasta qué punto, en el fondo, no se estaría armando una bomba de tiempo?

Vitaly Naishul:

Respecto de la solidez de las posiciones en relación con la privatización, debo decir que los hombres de negocios soviéticos están convencidos de la privatización. Y su seguridad se sostiene en el hecho de que en nuestra sociedad no hay fuerzas políticas que pudieran oponerse a este proceso o contrarrestarlo. El resto de la población no tiene la menor pretensión de llegar a ser propietaria, sólo anhela llegar a tener un buen salario. Y esta aspiración se satisface mediante la privatización, porque en las empresas privadas los salarios son bastante más altos. Además, aquí no estamos hablando de autorizaciones orales, sino de leyes, de cuerpos jurídicos que autorizan a personas jurídicas para adquirir otras personas jurídicas. Tres personas bastan para crear una firma que tendrá los derechos de una persona jurídica y, en virtud de ellos, podrá comprar empresas en forma perfectamente legal.

La segunda pregunta se refería a la conveniencia de estas transacciones. Ocurre que el proceso de privatización es estimulado por la acción de dos factores. Primero, las empresas no se compran a precio de mercado sino a uno convencional, muy barato, situación que tiene sus raíces en la historia de la economía soviética. Segundo, en nuestro país hay una cantidad enorme de dinero sobrante, que antes no se sabía cómo usar, y que

www.cepchile.cl

ahora se está empleando en las privatizaciones. En cuanto a los límites de las privatizaciones, diría que son los siguientes. Primero, el número de empresas grandes es muy elevado, y privatizar estas industrias por lo métodos antes indicados es imposible. El segundo problema consiste en que la gran mayoría de esas empresas son industrias militares, cuyos productos no tendrán demanda dentro de la Unión Soviética en el futuro próximo, ni tampoco pueden exportarse a Occidente, porque para ello necesitarían compatibilizarse técnicamente. Por otra parte, en esas empresas se encuentran los trabajadores más calificados, los mejores equipos; además, se abastecen con los mejores recursos de la Unión Soviética, emplean los metales más óptimos, etc. Como economista, podría yo "soplar" al gobierno la solución: la única manera de salvar estas industrias es venderlas a capitales extranjeros.

Pero, repito: dichas empresas se venden a precios muy bajos, no obstante contar con una infraestructura notable, excelentes ingenieros y magníficos trabajadores. Y estas empresas son muy baratas como resultado del comercio exterior. La cotización de las divisas es tal que conviene exportar cualquier cosa. Para que ustedes comprendan lo que significa hoy el cambio en el mercado negro, diré que un boleto de Moscú a Leningrado, que se encuentra a 600 kilómetros de distancia, cuesta un dólar y medio, al cambio del mercado negro. Estoy hablando de un pasaje aéreo. El salario promedio, calculado de igual forma, es de 20 dólares mensuales. Por eso, realizar operaciones de comercio exterior resulta extraordinariamente beneficioso en la URSS. Los nuevos empresarios, cuando adquieren una empresa, dejan intactos los talleres que producen para el mercado interno y comienzan a fabricar cualquier artículo que pueda exportarse, y con ello cubren todos los gastos. Esa es la situación en esta área.

En cuanto a Mijaíl Gorbachov, se puede observar, en este sentido, una diferencia muy grande entre las reformas que hubo en Chile en los últimos 17 años y las recientes reformas soviéticas. En los años 70 ustedes tenían dos orientaciones diferentes para el desarrollo de la sociedad. Como resultado de la intervención militar, una de esas orientaciones venció a la otra. En la Unión Soviética no ha habido ni dos ni tres orientaciones. Es un país que durante 70 años vivió en condiciones absolutamente especiales. El ciento por ciento de la fuerza de trabajo se componía de empleados fiscales (hasta el peluquero pertenecía al Ministerio de Servicios) y, por tanto, nadie recuerda cómo se comercia, cómo se conduce la actividad económica independiente. Por esa razón, los problemas no se pueden resolver "desde arriba", como puede hacerse en Chile. Y, en este sentido, me parece que Gorbachov es una figura muy positiva, porque no manda nada. Su principal

www.cepchile.cl

característica es la de ser un maestro para llegar a acuerdos. El negocia con el poder cuando no consigue hacerlo en el mercado.

Dominique Hachette:*

El señor Naishul ha tocado tantos temas interesantes que es difícil escoger. Por ejemplo, sería muy interesante escuchar más sobre el comercio exterior y, en particular, de ese aspecto tan peculiar que deja la impresión, por las explicaciones dadas, de que Rusia está haciendo un gran *dumping* de sí misma en el exterior (hecho por el que no debe recibir los aplausos del GATT, en particular en estos meses).

Sin embargo, quisiera apartarme un poco del mundanal ruido del momento actual. Al mirar desde lejos lo que está ocurriendo en Rusia, tendería a interpretar la evolución reciente como una crítica al sistema socialista y, por tanto, implícitamente, como un deseo tanto de cambiarlo como de mantener algunas características fundamentales del socialismo. Ahora, el problema estriba en saber cuáles son esas características fundamentales. Pues según lo que se escucha y se lee, termina uno confundido. Al parecer, todo está en el mercado para intercambiarse; todo se vende, todo se transa. Entonces, entre las características fundamentales en las que estoy pensando, por ejemplo, el deseo de igualdad, la forma de propiedad, la forma de producción, la forma de intercambio, da la impresión que el canje o trueque forma parte intrínseca de ese sistema socialista. Me pregunto, entonces, hasta dónde los cambios que están ocurriendo, y las tendencias que se están vislumbrando en cada una de estas características, no van hacia la desaparición paulatina del sistema socialista. Me pregunto hasta dónde pueden llegar las privatizaciones sin cambiar en forma significativa el sistema socialista, porque el proceso de privatización implica, aparentemente, un traspaso de propiedad desde el sector público al sector privado. Pero la propiedad pública de los medios de producción siempre ha sido una de las características fundamentales del sistema. Y me pregunto hasta dónde están las bases —el pueblo— dispuestas a ceder algunas de estas características a favor de un cambio radical del sistema en su totalidad. Se tiene la impresión de que el pueblo ruso le da mucha importancia a la igualdad. Pero los economistas sabemos que puede haber algún grado de incoherencia entre

* Doctor en Economía, Universidad de Chicago. Profesor Titular del Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Consultor de empresas nacionales y del Banco Mundial.

www.cepchile.cl

igualdad y eficiencia, entre el deseo de igualdad y el anhelo de mayor eficiencia y flexibilidad en el sistema.

Vitaly Naishul:

Según entiendo, me pregunta en qué medida el pueblo soviético o el pueblo ruso es fiel al socialismo o, planteado de otro modo, cuán profundo puede llegar a ser este proceso. En primer lugar, una breve acotación: me parece que hay un mito respecto de la igualdad en la Unión Soviética. Es verdad, en la población siempre ha habido un anhelo de igualdad, pero nunca hubo igualdad en la realidad. En la época de Stalin las diferencias entre las personas eran enormes. El nivel más bajo correspondía a los prisioneros en los campos de concentración de Stalin, y luego, subiendo por la escala, teníamos a los campesinos hambrientos; después a los obreros, que no sufrían hambre, pero vivían de a tres familias en una habitación; luego venían los profesionales que podían contratar una empleada doméstica; después estaban quienes desempeñaban cargos directivos, y, en el nivel más alto, los burócratas cuyas condiciones de vida no eran en nada inferiores a las de los millonarios en los Estados Unidos. Esta era la estructura en los tiempos de Stalin. En la época de Brezhnev, las desigualdades eran menos marcadas, pero de todas maneras existía bastante más desigualdad que en los Estados Unidos. Así, pues, el deseo de igualdad realmente existe. En cuanto a las características del socialismo, lo expresaría en general así: no estamos hoy en situación de pensar en esas cosas. Si alguien le ofrece a usted un salario de 100 dólares y un pago extra de 1.000 dólares, usted, entonces, se olvida, en cierta forma, de si vive en el socialismo o en el capitalismo, porque está claro que con 100 dólares no se puede vivir, en cambio con 1.000 dólares se puede vivir bien. Quiero decir, simplemente, que este proceso que está en marcha en la Unión Soviética nadie lo dirige. La gente no está interesada en escuchar conferencias sobre la situación económica, ni se interesa mayormente por los problemas que se discuten en el Parlamento; sólo está buscando alguna manera de vivir, un lugar en la vida. Y son esas personas las que están realizando la reforma económica.

Aquí ya no se trata de cuál sea la reacción de la gente, sino de hasta dónde puede llegar este proceso. En este respecto comparto con algunos de mis colegas la idea de que en las condiciones actuales, el proceso de liberalización de la economía llegará mucho más lejos en la Unión Soviética que en la mayoría de los casos que conocemos, y que tal vez terminaremos en un sistema mucho más liberal que el de los Estados

www.cepchile.cl

Unidos. Por ejemplo, en la Unión Soviética no se puede soñar con organizar algo parecido a la Oficina de Administración de Alimentos y Drogas de los Estados Unidos, porque al día siguiente se la pondría en venta y alguien la compraría. No tendría ningún sentido para nosotros, pues carecemos de esa estructura administrativa que existe en los Estados Unidos y en otros países occidentales. En nuestro país todo se compra y todo se vende, es decir, nos encontramos ya en una situación de mercado totalmente Ubre. El problema ahora es hacer que ese mercado sea eficaz.

Adám Török:*

Estoy plenamente de acuerdo con el señor Naishul en cuanto a que hay, en alguna medida, un mercado liberal en la Unión Soviética. Ahora, mi pregunta, ¿cómo ve usted el futuro de las funciones monetarias del rublo? Porque observamos, en efecto, que sus funciones están desapareciendo. En Ucrania ha surgido ya una moneda nacional, paralela al rublo.

La segunda pregunta se refiere a la desintegración de la economía soviética en economías nacionales. Se sabe, por ejemplo, que ciertas repúblicas de Asia Central estaban fuertemente subvencionadas por otras más desarrolladas, las repúblicas bálticas, Ucrania, Rusia y otras. ¿Cómo ve el futuro económico de estas repúblicas dentro de la Unión Soviética?

Vitaly Naishul:

Agradezco me haya recordado que no toqué un problema muy importante: qué va a suceder con la circulación monetaria en la Unión Soviética. Aquí hay un hecho muy interesante. El pueblo soviético sobrevivió a las condiciones de la sociedad totalitaria. Y en esa sociedad totalitaria acostumbró a defenderse. El canje o trueque es uno de los medios de defensa ante el Estado. El gobierno puede emitir todo el dinero que le parezca, y no por eso van a cambiar las cosas. Puede inyectar mucho dinero

*Master Arts, Universidad de Ciencias Económicas de Budapest y Doctor en Economía de la Academia de Ciencias de Hungría. Profesor Titular de la Universidad Janus Pannonius de Pécs y del Colegio de Comercio Exterior de Budapest. Director del Instituto de Economía Industrial de la Academia de Ciencias de Hungría y Consejero Especial del Ministro de Industria y Comercio de Hungría.

www.cepchile.cl

en las industrias militares, pero ello no las va a salvar, porque para eso tendrían que producir artículos importantes. Aunque lo expreso en términos bastante duros, esto indica, una vez más, que lo que tenemos es un sistema liberal. Por cierto, es muy incómodo, y no tengo la solución del problema, pero sí puedo señalar las tendencias hacia una solución. Una de ellas podría ser la creación de monedas o bien cupones regionales, que se puedan comprar con rublos soviéticos normales. En el caso de Ucrania se introdujo una moneda nacional de este tipo. También se está intentando algo similar en ciertas regiones de Rusia. Otro medio, al parecer, es la dolarización, o sea, el uso de moneda extranjera. Porque, cierto es, es difícil vender en rublos; no ocurre así cuando se usa el dólar, moneda que tiene una situación privilegiada en la URSS. Sin embargo, estas limitaciones para el comercio en rublos están desapareciendo. A medida que haya menos limitaciones, tendremos una divisa blanda, esto es, contaremos con nuestra propia divisa, aunque ella sea débil y haya mucha inflación. Y pienso que esa inflación, aun si fuese una hiperinflación, constituiría un paso adelante para el ordenamiento de la circulación monetaria.

Por otra parte, hay proyectos planteados por los mismos hombres de negocios. Me refiero a la emisión de dinero privado, por extraño que parezca. Ocurre que en la URSS la población le tiene más confianza a las organizaciones comerciales que al Estado. Y la confianza sería aún mayor si la emisión de billetes estuviese respaldada por algún banco extranjero. Pero no deseo dejar la impresión de que el dinero privado vaya a ocupar un lugar especial. Por ahora, las variantes que les señalé son sólo aspectos interesantes en el desarrollo de los acontecimientos.

En lo que se refiere al problema de la distribución de los ingresos entre las repúblicas soviéticas, sólo puedo decir que no hay nada claro al respecto. El cuadro político de las interrelaciones entre las repúblicas es tan complejo que no podemos predecir lo que va a suceder. La situación cambia cada diez días: el poder central logra doblarle la mano a una república, luego esa república se las arregla para conseguir poderes adicionales. Esto es muy difícil de predecir. Lo mismo puede decirse de Asia Central.

Hablando de las regiones de la Unión Soviética, desearía hacer notar algo muy importante: en el exterior se sabe de la posibilidad de que la Unión Soviética se divida en repúblicas separadas, pero no se sabe que la propia Rusia se está desintegrando en aproximadamente doce regiones, si no más, que gozan de gran independencia económica. Es difícil predecirlo, pero probablemente esto llegará a tener gran importancia en la toma de decisiones económicas.

www.cepchile.cl

Arturo Fontaine Talavera:*

Quiero plantearle a Vitaly Naishul ciertas inquietudes. Cuando lo escucho, y me ha tocado hacerlo en tres ciudades y en tres oportunidades distintas, tengo la sensación de que él ofrece una suerte de hilo de Ariadna para recorrer el laberinto a través del cual es posible, tal vez, liquidar el Minotauro... y salir a salvo. Pero en el momento en que Vitaly Naishul calla, ese hilo de Ariadna se me vuelve súbitamente demasiado delgado y difícil de seguir. De manera que tengo que estar muy cerca de él para tener la fe que el tiene, y, repito, cuando él se calla mi fe se ablanda. Entonces, voy a hacer un par de preguntas de incrédulo que desearía creer, pero que a ratos le falta la fe.

Primero, creo muy interesante, en verdad extraordinario y promisorio, el proceso de privatización desde abajo, que es nuevo, distinto, como él ha dicho, del caso chileno; diferente, también, al de Gran Bretaña, donde si bien se hizo en democracia, el proceso de toma de decisiones fue bastante centralizado. Y creo también que este proceso de privatización espontánea tal vez sea la única opción en la Unión Soviética. Pero quisiera aquí preguntarle en forma precisa qué derechos de propiedad se transfieren cuando el gerente de una empresa estatal privatiza, de alguna manera, su empresa. En otras palabras ¿qué es lo que privatiza? Entiendo que se traspasa el derecho de uso, lo que en términos jurídicos sería el uso y el goce, es decir, los derechos de administrar y usar la empresa, y de percibir rentas. Entonces, quisiera saber si al privatizar esa empresa, por la vía de incorporar una cooperativa que aporta capital o mediante cualquier otro mecanismo, se traspasa también la facultad de vender la empresa. ¿Es posible vender la empresa a un tercero? ¿Es posible, enseguida, vendérsela a un extranjero? ¿Qué status jurídico tiene, de hecho, este mecanismo? Es decir, ¿qué posibilidad hay de defenderse el día de mañana contra otra empresa o contra una rama de la misma empresa que pueda sostener que también ellos, en realidad, privatizaron esa misma empresa? Hay empresas estatales relacionadas que pueden haberse privatizado por partes, puede haber superposiciones de privatización. ¿Cómo se define jurídicamente este esquema? ¿Qué grado de definición jurídica hay? Sé que es un sistema de hecho el que está funcionando, pero, ¿qué es lo que hay o se entiende como derecho? Esa sería la primera pregunta.

*Licenciado en Filosofía, Universidad de Chile, M.A. y M.Phil. en Filosofía, Universidad de Columbia. Profesor del Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Director del Centro de Estudios Públicos.

www.cepchile.cl

La segunda es una pregunta más general que ha rondado en mi mente en forma insistente desde los días que pasé en la Unión Soviética en el mes de septiembre pasado. La deslegitimación del Estado en el campo económico es parte de una deslegitimización general del Estado, que incluye el campo político. Esto ha ido generando una situación de desorden y, eventualmente, hechos de violencia. Esta descomposición en nacionalidades, en regiones, esa falta de definición general de la autoridad, ¿no podría generar, acaso, una demanda muy fuerte de orden público que se transforme en una demanda por autoritarismo? En otras palabras, ¿puede llegar a ocurrir en la Unión Soviética algo similar a lo que sucede hoy en China? ¿Puede este proceso de deslegitimización general de toda forma de autoridad y de orden derivar en un régimen autoritario muy fuerte? En este momento eso parece impensable. Cuando la violencia se generalice, cuando no haya modo de hacer respetar los derechos de propiedad, cuando la delincuencia aumente a niveles aun mayores de los que ya sabemos existen y empiecen los choques entre regiones o entre etnias y el derramamiento de sangre, ¿no irá a reponerse el viejo argumento de Hobbes, de que cuando el hombre es lobo del hombre, la población está dispuesta a pagar cualquier precio por saber quién tiene el derecho a matar? Me pregunto si hacia adelante no puede ocurrir una situación de ese tipo.

www.cepchile.cl

Vitaly Naishul:

En cuanto a mi exceso de optimismo, lo que yo he presentado es simplemente un esquema. Naturalmente, la situación actual, la vida, es mucho más compleja que la descripción que yo he hecho de ella. Me limité a exponer los procesos que están ocurriendo, pero no hablé de lo dolorosos que ellos son para la sociedad. Por ejemplo, padecemos una gran desorganización de la producción industrial y desabastecimiento en el comercio. Y estamos muy cerca de una catástrofe tecnológica. Porque si no llega un repuesto necesario a una central eléctrica atómica, esa central puede explotar. Esta es la realidad en que vivimos. Pero, una vez más, lo que estoy diciendo debe tomarse en términos relativos, porque la vida en la Unión Soviética está cambiando muy rápido. Las tendencias de las que yo estoy hablando pueden servir, quizás, para los próximos seis meses, al cabo de los cuales pueden aparecer nuevas fuerzas políticas y muchas cosas pueden cambiar.

Sobre el derecho de propiedad. Una empresa, una persona jurídica, puede comprar y vender otra persona jurídica. Esto significa que las

empresas pueden negociar unas con otras con los títulos de propiedad. Sin embargo, existen limitaciones en cuanto al traspaso de ciertos derechos a una persona natural. Por ejemplo, mientras un hombre de negocios vive y trabaja puede utilizar su empresa para obtener beneficios, puede negociar con esa empresa, es decir, hacer todo lo que clásicamente puede hacerse con ella en las economías occidentales. Pero cuando éste muere, sus hijos no heredan nada. Este es, precisamente, uno de los problemas de la transición. Porque las privatizaciones todavía no han alcanzado la profundidad que significa el derecho de herencia. Por ahora, las personas naturales no tienen ese derecho. Pero ello se debe, en parte, a que es necesario defender la clase empresarial del eventual odio de la población, porque los empresarios son los únicos que realmente pueden establecer empresas y, por tanto, adquirir propiedad. Es un procedimiento de transición que le da al empresario la posibilidad de recibir más. Ahora, este es un problema muy complejo... me preocupa que haya simplificado tal vez demasiado el cuadro y esbozado apenas una caricatura de lo que está sucediendo en la Unión Soviética. Les ruego que me perdonen por ello, pero de otra manera nuestra conversación tendría que prolongarse muchas horas. Tendría que explicarles que en un caso, por ejemplo, el proceso va en tal o cual dirección, pero que en este otro existen también otros procesos... Todo lo que estoy diciendo es como una traducción de los fenómenos económicos soviéticos a una idioma extranjero

En fin, he intentado señalar, al menos, las líneas generales más importantes. De otra manera, podría crearse la impresión de que todo va saliendo muy fácilmente, con gran armonía, que ya está casi todo hecho, que a lo mejor cuando despertemos mañana todo va a estar en orden... Pero las cosas no son así, por supuesto. Es un proceso sumamente doloroso..., nuestra sociedad está buscando caminos para salir de la situación en que se encontraba, y de esos caminos es de lo que yo he hablado. Y si bien todas estas relaciones que nacen desde abajo, no entrañan "derechos de propiedad", en el sentido exacto que esta expresión tiene en un contexto anglosajón, los derechos que poseen estos nuevos propietarios son bastante amplios. Ahora, en lo que se refiere a los extranjeros, aquí hay muchas limitaciones. La mejor manera de emprender hoy cualquier negocio en la Unión Soviética es organizar una empresa conjunta, y ésta puede estar formada por un porcentaje mayor de extranjeros que de nacionales. A nivel de empresas conjuntas desaparecen prácticamente todos los problemas.

Sobre el totalitarismo. Como comprenderán, en la cultura rusa hay un gran deseo de que aparezca un hombre que desde arriba diga las cosas, resuelva, dé orientaciones. Ustedes tal vez saben que Gorbachov no es, ni

www.cepchile.cl

con mucho, tan popular en la Unión Soviética como lo es en Occidente. Y esto se explica en parte porque todos esperan que él diga: "vayan por este camino", "hagan esto y aquello". Pero él no lo dice. La razón de ello es que él simplemente no sabe qué es lo que debe hacerse. Creo que en la Unión Soviética no hay nadie que sepa qué es lo que hay que hacer; nadie que pueda hacerle saber a cada trabajador, a cada empresario, qué hacer. Existe, sí, el anhelo de que haya un poder que mande. Lo que falta es esa capacidad de mando. Ha habido tales intentos, pero lo único que han logrado es dar tema para hacer chistes; cada vez que las autoridades procuran poner orden, quedan una y otra vez en ridículo.

Tres de los aquí presentes asistimos en el mes de septiembre de 1990 a la conferencia del Instituto CATO, en Moscú. No sé si Arturo Fontaine y David Gallagher se dieron cuenta que estaban siendo protegidos por una guardia privada. Porque los soviéticos, y en este caso los organizadores de la conferencia, saben que la milicia simplemente no puede ofrecer seguridad. Por eso hay empresas privadas en la Unión Soviética que se ocupan de la seguridad de las personas. Cumplen funciones de policía civil, de detectives, y son muy eficientes. No todos podemos darnos ese lujo, pero existe el servicio. Insisto, ésta es una situación muy compleja. Tal vez la variante de un poder fuerte podría tener sentido cuando ya se hayan formado en nuestro país un nuevo orden y una nueva economía, y sea necesario aplastar la resistencia de determinados grupos que obstaculizan el proceso. Quizá entonces podría ser eficaz un gobierno fuerte. Pero por ahora no se sabe qué hay que incentivar y qué hay que reprimir... ese es el problema. Puedo agregar que existe un punto de vista según el cual, para la transición, como afirman muchos politólogos, será necesario, en algún momento, tener un régimen autoritario. Es una opinión muy difundida en la ciencia política soviética, y se trae a colación el ejemplo de Chile, el de Corea del Sur.... A ustedes tal vez les parezca extraño, pero en mi país estos dos ejemplos se evalúan como positivos.

Luis Hernán Paúl:

Vamos a ofrecer la palabra a aquellas personas del público que quieran formular alguna pregunta o comentario.

Pregunta:

¿Están ocurriendo cambios en el Estado o es predecible que éstos ocurran próximamente, en las áreas de salud y educación?

www.cepchile.cl

Vitaly Naishul:

Diría que por ahora no hay cambios importantes en esas áreas. Prácticamente toda la educación en mi país es pública. Pero para ingresar en las universidades hay que estar preparado, y para ello la gente toma clases particulares. Este es un fenómeno muy difundido; pero siempre ha sido así. Sin ello, es muy difícil ingresar en la universidad y, claro está, para una familia de ingresos medios no es fácil costear esas clases particulares.

En cuanto a la medicina, la mayor parte del personal del área trabaja en establecimientos estatales. Ahora, si uno quiere ser atendido por un buen médico, debe dirigirse a él a través de algún amigo: éste será un servicio a lo amigo o bien habrá que pagar de alguna manera. También existen cooperativas médicas que atienden pacientes. El problema es que no conocemos la calidad de sus servicios y, por tanto, la población no sabe si conviene o no recurrir a ellas.

En general, la medicina se encuentra en un nivel muy bajo, y existe el peligro de que si se presentan enfermedades infecciosas no habrá cómo hacerles frente. Entre otras cosas, el poder soviético todavía no ha podido resolver el problema de las jeringas desechables, y éstas son necesarias para protegerse del SIDA. De manera que la situación se ve complicada. También hay problemas de sanidad. A quienes no quieren entender la realidad a dónde conduce el socialismo, yo les aconsejaría que fueran a un hospital soviético actual y, mejor aún, que se internaran en uno por algunos días. Puedo decirles que yo, personalmente, después de haber visitado a un conocido mío que estaba en el hospital, le dije a mi esposa que si ella no veía necesidad de un tratamiento de extrema urgencia, me dejara mejor morir en casa antes que enviarme a un hospital.

Pregunta:

Quisiera preguntarle cuál es el rol que actualmente están jugando las Fuerzas Armadas soviéticas frente a estos procesos de transformación, y si se ha producido algún cambio dentro de ellas.

Vitaly Naishul:

Recién me decían que antes de la intervención militar en Chile la gente ni siquiera sabía quién era el Comandante en Jefe de las Fuerzas

www.cepchile.cl

Armadas. Es decir, las Fuerzas Armadas estaban muy aisladas de la sociedad. Algo por el estilo, y tal vez más acentuado, ocurre en la Unión Soviética. En nuestro país nunca ha habido un golpe militar. Los militares llevan una vida muy aislada; viven aparte. En la vida política, nunca han participado. No obstante, gozan de una posición muy privilegiada. El país debe pagar sus sueldos, comprarles armas, ofrecerles condiciones: ellos lo exigen. Pero no hay nada más que puedan hacer. Incluso las poblaciones militares en que viven están aparte; ni siquiera participan en la vida de las ciudades donde se encuentran. Esa es la situación. En cuanto a la orientación política... bueno, ello depende del nivel jerárquico. Tengo la impresión de que los generales y los altos rangos tienen una orientación tradicional en su lineamiento ideológico. Pero los oficiales más jóvenes, en rangos inferiores, tienen posiciones más radicales frente a los cambios. Hay otro aspecto muy importante. La crisis actual, como yo la entiendo, en gran medida está relacionada con el retiro de las tropas soviéticas de Europa Oriental. Hay un chiste acerca de que la Gran Revolución de octubre se produjo porque Kerensky quería mandar al frente a las tropas que estaban en Petrogrado (que ahora se llama Leningrado). Algo parecido ha sucedido recientemente. Las tropas que estaban en Europa Oriental y vivían allá en buenas condiciones comenzaron a ser trasladadas a la Unión Soviética, donde las condiciones son muy diferentes. En general, en la Unión Soviética se vive mucho peor que en los países de Europa Oriental. De manera que las tropas se han visto afectadas por la política soviética hacia Occidente. Ustedes tal vez lo saben: los militares acusaron a Shevarnadze de permitir que las tropas que habían regresado a la Unión Soviética vivieran en tiendas de campaña en la nieve. Pero yo me temo que el problema no eran los soldados que estaban viviendo en la nieve, sino el manifiesto descontento de los oficiales con sus nuevas condiciones de vida. Ahora, es muy difícil decir qué papel podrían cumplir nuestras Fuerzas Armadas en el futuro próximo. Aquí hay dos problemas. Uno es el de las tropas, directamente, el problema de las condiciones de vida de los soldados; el otro es el destino de la industria militar. Esto es lo más importante y lo que va a determinar la presión que vayan a ejercer ellas.

Pregunta:

Si comprendí bien, usted expresó que el gobierno se hacía cada vez más débil en la URSS, ¿podría extenderse un poco más sobre este punto?

www.cepchile.cl

Vitaly Naishul:

Significa, simplemente, que las decisiones que toma el gobierno son muy poco coherentes y reflejan la presión que en un momento dado se está ejerciendo sobre el mismo. Luego, éstas no se cumplen. Es muy fácil dejarlas de lado. Ciertamente es una especie de juego... cuanto más débil es el gobierno, mientras menor es su autoridad, las empresas y la población gozan de más derechos, porque las órdenes que da el gobierno pueden dejarse de lado.

Pregunta:

Yo también estoy bastante sorprendido de la exposición, con el mismo énfasis de sorpresa que planteaba el señor Fontaine, pero desde otra óptica. Hace doce años que me he especializado en estudios de la URSS, y también he estado en la Unión Soviética. He escuchado muchas exposiciones de economistas soviéticos. Usted usó la palabra "caricatura"... y su exposición me produce una gran sorpresa porque para mí, como sensación, ha sido lo mismo que escuchar a un corresponsal de prensa británico o norteamericano que vive en Moscú. Pienso que muchas de sus aseveraciones sobre la realidad en la URSS no son realmente como usted las plantea. Si fueran así, en la Unión Soviética, un país de 300 millones de habitantes, ya habría habido un incendio, un terremoto. Y no es así. Es un país que está en marcha y, a lo menos, funciona.

La pregunta que quiero hacer se refiere a las empresas mixtas. ¿Qué perspectivas les ve usted a ellas en las relaciones soviético-latinoamericanas y, específicamente, en las relaciones chileno-soviéticas? Porque hay un elemento nuevo: se han restablecido relaciones entre Chile y la Unión Soviética después de 17 años. Cierro mi pregunta con el comentario que le hacía al comienzo. Estimo muy importante que usted haya podido venir a Chile, pueda decir lo que piensa. Esos son grandes logros de la *perestroika*. Por tanto, no creo que todo marcha mal en la URSS.

Vitaly Naishul:

Por supuesto, no puedo rechazar sus opiniones. He dado las mías y usted puede estar de acuerdo o no con ellas; puede considerar que mis puntos de vista son incorrectos o superficiales; eso es materia de opiniones. Esta es un discusión científica, de modo que no tengo nada contra las opiniones contrarias.

www.cepchile.cl

Primero, el señor Fontaine me dice que soy demasiado optimista, y ahora se me critica por ser demasiado pesimista... Creo no ser ni lo uno ni lo otro. Sólo quiero decir que hay un proceso contradictorio y que la vida en mi país, la subsistencia, en este momento es difícil. La economía soviética no se ha quebrado por completo, como en Occidente se da a veces la impresión cuando se muestran esas vitrinas vacías, y cualquiera creería que de un día a otro comenzará la hambruna. Mis amigos del extranjero me preguntan si necesito que me envíen una encomienda con comestibles... No es mala idea, pero puedo arreglármelas sin ella. Lo que tenemos, en realidad, es un proceso complicado. Voy a repetir un poco: el sistema del período de Brezhnev no fue muy eficaz que digamos, pero las cosas estaban bastante claras. Ahora, ese sistema no se transforma directamente en uno de mercado. Hay un proceso espontáneo de transformación. El estado de transición no es muy cómodo para la población, pero no es la ruina ni el caos.

La pregunta siguiente se refería a las relaciones entre América latina y la Unión Soviética. Me comentaban esta mañana que cuando se decidió a abrir la economía chilena, nadie podía imaginar qué productos podrían llegar a exportarse. La lista contiene hoy productos que nadie habría pensado jamás que Chile iba a exportar. Diría lo mismo respecto de las exportaciones soviéticas. Pueden trazarse algunas líneas: en primer lugar, con los productos tradicionales (como también los había en el caso chileno), y luego pueden trazarse otras en relación con los cambios que puedan tener lugar en la Unión Soviética. Es un tema para una conversación más larga. Pero me parece que en esto, nuevamente será el futuro el que diga la última palabra.

Pregunta:

¿Cómo se mira a sí mismo el pueblo ruso inserto en el mundo, es decir, cuando su modelo, su sistema, fracasa? ¿Como está su autoestima personal frente al resto del mundo?

Vitaly Naishul:

En primer lugar, distintas personas sienten de manera diferente, pero es una tragedia nacional. Actualmente el sentimiento predominante en la Unión Soviética, al menos en Rusia, es la depresión. Pienso que en la URSS los problemas de transformación en una economía de mercado se diferencian radicalmente de aquellos en los demás países socialistas. En los

www.cepchile.cl

otros países el socialismo fue en gran parte impuesto desde el exterior. En cambio, en la Unión Soviética es una enfermedad interna. La curación, por tanto, es muy dolorosa. Cuando uno ha salido al exterior, lo primero que llama la atención al regresar son los rostros de la gente. No sé si ustedes han visto fotografías de los soviéticos en la época de la Segunda Guerra Mundial: esas caras tensas escuchando las noticias por la radio. Bueno, si ustedes caminan hoy por una de nuestras calles, verán esas mismas caras tensas. Realmente tenemos una crisis y la gente no está para bromas, por expresarlo de algún modo. Por supuesto, las personas también ríen; pero el estado de ánimo es serio. A la pregunta de quién tiene la culpa de nuestros males, creo que aproximadamente un 30 por ciento de la población contestaría "el socialismo". Pero hay muchas otras opiniones; la gama es muy variada y sigue extendiéndose. Esa sería la respuesta. □

www.cepchile.cl

ESTUDIO

EN LA SENDA HACIA UNA ECONOMÍA LIBRE

Hungría: logros y obstáculos en el período1989-1990*

Adám Török**

En este estudio se analizan los problemas que la sociedad húngara ha enfrentado y los que deberá encarar en el proceso de transición hacia una economía de mercado. Uno de los principales escollos en el proceso es la imposibilidad de una rápida implementación como consecuencia de los límites económicos y sistémicos que impone una sociedad democrática. De hecho, sostiene el autor, el marco macroeconómico en Hungría es de tal naturaleza que cualquiera mejora en un campo determinado de la economía suele ser más que compensado por evoluciones negativas en otros. Las principales dificultades de la economía húngara son el alto endeudamiento externo y una inflación sin control, fenómeno persistente a pesar

*Trabajo presentado en seminario "Transición hacia economías de mercado. Los casos de Hungría y Rusia", que se realizó entre los días 16 y 18 de enero de 1991, en el Centro de Estudios Públicos.

**Master of Arts Universidad de Ciencias Económicas de Budapest. Doctor en Economía de la Academia de Ciencias de Hungría. Profesor Titular de la Universidad Janus Pannonius de Pécs y del Colegio de Comercio Exterior de Budapest. Ha sido Profesor Fullbright en el Graduate School of International Studies, Universidad de Denver, Estados Unidos. Es Director del Instituto de Economía Industrial de la Academia de Ciencias de Hungría y Consejero Especial del Ministro de Industria y Comercio de Hungría.

del estricto manejo monetario realizado por el Banco Central húngaro.

Un problema adicional es el enorme *stock* de crédito "involuntario" que alcanza al 16 por ciento del P.G.B. Este crédito se originó en el congelamiento del crédito bancario ordenado por el gobierno, medida adoptada para detener la inflación. Este último hecho ha tenido, sin embargo, un efecto positivo: las empresas se han orientado al mercado externo produciendo un impresionante mejoramiento de las cuentas externas en 1989, y especialmente en 1990. La situación interna es, entonces, la que debe ser abordada más intensamente. ¿Cuáles son los caminos? Por una parte, una *"terapia de shock"* al estilo polaco y, por otra, una política de administración de la demanda. La primera parece política y socialmente insostenible en Hungría. Una continuación de ambas, sostiene Török, puede ser el mejor camino para avanzar en el camino hacia una economía de mercado. En este contexto de inestabilidad económica el proceso de privatización ha logrado avanzar, aunque limitado por la situación económica. En todo caso, 1991 se visualiza como un buen año en lo que se refiere al cumplimiento del objetivo de avanzar hacia una economía de mercado. Se espera una fuerte inversión externa como consecuencia del proceso de privatización, un vuelco hacia una completa convertibilidad monetaria y la aplicación de una estricta disciplina presupuestaria.

El famoso libro de János Kornai, titulado *The road to free economy. Shifting from a socialist system: the example of Hungary,*[1] describe la manera en que una pequeña economía de corte socialista como la húngara puede encontrar y adoptar el camino hacia una economía libre. La obra fue escrita entre fines de 1989 y principios de 1990 y examinada en el taller WIDER, en Helsinki, a fines de marzo de 1990, ocasión en que estuvo presente el autor de este artículo. Esta reunión tuvo lugar —casi enteramente por casualidad— entre la primera y la segunda vuelta de las primeras elecciones parlamentarias libres realizadas después de 1947. El resultado de las elecciones no estaba claro aún, pero las principales opciones habían sido determinadas. Dado que dos agrupaciones políticas estuvieron en

[1] János Kornai, *The road to a free economy. Shifting from a socialist system: the example of Hungary* (Nueva York: W.W. Norton and Co. 1990).

la delantera durante la campaña parlamentaria, se visualizaban en ese momento dos políticas económicas alternativas.

Una de ellas, que correspondía al Foro Democrático Húngaro y sus socios de la pequeña coalición, a la postre el ganador, parecía ser la combinación de una filosofía política nacionalista restringida, fuertemente influida por la Democracia Cristiana de Europa occidental y un programa económico basado en la idea de la "economía social de mercado". La otra, sustentada por los partidos liberales, representaba una combinación de pensamiento político y económico de tipo anglosajón con algunos valores y objetivos de política económica de corte socialdemócrata. Los dos "paquetes" programáticos no eran completamente excluyentes entre sí, pero sus puntos de intersección eran mayoritariamente de carácter teórico. Ambos programas se centraban en la creación de una "economía libre", como la que describe Kornai en su libro, pero la del Foro Democrático Húngaro optaba por un proceso de transición más cauteloso. De más está decir que después de la inauguración del nuevo gobierno de transición, ocurrida a fines de mayo de 1990, sólo ésta se llevó a la práctica.

El enfoque de Kornai sobre la transición económica se centra en tres elementos esenciales del proceso:

1 La privatización, en que el nuevo sector privado recibe un trato especial de parte del gobierno.

2 La "cirugía para lograr la estabilización", a través de la cual una intervención y acción gubernamentales razonablemente rápidas contribuirían simultáneamente a detener la inflación, restaurar el equilibrio presupuestario y manejar con éxito la demanda agregada, como asimismo, a crear una estructura racional de precios y complementar gradualmente la convertibilidad de la moneda.

3 Un alto nivel de respaldo político al programa por parte de la población, conjuntamente con un gobierno fuerte, capaz de aplicar una "terapia de *shock"* en la economía, aun a un costo social relativamente alto, pero de corto plazo.

Ha sido extremadamente interesante comprobar cómo la mayor parte de los reformistas estuvieron, durante la reunión, de acuerdo con la posibilidad de adoptar el programa de Kornai, y cómo los problemas claves planteados en su libro han aparecido durante todo el año 1990. En ese corto período se produjo un desmantelamiento casi completo del comercio entre

los países del Consejo de Asistencia Económica Mutua (COMECON), una súbita crisis política en el Medio Oriente con trágicas consecuencias para prácticamente todos los que hasta entonces eran países socialistas de Europa central, una rápida desintegración de la sociedad y de la economía soviéticas y un desarrollo más que controvertido de la economía polaca tratada con terapia de *shock*. Los condicionantes de la recomendación de política económica para Hungría, sugeridos por Kornai, también han cambiado significativamente en este país.

El concepto de economía libre y el camino para alcanzarla es comprendido de manera más realista y compleja en la Hungría de fines de 1990 que en la de principios del mismo año. El desarrollo del marco legal y político de la economía, como asimismo su muy inestable comportamiento, le han añadido una connotación especial que no tenían anteriores señales de alerta. Estas señales han puesto de manifiesto los límites económicos y sistémicos que supone la rápida implementación de una economía de mercado asentada en una sociedad democrática. Resulta, pues, que ya en 1989, pero principalmente en 1990, sólo algunos sectores de la economía y de la sociedad húngaras fueron realmente receptivos a los valores y técnicas del nuevo sistema. La huelga y el bloqueo de los taxistas ocurridos en octubre de 1990 subrayaron el hecho de que el campo de acción que se abría a un gobierno con un nivel relativamente bajo de sensibilidad social y de política interna era relativamente limitado; la condición de un gobierno fuerte expuesta por Kornai no se ha cumplido aún.

Es interesante señalar que parece existir una "analogía inversa" entre dos acciones históricas de transportistas privados más o menos significativas, la de Chile en 1973 y la de Hungría en 1990. En el caso de la república latinoamericana esta acción política e industrial fue dirigida en contra de una actitud antiempresarial explícita del gobierno socialista. El conflicto industrial en Hungría se debió más bien a una política económica de un gobierno decididamente no socialista, orientado a la libre empresa, pero que no supo presentar a los grupos empresariales proyectos de ley destinados a superar la crisis económica, que son beneficiosas tanto para ellos como para la sociedad en su conjunto. Cuando se analiza el comportamiento de la economía húngara durante los dos primeros años del período de transición, es decir, 1989 y 1990, debe tenerse en cuenta que el funcionamiento del sistema económico húngaro está muy lejos de ser un juego de suma cero. Esto significa que el problema de la deuda externa (el total bruto casi alcanzó a 21.000 millones de dólares en diciembre de 1990) obliga al país a transferir aproximadamente entre 10 y 15 por ciento de su producto interno bruto anual a los acreedores extranjeros.

Esta significativa diferencia entre el producto interno bruto creado y utilizado en el país da lugar a una situación en la que nesariamente hay más perdedores que ganadores entre los actores económicos con derecho a ingresos de origen nacional. Este hecho constituye una seria limitación para los equilibrios macroeconómicos y para el crecimiento. Por lo tanto, sería muy difícil, si no imposible, utilizar un enfoque Pareto-óptimo para referirse al comportamiento de la macroeconomía húngara. El actual marco macroeconómico es de tal naturaleza que cualquiera mejora en un campo determinado de la economía suele ser más que compensado por desarrollos negativos en otros. *Los trade-offs* más frecuentes pueden observarse entre inflación, balanza de pagos, crecimiento del producto interno bruto, desempleo, déficit fiscal —y lo que es más sorprendente si se lo compara con la mayoría de las economías de mercado— el alcance y la velocidad de la privatización.

Activos y pasivos. El comportamiento macroeconómico húngaro en 1989 y en 1990

Una primera evaluación de los principales indicadores económicos de Hungría revela una recesión que se profundiza a fines del decenio de 1980. El año 1990 ha sido el tercer año de crecimiento negativo, pero la evidencia estadística requiere de una opinión más equilibrada. De hecho, sólo el retroceso del producto interno bruto en 1990 está claramente fuera de la zona del margen de error estadístico en torno a crecimiento cero. Casi lo mismo se cumple en el caso de la recesión registrada en la producción industrial. Aunque una parte creciente del volumen del producto industrial desapareció en los dos años posteriores a 1988, debe prestarse atención al rápidamente cambiante patrón estructural de producción industrial.

El número de firmas industriales aumentó de 2.933 a 4.090 entre el 31 de diciembre de 1988 y el 31 de diciembre de 1989,[2] en tanto que el número de las que tenían menos de 51 empleados aumentaron de 968 a 1.913, es decir, casi el doble. Las estadísticas de producción industrial, sin embargo, no abarcan este último grupo de empresas que, según se estima, poseen un alto nivel de dinamismo. Aún no existen datos sobre el número de estas pequeñas empresas a fines de 1990, pero, según algunas estimaciones sobre el total de empresas, éstas podrían ascender a casi 7.000 al 31 de diciembre de 1990.

[2] Oficina Central de Estadística (KSH), *Magyar Statisztikai Zsebkönyv. 1989* [Libro de estadísticas húngaras, 1989.] (Budapest: 1990), p. 109..

Estas cifras permiten estimar como promedio realista que unos 100.000 empleados trabajaban en pequeñas empresas industriales en 1990. De ser así, ello representa aproximadamente un 7 por ciento del empleo industrial, lo que significa que tan sólo una productividad media de pequeñas empresas 50 por ciento superior a la media industrial (lo que probablemente sea una estimación modesta, dado el altísimo sobreempleo existente en las grandes firmas de propiedad del Estado), haría que la producción de estas pequeñas empresas más que compensara el 10 por ciento de descenso de la producción industrial medida oficialmente en 1990.[3]

Las estadísticas oficiales tampoco proporcionan antecedentes precisos sobre el desempleo. En Hungría, la economía socialista había funcionado con un considerable nivel de desempleo encubierto. Las restricciones presupuestarias, cada vez más difíciles de cumplir para las empresas industriales, eliminaron parcialmente este fenómeno.

La razón de que el desempleo encubierto no se diluyera con la velocidad prevista se explica sólo en parte por el temor a las crecientes turbulencias sociales. Una razón, al menos igualmente poderosa, ha sido el temor a que muchos despidos se tradujeran en jubilaciones anticipadas. Más aún, muchas personas que perdían sus trabajos sentían miedo —especialmente los que tenían un bajo nivel de educación— de ser clasificados como desempleados, dado que habían sufrido sanciones por "eludir emplearse" durante el gobierno socialista, en el cual el desempleo estaba legalmente prohibido. Por estas razones, la cifra oficial dada en 1991, de casi 1,2 por ciento de desempleo, no puede ser evaluada. Los pronósticos sobre el nivel de desempleo para fines de 1991 que apuntan a entre un 3 y 5 por ciento pueden incluso aparecer demasiado pesimistas, teniendo en cuenta el ostensiblemente bajo nivel de precisión.

Las preocupaciones principales del gobierno se dan mucho menos en el campo de la dinámica económica que en la esfera monetaria. El último año en que la inflación estuvo controlada más o menos satisfactoriamente por el gobierno fue 1988, con un índice de precios al consumidor (IPC) de 115,5 (año anterior = 100).[4] La cifra oficial del IPC de 1989 fue de 117,0,

[3] La Oficina Central de Estadística (KSH) ha entregado recientemente una nueva cifra estimada, señalando que las empresas con menos de 51 empleados generaban el 9 por ciento del producto industrial nacional. Oficina Central de Estadística, *A kisszervezetek szerepe a gazdaságban I-III negyedév.* [El rol de las pequeñas empresas en la economía. 1989 y primer y tercer trimestre de 1990] (Budapest; 1990), p. 10.

[4] Oficina Central de Estadística (KSH), *Magyar Statistikai Zsebkönyv. 1989* [Libro de estadísticas húngaras 1989] (Budapest: 1990) p. 34.

aun cuando el nivel previsto había sido 115,0, pero según estimaciones no oficiales (o "paraoficiales" preparadas por los sindicatos), éste llegó a 120,0. Respecto del IPC de 1990, algunas estimaciones preliminares del gobierno suministran cifras cercanas a 130,0 e incluso el pronóstico gubernamental para 1991 lo sitúa entre 134 y 136.

La inflación está cada vez más fuera de control en una situación en que la oferta monetaria es manejada en forma muy estricta por un Banco Central cada vez más independiente del gobierno. Las cifras obtenidas del Banco Nacional de Hungría revelan que en tanto el crecimiento del producto interno bruto nominal entre 1985 y 1990 alcanzó a 103,0 por ciento y entre 1988 y 1990 a 48,8 por ciento, M2 aumentó sólo 64,0 por ciento y 32,3 por ciento, respectivamente. La velocidad de circulación del dinero sobre la base de M2 aumentó de 2,0 a 2,6 en el período 1985-1990. Este ha sido un factor importante en la creciente presión inflacionaria.

El estricto manejo de la oferta monetaria ha sido en parte una de las razones de una inflación desbocada. La clave de esta situación aparentemente contradictoria es el así denominado problema de las "colas" *("queuing problem").* Su origen se remonta a comienzos de 1988, cuando el gobierno creó artificialmente una amplia reducción crediticia *(credit crunch),* al ordenar a los bancos comerciales transferir una parte significativa de la liquidez de las empresas a la esfera bancaria. Las líneas de crédito de refinanciamiento preexistentes fueron simplemente abolidas y una parte del *stock* crediticio fue retenido.[5] Esto hizo que las empresas se vieran en situación de no poder pagar por sus compras a vendedores locales, y éstos debieron (y muchos aún deben) hacer cola por su dinero. Se estima que el nivel de este *stock* crediticio involuntario entre las empresas alcanzó a no menos de HUF 200.000 millones a fines de 1990 (esto es, aproximadamente, 16 por ciento del producto interno bruto anual).

El problema de las colas no puede resolverse simplemente obligando a los "hoyos negros" a declararse en bancarrota. (Los "hoyos negros" son las grandes empresas estatales en las que se concentra la deuda como consecuencia del racionamiento a nivel de las empresas, muchas de las cuales, por otra parte, se encuentran al comienzo de estas cadenas de racionamiento.) Por un lado, ello daría lugar a una reducción insostenible del empleo y de las exportaciones, desde un punto de vista macroeconómico

[5] K. Mizsei y A. Török, "Modified Planned Economies at the Crossroads: the case of Hungary", UNU-WIDER, Documento de Trabajo 83 (Helsinski, UNU-WIDER: marzo 1990), pp. 46-48.

y político. Por otro lado, muchas empresas húngaras que venden productos a sus socios nacionales que tienen problemas de liquidez temen perder sus mercados tradicionales. Por lo tanto, prefieren concederles crédito involuntario, aumentando sus activos (en términos de cantidad más que de calidad). Estos créditos pueden entonces ser refinanciados por bancos comerciales más o menos emprendedores o arriesgados. La acumulación de activos provenientes de cuentas impagas se ha transformado en una actitud típica de las empresas húngaras que tienen problemas de competitividad, incluso —al menos en algunos casos— en un salvavidas provisional. Si se terminara súbitamente la modalidad de las colas, bien puede ocurrir que muchos de estos acreedores "involuntarios" no van a encontrar ningún comprador serio para su producción, especialmente si para entonces se hubieran liberalizado completamente las importaciones. Así, muchos de ellos serían elegidos por los compradores sólo porque no amenazan con exigir, de ser necesario, los pagos.

Aun cuando el "racionamiento" tiene algunos efectos positivos secundarios de carácter microeconómico, resulta engorroso en el plano macroeconómico. Una porción significativa de las empresas enfrenta la bancarrota porque no pueden encontrar financiamiento para sus activos congelados. Las condiciones monopólicas ganan más terreno en la economía porque las empresas más pequeñas, ya sea porque no pueden pagar o exigir pago, se tornan más dependientes de uno o más clientes monopólicos. Las relaciones comerciales se hacen muy inestables y se deteriora el clima de los negocios.

El problema de las colas también tiene serias consecuencias presupuestarias. Una porción importante de las cuentas impagas son aquellas de la seguridad social y de las empresas de infraestructura (todas estatales), como las centrales eléctricas o los ferrocarriles.

Las perturbaciones monetarias en el ámbito empresarial también se ven reflejadas en los altos niveles de las tasas de interés real. En el caso de los créditos bancarios de corto plazo, éstas han llegado a 6 ó 7 por ciento anual. Un buen indicador de este nivel es que en los siete primeros meses de 1990, los precios a los productores en la industria aumentaron sólo 18,4 por ciento, en tanto que el crecimiento comparable de los precios al consumidor alcanzó a 26 por ciento.[6]

[6]Kopint [Instituto de Investigaciones Coyunturales y de Mercado], *Konjunkturajelentés* 3 (1990) [Informe económico 3 (1990)] (Budapest: Kopint-Datorg, octubre 1990), pp. 67-74.

La sombría situación en el ámbito económico, sumada a la merma de la demanda interna y al colapso del sistema comercial dentro del COMECON, obligó a la mayoría de las empresas industriales a volcarse a los mercados occidentales en los que se puede ganar moneda convertible. Este proceso de reorientación tuvo mucho éxito en 1990. Se estima que el superávit comercial en moneda convertible (equivalente a 554 millones de dólares en 1989) llegó a 1.000 millones de dólares en 1990.

Esta mejora espectacular se debió en gran medida al impulso dado a las exportaciones, que fue posible sin un esfuerzo adicional del gobierno para estimularlas.

La disminución o desaparición de otras alternativas simplemente hizo que el aumento de las exportaciones occidentales llegara a ser la única "puerta de emergencia" para las empresas industriales húngaras que luchaban por sobrevivir. Este proceso de reorientación, iniciado mayoritariamente en el nivel micro, también provee una explicación parcial, pero convincente, de la evolución aparentemente contradictoria de los tipos de cambio. El HUF se apreció 20 por ciento en términos reales, asemejándose al promedio ponderado de las principales monedas occidentales en 1990, pese a lo cual el intercambio comercial mostró un creciente superávit. La razón es que los exportadores que se volcaron a los mercados occidentales actuaron menos inspirados en el deseo de obtener ganancias que en la necesidad de mantener la utilización de la capacidad productiva, aun a un precio relativamente alto. Es más, muchas de esas empresas (por ejemplo, en la industria manufacturera, en la industria liviana, etcétera), dependen fuertemente del uso de insumos importados. Por lo tanto, no sólo no estaban en buena posición para presionar por una devaluación, sino que a muchos de ellos ni siquiera les interesaba demasiado. La falta de una depreciación real de la moneda húngara fue uno de los pocos factores que en 1990 lograron ayudar al gobierno a contener la inflación, aunque sólo en una pequeña medida.

Otros indicadores de las cuentas extemas de Hungría muestran también una situación satisfactoria, con una notoria mejoría de las ya impresionantes tendencias anotadas en 1989. En lo que se refiere al comportamiento macroeconómico, puede afirmarse, sin lugar a error, que el aspecto externo de la economía húngara mostraba un país situado más o menos firmemente en la senda hacia la meta (es decir, hacia la creación de una economía de mercado), en tanto que su evolución interna era más bien la de una economía que tambaleaba al avanzar, saliéndose ocasionalmente del camino. A continuación analizaré las opciones de mayores progresos a lo largo del camino, teniendo en cuenta las alternativas de política económica. La principal interrogante que se plantea en la sección que sigue gira en

torno a la posibilidad de aplicar en Hungría la terapia de *shock* ideada por Sachs-Balcerowitcz.

Opciones de política económica ¿Economía del tipo "supply - side" *versus* administración restrictiva de la demanda, o una tercera vía?

La administración restrictiva de la demanda ha sido uno de los rasgos predominantes de la política económica en Hungría desde fines de 1978, con tan sólo una interrupción significativa. La restricción comenzó con una decisión política adoptada en diciembre de 1978, que le asignaba como primera prioridad a la política económica detener el aumento de la deuda externa. Esta restricción fue determinante en el hecho de que la deuda externa bruta se mantuviera en el rango de los 8.000 a 9.000 millones de dólares durante el período 1979-1985. La política de aceleración del crecimiento económico, proclamada en el Congreso del Partido Comunista de 1985, se tradujo en un aumento explosivo de las importaciones, incrementándose fuertemente la deuda externa. Esta casi se duplicó en 1986 y 1987. La restricción volvió a comienzos de 1987 y se ha mantenido vigente desde entonces. Sin duda, ello contribuyó al espectacular comportamiento de las exportaciones en 1989, y especialmente en 1990, al dejar abierto a las empresas sólo un camino de crecimiento, el de las exportaciones.

La administración cautelosa de la demanda ha colaborado con mayor o menor éxito a impedir el posterior desmoronamiento de la economía, al menos en lo relativo a los proyectos megalómanos de inversión y a los tradicionalmente débiles lazos entre el crecimiento de la productividad y de los salarios. También ayudó a promover el cambio estructural en su aspecto "negativo", es decir, eliminando compañías o capacidades con problemas crónicos de competitividad. La restricción no ha logrado, sin embargo, fomentar el cambio estructural en un sentido "positivo": creación de empresas y capacidades competitivas nuevas.

Como primer elemento de un sistema restrictivo, la estructura impositiva claramente no favorece las inversiones. Los ingresos personales están afectos a impuestos progresivos, de forma tal que las tasas marginales superiores alcanzan un 50 por ciento. Este sistema es mucho más selectivo que el de los impuestos sobre las utilidades, en el sentido que tiene una variedad de exenciones o deducciones tributarias, tasas impositivas preferenciales, etcétera. Los impuestos sobre las utilidades, sin embargo, se pagan en forma lineal y en su mayoría están en el rango del 40 por ciento.

Los costos de contratación son desproporcionadamente altos para las empresas, si bien los salarios son relativamente bajos. Ello se debe a que la seguridad social, financiada por los empleadores, alcanza a un 43 por ciento del salario bruto y gratificaciones. Además, a los empleados se les exige aportar 10 por ciento de sus ingresos al Fondo de Pensiones una vez deducidos los impuestos.

El sistema de impuestos sobre las transacciones es un impuesto al valor agregado con tres tasas (25, 15 y O por ciento), pero también con muchas exenciones y algunas inconsistencias. Es muy eficiente en cuanto permite mantener bajos los niveles de consumo comente, pero no persuade a las personas de invertir. El sesgo antiinversionista se explica, parcialmente, por el entorno económico fuertemente restrictivo, pero también se debe al grado de vaguedad conceptual respecto de los tipos de inversión preferidos por un sistema impositivo que debería promover el cambio estructural en la economía. Los ingresos provenientes de los intereses o de las ventas de valores están sujetos a pago de impuesto a la renta, pero los "activos congelados" de las familias, como los bienes raíces, prácticamente no han sido gravados. El impuesto a los bienes raíces se introdujo en 1991 y quedó en manos de los gobiernos locales, pero sus tasas son más bien bajas y no expresan las diferencias de los valores de los bienes raíces dentro de la comunidad.

El modesto nivel de los impuestos a los bienes raíces no contribuirá a intensificar la movilidad de dichos bienes, la que sería muy bienvenida en un país en el que los precios de los bienes raíces han alcanzado los niveles de Nueva York y Londres. Muchas personas todavía piensan que las inversiones más seguras son las que se hacen en bienes raíces. Es más, los mercados institucionales de capital aún son muy débiles. Por ello, es muy difícil invertir dinero liberado de los bienes raíces dentro de un lapso razonablemente corto, lo que constituye un problema en un ambiente inflacionario. De todos modos, el sistema impositivo podría y debería ser modificado mediante la introducción de un impuesto a los activos o a los bienes raíces, acompañado de una reducción de las tasas de impuesto a la renta y a las utilidades.

La restricción monetaria no puede ser abordada sin combatir exitosamente la inflación, y sin eliminar el problema de las colas. Una solución para este último problema fue sugerida por el gobierno. Este propuso la creación de "circuitos de blanqueo" de empresas pertenecientes a un grupo integrado por muchos socios comerciales a los que se deben o de los que se poseen cuentas impagas vigentes. Con este mecanismo se inyectaría al sistema una cantidad imaginaria de HUF X millones en la empresa A (un

importante deudor en la cola). Este dinero fluiría a través del sistema y parte de él, finalmente, volvería a A. Como resultado de este proceso, la cantidad de deudores o acreedores en cola se vería reducida dentro del grupo, sin intervención monetaria real ninguna.

Este concepto no se materializó en forma extensa por dos razones. Primero, ocurrió que sólo pudieron organizarse muy pocos de esos circuitos, porque la mayor parte de las empresas era acreedora en unas y deudora en otras empresas. Es más, si había "hoyos negros" involucrados en ellas —y éstos representan el fondo del problema de las colas— el dinero que les llegara simplemente desaparecería y la parte siguiente del circuito no sería abarcada de ninguna manera. Segundo, la mayoría de esos circuitos estarían integrados por clientes de varios bancos comerciales y el blanqueo entre ellos inmediatamente daría lugar a un problema bancario. La mayoría de los bancos, sin embargo, teme perder a sus clientes importantes, aunque éstos tienen gran responsabilidad en el fenómeno de las colas. Las disposiciones bancarias y contables en Hungría son aún de tal naturaleza que a los bancos se los convence de que no provisionen las cuentas no recuperables. Asimismo, las ganancias de los bancos también dependen del volumen de sus activos, sin que para ello cuente la calidad de éstos.

Otra posible solución para al menos una parte del problema puede consistir en cumplir acuerdos de cambio para distribuir los activos de los "hoyos negros" entre los deudores involuntarios. También se debe tener en cuenta que una inflación no galopante, pero ostensiblemente progresiva, está erosionando una parte significativa del *stock* de la deuda en la cola.

La existencia de "colas" está impidiendo que el Banco Central aumente la oferta monetaria a un ritmo más alto que el mínimo absolutamente necesario. La razón es que el dinero nuevo fluiría en forma descontrolada a través del sistema, creando una demanda adicional por bienes y servicios, incluso en puntos en los que un alto nivel de demanda insolvente ha sido cubierta por créditos involuntarios.

La restricción monetaria y fiscal no sólo procura contener la inflación y efectuar una selección más o menos eficiente de los agentes económicos. En 1990, Hungría tuvo un producto interno bruto anual de aproximadamente 28.000 millones de dólares, y en 1991 tendrá que pagar por concepto de servicio de la deuda 3.500 millones. De esta manera, la restricción también tiene una función centralizadora y redistributiva del ingreso. Por lo tanto, cualquier intento por crear un marco de política económica a lo *supply-side* debería poder garantizar que una porción necesaria del producto interno bruto se reservará cada año para el servicio de

la deuda externa. Si ello no se realiza restringiendo, la única vía factible es una rápida aceleración del crecimiento económico.

En tanto que la restricción ha contado con un conjunto de instrumentos muy complejos e incluso algo versátiles, la economía a lo *supply-side* de estilo húngaro no es mucho más que un concepto. El paquete más difundido proponiendo una economía del tipo *supply-side* fue presentado por un asesor económico del Primer Ministro en octubre de 1990, y se sustenta básicamente en una hipótesis del tipo curva de Laffer. Por lo tanto, se centra en medidas fiscales con el propósito principal de alentar las inversiones productivas y la capacidad o espíritu empresarial. Es así como los impuestos sobre la renta y las utilidades serían rebajados, introduciéndose algún tipo de impuesto a los bienes raíces y un aumento en las tasas de impuesto al valor agregado. El aspecto monetario del concepto es mucho menos evidente y no es demasiado preciso en soluciones al problema de las colas. Además de lo anterior, otro punto vago del concepto es determinar cómo deberían generarse los ingresos adicionales necesarios para llevar a cabo las nuevas inversiones y la privatización.

Un elemento interesante, que es común a varias proposiciones del tipo *supply-side,* es el planteamiento de que el punto focal de la tributación debería desplazarse desde la creación de ingreso (es decir, los ingresos personales y/o las utilidades) hacia donde éstos son gastados. Tasas más bajas de impuesto a la renta y a las utilidades y tasas más altas de impuesto al valor agregado tendrían, entonces, básicamente, el mismo efecto que las exenciones impositivas a los ingresos y utilidades destinados a la inversión. Esta idea también está incorporada a una combinación original y práctica de economía tipo *supply-side* y restricción. Dicho concepto es respaldado por el Ministro de Cooperación Económica Internacional.

Este "paquete" otorgaría fuertes incentivos a los empresarios en dos niveles distintos. El primero sería la inversión básica al servicio de la infraestructura y la producción. Las medidas fiscales o —si fuese necesario— una reforma tributaria global contribuiría a canalizar los recursos hacia la inversión. El nuevo sistema impositivo, sumado a una política monetaria más o menos restrictiva, podría contener el consumo interno. El segundo aspecto del sistema estaría compuesto por un conjunto de incentivos a la exportación y a la inversión extranjera directa con cargo al presupuesto de la nación. De esa manera, los ingresos invertidos en industrias orientadas a la exportación gozarían de exenciones tributarias dobles en tanto que el consumo doméstico sería tributariamente el más afectado.

Este camino probablemente tendría efectos macroeconómicos positivos y talvez sería capaz de colocar a la economía en la senda de un crecimiento liderado por las exportaciones. Los problemas que surgirían, de llevarse a cabo, serían dobles. Primero, no queda suficientemente claro lo relativo a los recursos para la etapa de despegue, porque se necesitaría financiamiento externo adicional, muy difícil de obtener. Un buen recurso adicional sería la privatización, pero allí surge un problema estructural, cual es que muchos de los grandes exportadores en la industria húngara (compañías petroquímicas, de fertilizantes de alimentos, de industria liviana, de hierro y de acero, etcétera) son estatales y están casi en bancarrota. Su privatización no sólo sería tremendamente costosa para el Estado, dado que tendría que venderlas a bajísimo precio, sino también para cualquier inversionista extranjero potencial, quien tendría que adquirir una cantidad significativa de capacidad inútil junto a aquella que le permite exportar.

Puede apreciarse que la velocidad y el alcance de la privatización son variables claves en la factibilidad de cualquier "paquete" de estabilización o de ajuste. Es altamente probable que ninguno de los dos escenarios básicos (restricción monetaria y economía del tipo *supply-side* "a la húngara") puedan ser totalmente excluidos. Una combinación de ambos es deseable por varias razones. Una es que las tensiones sociales deben ser reducidas al mínimo. Otra es que la restricción monetaria en gran escala es contraproducente respecto de la disponibilidad de capital doméstico necesario para la privatización, en tanto que un enfoque basado ciento por ciento en un enfoque *supply-side* supone una privatización muy ambiciosa de grandes empresas exportadoras industriales ineficientes. Finalmente, una consideración muy importante surge del nivel de integración relativamente bajo de los mercados húngaros de bienes, servicios y factores de producción. Por ejemplo, la restricción podría disuadir de invertir a las compañías que tienen exceso de liquidez pero que carecen de una buena combinación de productos proveniente de inversión. Sin embargo, podría ser incluso más exitosa impidiendo inversiones realizadas por compañías con buenas perspectivas comerciales, pero financieramente débiles. Un ejemplo más exacto es el mercado habitacional, en el que se requiere liquidez adicional para saldar las deudas privadas al Estado. En este caso, el capital adicional para acelerar la construcción privada constituiría capital desplazado de otras inversiones productivas privadas, y, por tanto, no podría ser menos bienvenido.

Aun cuando hubiese acuerdo sobre la combinación necesaria de las dos opciones de política macro, el tiempo y forma de implementación siguen siendo un problema clave que debe abordarse. La terapia de *shock* en Polonia demostró ser relativamente exitosa desde el punto de vista

económico, pero casi indefendible social y políticamente. El caso húngaro contiene algunas especificidades que lo hacen diferente del polaco.

El debate parlamentario en torno al presupuesto de 1991, que tuvo lugar en diciembre de 1990, estimó en forma muy razonable que la economía húngara tocará fondo en 1991. Una parte significativa de la economía ya está funcionando con un cierto grado de adecuación a las reglas del mercado; de hecho, se ha logrado la convertibilidad en el ámbito empresarial mediante la liberalización de las importaciones de más del 90 por ciento de los artículos y de más del 75 por ciento de las transacciones al primero de enero de 1991. La mayoría de los precios al consumidor no incluyen ningún tipo de subsidio. La escasez de bienes y servicios pudo ser evitada ampliamente durante los últimos 15 ó 20 años. La solidez de la moneda nacional o el carácter realista de las políticas cambiarias pasadas y presentes, se aprecian en el hecho de que los precios en el mercado negro de las monedas convertibles se han mantenido sólo 15 a 25 por ciento por encima de los oficiales durante el último año.

Estas son algunas de las razones por las cuales la terapia de *shock* aumentaría las tensiones políticas y sociales en Hungría sin un monto comparable de beneficio económico. Incluso sería económicamente un error monetario tratar de curar la hiperinflación y absorber la sobreoferta, de existir aún un alto nivel de confianza en la moneda nacional con tasas relativamente bajas de inflación. Además, el exceso de liquidez en manos de la población ha sido ampliamente absorbido por la significativa alza del costo de la vida, por un sistema tributario riguroso, por la existencia de oportunidades de inversión relativamente buenas y un mercado de bienes de consumo no excesivamente caro y bien provisto.

La terapia de *shock* en Polonia hizo que la supervivencia física para el promedio de los hogares fuera una seria preocupación de todos los días.[7] Ello dio lugar a una situación en la que aun el empleo mal remunerado tenía un valor relativamente alto para los hogares. La seguridad en el empleo es todavía un factor poco importante para los empleados húngaros, razón por la cual la estabilidad política y económica se ve relativamente más afectada por las huelgas y otros tipos de actividades en la industria. Todo esto

[7] A. Köves y P. Marer señalan que la inflación, según el índice del costo de la vida, fue más alta en Polonia, incluso una vez iniciada la aplicación de la terapia de *shock*, que la registrada en Hungría cuando alcanzó sus mayores niveles en 1990. A. Köves y P. Marer, "A gazdaság liberalizálása Kelet-Európában és a piacgazdaságokban" ["La liberalización de la economía en Europa del Este y en las economías de mercado"], *Külgazdaság* 12 (1990), p. 9.

significa que, en comparación con Polonia, Hungría puede esperar mucho menos de una transición económica llevada a cabo de la noche a la mañana, pero sufrir mucho más a causa de sus repercusiones políticas y sociales. Un factor político adicional muy importante es que Hungría no tiene otra salida para la tensión política acumulada como sí la tenía Polonia antes de las nuevas elecciones presidenciales. En otras palabras, la mayoría dominante polaca todavía tenía una carta importante, que fue jugada cuando Lech Walesa fue elegido Presidente. Sólo el nuevo gobierno bajo su autoridad puede ser culpado del deterioro económico acaecido después de haber asumido. Por el contrario, en Hungría tanto el Presidente como el gobierno han sido recientemente electos, por lo que sólo nuevas elecciones generales podrían contribuir a un giro en ciento ochenta grados de la política económica aceptada por la mayoría.

Si se excluye la terapia de *shock*, el problema de la oportunidad *(timing)* sigue sin respuesta. Así como la privatización es un factor clave en prácticamente cualquier combinación de políticas económicas de tipo restrictivo o *supply-side*, el factor tiempo es también muy importante. Una evaluación del curso futuro de la privatización permitirá comprender el campo de acción de un gobierno capacitado y presto a llevar a cabo una nueva política económica orientada hacia un ajuste.

¿Es la privatización un verdadero remedio o es tan sólo un analgésico?

Una de las señales importantes de la voluntad del último gobierno comunista de permitir una profunda transición económica fue el amplio proceso de privatización que logró iniciarse ya en 1988, cuando su nuevo marco legal estaba aún inconcluso. El *status* legal de las empresas se fundamentaba en dos leyes. Una de ellas, que data de 1875, determinaba la condición legal de las empresas y corporaciones establecidas sobre la base de capital privado. Esta ley, basada en el antiguo sistema legal austríaco, estaba claramente obsoleta 113 años más tarde. La otra, en que se precisaba la condición legal de las empresas del Estado de Hungría, fue promulgada en 1977. Ante todo, la tarea legal y legislativa era la de crear un paquete de leyes que establecieran las disposiciones que regirían la nueva empresa privada de propiedad nacional o al menos parcialmente extranjera, como asimismo la transición de las empresas estatales a empresas privadas.

La primera fase de la privatización, llamada "privatización espontánea", comenzó en 1988, aunque el nuevo paquete triple de leyes sobre

asociaciones económicas, transición de las empresas e inversión extranjera directa fue adoptado sólo en 1989. La privatización espontánea es iniciada por los administradores de las empresas que deben privatizarse (por lo tanto, también se denomina autoprivatización). Estrictamente hablando, la privatización espontánea no ha sido simplemente la primera fase del proceso de privatización ya que también es parte de las fases subsiguientes, pero ha tenido un rol muy importante en cuanto a mostrar por qué es necesario contar con una reglamentación legal precisa del proceso y por qué el proceso de privatización no puede ser completamente "privatizado", es decir, el Estado tiene que jugar un rol en la determinación de las condiciones en que son liquidados sus activos.

El primer período de privatización espontánea estuvo marcado por un altísimo grado de libertad de los administradores para determinar las condiciones de: i) transformación de la empresa estatal bajo su mandato en empresa privada; ii) evaluación de los activos de la empresa estatal en cuestión, y iii) establecimiento de la nueva empresa. La falta de un marco legal para la privatización hizo necesario que toda empresa que debía transformarse tuviera un sucesor legal, como una empresa ciento por ciento estatal. Todas las otras podían ser parcial o totalmente privadas, pero el sucesor legal directo tenía que asumir la responsabilidad de las obligaciones legales y financieras de la empresa estatal transformada. La solución para este problema fue la creación de grupos de empresas encabezadas por *holdings* completamente estatales. El capital de las empresas filiales que integraban estos *holdings* se definía en el grupo sobre la base de un arriendo o como participación en el capital accionario de trabajo.

Este modelo permitió que los administradores socialistas, previamente nombrados por el gobierno, preservaran su poder, incluso en una nueva forma legal. En algunos casos fue más que un simple problema político o ético, ya que ofrecieron activos estatales manejados por ellos a los inversionistas (en su mayoría extranjeros) interesados en empresas conjuntas a precios deliberadamente muy bajos a fin de asegurar su futuro en la nueva compañía. También ocurrió que éstos, como empresarios, prácticamente compraron ellos mismos, en su calidad de directores generales de las empresas, acciones de propiedad estatal.

Una gran mayoría de esas transacciones fue legal. Por consiguiente, el gobierno tuvo una sola opción. A comienzos de 1990 se promulgó una ley de protección de los activos estatales y se formó la Agencia de Activos Estatales. Este organismo tiene veto sobre prácticamente cualquier tipo de iniciativa de privatización espontánea. El propósito de esta restricción legal

a la privatización es impedir la especulación con bienes raíces pertenecientes al Estado, al menos mientras se realiza la privatización misma.

La segunda fase de la privatización comenzó al completarse su marco legal, es decir, a partir del 1 de marzo de 1990. Desde entonces ha funcionado la Agencia de Activos Estatales. El funcionamiento del organismo hizo más transparente la privatización, pero el proceso también se hizo más lento y menos fluido que antes. Este hecho es positivo en cuanto se evita el desperdicio de los activos del Estado, pero también es contraproducente porque muchos inversionistas extranjeros se ven desalentados por la intervención de dicha Agencia y por las eventuales complicaciones legales que ello podría acarrear. Puede conjeturarse, sin embargo, que algunos inversionistas aficionados a la especulación sólo hayan estado interesados en adquirir activos estatales a precios bajos, teniendo en vista su posterior reventa.

El alcance del proceso de privatización puede apreciarse en el hecho de que en 1988 había 10.811 empresas, 15.169 en 1989 y 23.257 a fines de la primera mitad de 1990, en tanto que el número de empresas estatales no ha sido superior a 2.200. El total de activos de estas últimas alcanza a aproximadamente 34.000 millones de dólares en valor libro, pero su valor de mercado es probablemente muchísimo mayor. La transformación de empresas estatales en compañías privadas abarcó, al menos formalmente, a 100 empresas en 1988 y 1989. El valor libro total de estos activos es un 5 por ciento de los activos totales de las empresas estatales. Otro 7 a 8 por ciento ha sido manejado por la Agencia de Activos Estatales desde su creación, esto es, entre el 1 de marzo y el 30 de noviembre de 1990.

La Agencia bloqueó seis iniciativas de privatización en el periodo antes indicado. La razón fue especulación o bien —una cuestión definida en forma precisa— el peligro de que surgieran empresas extranjeras de carácter monopólico en Hungría. La privatización fue aprobada en 14 casos. El valor libro de los activos en estos casos alcanzaron a HUF 15.000 millones, pero el resultado de la evaluación privada es de HUF 23.000 millones. Si se toman los activos de las 42 empresas manejadas por la Agencia se establece que la relación de los activos evaluados privadamente respecto de su valor libro, también es de 1,5:1. En consecuencia, se puede estimar que la capacidad de privatización de todo el sector estatal de la economía de Hungría es cercana a los 45.000 a 50.000 millones de dólares. Ello representa más del doble de la deuda externa bruta de Hungría.

Las empresas estatales espontáneamente privatizadas en 1990 fueron doscientas y el número será aproximadamente el mismo en 1991. Se privatizarán 100 firmas gracias a programas de privatización impulsados por

la Agencia de Activos Estatales y la privatización de otras 100 será iniciada por los inversionistas. La aparición de los programas marca el inicio de la segunda parte del proceso, en el que la llamada "privatización activa" está ganando terreno. Esto significa que el gobierno trata de privatizar conjuntos de empresas con parámetros más o menos comparables. El primer programa de privatización "organizada" se anunció en septiembre de 1990, al ofrecerse veinte empresas con un valor libro total de activos de 950-1.000 millones de dólares. Este programa incluye propuestas de compañías de auditoría para determinar el valor contable y de mercado de estas firmas, de manera que las ventas propiamente tales puedan comenzar sólo en 1991. El segundo programa comprende otras veinte empresas, en su mayoría *Holdings*. Los programas tercero y cuarto serán anunciados antes del mes de abril de 1991. Estos y los subsiguientes también incluirán paquetes especiales como los de la industria de la construcción, departamentos y edificios de departamentos de propiedad estatal, así como también las llamadas regiones y complejos vitivinícolas históricos.

Un aspecto especial del proceso de privatización fomentado por el gobierno es el llamado programa de "preprivatización", que fue instaurado por medio de una ley autónoma en la primavera de 1990. Este programa tiene otro objetivo, cual es la creación de un pequeño empresariado nacional arraigado especialmente en el sector terciario. Pequeñas tiendas o almacenes de propiedad del Estado, restaurantes, etcétera, se ponen a la venta o se dan en arriendo a largo plazo, lo que se facilita mediante líneas de créditos especiales. Se da prioridad a tenderos o administradores de restaurantes "titulares", a fin de asegurar la continuidad de la administración y el funcionamiento de este sector. La Dirección de Preprivatización, dependiente de la Agencia de Activos Estatales, es una entidad autónoma con un alto grado de independencia financiera. Ello se hace necesario por el hecho de que la Agencia como tal es el único encargado de los activos estatales en compañías que aparentemente excluyen diversas formas de empresas comerciales pequeñas o familiares.

La privatización ha hecho progresos notables en Hungría y, hasta ahora, ha generado aproximadamente 1.000 millones de dólares de ingreso neto al Estado en tres años (para 1991 se espera aproximadamente el mismo monto). Pese a lo anterior, el mayor problema que presenta la privatización es su carácter relativamente indefinido en lo que concierne a su papel en la estrategia económica del gobierno. La realización de este proceso debe cumplir dos conjuntos de objetivos fundamentales, pero muy diferentes. Uno de ellos se basa en el aspecto presupuestario, es decir, debe contribuir a que el Estado aumente al máximo el ingreso proveniente de la privatización

para saldar la deuda estatal. El otro se basa en el aspecto de la propiedad, es decir, la optimización de largo plazo de los beneficios netos acumulados sumados a las ganancias derivadas de la venta de activos. *Lo* anterior significa que los activos no serán vendidos a precios bajos, pues antes se mejoraría su capacidad de generar ganancias (es decir, su calidad), pero ello implica mayores inversiones por parte del Estado en tanto que se posterga la amortización acelerada de la deuda estatal.

Evidentemente las dos estrategias son contradictorias y hasta ahora no se ha elegido claramente una de ellas. Actualmente se aplica un enfoque práctico según el cual las empresas que están a la venta se incluyen en programas de privatización consecutivos con un requisito de precio de venta mínimo. El mismo principio se sigue respecto de la privatización espontánea, pero no se sabe si hay empresas que al Estado le interesaría conservar sólo por su prevista capacidad de altamente rentables. Esto significa que el gobierno insiste, al parecer, en conservar sólo unas pocas empresas "estratégicas", como ferrocarriles, centrales eléctricas, etcétera. Ello deja planteada la cuestión de si acaso el gobierno no está aplicando una estrategia "de limpieza" centrada en la venta acelerada de la mayoría de las empresas deficitarias, sin siquiera evaluar seriamente los costos y beneficios que supondría revitalizarlas financieramente primero.

Esta aparente elección parece indicar que las consideraciones presupuestarias predominan en la estrategia actual de privatización. En tanto que una disminución muy lenta de los activos estatales sea quizás su aspecto negativo más evidente. La experiencia de Hungría en materia de iniciativas dirigidas por el Estado para revitalizar las empresas estatales débiles tampoco es prometedora. La privatización acelerada también ayudaría a traer más inversión extranjera directa al país. Ello aliviaría la constante presión en la balanza de pagos. Se estima que la inversión extranjera directa alcanzó a 500 millones de dólares a comienzos de 1990,[8] de modo que su monto, al cabo de un año, probablemente sea sólo algo inferior a los 1.000 millones de dólares. El capital extranjero que participó en la privatización de cinco empresas industriales en que se requería la aprobación de la Agencia de Activos Estatales sumó 170 millones de dólares. Si el pronóstico de la Agencia para 1991 es correcto, sólo las empresas privatizadas bajo sus auspicios podrán atraer, al menos, un valor de 500 millones de dólares en inversión extranjera directa a Hungría.

[8] Kopint, *Konjunkturajelentés* 3 (1990) [Informe Económico 3 (1990)] (Budapest: Kopint-Datorg, octubre 1990), p. 98.

Conclusiones

Si ha de contestarse la pregunta inicial, en 1991 Hungría probablemente se encauzará algo más en la senda de la economía de mercado que el año anterior. En parte, ello se deberá a la privatización acelerada, al hecho de que se volcará hacia la completa convertibilidad monetaria, como también a la aplicación de una estricta disciplina presupuestaria. Sin duda, la veloz inflación y la continuación de las "colas" en la esfera empresarial serán serios obstáculos en el camino, pero también contribuirán a "hacer desaparecer" empresas que no son competitivas. Es más, la inflación también podría ayudar a resolver temporalmente el problema de las colas, ya que tales deudas no pueden revaluarse oficialmente. La inflación, por supuesto, es un elemento fundamental de la inestabilidad económica de Hungría y quizás sea la razón principal de que el déficit presupuestario pueda financiarse prácticamente sólo mediante créditos extranjeros y no con ahorro interno. En consecuencia, la parte menos importante del problema no es la magnitud del déficit presupuestario mismo (se ha previsto que alcance a menos de 5 por ciento del producto interno bruto en 1991, al igual que en Alemania), sino su financiamiento. Las fuentes internas para financiar el déficit presupuestario, una nueva reducción de la demanda interna para reducir la inflación y un rápido aumento del ahorro interno para acelerar la privatización son factores todos que abogan por una combinación de políticas económicas con mayores restricciones, aun cuando consideraciones políticas y sociales también la hacen una alternativa de riesgo.

MESA REDONDA

Transición hacia economías de mercado
El caso de Hungría*

David Gallagher**

Me pareció muy interesante la exposición de la actualidad húngara, y es alentador saber que Hungría ha escogido entre dos tipos de liberales. Quisiera hacer una pregunta general puntualizando algunos de los aspectos tocados en la conferencia. Me pregunto si en Hungría no hay un exceso de prudencia —como se ha mencionado— y si se habrán empezado a abordar, realmente, los problemas de fondo. Porque en una economía de transición del socialismo al mercado, un desempleo de dos por ciento más un dos por ciento oculto, o sea, un cuatro por ciento, es un desempleo muy bajo. Me pregunto cuán vulnerables, además, son algunos de los elementos mencionados. Por ejemplo, al exportar el cincuenta por ciento de su producto, lo que indicaría que es una economía abierta, ¿qué porcentaje de esas exportaciones son a países pos socialistas o del ex bloque soviético, y cuán vulnerable son esas exportaciones? ¿Cuál es el tamaño estimado del exceso de fuerza laboral que hay en todos los "agujeros negros" o "pozos sin

*Versión editada de mesa redonda sobre el caso de Hungría, en Seminario "Transición hacia economías de mercado", que se llevó a efecto los días 16, 17 y 18 de enero de 1991 en el Centro de Estudios Públicos.

Esta contiene las preguntas y respuestas en torno a la reseña que hizo el profesor Török de su trabajo: "En la senda hacia una economía libre" (véase supra, pp. 99-119). Los comentarios y preguntas que aquí se reproducen estuvieron a cargo de los señores David Gallagher, Osear Godoy A., Rolf Lüders y Vitaly Naishul (según orden de las intervenciones). La sesión fue moderada por el señor Luis Hernán Paúl, profesor de la Pontificia Universidad Católica de Chile e Investigador del Centro de Estudios Públicos.

Este evento se llevó a efecto en el marco del programa de invitaciones a figuras destacadas de Europa Central y del Este que iniciara esta institución el año 1989, con el auspicio del National Endowment for Democracy (NED), con el objeto de analizar e intercambiar experiencias respecto de los procesos de transición a la democracia y a la economía de mercado.

**B.A y M.A., Universidad de Oxford. Presidente de la Cámara Chileno Británica de Comercio. Columnista del diario *El Mercurio,* colaborador del *Wall Street Journal y* de *T.L.S.* de Londres. Presidente de la Consultora Financiera Internacional Celta Ltda. Consejero del Centro de Estudios Públicos.

fondo", que son esas empresas que no tienen probablemente mucho futuro? ¿Hasta qué punto el gobierno ha preparado a la ciudadanía para los sacrificios que tendrían que venir, quizás mucho más profundos, si la economía fuese realmente privatizada y puesta en condiciones de competencia internacional?

Adám Török*:

Hay varios temas importantes que por razones de tiempo no pude tocar en la exposición, como el superávit de mano de obra y el exceso de prudencia. Parte de la oposición, es cierto, critica al gobierno por su exceso de prudencia, pero también está el problema, aludido en la pregunta, de cuán preparada está la población para encarar sacrificios adicionales. La población no parece estarlo completamente. Los siguientes hechos pueden ser ilustrativos en este respecto.

A fines de octubre pasado el país se paralizó totalmente como resultado de una huelga de taxistas y camioneros; en verdad, más que una huelga fue un bloqueo de todas las comunicaciones. (Un paralelo entre el paro de los camioneros en Chile hace dieciocho años y la reciente huelga en Hungría muestra grandes diferencias entre ambos sucesos. En Hungría hubo una huelga contra un gobierno que es pro empresarial, pero que no ha sabido presentar a la población sus proyectos orientados a superar la crisis económica. En Chile fue diferente, pues se trataba, según entiendo, de una acción contra un gobierno antiempresarial.) La razón inmediata de esta huelga fue un alza espectacular del precio de la bencina, cercana al ochenta por ciento. Finalmente, se llegó a un acuerdo entre el gobierno y los representantes de los huelguistas de aumentar el precio del combustible en sólo treinta por ciento, aproximadamente. Lo interesante, sin embargo, no es el acuerdo alcanzado, sino el hecho de que el gobierno, con posterioridad, volvió a aumentar el precio de la gasolina, pero esta vez la población aceptó el alza sin decir nada. Esto muestra que la sociedad se puede organizar una vez contra una acción gubernamental, pero sólo una vez. Por otra parte, la sociedad parece hoy mucho más apática que hace sólo tres meses, como si tuviese la impresión de que no hay otras alternativas para avanzar hacia adelante, como se dice en Hungría, huir hacia adelante. La población empieza a comprender que la deuda externa, la inflación, el déficit del

** Véase reseña biográfica en p. 99, supra.

presupuesto, son deudas de la economía nacional, es decir, contraídas por el país en su conjunto.

En cuanto al superávit de fuerza de trabajo, se estima que el desempleo escondido es del orden del veinte por ciento. En uno de los "agujeros negros" que conozco bien, la firma electrónica más grande del país, el superávit de mano de obra es del orden del cuarenta por ciento. Es una empresa concentrada muy fuertemente en el mercado soviético. Y aquí surge otra pregunta, ¿cómo orientar la estructura comercial de Hungría hacia Occidente?

Hace cinco años el cincuenta por ciento de las exportaciones húngaras se dirigían a la Unión Soviética y a otros países socialistas. En el último año esta proporción ha bajado a un dieciocho por ciento, y más del 30 por ciento de las exportaciones se han orientado hacia Europa Occidental.

Para concluir, debo indicar que para el gobierno no está claro cómo preparar a la población para sacrificios nuevos o adicionales. La semana recién pasada se eliminaron los subsidios a los bienes de consumo como la leche, pan, transporte público, energía y otros, todo lo cual exigirá nuevos sacrificios. Esto se va a traducir en un alza de precios de dieciocho por ciento anual, de una sola vez. Y la población todavía parece estar dispuesta a soportarlo, pero es un problema muy grave para el gobierno.

Oscar Godoy:*

Quisiera insistir en algo que me llamó la atención en la exposición y que ha sido aludido por David Gallagher. Y es que al hacer esta definición liberal de los distintos partidos de gobierno, al parecer, la coalición sería de un liberalismo moderado que tiene cautela frente a las privatizaciones. Por otro lado, según me he informado, el antiguo régimen, es decir, el Partido Comunista en su última fase, y en concreto el Ministro de Finanzas, por esos misterios de las transformaciones de los países socialistas de los últimos años, ahora es ejecutivo de un banco de un grupo financiero... Entonces, como usted muy bien lo señaló, de ser un tecnócrata del antiguo régimen pasó a ser empresario, cosa que a mí me parece muy saludable. Ahora, él ha hecho alusiones a que el nuevo régimen no privatiza del

* Doctor en Filosofía, Universidad Complutense de Madrid. Director del Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile. Miembro de Número de la Academia de Ciencias Sociales del Instituto de Chile. Consejero del Centro de Estudios Públicos.

mismo modo que lo hizo el antiguo régimen, cuando se privatizaron grandes empresas (por ejemplo, la General Electric adquirió en ese entonces una empresa importante en Hungría), y que el actual régimen, en cambio, por esta cautela frente a las privatizaciones, prefería el camino de privatizar por abajo. Esto lo he leído y lo he escuchado. Pero no entiendo del todo bien qué significa privatizar por abajo. Asimismo, me gustaría que usted nos explicara si las privatizaciones comtemplan una amplia apertura a los recursos financieros externos para que las transnacionales adquieran empresas húngaras o hay otra modalidad misteriosa, porque ustedes han sido maestros en inventar soluciones fabulosas como la economía socialista de mercado a la húngara de János Kádár, un engendro fabuloso, surrealista, que dio los resultados que conocemos.

Adám Török:

Es verdad que hay una cautela de parte de este gobierno frente a las privatizaciones, pero sólo respecto de las privatizaciones que puedan significarle pérdidas patrimoniales al Estado, esto es la privatización espontánea. También se ha dicho que no hay grandes empresas para privatizar ahora. Pero nos es así, pues hay muchas. Es cierto que el gobierno ha detenido la privatización de una empresa cuando las condiciones no han sido las más adecuadas. Por ejemplo, yo participé en la preparación de la privatización de la firma electrónica que recién mencionaba, la que tiene diecisiete mil empleados. Iniciamos el trabajo en julio del año pasado y en diciembre había ya cuatro o cinco firmas mayores de contabilidad evaluándola.

El primer programa de privatización incluye veinte empresas estatales de considerable tamaño. Luego existe un segundo programa de privatización para las empresas que tienen una estructura de *Holding.* En cuanto a la privatización por abajo, ésta corresponde a los programas de preprivatización. Se trata de la privatización de pequeñas empresas y tiendas que, en su mayoría, han estado siendo alquiladas a personas privadas. Y estas personas pueden alquilar las tiendas o empresas con un crédito muy favorable, con la posibilidad de comprarlas más adelante, o bien pueden adquirirlas ahora con un crédito favorable otorgado por el Estado. Este programa de privatización por abajo carece de capital, sin embargo, su objetivo es contribuir a la creación de una clase media en el país. De los tres programas de privatización el capital extranjero está excluido sólo de la privatización por abajo o programa de preprivatización.

Cabe agregar que los problemas que enfrentan las privatizaciones obedecen básicamente a la escasez de capitales. En efecto, el gobierno no tiene los recursos financieros para inyectar más recursos en este programa; y los bancos, por su parte, o no se interesan o bien ofrecen créditos con tasas de interés increíblemente altas, cercanas al cuarenta por ciento (claro que la inflación es del treinta por ciento). Luego, el *spread* de los bancos es del orden del seis a siete por ciento, lo que muestra que hay un monopolio bancario en la economía, pero ese es otro tema.

Rolf Lüders:*

Felicito al señor Török por su excelente exposición, sumamente interesante. Nosotros nos hemos formado más bien en una tradición de teoría y política..., donde las instituciones son cosas de las que se preocupan los alemanes. Últimamente, sin embargo, nuestra preocupación por los aspectos institucionales de la economía ha crecido, y entre estos aspectos uno muy interesante es el de las privatizaciones. Me da la impresión que cuando se habla de privatización en Hungría, quizás no se habla solamente de la transferencia del patrimonio de las empresas al sector privado, sino que de una cosa más amplia. Porque la privatización, en el sentido de traspaso de patrimonio del sector público al sector privado no tiene mucho sentido, a menos que se cumplan una serie de otros requisitos. Me pregunto, entonces, ¿es el concepto de propiedad privada que se ha institucionalizado en Hungría similar al que prevalece en las economías de mercado occidentales? ¿Qué hay de la libertad de emprendimiento, la libertad de precios? ¿Qué ocurre con los aranceles, cuán discriminatorios son? ¿Qué pasa con el mercado de capitales? ¿Existen las distintas instituciones que permitan que efectivamente se asignen en el sector privado los recursos? ¿Qué sucede con la institucionalidad laboral? ¿Cómo se fijan los sueldos y salarios? Pareciera que nosotros suponemos que todo eso existe, pero en muchas economías del Este o del Centro de Europa no es así, a pesar de que Hungría, según entiendo, es el que más ha avanzado en ese sentido y el que tiene el sector privado más importante.

* Ingeniero Comercial, Pontificia Universidad Católica de Chile. Doctor en Economía, Universidad de Chicago. Profesor Titular del Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile. Economista Jefe del International Center for Economic Growth. Consultor Internacional.

Adám Török:

Creo que Hungría está un poco más avanzada en este respecto que otros países de la región. Hay un concepto bastante claro de la propiedad privada. Y éste no es nuevo para los húngaros, se viene empleando desde hace unos veinte años atrás, aunque antes se hacía una diferencia entre propiedad privada productiva e improductiva. Hace veinte años que en Hungría se ha permitido, de alguna manera, cierta propiedad privada de los bienes de producción, fundamentalmente en las cooperativas. Por ejemplo, las cooperativas agrícolas o industriales, encubrían en alguna medida cierto tipo de propiedad privada.

En cuanto a la libertad de emprendimiento, ésta existe legalmente y de manera muy clara. El problema no radica allí sino que en la existencia de impuestos muy elevados en casi todos los niveles de la economía. El impuesto al valor agregado (IVA) fluctúa entre quince y veinticinco por ciento; existe un sistema progresivo de impuestos a los ingresos personales de hasta un cincuenta por ciento, que es comparable a la tasa en Chile, y hay un impuesto del cuarenta por ciento a las utilidades de las empresas. En su conjunto, en mi opinión, esto significa una enorme tasa de impuestos la cual atenta contra la libertad de emprendimiento. Antes esto no era así. Cuando el sistema recién comenzó a abrirse a la propiedad privada de las empresas y no existía aún un sistema impositivo, muchas empresas pequeñas podían acumular enormes ganancias.

También existe legalmente un mercado de capitales, pero está todavía muy poco desarrollado. Desde hace un año hay una bolsa de valores donde se puede vender o comprar cerca de quince tipos de instrumentos financieros, de los cuales hay sólo dos o tres, los llamados valores registrados, que se pueden traspasar de manera completamente libre. Es una bolsa donde prácticamente ninguna persona privada puede o quiere invertir; sólo las empresas lo hacen. No es una bolsa verdaderamente abierta a todos.

En relación a la institucionalidad laboral hay un problema enorme. Hace cuatro años se estableció una instancia tripartita, en la que participan el gobierno, los empleadores y los empleados, con el objeto de llegar a una concertación de intereses. Pero entre los sindicatos de empleados no consiguen ponerse de acuerdo. En efecto, del régimen socialista se heredó un sistema muy desarrollado de sindicatos oficiales, y hoy existe una estructura doble conformada por los antiguos sindicatos oficiales y los nuevos, que no logran entre sí concertar sus intereses. Por tanto, no hay realmente una base institucional laboral bien desarrollada.

Vitaly Naishul* :

Desearía hacerle dos preguntas. En primer lugar, ¿cuál es la visión de Hungría respecto del futuro de las relaciones económicas húngaro-soviéticas y, en general, las perspectivas de las relaciones económicas dentro de lo que fue el bloque económico soviético? Segundo, ¿cómo evalúa usted los cambios que se aproximan en la estructura económica de Hungría?, ¿qué se puede esperar en el futuro cercano? Me refiero a cómo resolverá Hungría el problema de la transformación de las estructuras internas hacia un tipo más próximo al mercado. Este es un proceso sumamente complejo, tanto en la Unión Soviética como en Hungría. Hago esta pregunta precisamente para tener la oportunidad de comparar.

Adám Török:

Hace seis meses atrás había gran pesimismo respecto al futuro del comercio húngaro-soviético. Algunos intentaban abandonar rápidamente el mercado soviético, otros temían perder las ventajosas posiciones de Hungría en el mercado soviético. El dilema era el siguiente: aunque para Hungría el comercio con la Unión Soviética conlleva muchos riesgos estructurales —entre otros, la rigidez de la estructura de producción que resultaba de este comercio— el intercambio comercial con la URSS nos era muy favorable, pues podíamos colocar nuestros productos a precios bastante elevados e importar desde la URSS a precios bastante bajos. (Ahora, se estima que la pérdida que puede ocasionar la transición a un comercio de tipo de mercado entre Hungría y la Unión Soviética sería del orden de mil a mil quinientos millones de dólares, sólo en este año.) Hay que mencionar, por otra parte, que muchas empresas occidentales que tienen productos muy competitivos —que los húngaros carecen— y que desean vender en el mercado soviético, no pueden hacerlo porque no tienen una red de distribución en el mercado soviético. Por este motivo, algunas empresas húngaras han comenzado a crear empresas mixtas con firmas occidentales, donde la parte húngara de la empresa es la red de distribución en la Unión Soviética, y los productos son manufacturados por el socio occidental.

El gobierno húngaro ha iniciado un programa de comercio con la URSS que si bien no es estatal, como en el pasado, lo es en el sentido que

* Graduado en Matemáticas, Universidad de Moscú. Investigador de la Academia de Ciencias de la Unión Soviética y Asesor del Parlamento de la URSS.

la coordinación la realiza el Estado. Hungría desea continuar importando la mayor parte de su petróleo desde la Unión Soviética, como asimismo energía eléctrica, algunos productos industriales como automóviles y ciertas materias primas. A su vez, Hungría puede ofrecer autobuses —los autobuses húngaros tienen una posición casi monopólica en la Unión Soviética— y productos electrónicos. Para ello, el gobierno húngaro debe coordinar con el gobierno soviético central y con los gobiernos respectivos de las repúblicas sus esfuerzos de venta y de compra. El gobierno húngaro está interesado en iniciar un comercio de tipo trueque (aunque oficialmente no se le puede llamar así, porque el gobierno actual de la Unión Soviética no permite el trueque), donde los cálculos se hacen en divisas, en dólares, pero donde no se paga en dólares, puesto que ninguna de las partes los tiene. Y este trueque trueque planificado quizás pueda transformarse en un trueque informal, lo que sería muy ventajoso para Hungría y para muchas empresas soviéticas que trabajan en condiciones de gran escasez.

Personalmente espero, aunque ello depende también del precio del petróleo, que no disminuya más el intercambio comercial húngaro con la Unión Soviética. Este se ha reducido desde el treinta y cinco a cuarenta por ciento al quince o dieciséis por ciento. En los últimos años Hungría importaba anualmente cerca de seis millones de toneladas de petróleo desde la Unión Soviética; este año va a importar sólo un millón, el resto trendrá que hacerlo de los países árabes o bien ver cómo puede importar más desde la Unión Soviética, pagando con productos convertibles que puedan sustituir las divisas que no existen, en suficiente cantidad, en ninguno de los dos países.

No es fácil responder la segunda pregunta. Por una parte, en Hungría ha operado ya, en cierto modo, una economía de mercado, aunque de mercado informal, en la que se han desarrollado muchas técnicas informales de coordinación económica para sustituir la coordinación estatal. Ahora se debe pasar a una coordinación oficial del mercado. Obviamente, Hungría no pertenece al Segundo Mundo —porque no hay Primer Mundo—, sino al Tercer Mundo, como Portugal y los países menos desarrollados de Europa Occidental. A juzgar por las cifras oficiales, no hay gran diferencia, por ejemplo, entre Chile y Hungría, en cuanto al nivel general de desarrollo. Sin embargo, me parece que la capacidad industrial de Hungría es superior a la chilena; pero Chile tiene una infraestructura, en cuanto a instituciones económicas, mucho más desarrollada que mi país. Hungría debe desarrollar muy rápido, entonces, su estructura económica.

David Gallagher

Quisiera relacionar la pregunta de Vitaly Naishul con el tema de la privatización e intentar aterrizarlo en una una serie de problemas, algunos de carácter histórico y otros de índole filosófica, que me parece se repiten en los países de Europa Central —por lo menos en Polonia y Checoslovaquia, los dos que yo he visitado—, y que requieren decisiones, en mi opinión, que no siempre se han tomado.

En primer lugar está el problema de la legitimidad de la propiedad privada. Es decir, hasta qué punto Hungría ha tomado la decisión de que un porcentaje, digamos el setenta por ciento de la economía, sea privada. Y para concretar, hasta qué punto Hungría ha logrado evitar algunos tabúes que son muy comunes en otros países, por ejemplo, que la actividad agrícola sea privada y que no haya límites muy estrictos de tamaño de predios. En cuanto a la inversión extranjera me gustaría saber —ya que usted señaló que ésta estaba vedada solamente en el caso de las privatizaciones por abajo— hasta qué punto es ella realmente aceptada y en qué condiciones. Por ejemplo, ¿puede un inversionista extranjero comprar tierra en Hungría?, ¿puede comprar propiedades inmobiliarias en Budapest?, ¿qué tipo de negociación debe hacer el inversionista extranjero?

Asimismo, otra de las trabas que impide la privatización en países de Europa Central es el dominio estatal sobre propiedad que fue expropiada en forma coercitiva, sin compensación para los antiguos dueños. Porque hay todo un problema de juicios de expropietarios que reclaman su propiedad, y que en muchos casos impide las privatizaciones.

Por otro lado, hay una idea bastante generalizada de que es conveniente difundir lo más posible la propiedad y, sobre todo, de difundirla a trabajadores de la empresa que se privatiza. Sin embargo, resulta que casi todas estas empresas tienen un exceso enorme de mano de obra, como ya se mencionó. Surge, por tanto, la interrogante de si estas empresas debieran ser racionalizadas antes de ser privatizadas —y el problema ahí parece ser que muchos de los funcionarios son todavía comunistas e incapaces, entonces, de acometer esa racionalización— o si habría que dejarlas al sector privado con el riesgo de que éste sea culpado por enormes despidos de gente.

En fin, allí hay un conjunto de problemas puntuales que ocasionan trabas muy serias en otros países y que, en el fondo, en parte, son de carácter filosófico, es decir, son trabas que muchas veces dan la impresión de estar ocultando una falta de fe en la propiedad privada.

Adám Török:

Es una pregunta muy compleja. Como ya he dicho, la propiedad privada, desde el punto de vista legal, es totalmente legítima. Ahora, ¿hasta qué punto se pueden evitar los tabúes y prejuicios? Eso es algo muy difícil. En este sentido se puede mencionar, quizás, el problema que para la coalición gobernante representa el hecho de que uno de los tres partidos que la integra sostenga que hay que vender la tierra a los antiguos propietarios, regresando así a la situación que había en el año 1947. Los otros partidos de gobierno se han resistido a aceptar esta posición. En estos últimos días, me parece, se llegó al acuerdo de dictar una ley de compensación que permitirá a los antiguos propietarios, siempre y cuando puedan probar esos derechos de propiedad o su calidad de propietarios, ser compensados con acciones por una parte del valor de su antigua tierra.

En lo que respesta a la inversión extranjera, hay una ley promulgada hace casi dos años, que precisa las condiciones de inversión extranjera en el país. Pero estas condiciones, más favorables para los extranjeros que para los nacionales, fueron objeto de intensa discusión, por lo que el Parlamento, en su última sesión el pasado 30 de diciembre, acordó modificar la ley de manera que las empresas de inversionistas locales tuviesen en un primer período iguales exenciones tributarias.

En la actualidad, el total de la inversión extranjera en el país es del orden de los mil millones de dólares, lo que significa un crecimiento muy rápido. El problema es que este capital, en parte, proviene de la especulación de pequeños inversionistas; de modo que ni el gobierno ni nadie puede decir qué parte de la inversión extranjera permanecerá en el largo plazo en el país.

Comprar tierra es difícil, y éste es otro punto. No existe todavía una ley de concesiones de la tierra, debido, en parte, a ese conflicto al interior del gobierno que recién señalaba. En estos momentos sólo las empresas mixtas pueden comprar tierra en el país, lo que significa que muchas de éstas han sido creadas con esa sola finalidad. La ley puede esquivarse muy fácilmente. Con los edificios o bienes inmuebles ocurre lo mismo. Y un edificio, a un precio muy bajo, puede constituir a veces la parte húngara en una empresa mixta, lo que significa, pues, pérdida del patrimonio estatal, a lo que ya hice alusión cuando hablaba de los peligros de la privatización espontánea.

Finalmente, los programas de participación de los obreros en el capital de las empresas. Ellos prácticamente no existen porque los obreros, simplemente, no tienen capital. Esta es una situación totalmente diferente

de la de Yugoslavia, Rumania, Checoslovaquia y la Unión Soviética, donde hay mucha liquidez en la economía. No es así en Hungría, porque se ha aplicado una política monetaria muy restrictiva en los últimos años. Otro elemento significativo son las tasas de cambio de las divisas extranjeras en el mercado negro, las que están sólo diez a quince por ciento por sobre la tasa oficial. Y ello no se debe, a mi juicio, a que la divisa esté evaluada de una manera racional, sino al hecho que no hay liquidez, no hay dinero en la economía para ahorrar en divisas extranjeras. Esto muestra, por otro lado, un éxito relativo de esta política financiera restrictiva. □

MESA REDONDA

Transición hacia economías de mercado
El caso de Hungría*

David Gallagher**

Me pareció muy interesante la exposición de la actualidad húngara, y es alentador saber que Hungría ha escogido entre dos tipos de liberales. Quisiera hacer una pregunta general puntualizando algunos de los aspectos tocados en la conferencia. Me pregunto si en Hungría no hay un exceso de prudencia —como se ha mencionado— y si se habrán empezado a abordar, realmente, los problemas de fondo. Porque en una economía de transición del socialismo al mercado, un desempleo de dos por ciento más un dos por ciento oculto, o sea, un cuatro por ciento, es un desempleo muy bajo. Me pregunto cuán vulnerables, además, son algunos de los elementos mencionados. Por ejemplo, al exportar el cincuenta por ciento de su producto, lo que indicaría que es una economía abierta, ¿qué porcentaje de esas exportaciones son a países pos socialistas o del ex bloque soviético, y cuán vulnerable son esas exportaciones? ¿Cuál es el tamaño estimado del exceso de fuerza laboral que hay en todos los "agujeros negros" o "pozos sin

www.cepchile.cl

* Versión editada de mesa redonda sobre el caso de Hungría, en Seminario "Transición hacia economías de mercado", que se llevó a efecto los días 16, 17 y 18 de enero de 1991 en el Centro de Estudios Públicos.

Esta contiene las preguntas y respuestas en torno a la reseña que hizo el profesor Török de su trabajo: "En la senda hacia una economía libre" (véase supra, pp. 99-119). Los comentarios y preguntas que aquí se reproducen estuvieron a cargo de los señores David Gallagher, Osear Godoy A., Rolf Lüders y Vitaly Naishul (según orden de las intervenciones). La sesión fue moderada por el señor Luis Hernán Paúl, profesor de la Pontificia Universidad Católica de Chile e Investigador del Centro de Estudios Públicos.

Este evento se llevó a efecto en el marco del programa de invitaciones a figuras destacadas de Europa Central y del Este que iniciara esta institución el año 1989, con el auspicio del National Endowment for Democracy (NED), con el objeto de analizar e intercambiar experiencias respecto de los procesos de transición a la democracia y a la economía de mercado.

** B.A y M.A., Universidad de Oxford. Presidente de la Cámara Chileno Británica de Comercio. Columnista del diario *El Mercurio,* colaborador del *Wall Street Journal y* de *T.L.S.* de Londres. Presidente de la Consultora Financiera Internacional Celta Ltda. Consejero del Centro de Estudios Públicos.

fondo", que son esas empresas que no tienen probablemente mucho futuro? ¿Hasta qué punto el gobierno ha preparado a la ciudadanía para los sacrificios que tendrían que venir, quizás mucho más profundos, si la economía fuese realmente privatizada y puesta en condiciones de competencia internacional?

Adám Török*:

Hay varios temas importantes que por razones de tiempo no pude tocar en la exposición, como el superávit de mano de obra y el exceso de prudencia. Parte de la oposición, es cierto, critica al gobierno por su exceso de prudencia, pero también está el problema, aludido en la pregunta, de cuán preparada está la población para encarar sacrificios adicionales. La población no parece estarlo completamente. Los siguientes hechos pueden ser ilustrativos en este respecto.

A fines de octubre pasado el país se paralizó totalmente como resultado de una huelga de taxistas y camioneros; en verdad, más que una huelga fue un bloqueo de todas las comunicaciones. (Un paralelo entre el paro de los camioneros en Chile hace dieciocho años y la reciente huelga en Hungría muestra grandes diferencias entre ambos sucesos. En Hungría hubo una huelga contra un gobierno que es pro empresarial, pero que no ha sabido presentar a la población sus proyectos orientados a superar la crisis económica. En Chile fue diferente, pues se trataba, según entiendo, de una acción contra un gobierno antiempresarial.) La razón inmediata de esta huelga fue un alza espectacular del precio de la bencina, cercana al ochenta por ciento. Finalmente, se llegó a un acuerdo entre el gobierno y los representantes de los huelguistas de aumentar el precio del combustible en sólo treinta por ciento, aproximadamente. Lo interesante, sin embargo, no es el acuerdo alcanzado, sino el hecho de que el gobierno, con posterioridad, volvió a aumentar el precio de la gasolina, pero esta vez la población aceptó el alza sin decir nada. Esto muestra que la sociedad se puede organizar una vez contra una acción gubernamental, pero sólo una vez. Por otra parte, la sociedad parece hoy mucho más apática que hace sólo tres meses, como si tuviese la impresión de que no hay otras alternativas para avanzar hacia adelante, como se dice en Hungría, huir hacia adelante. La población empieza a comprender que la deuda externa, la inflación, el déficit del

** Véase reseña biográfica en p. 99, supra.

www.cepchile.cl

presupuesto, son deudas de la economía nacional, es decir, contraídas por el país en su conjunto.

En cuanto al superávit de fuerza de trabajo, se estima que el desempleo escondido es del orden del veinte por ciento. En uno de los "agujeros negros" que conozco bien, la firma electrónica más grande del país, el superávit de mano de obra es del orden del cuarenta por ciento. Es una empresa concentrada muy fuertemente en el mercado soviético. Y aquí surge otra pregunta, ¿cómo orientar la estructura comercial de Hungría hacia Occidente?

Hace cinco años el cincuenta por ciento de las exportaciones húngaras se dirigían a la Unión Soviética y a otros países socialistas. En el último año esta proporción ha bajado a un dieciocho por ciento, y más del 30 por ciento de las exportaciones se han orientado hacia Europa Occidental.

Para concluir, debo indicar que para el gobierno no está claro cómo preparar a la población para sacrificios nuevos o adicionales. La semana recién pasada se eliminaron los subsidios a los bienes de consumo como la leche, pan, transporte público, energía y otros, todo lo cual exigirá nuevos sacrificios. Esto se va a traducir en un alza de precios de dieciocho por ciento anual, de una sola vez. Y la población todavía parece estar dispuesta a soportarlo, pero es un problema muy grave para el gobierno.

www.cepchile.cl

Oscar Godoy:*

Quisiera insistir en algo que me llamó la atención en la exposición y que ha sido aludido por David Gallagher. Y es que al hacer esta definición liberal de los distintos partidos de gobierno, al parecer, la coalición sería de un liberalismo moderado que tiene cautela frente a las privatizaciones. Por otro lado, según me he informado, el antiguo régimen, es decir, el Partido Comunista en su última fase, y en concreto el Ministro de Finanzas, por esos misterios de las transformaciones de los países socialistas de los últimos años, ahora es ejecutivo de un banco de un grupo financiero... Entonces, como usted muy bien lo señaló, de ser un tecnócrata del antiguo régimen pasó a ser empresario, cosa que a mí me parece muy saludable. Ahora, él ha hecho alusiones a que el nuevo régimen no privatiza del

* Doctor en Filosofía, Universidad Complutense de Madrid. Director del Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile. Miembro de Número de la Academia de Ciencias Sociales del Instituto de Chile. Consejero del Centro de Estudios Públicos.

mismo modo que lo hizo el antiguo régimen, cuando se privatizaron grandes empresas (por ejemplo, la General Electric adquirió en ese entonces una empresa importante en Hungría), y que el actual régimen, en cambio, por esta cautela frente a las privatizaciones, prefería el camino de privatizar por abajo. Esto lo he leído y lo he escuchado. Pero no entiendo del todo bien qué significa privatizar por abajo. Asimismo, me gustaría que usted nos explicara si las privatizaciones comtemplan una amplia apertura a los recursos financieros externos para que las transnacionales adquieran empresas húngaras o hay otra modalidad misteriosa, porque ustedes han sido maestros en inventar soluciones fabulosas como la economía socialista de mercado a la húngara de János Kádár, un engendro fabuloso, surrealista, que dio los resultados que conocemos.

Adám Török:

Es verdad que hay una cautela de parte de este gobierno frente a las privatizaciones, pero sólo respecto de las privatizaciones que puedan significarle pérdidas patrimoniales al Estado, esto es la privatización espontánea. También se ha dicho que no hay grandes empresas para privatizar ahora. Pero nos es así, pues hay muchas. Es cierto que el gobierno ha detenido la privatización de una empresa cuando las condiciones no han sido las más adecuadas. Por ejemplo, yo participé en la preparación de la privatización de la firma electrónica que recién mencionaba, la que tiene diecisiete mil empleados. Iniciamos el trabajo en julio del año pasado y en diciembre había ya cuatro o cinco firmas mayores de contabilidad evaluándola.

El primer programa de privatización incluye veinte empresas estatales de considerable tamaño. Luego existe un segundo programa de privatización para las empresas que tienen una estructura de *Holding.* En cuanto a la privatización por abajo, ésta corresponde a los programas de preprivatización. Se trata de la privatización de pequeñas empresas y tiendas que, en su mayoría, han estado siendo alquiladas a personas privadas. Y estas personas pueden alquilar las tiendas o empresas con un crédito muy favorable, con la posibilidad de comprarlas más adelante, o bien pueden adquirirlas ahora con un crédito favorable otorgado por el Estado. Este programa de privatización por abajo carece de capital, sin embargo, su objetivo es contribuir a la creación de una clase media en el país. De los tres programas de privatización el capital extranjero está excluido sólo de la privatización por abajo o programa de preprivatización.

www.cepchile.cl

Cabe agregar que los problemas que enfrentan las privatizaciones obedecen básicamente a la escasez de capitales. En efecto, el gobierno no tiene los recursos financieros para inyectar más recursos en este programa; y los bancos, por su parte, o no se interesan o bien ofrecen créditos con tasas de interés increíblemente altas, cercanas al cuarenta por ciento (claro que la inflación es del treinta por ciento). Luego, el *spread* de los bancos es del orden del seis a siete por ciento, lo que muestra que hay un monopolio bancario en la economía, pero ese es otro tema.

Rolf Lüders:*

Felicito al señor Török por su excelente exposición, sumamente interesante. Nosotros nos hemos formado más bien en una tradición de teoría y política..., donde las instituciones son cosas de las que se preocupan los alemanes. Últimamente, sin embargo, nuestra preocupación por los aspectos institucionales de la economía ha crecido, y entre estos aspectos uno muy interesante es el de las privatizaciones. Me da la impresión que cuando se habla de privatización en Hungría, quizás no se habla solamente de la transferencia del patrimonio de las empresas al sector privado, sino que de una cosa más amplia. Porque la privatización, en el sentido de traspaso de patrimonio del sector público al sector privado no tiene mucho sentido, a menos que se cumplan una serie de otros requisitos. Me pregunto, entonces, ¿es el concepto de propiedad privada que se ha institucionalizado en Hungría similar al que prevalece en las economías de mercado occidentales? ¿Qué hay de la libertad de emprendimiento, la libertad de precios? ¿Qué ocurre con los aranceles, cuán discriminatorios son? ¿Qué pasa con el mercado de capitales? ¿Existen las distintas instituciones que permitan que efectivamente se asignen en el sector privado los recursos? ¿Qué sucede con la institucionalidad laboral? ¿Cómo se fijan los sueldos y salarios? Pareciera que nosotros suponemos que todo eso existe, pero en muchas economías del Este o del Centro de Europa no es así, a pesar de que Hungría, según entiendo, es el que más ha avanzado en ese sentido y el que tiene el sector privado más importante.

* Ingeniero Comercial, Pontificia Universidad Católica de Chile. Doctor en Economía, Universidad de Chicago. Profesor Titular del Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile. Economista Jefe del International Center for Economic Growth. Consultor Internacional.

www.cepchile.cl

Adám Török:

Creo que Hungría está un poco más avanzada en este respecto que otros países de la región. Hay un concepto bastante claro de la propiedad privada. Y éste no es nuevo para los húngaros, se viene empleando desde hace unos veinte años atrás, aunque antes se hacía una diferencia entre propiedad privada productiva e improductiva. Hace veinte años que en Hungría se ha permitido, de alguna manera, cierta propiedad privada de los bienes de producción, fundamentalmente en las cooperativas. Por ejemplo, las cooperativas agrícolas o industriales, encubrían en alguna medida cierto tipo de propiedad privada.

En cuanto a la libertad de emprendimiento, ésta existe legalmente y de manera muy clara. El problema no radica allí sino que en la existencia de impuestos muy elevados en casi todos los niveles de la economía. El impuesto al valor agregado (IVA) fluctúa entre quince y veinticinco por ciento; existe un sistema progresivo de impuestos a los ingresos personales de hasta un cincuenta por ciento, que es comparable a la tasa en Chile, y hay un impuesto del cuarenta por ciento a las utilidades de las empresas. En su conjunto, en mi opinión, esto significa una enorme tasa de impuestos la cual atenta contra la libertad de emprendimiento. Antes esto no era así. Cuando el sistema recién comenzó a abrirse a la propiedad privada de las empresas y no existía aún un sistema impositivo, muchas empresas pequeñas podían acumular enormes ganancias.

También existe legalmente un mercado de capitales, pero está todavía muy poco desarrollado. Desde hace un año hay una bolsa de valores donde se puede vender o comprar cerca de quince tipos de instrumentos financieros, de los cuales hay sólo dos o tres, los llamados valores registrados, que se pueden traspasar de manera completamente libre. Es una bolsa donde prácticamente ninguna persona privada puede o quiere invertir; sólo las empresas lo hacen. No es una bolsa verdaderamente abierta a todos.

En relación a la institucionalidad laboral hay un problema enorme. Hace cuatro años se estableció una instancia tripartita, en la que participan el gobierno, los empleadores y los empleados, con el objeto de llegar a una concertación de intereses. Pero entre los sindicatos de empleados no consiguen ponerse de acuerdo. En efecto, del régimen socialista se heredó un sistema muy desarrollado de sindicatos oficiales, y hoy existe una estructura doble conformada por los antiguos sindicatos oficiales y los nuevos, que no logran entre sí concertar sus intereses. Por tanto, no hay realmente una base institucional laboral bien desarrollada.

www.cepchile.cl

Vitaly Naishul* :

Desearía hacerle dos preguntas. En primer lugar, ¿cuál es la visión de Hungría respecto del futuro de las relaciones económicas húngaro-soviéticas y, en general, las perspectivas de las relaciones económicas dentro de lo que fue el bloque económico soviético? Segundo, ¿cómo evalúa usted los cambios que se aproximan en la estructura económica de Hungría?, ¿qué se puede esperar en el futuro cercano? Me refiero a cómo resolverá Hungría el problema de la transformación de las estructuras internas hacia un tipo más próximo al mercado. Este es un proceso sumamente complejo, tanto en la Unión Soviética como en Hungría. Hago esta pregunta precisamente para tener la oportunidad de comparar.

Adám Török:

Hace seis meses atrás había gran pesimismo respecto al futuro del comercio húngaro-soviético. Algunos intentaban abandonar rápidamente el mercado soviético, otros temían perder las ventajosas posiciones de Hungría en el mercado soviético. El dilema era el siguiente: aunque para Hungría el comercio con la Unión Soviética conlleva muchos riesgos estructurales —entre otros, la rigidez de la estructura de producción que resultaba de este comercio— el intercambio comercial con la URSS nos era muy favorable, pues podíamos colocar nuestros productos a precios bastante elevados e importar desde la URSS a precios bastante bajos. (Ahora, se estima que la pérdida que puede ocasionar la transición a un comercio de tipo de mercado entre Hungría y la Unión Soviética sería del orden de mil a mil quinientos millones de dólares, sólo en este año.) Hay que mencionar, por otra parte, que muchas empresas occidentales que tienen productos muy competitivos —que los húngaros carecen— y que desean vender en el mercado soviético, no pueden hacerlo porque no tienen una red de distribución en el mercado soviético. Por este motivo, algunas empresas húngaras han comenzado a crear empresas mixtas con firmas occidentales, donde la parte húngara de la empresa es la red de distribución en la Unión Soviética, y los productos son manufacturados por el socio occidental.

El gobierno húngaro ha iniciado un programa de comercio con la URSS que si bien no es estatal, como en el pasado, lo es en el sentido que

* Graduado en Matemáticas, Universidad de Moscú. Investigador de la Academia de Ciencias de la Unión Soviética y Asesor del Parlamento de la URSS.

www.cepchile.cl

la coordinación la realiza el Estado. Hungría desea continuar importando la mayor parte de su petróleo desde la Unión Soviética, como asimismo energía eléctrica, algunos productos industriales como automóviles y ciertas materias primas. A su vez, Hungría puede ofrecer autobuses —los autobuses húngaros tienen una posición casi monopólica en la Unión Soviética— y productos electrónicos. Para ello, el gobierno húngaro debe coordinar con el gobierno soviético central y con los gobiernos respectivos de las repúblicas sus esfuerzos de venta y de compra. El gobierno húngaro está interesado en iniciar un comercio de tipo trueque (aunque oficialmente no se le puede llamar así, porque el gobierno actual de la Unión Soviética no permite el trueque), donde los cálculos se hacen en divisas, en dólares, pero donde no se paga en dólares, puesto que ninguna de las partes los tiene. Y este trueque trueque planificado quizás pueda transformarse en un trueque informal, lo que sería muy ventajoso para Hungría y para muchas empresas soviéticas que trabajan en condiciones de gran escasez.

Personalmente espero, aunque ello depende también del precio del petróleo, que no disminuya más el intercambio comercial húngaro con la Unión Soviética. Este se ha reducido desde el treinta y cinco a cuarenta por ciento al quince o dieciséis por ciento. En los últimos años Hungría importaba anualmente cerca de seis millones de toneladas de petróleo desde la Unión Soviética; este año va a importar sólo un millón, el resto trendrá que hacerlo de los países árabes o bien ver cómo puede importar más desde la Unión Soviética, pagando con productos convertibles que puedan sustituir las divisas que no existen, en suficiente cantidad, en ninguno de los dos países.

No es fácil responder la segunda pregunta. Por una parte, en Hungría ha operado ya, en cierto modo, una economía de mercado, aunque de mercado informal, en la que se han desarrollado muchas técnicas informales de coordinación económica para sustituir la coordinación estatal. Ahora se debe pasar a una coordinación oficial del mercado. Obviamente, Hungría no pertenece al Segundo Mundo —porque no hay Primer Mundo—, sino al Tercer Mundo, como Portugal y los países menos desarrollados de Europa Occidental. A juzgar por las cifras oficiales, no hay gran diferencia, por ejemplo, entre Chile y Hungría, en cuanto al nivel general de desarrollo. Sin embargo, me parece que la capacidad industrial de Hungría es superior a la chilena; pero Chile tiene una infraestructura, en cuanto a instituciones económicas, mucho más desarrollada que mi país. Hungría debe desarrollar muy rápido, entonces, su estructura económica.

www.cepchile.cl

David Gallagher

Quisiera relacionar la pregunta de Vitaly Naishul con el tema de la privatización e intentar aterrizarlo en una una serie de problemas, algunos de carácter histórico y otros de índole filosófica, que me parece se repiten en los países de Europa Central —por lo menos en Polonia y Checoslovaquia, los dos que yo he visitado—, y que requieren decisiones, en mi opinión, que no siempre se han tomado.

En primer lugar está el problema de la legitimidad de la propiedad privada. Es decir, hasta qué punto Hungría ha tomado la decisión de que un porcentaje, digamos el setenta por ciento de la economía, sea privada. Y para concretar, hasta qué punto Hungría ha logrado evitar algunos tabúes que son muy comunes en otros países, por ejemplo, que la actividad agrícola sea privada y que no haya límites muy estrictos de tamaño de predios. En cuanto a la inversión extranjera me gustaría saber —ya que usted señaló que ésta estaba vedada solamente en el caso de las privatizaciones por abajo— hasta qué punto es ella realmente aceptada y en qué condiciones. Por ejemplo, ¿puede un inversionista extranjero comprar tierra en Hungría?, ¿puede comprar propiedades inmobiliarias en Budapest?, ¿qué tipo de negociación debe hacer el inversionista extranjero?

Asimismo, otra de las trabas que impide la privatización en países de Europa Central es el dominio estatal sobre propiedad que fue expropiada en forma coercitiva, sin compensación para los antiguos dueños. Porque hay todo un problema de juicios de expropietarios que reclaman su propiedad, y que en muchos casos impide las privatizaciones.

Por otro lado, hay una idea bastante generalizada de que es conveniente difundir lo más posible la propiedad y, sobre todo, de difundirla a trabajadores de la empresa que se privatiza. Sin embargo, resulta que casi todas estas empresas tienen un exceso enorme de mano de obra, como ya se mencionó. Surge, por tanto, la interrogante de si estas empresas debieran ser racionalizadas antes de ser privatizadas —y el problema ahí parece ser que muchos de los funcionarios son todavía comunistas e incapaces, entonces, de acometer esa racionalización— o si habría que dejarlas al sector privado con el riesgo de que éste sea culpado por enormes despidos de gente.

En fin, allí hay un conjunto de problemas puntuales que ocasionan trabas muy serias en otros países y que, en el fondo, en parte, son de carácter filosófico, es decir, son trabas que muchas veces dan la impresión de estar ocultando una falta de fe en la propiedad privada.

www.cepchile.cl

Adám Török:

Es una pregunta muy compleja. Como ya he dicho, la propiedad privada, desde el punto de vista legal, es totalmente legítima. Ahora, ¿hasta qué punto se pueden evitar los tabúes y prejuicios? Eso es algo muy difícil. En este sentido se puede mencionar, quizás, el problema que para la coalición gobernante representa el hecho de que uno de los tres partidos que la integra sostenga que hay que vender la tierra a los antiguos propietarios, regresando así a la situación que había en el año 1947. Los otros partidos de gobierno se han resistido a aceptar esta posición. En estos últimos días, me parece, se llegó al acuerdo de dictar una ley de compensación que permitirá a los antiguos propietarios, siempre y cuando puedan probar esos derechos de propiedad o su calidad de propietarios, ser compensados con acciones por una parte del valor de su antigua tierra.

En lo que respesta a la inversión extranjera, hay una ley promulgada hace casi dos años, que precisa las condiciones de inversión extranjera en el país. Pero estas condiciones, más favorables para los extranjeros que para los nacionales, fueron objeto de intensa discusión, por lo que el Parlamento, en su última sesión el pasado 30 de diciembre, acordó modificar la ley de manera que las empresas de inversionistas locales tuviesen en un primer período iguales exenciones tributarias.

En la actualidad, el total de la inversión extranjera en el país es del orden de los mil millones de dólares, lo que significa un crecimiento muy rápido. El problema es que este capital, en parte, proviene de la especulación de pequeños inversionistas; de modo que ni el gobierno ni nadie puede decir qué parte de la inversión extranjera permanecerá en el largo plazo en el país.

Comprar tierra es difícil, y éste es otro punto. No existe todavía una ley de concesiones de la tierra, debido, en parte, a ese conflicto al interior del gobierno que recién señalaba. En estos momentos sólo las empresas mixtas pueden comprar tierra en el país, lo que significa que muchas de éstas han sido creadas con esa sola finalidad. La ley puede esquivarse muy fácilmente. Con los edificios o bienes inmuebles ocurre lo mismo. Y un edificio, a un precio muy bajo, puede constituir a veces la parte húngara en una empresa mixta, lo que significa, pues, pérdida del patrimonio estatal, a lo que ya hice alusión cuando hablaba de los peligros de la privatización espontánea.

Finalmente, los programas de participación de los obreros en el capital de las empresas. Ellos prácticamente no existen porque los obreros, simplemente, no tienen capital. Esta es una situación totalmente diferente

www.cepchile.cl

de la de Yugoslavia, Rumania, Checoslovaquia y la Unión Soviética, donde hay mucha liquidez en la economía. No es así en Hungría, porque se ha aplicado una política monetaria muy restrictiva en los últimos años. Otro elemento significativo son las tasas de cambio de las divisas extranjeras en el mercado negro, las que están sólo diez a quince por ciento por sobre la tasa oficial. Y ello no se debe, a mi juicio, a que la divisa esté evaluada de una manera racional, sino al hecho que no hay liquidez, no hay dinero en la economía para ahorrar en divisas extranjeras. Esto muestra, por otro lado, un éxito relativo de esta política financiera restrictiva. □

www.cepchile.cl

¿HACIA UNA ECONOMÍA LIBRE? LA URSS Y HUNGRÍA*

Adám Török,
Vitaly Naishul y otros

Arturo Fontaine Talavera:**

A comienzos del año 1989, cuando iniciamos las gestiones para poner en marcha un programa de contacto entre intelectuales de Europa del Este, de la Unión Soviética y chilenos, con el fin de abrir la experiencia chilena de transición a la economía de mercado hacia economistas y dentistas sociales de los países de Europa Central y del Este, y por otra parte, abrir los problemas de esos países a los intelectuales chilenos, nunca imaginamos —al menos yo no imaginé— que íbamos a escuchar exposiciones como las que hemos tenido ocasión de oír en días recientes a los señores Vitaly Naishul y Adám Török, economistas de la Unión Soviética y de Hungría, respectivamente. Porque en ese momento era sumamente difícil dar siquiera con los nombres de personas que pudiesen interesarse en

* Versión editada de mesa redonda que se realizó el día 18 de enero de 1991 en el Centro de Estudios Públicos. Este evento formó parte del seminario "Transición hacia economías de mercado. Los casos de la URSS y Hungría", organizado por el CEP en el marco del programa de invitaciones a figuras destacadas de Europa Central y del Este, auspiciado por el National Endowment for Democracy (NED).

** Director del Centro de Estudios Públicos.

venir. A fines del año 1989 se produjo la primera sorpresa, cuando recibimos a un equipo de economistas polacos. Hoy, uno de ellos está a cargo del programa de privatizaciones en Polonia. La persona con la cual tomamos contacto, hoy es Primer Ministro en Polonia. En fin, luego cayó el muro de Berlín y han sucedido muchas otras cosas. Con David Gallagher tuvimos la oportunidad, como parte de este proyecto, de dar algunas conferencias en la Unión Soviética en el mes de septiembre de 1990. En realidad, los acontecimientos han avanzado a una velocidad muy superior a la del proyecto.

Esta segunda fase del programa contempla la presencia de los economistas Vitaly Naishul y Adám Török. Ayer y antes de ayer hemos escuchado sus exposiciones y las preguntas y comentarios que en ese entonces se les hicieron. En esta reunión, que complementa las anteriores,[1] quisiera que invertiésemos el formato y comencemos con un par de preguntas introductorias para después profundizar en los distintos temas.

Señor Török, ¿cuáles son, a su juicio, las reformas económicas que habría que adoptar en un plazo mediano en Hungría, con miras a controlar los problemas pendientes de la transición a la economía de mercado?

Adám Török:*

Por varias razones, este es un año crítico para Hungría. En el corto plazo la política económica del gobierno debe hacer frente a situaciones tan importantes como la pérdida, superior a mil millones de dólares, ocasionada por el cambio de la estructura de comercio exterior. Hasta ahora Hungría podía importar petróleo desde la Unión Soviética a menos de la mitad del precio del mercado internacional —nominalmente, claro, porque no había una tasa de cambio real entre el rublo y el dólar—. A su vez, el rublo ha tenido en Hungría un valor muy inferior al dólar, razón por la que muchas industrias y empresas se han visto afectadas por esta reorientación del comercio exterior. Algunas han perdido, de pronto, hasta el setenta y ochenta por ciento de sus mercados.

Me permitiré ilustrar la situación con el caso de una empresa electrónica que tiene diecisiete mil empleados y opera en tres áreas distintas: armamento, televisores y bienes electrónicos de consumo y sistemas com-

[1] Véanse pp. 78-98; 120-130, supra.

* Véase reseña biográfica en p. 99, supra.

putacionales. De estos tres sectores, el primero, que daba trabajo a cinco mil empleados, en un año perdió casi totalmente su mercado. Y este año, todavía de transición y cuando aún se exporta algo, sólo puede emplear mil operarios. En cuanto al tercer sector, que en el pasado organizó algunos de los sistemas computacionales de mayor envergadura en la Unión Soviética —entre ellos, parte importante del sistema de la red ferroviaria soviética—, hoy tiene serias dificultades para continuar abasteciendo el mercado soviético. Las firmas soviéticas, en efecto, no están dispuestas a adquirir tecnología más avanzada, pues dicen que no pueden adaptar los nuevos equipos a sus sistemas y, por otro lado, que no están en condiciones de renovar parcialmente los sistemas más antiguos. Nuestra industria ha recibido, entonces, un doble golpe en lo que respecta al intercambio comercial con la Unión Soviética. Un golpe estructural, consecuencia de la rigidez de las bases de producción, y otro derivado de una gran dependencia de ese mercado, porque una parte importante de los exportadores no estaban preparados para este súbito cambio de orientación. De modo que Hungría enfrenta un fuerte proceso de desindustrialización. Creo que en Europa muy pocos países han vivido lo mismo. Quizás Bélgica experimentó una situación semejante a comienzos de los años ochenta; pero probablemente Hungría y Polonia son los dos países más afectados por este fenómeno. Se estima que alrededor del cincuenta por ciento de la industria polaca podría perderse por causas semejantes; en Hungría, el treinta y cinco por ciento. No sabemos aún cómo se podrá compensar esa pérdida; quizás la actividad agrícola pase a ocupar en el futuro un lugar destacado en la estructura de la economía. Por otra parte, ya he mencionado las dificultades que enfrentamos en términos de infraestructura económica (sistema bancario y otros), como asimismo el hecho que la economía práctimente no ha crecido en los diez últimos años.

En suma, lo más importante, a mi juicio, es implementar una estrategia de crecimiento, a mediano plazo, sobre la base de: i) desarrollo de las instituciones económicas; ii) manejo del proceso de desindustrialización en sus aspectos de empleo y en sus aspectos tecnológicos, utilizando dicho proceso para construir una estructura empresarial e industrial más sana; iii) promoción vigorosa de las exportaciones hacia Europa Occidental, Norteamérica, América Latina y los países industrializados asiáticos, poniendo especial énfasis en la promoción de la pequeña y mediana empresa.

Arturo Fontaine T.:

Al profesor Naishul quisiera hacerle una pregunta introductoria referente a los acontecimientos que han ocurrido recientemente. Desde que renunció el ministro Shevardnadze hay tanques en Vilna, se ha clausurado una agencia noticiosa independiente, hay un proyecto de ley del presidente Gorbachov para regular la prensa y un llamado para que esta última juegue un papel constructivo en este período. (El proyecto, hasta donde entiendo, fue rechazado por los parlamentarios.) ¿Significa esto que el señor Gorbachov —quien no pudo hablar con el presidente de Lituania mientras los tanques estaban en Vilna—, está en este momento, como lo acusó una parlamentaria, echando pie atrás en la *perestroika*? ¿Significa esto que en la propia evaluación del presidente Gorbachov, la *perestroika* ha terminado?

Vitaly Naishul:*

Primero, hacia dónde va Gorbachov. Antes del Primer Congreso de Diputados del Pueblo que se celebró en junio del año 1989, la actitud de la sociedad era más bien pasiva. No había mayores exigencias de parte de la población, y si había alguna, ésta procedía, por extraño que parezca, de las fuerzas armadas. Pero creo importante señalar algunos antecedentes históricos de la *perestroika*. Una de las principales razones que motivaron la *perestroika* (los historiadores puedan dar tal vez una visión de otras circunstancias) fue el hecho que la Unión Soviética, por primera vez, no había logrado responder al desafío de los Estados Unidos en relación al emplazamiento de cohetes de mediano alcance en Europa. El objetivo de estos cohetes, según se dijo en el diario *Pravda*, órgano principal del Partido Comunista de la URSS, eran los centros político-militares de la Unión Soviética. Hubo entonces un intento de responder mediante la modernización, lo cual procuró hacer primero Andropov y luego Chernenko. Una vez que Gorbachov inició el plan de reformas, primero se intentó acelerar el desarrollo. Sin embargo, el absurdo de esta consigna de "velocidad" quedó pronto en evidencia. Posteriormente se ensayaron reformas en la contabilidad económica, similares a las que se habían emprendido en Hungría. Pero esas reformas que en Hungría produjeron una casi estabilidad, en la Unión Soviética tuvieron un efecto contrario. La

* Véase reseña biográfica en p. 35, supra.

desestabilización se hacía cada vez mayor. En un inicio, entonces, Gorbachov impulsó el proceso hasta el Primer Congreso. Ese Primer Congreso fue un acontecimiento crucial en la historia del país; después los procesos se desencadenaron desde abajo.

Mijaíl Gorbachov se ha especializado en los acuerdos. Diferentes fuerzas se mueven en distintas direcciones, y Gorbachov de algún modo mantiene siempre el equilibrio. De hecho, creo que él no tiene ninguna tendencia ideológica. Y pienso, en este caso, que la dirección eligida no deriva de su deseos concretos de resolver los problemas de la *perestroika*, sino, en parte, de la percepción de que los militares habían formado una suerte de bloque —por lo demás bastante influyente— con el objeto de ejercer presión sobre la política del país. (Por otro lado, los opositores que a través de elecciones locales llegaron al poder en distintas regiones de la URSS resultaron ser totalmente incompetentes, y provocaron mayor rechazo en la población que las autoridades oficiales anteriores.) Pero la situación política cambia como un calidoscopio. Por ejemplo, durante todo el verano pasado el gobierno de Rusia fue muy fuerte y pudo ejercer presión sobre el gobierno central de Gorbachov. Luego, ese mismo gobierno de Rusia trató de introducir un plan de reformas, una especie de terapia de choque parecida a la de Polonia, que resultó un rotundo fracaso. Así, el gobierno de Rusia quedó sin programa (desde luego, oficialmente no se desdijo del mismo) y en difícil situación. Ahora, el gobierno central es más fuerte. Por cierto, cuando la estructura política es inestable siempre pueden producirse fenómenos de este tipo.

Para entender la distribución de las fuerzas políticas en la Unión Soviética, tal vez no sea correcto usar los términos "gobierno central", "gobiernos de las repúblicas", "gobiernos regionales", pues estas expresiones no son del todo exactas. El problema consiste, más bien, en saber quién controla qué. El presidente Gorbachov controla el transporte, los combustibles, el Banco Central, las fuerzas armadas, la KGB, las comunicaciones y, lo que es muy importante, los permisos de tránsito de personas y de mercancías por las distintas fronteras del país. Todo lo demás —y esto debe tenerse en cuenta— es controlado por los gobiernos regionales o de las repúblicas. Se trata de un equilibrio muy complicado. Quizás la mejor manera de expresarlo sea la siguiente: una permanente lucha política por el dominio de determinadas áreas de la economía. Esta sería mi respuesta sobre Mijaíl Gorbachov.

En cuanto al futuro de la Unión Soviética, es difícil hacer predicciones. El pueblo en general, incluyendo los diputados de las distintas tendencias, desea que haya orden; este es un anhelo muy fuerte. No obstante, la

idea de orden es muy conservadora, de alguna manera alude a la mantención de una realidad o condición anterior... y por eso resulta imposible imponer tal orden. En verdad, veo con bastante escepticismo la posibilidad de que vaya a establecerse algún poder autoritario duro en la Unión Soviética, al menos en los próximos meses.

Francisco Rosende:*

Un aspecto fundamental del proceso de transformación de las economías socialistas hacia economías de mercado es crear las condiciones para que funcione el sistema de precios, y aquí se percibe, como primera gran tarea, la asignación de derechos de propiedad. Este es un tema al cual ustedes de alguna manera se han referido y parece ser la gran tarea pendiente. Pero paralelamente a la misma, vinculado con los costos (desempleo, por ejemplo) que puede tener este proceso de transformación de la economía producto de una reasignación de recursos, la literatura normalmente señala la necesidad o conveniencia de ir creando un mercado del crédito, un mercado que permita o facilite esta canalización de recursos de un destino a otro. ¿Qué se está previendo, en la medida en que se asignan derechos de propiedad, en cuanto al diseño de un mercado de capitales?

Adám Török:

En breve, Hungría dispone de cierta infraestructura, hay una bolsa de valores con reglamentos, etc., pero muy pocas firmas tienen interés en emitir acciones y participar en la bolsa; no tienen confianza. Con el mercado de créditos sucede lo mismo. Hay un sistema de bancos en dos niveles. En el primero están el Banco Central y los bancos comerciales; luego, en el segundo, hay pequeñas instituciones especializadas en financiar compañías de *tipo joint venture* o que funcionan de manera similar a ellas. Pero si bien aquí también existe la infraestructura, los créditos son financiados por el Banco Central, y con el rígido control que ejerce el Banco Central sobre la oferta de créditos no hay, prácticamente, libertad ninguna de movimiento para los bancos. Hace dos semanas, por ejemplo, se liberó la

* Profesor del Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Investigador del Centro de Estudios Públicos.

tasa de interés, pero no sucedió nada. Lo que ocurre es que los bancos comerciales surgieron de los distintos departamentos de crédito del antiguo Banco Nacional, de modo que al establecerse el nuevo sistema bancario en niveles, cuatro años atrás, éstos se distribuyeron las empresas conforme a las antiguas asignaciones por áreas de actividad. Así, a cada empresa le corresponde un banco. Es un sistema muy rígido y con una fuerte interdependencia de las distintas entidades.

Arturo Fontaine T.:

Esta imposibilidad de conseguir créditos en un banco distinto al vinculado a esa rama de actividad ¿es una exigencia legal o es de hecho?

Adám Török:

Es de hecho. Además, en parte como resultado de la estricta política monetaria, los bancos imponen condiciones muy rigurosas para otorgar créditos. Pero, a su vez, las garantías son prácticamente irrelevantes en el otorgamiento de créditos, lo cual hace muy difícil que nuevos empresarios, aunque estén dispuestos a hipotecar sus bienes, puedan obtener financiamiento para sus proyectos.

Vitaly Naishul:

Solamente dos palabras. Como ya he manifestado, en la Unión Soviética los derechos de propiedad no son completos. Se está evolucionando en este sentido, pero estos derechos —pienso que en Hungría debe suceder algo similar— todavía no son los mismos que existen en los países occidentales.

Respecto del mercado de capitales. En la Unión Soviética hay bancos comerciales, pero todos usan la red de bancos corresponsales del banco estatal, por eso están muy fuertemente relacionados. En nuestro país la emisión de acciones se ha desarrollado mucho, pero ésta tiene un carácter bastante extraño. Los gerentes de empresas y las personas que se dedican al comercio crean ciertos tipos nuevos de instrumentos financieros que no siempre coinciden con sus análogos occidentales, y las entidades que se supone deberían manejarlos no saben cómo funcionan estos instrumentos

en Occidente. Por tanto, tratan de averiguar si ellos mismos podrían salir o no perjudicados por los nuevos mecanismos, y según eso toman tales o cuales decisiones. Esta es la situación, la que a veces llega a ser hasta cierto punto cómica; por ejemplo, cuando el Ministerio de Finanzas no quería autorizar la emisión de acciones privilegiadas (preferentes) porque no le gustaba la expresión...; claro, en mi país se habla de eliminar los privilegios de la burocracia, y no se entendió lo que significaban esos instrumentos. Y lo que comenzó como una especie de juego, hoy involucra transacciones que implican enormes sumas de dinero. Ese es mi breve comentario.

Harald Beyer:*

Una pregunta para el señor Naishul. En su exposición de ayer usted se refirió a un privatización espontánea en la Unión Soviética, es decir, una privatización no controlada por el Estado. Al parecer, es un proceso que surge básicamente por una deslegitimización del Estado; algo muy similar a lo que ocurre en Perú, según la descripción de Hernando de Soto en *El Otro Sendero*. Es muy interesante observar que estos fenómenos se repiten, por decirlo así, en países con distintas tradiciones y culturas. Ahora bien, ¿cómo se garantizan posteriormente estos derechos de propiedad adquiridos? Aparentemente el Estado no es el ente, como muchos han sostenido, que está ahí para cautelarlos, sino que también comienzan a protegerse privadamente, a través de organizaciones que brotan espontáneamente con esa finalidad.

Vitaly Naishul:

La garantía de esos derechos es un problema más complejo de lo que pueda parecer. En primer lugar, la obtención de esos derechos se hace a través del Estado, a través de las leyes del Estado y, por tanto, para la defensa de los mismos se puede recurrir a la ley.

Ahora, de lo que he expresado en días pasados no debe formarse la impresión de que las milicias privadas son un fenómeno muy extendido, no

* Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Chile. Investigador del Centro de Estudios Públicos.

se trata de que en la Unión Soviética haya en cada esquina un miliciano privado. No es así. La estructura de la milicia pública continúa funcionando. Sin embargo, es cierto que las mafias, organizaciones de delincuentes que controlan determinados territorios han adquirido mucha importancia. Por lo que me han señalado algunos hombres de negocio en la Unión Soviética, aproximadamente el 80 o 90 por ciento de las empresas privadas de Moscú pagan protección a las mafias. Ellos dicen que el pago no es muy alto... La mafia es un fenómeno más difundido que el de las milicias privadas.

Pero diría que en general, a menos que la necesidad sea muy grande, la gente prefiere no infringir las leyes, aunque tal vez se hagan rodeos para evitarlas. El problema está en que una ley puede cambiar de un momento a otro sin que se realicen las necesarias compatibilizaciones con otras leyes, lo cual genera vacíos y conflictos de legislación que pueden afectar el resguardo de los derechos. Y si se piensa que la privatización implica operaciones financieras muy grandes, se comprende que la situación actual sea bastante compleja.

Adám Török:

Permítanme hacer un comentario, porque éste es un punto muy interesante. En Hungría la criminalidad también ha aumentado mucho. Ello obedece, en parte, al hecho que todavía se percibe a la policía como una entidad de carácter político, una especie de ejército que apoya al antiguo régimen. La población tiende a no creer que la policía ya se ha despolitizado y, por tanto, no aceptan las soluciones que ellos pueden ofrecer. Y hay otra cosa: en una sociedad que tiene una tradición política completamente diferente de la tradición anglosajona; la democracia se comprende de diferente manera. Esto significa que la gente no siempre acepta que si una persona mata a otra, ésta, es decir, el presunto culpable, deba ser juzgada en un tribunal normal, con arreglo a todas las formalidades de un proceso judicial. Un ejemplo que muestra la contradicción en este sentido es el siguiente: en Hungría hay muchos traficantes de divisas —e incluso ya hay algunos que trafican con drogas— y estas operaciones comerciales se realizan en las calles, lo que no está permitido. Cuando la policía los atrapa se limitan a entregar la tarjeta de visita de un abogado húngaro. Eso es todo. Al policía no le queda otra alternativa que dejarlos en libertad.

Joaquín Fernandois:*

Quisiera preguntarle al señor Török si el comunismo de János Kádár creó una clase empresarial que le haya dado a Hungría una premisa mejor, en términos comparativos, frente a Checoslovaquia o Polonia, o bien si éste fue un fenómeno marginal.

Respecto del caso soviético. Tengo la impresión de que la Unión Soviética puede llegar a sufrir próximamente una crisis económica quizás bastante más fuerte que la que ya tuvo a comienzos de la década de los 80, y que ella, al parecer, se debería a que el Partido Comunista —por la crisis general política— ha perdido su poder energizador de la economía. Quisiera saber si esta percepción mía corresponde a la realidad.

Adám Török:

En Hungría hay una clase empresarial que se formó durante el período que denominamos de "dictadura blanda". El problema no es, en realidad, su existencia o su tamaño. El problema estriba más bien en que el mercado no está suficientemente integrado. Hay muchos pequeños segmentos independientes entre sí, en las finanzas, en los servicios, en todo. Así, en lugar de competencia, lo que hay es una coexistencia de muchos mercados en forma muy pacífica. Si ustedes visitan Budapest o cualquiera otra ciudad importante de Hungría, verán una gran cantidad de negocios pequeños, incluyendo fábricas y otros similares. Sin embargo, la mayoría de ellos no están operando en verdaderas condiciones de mercado. Son empresarios en términos sociológicos, pero la situación en que operan, especialmente en el área de servicios, no es realmente la que corresponde a una verdadera economía de mercado.

Vitaly Naishul:

En el período anterior al de Mijaíl Gorbachov, el Partido Comunista constituía en sí una importante estructura en la organización de la actividad económica, pero no era la única. Luego se produjo una descomposición

* Profesor de Historia Contemporánea de la Universidad Católica de Valparaíso y de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

general, no sólo de la estructura del Partido, sino también de los distintos ministerios. En este proceso, a su vez, el peso de las estructuras regionales aumentó considerablemente. Para contestar su pregunta diría que la descomposición de estas estructuras ciertamente condujo a un empeoramiento de la situación económica en la Unión Soviética. Y debo agregar que a comienzos del año pasado yo pensaba que Íbamos a experimentar una catástrofe económica, porque veía cómo se descomponía el antiguo sistema sin que nada viniera a reemplazarlo. Pero ya a mediados de año quedó en claro que ese sistema que yo les describía, la economía regional de trueque, era capaz, en combinación con los elementos aún existentes del antiguo sistema, de permitir al menos continuidad de la vida económica. Si bien la situación económica es muy compleja, muy difícil, no puede decirse que el país se encuentre al borde del abismo. Más bien, su situación es casi estable.

Ignacio Irarrázaval:*

Quisiera llevar la discusión hacia un tema que aún no se ha abordado: el de la política social en la Unión Soviética y en los países de la ex órbita soviética. Toda la gesta de la revolución bolchevique, por así decirlo, se justificó en cierto modo en aras de los más pobres y de los oprimidos, ¿podrían ustedes describirnos en forma muy sucinta cuáles son las condiciones de los pobres tanto en Hungría como en la Unión Soviética, utilizando algún tipo de indicadores relativamente comparables con los empleados en Occidente?

Mi segunda inquietud se refiere a los modelos de bienestar o de Estado benefactor que actualmente existen o que podrían desarrollarse en esos países. Cuando el Estado era dueño de todos los servicios y medios de producción y proveía, a su vez, pleno empleo, ciertamente que no se justificaban muchas políticas sociales. La situación, sin embargo, ha cambiado, y según nos dice el señor Török, en estos momentos en Hungría hay un desempleo creciente. Quisiera saber, entonces, cuál es la actitud del Estado frente al desempleo en sus países. Por último, una pregunta relacionada con el tema de la provisión de servicios sociales. Según entiendo, en los anteriormente llamados países socialistas dichos servicios se daban en su mayor parte a través de las empresas, es decir, son las

* Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Chile. Investigador del Centro de Estudios Públicos.

empresas las que proporcionan vivienda, servicios médicos, etc., como en Japón. Me pregunto si hay cambios en este sentido o, al contrario, si este sistema se hace más fuerte, como sucede en el caso japonés. (Una de las claves del éxito de la política social japonesa estriba, justamente, en la provisión de bienestar a través de las empresas.)

Adám Török:

Debo señalar, primeramente, que no soy experto en política social. Hay que distinguir, tal vez, dos áreas de política social. Una de ellas concierne a la educación, salud y seguridad o previsión social, en la que hay un sistema bastante similar al de los países escandinavos. La educación es gratuita, incluyendo los estudios superiores en las universidades; asimismo, los servicios médicos son enteramente gratuitos. También hay, formalmente, un sistema general de pensiones y seguridad social muy desarrollados, y digo "formalmente" porque los recursos financieros de que disponen son insuficientes, lo cual hace que su calidad se deteriore rápidamente. Por otra parte, en este último tiempo han surgido otros sistemas alternativos, de manera que para la gente con ingresos un poco más elevados hay opciones: puede utilizar el antiguo sistema estatal de mala calidad, pero gratuito, o puede utilizar los nuevos sistemas que cuestan bastante dinero, mucho más que en Europa Occidental, pero que ofrecen servicios de buena calidad en materia de escuelas, salud, seguridad social, etc. Las diferencias en la población, entre los que pueden pagar por servicios de buena calidad y los que no pueden hacerlo, comienzan entonces a profundizarse. Probablemente en los próximos años el Estado tendrá que modificar drásticamente las estructuras de los servicios sociales estatales, porque sus condiciones actuales son muy deplorables, al tiempo que carecen de financiamiento.

La segunda área de servicios sociales corresponde a los subsidios en caso de desempleo, asistencia a los más desposeídos y otros similares. Pero el monto del subsidio a los más pobres, por ejemplo, es tan bajo —de sesenta a setenta dólares mensuales—, que quienes están en dicha situación procuran financiarse de alguna otra manera, evitando así, además, tener que cumplir con las obligaciones que conlleva ese *status*.

Un área en la que ha habido importantes cambios es la de la capacitación laboral. Actualmente hay un número de firmas, en general empresas mixtas y empresas privadas, que se ocupan muy seriamente de esta materia, y donde las condiciones son comparables a las empresas de Europa Occi-

dental. En este sentido, las diferencias entre las empresas se van también profundizando.

Vitaly Naishul:

Este constituye por sí solo un tema muy vasto, pero intentaré entregar un cuadro muy breve. En primer lugar, las condiciones de vida de la población. Si hablamos de cifras promedio, en la Unión Soviética el espacio habitacional *per cápita* es un cuarto de dicho espacio en los Estados Unidos: más o menos 15 metros cuadrados por persona. En cuanto al consumo de carne, las cifras oficiales, que en el caso de los alimentos están evidentemente infladas, corresponden a un tercio del promedio estadounidense. Asimismo, un tercio del consumo de fruta por persona, en comparación con el nivel estadounidense. Por otro lado, existe una diferenciación muy grande en la población, y que en lo sucesivo va a aumentar, que se explica principalmente por la manera en que funciona el Estado socialista en lo que respecta a la distribución de los ingresos. Sucede que en los estados socialistas, a diferencia de los países con economía de mercado, la asignación de los ingresos está a cargo de las autoridades y, por eso, cuanto más fuerte sea un grupo, más posibilidades tiene éste de obtener ingresos adicionales. Como resultado, se observa una desigualdad considerable en la Unión Soviética.

En relación a la cesantía. Por el momento no se percibe en mi país, en general, un nivel de cesantía que pueda provocar situaciones de tensión social. Hay cesantía en algunas regiones específicas, como en Asia Central, donde siempre la hubo, y en el Cáucaso; pero no hay reacciones al respecto, e incluso las encuestas de opinión realizadas recientemente demuestran que la población no la ve realmente como un gran problema. Ahora se está estudiando la introducción de un seguro de cesantía, pero el asunto es complicado..., no es fácil decir si será o no eficaz y cuántos querrán hacer uso de él. Porque además de la escasez de recursos del Estado, el dinero no cumple un papel importante en el país: el hecho de disponer de dinero no le asegura a las personas que podrán adquirir lo que necesitan. Hay otros medios de subsistencia.

Ahora, si nos referimos a los servicios de asistencia social, efectivamente la mayor parte de éstos se proporcionan a través de las empresas. En la Unión Soviética el setenta por ciento de las viviendas ha sido construido por las empresas u organizaciones del Estado para sus trabajadores, porque la vivienda es también una forma de compensación por el

trabajo. Esto no significa, sin embargo, que las personas que ocupan esas viviendas puedan ser desalojadas cuando dejan de trabajar en la empresa. Como las tiendas están vacías —pues el sistema de distribución comercial oficial funciona muy mal— también se distribuye a través de las empresas una gran cantidad de artículos de consumo, en especial bienes durables, como refrigeradores, etcétera.

Ignacio Irarrázaval:

Es interesante escuchar hablar de desigualdad en la Unión Soviética, y de manera institucionalizada.

Carla Lehmann:*

El señor Török ha señalado que la clase media era muy pequeña en Hungría. Quisiera entonces preguntarle qué ha sucedido con la distribución del ingreso en esta primera fase de transición hacia un sistema de mercado, en comparación con la situación pre reforma. ¿Existen estadísticas al respecto?

Adám Török:

En términos de ingresos, sí hay una clase media. Alrededor del 20 al 25 por ciento de la población se encuentra en el nivel del salario mínimo, y otro 30 por ciento está muy cerca de él. En el otro extremo hay un 5 por ciento de la población que tiene un ingreso *per cápita* notoriamente más alto. En este sentido la situación en mi país es más o menos similar a la de México o Brasil. El problema es que la ubicación de los grupos familiares en la escala de ingresos guarda muy poca relación con las condiciones de vida de los mismos. En Hungría hay familias que tienen un excelente departamento, que tal vez obtuvieron del Estado o heredaron, y, sin embargo, son familias de muy bajos ingresos. Por otra parte, hay familias que tienen altos ingresos y viven en un departamento muy modesto. Esto se debe a que los departamentos son sumamente caros y escasos. Es muy difícil mudarse. En síntesis, las condiciones de vida de una familia no

*Investigadora del Centro de Estudios Públicos.

pueden establecerse en forma confiable a partir de su ubicación en la escala de ingresos, excepto para el 5 por ciento en el tramo superior o para el 20 o 25 por ciento en el tramo inferior, o para las familias que viven en sectores rurales, donde la situación es realmente muy clara.

Roberto Duran:

Señor Török, usted ha señalado que uno de los temas importantes de la economía húngara y probablemente de otros países de la ex Europa Oriental es el proceso de desindustrialización y los problemas que ello ocasiona para el intercambio comercial. Mi pregunta es la siguiente: ¿De qué manera coinciden las transformaciones hacia economías de mercado en la ex Europa Oriental con el proceso de unificación de la Europa Occidental a partir del año 1992? ¿Cómo cree usted que se compatibilizan los criterios de una eventual reorganización del comercio exterior de los países de Europa del Este con los criterios de una expansión comercial de los países de la Comunidad Europea?

Respecto a la Unión Soviética. Conforme a una tipología desarrollada por algunos politólogos europeos y norteamericanos, en el ámbito político hay tres sectores decisivos en el corto plazo en el proceso de la *perestroika*, uno es el Partido Comunista; el segundo corresponde a los grupos más disidentes del Partido junto a otros movimientos y sectores críticos de la sociedad; el tercero son las fuerzas armadas, a las cuales usted mencionó. Señor Naishul, usted manifestaba que en todos los sectores de la sociedad soviética existe el deseo de orden, de un gobierno que garantice un cierto orden de cosas. Habida cuenta de que el proceso que usted describió se caracteriza precisamente por lo contrario, mi pregunta es la siguiente: en la búsqueda de este orden, ¿cuál de estos tres sectores es el más sensible, a su parecer, a la gestión de Gorbachov? ¿Cuál de ellos tiene más probalidades de imponer su criterio en la instauración de ese orden?

Adám Török:

Hungría tiene al menos dos objetivos estratégicos en lo que se refiere a la Comunidad Europea, especialmente respecto del año 1992. Primero,

* Profesor de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Hungría quiere ser miembro de la Comunidad. Este es un objetivo claro para el año 2000. El objetivo número dos es llegar a ser miembro asociado, si es posible, a comienzos del año próximo. Esto significa que si se unifica el mercado europeo, Hungría será miembro asociado y podrá aprovechar al menos las ventajas del libre comercio de productos industriales dentro de la zona económica europea. Eso sería respecto de la estrategia formal.

Ahora, según entiendo, la CEE maneja una lista informal donde los distintos países aparecen ordenados según sus posibilidades de ingresar en la Comunidad. Los primeros son Noruega y Austria. Estos dos países prácticamente serían aceptados después de 1992. En segundo lugar están los países que son muy desarrollados económicamente, pero que tienen problemas particulares que dificultan su ingreso en la Comunidad. Ellos son: Suiza —porque para este país la neutralidad política es la primera consideración por encima de cualquier otro criterio— y luego Suecia y Finlandia, por razones más o menos similares. En tercer lugar están los países que son democráticos pero cuyas economías aún están en proceso de transformación: Checoslovaquia, Hungría, Yugoslavia y tal vez Polonia. En seguida vienen los países europeos que no tienen ninguna posibilidad práctica de ingresar en el mercado común dentro de los próximos quince años: Bulgaria, Rumania y Turquía. Turquía tiene una larga tradición de cooperación con la Comunidad, pero no puede ser aceptada por razones políticas.De este programa, por consiguiente, se desprende para Hungría una posibilidad real de ingresar en la Comunidad en un plazo de diez años.

La segunda parte de su pregunta alude, en cierto modo, a los aspectos microeconómicos. Muchas empresas húngaras, en verdad, están sumamente ansiosas de adecuar sus gestiones a las normas del mercado europeo único. Suiza quizá sea el país pionero en este sentido, cuando dice que no ingresará a la Comunidad, y, sin embargo, establece una serie de disposiciones legales que se ciñen muy de cerca a la legislación vigente de la Comunidad Europea. Hungría está adoptando una actitud similar; las empresas húngaras procuran seguir, lo más de cerca posible, lo que está sucediendo en la Comunidad. Quieren establecer sociedades con compañías de la CEE y actuar como compañías de la CEE. Porque llegado el momento en que Hungría pueda llegar a ser miembro, las empresas desean estar preparadas de antemano para ello. La misma actitud tienen los austríacos, los noruegos, los suecos, los fineses, es decir, es un enfoque muy difundido en Europa.

Vitaly Naishul:

La pregunta que se me hizo, según entiendo, se refiere a la configuración del cuadro político en la Unión Soviética. Aquí deben distinguirse dos niveles: el nivel superior central y el nivel de las repúblicas, de las regiones y de la sociedad soviética en general. Si hablamos primero del nivel superior, tal vez el sector más grande corresponde al gobierno central, representado por Mijaíl Gorbachov. Luego viene un grupo, que acaba de formarse y que está muy relacionado con los diputados de la URSS, que integran los militares y los patriotas nacionalistas que critican a Gorbachov por haber entregado Europa Oriental. Estos últimos desean mantener intacto el imperio soviético y consideran que las fuerzas armadas deben seguir siendo muy fuertes. Los gastos militares, por consiguiente, deben corresponder a ello. Estos son los opositores de derecha, por así decirlo —en nuestro país se llama izquierdistas a los que impugnan el gobierno, y derechistas a aquellos que quieren conservar el *status quo*—. Pero hay otro grupo de opositores que no son de derecha Entre ellos hay uno que ha recibido el nombre de "occidentalista"; son personas que procuran absorber activamente las ideas occidentales: el mercado libre, la democracia, etc. Lo malo es que ellos tienen una imagen muy distorcionada de la realidad, tanto de la Unión Soviética como de la de la economía de mercado. Aunque son minoría en el Parlamento de la URSS —controlado en gran medida por Mijaíl Gorbachov—, parecen estar ganando cada vez más fuerzas. Por otro lado, los opositores occidentalistas tienen gran influencia en el parlamento de Rusia; de ahí que Rusia aparezca como la iniciadora de todos los "desórdenes" que luego Gorbachov debe intentar acomodar en el marco de la política realista. Este grupo fue el que presentó el programa de los quinientos días. Yo no estuve de acuerdo con ese programa, pero admito que fue el primero que puso todos los puntos sobre las "íes", es decir, las privatizaciones, el mercado de capitales, la economía de mercado en forma cabal, sin híbridos de socialismo más capitalismo. Si bien ellos no emplearon, técnicamente, la palabra "capitalismo", quedaba muy claro que hablaban de una economía occidental y que ése era el objetivo que se habían planteado.

En cuanto al Partido Comunista. Este parece haberse escindido en dos partes: una, la minoritaria, es el Partido Comunista de Rusia, ultraconservador, que presenta una tendencia extrema por la defensa de las conquistas del socialismo y de otros similares. (Creo que es el que más se acerca a las posiciones del Partido Comunista chileno.) El segundo grupo del Partido lo conforman aquellos que en el pasado se ocuparon de los

asuntos económicos y que en este último tiempo han orientado su acción hacia las empresas conjuntas, los bancos comerciales, etc. Diría que ésta es la parte más joven, más dinámica, más viva; es la protagonista de este proceso que está en marcha. Y lo hacen bien, tienen información y contactos en todo el país.

Adám Török:

¿Puedo hacerle una pregunta al respecto? En Hungría se discute mucho acerca de Boris Yeltsin y sus partidarios. Y no logramos entender su posición, como no entendemos, muchas veces, a nuestros políticos. Para mí Yeltsin ya no es comunista; es algo así como un nacionalista, con una máscara populista. Obviamente, es una personalidad muy compleja. ¿Cómo describiría usted la ideología de Boris Yeltsin?

Vitaly Naishul:

Contestaría usando la última expresión empleada por usted: se trata de una personalidad muy compleja. Es difícil describirlo a él o describir sus ideas. Al igual que Mijaíl Gorbachov, es un hombre sumamente flexible, y tengo la impresión de que él siempre estudia muy bien el terreno que va a pisar. Pero no creo que tenga una ideología específica, aunque, al igual que Gorbachov, muchas veces da pasos tácticos muy afortunados.

Rolf Lüders:*

A mi juicio, uno de los principales factores que han contribuido a dar estabilidad al proceso de transición política en Chile ha sido la convergencia de los distintos economistas respecto de la estrategia de desarrollo económico a seguir. El señor Török nos explicaba que en Hungría, aparentemente, sucede algo muy parecido: hay partidarios de economías de mercado más extremos y otros más moderados; pero, en fin, todos en la profesión están de acuerdo con una estrategia de desarrollo común. Quiero

*Profesor del Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Economista Jefe del International Center for Economic Growth.

preguntarle al profesor Naishul sobre lo que occurre en la URSS, ¿existe algo parecido o las opiniones están todavía muy divididas con respecto a la estrategia de desarrollo económico?

Vitaly Naishul:

El principal problema del pensamiento económico en la URSS consiste en que todos los conceptos de la economía de mercado existen en abstracto, separados de la vida real. Quiero decir que las discusiones entre los economistas suelen tener un carácter escolástico, teórico. En principio, existe ahora un consenso en el sentido de que debemos ir hacia la economía de mercado. Sin tomar en cuenta a los estalinistas que todavía quedan —porque ellos son una especie de minoría marginal— una mayoría significativa está convencida de que se necesita en nuestro país una economía de mercado. Desde luego, hay toda una gama de opiniones acerca de qué papel debe cumplir el Estado, y sobre muchas otras materias. Pero las posiciones van siempre hacia una misma dirección: la radicalización. Y —diría yo— hacia una especie de conservantismo económico occidental. La escuela de Chicago tiene cada vez más partidarios, y ello no se debe solamente a que la gente empieza a conocer esas ideas, sino que la vida, simplemente, plantea tales exigencias. Puede que en los Estados Unidos, por ejemplo, tenga sentido discutir si el Estado debe tener mayor o menor participación en la regulación de la vida económica, como problema de política económica. Pero como en la Unión Soviética simplemente no funciona la regulación de la vida económica por parte del Estado, la solución no es una opción, sino una exigencia de la realidad. Y la gente comienza a darse cuenta de ello en muchos ejemplos prácticos. Cada vez es mayor la popularidad, precisamente, de un enfoque radical del mercado.

Luis Hernán Paúl:

Relacionado con este punto de la economía de mercado, en un comienzo —según entiendo— estaba la posibilidad de una transformación hacia una economía mixta. Por lo que ustedes han manifestado, dicha opción ya ha sido ya descartada. Me gustaría saber un poco más de las

* Profesor de la Escuela de Administración de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Investigador del Centro de Estudios Públicos.

distintas alternativas de transición hacia economías de mercado que ustedes han analizado, fundamentalmente en lo que respecta a la velocidad. Se puede plantear una transformación gradual, así como una transformación sumamente acelerada. ¿Cuáles son los argumentos que están en juego en estas dos alternativas?

Adám Török:

En mi opinión, simplemente no es posible establecer una economía de mercado en seis meses; ni siquiera en diez años. Sin embargo, desafortunadamente, en Europa Occidental no hay muchas economías de mercado verdaderamente perfectas. El problema, a mi juicio, no es si podemos tener o no una economía de mercado en seis meses, sino el enfoque político-económico a aplicar. Y me parece, asimismo, que Hungría no necesita una terapia de *shock.* No la necesita, entre otras razones, porque no ha habido una situación de escasez crónica sino, antes bien, un sistema muy realista de precios. Cuando el gobierno propuso introducir una terapia de *shock,* el apoyo político que obtuvo fue muy débil. En lo esencial, tenemos primero que precisar con claridad cuáles son los problemas que encaramos y luego resolverlos. Estos son: el presupuesto, la inflación, la deuda externa, la privatización, la implementación de una red social eficaz y el conjunto de condiciones que puedan garantizar una compensación para aquellos que pierdan su trabajo —porque fácilmente podría llegarse a una cesantía de 15 por ciento en dos años—. Si se cumplen esos dos objetivos, podrá haber en Hungría, entonces, una economía como la de Grecia, para ser optimistas. Grecia, en fin, es miembro de la Comunidad Europea, y aunque está muy lejos de tener una economía de mercado, posee una gran ventaja: en el exterior consideran que sí la tiene. Como ustedes saben, en esto hay también un factor psicológico. A la economía de los Estados Unidos, por ejemplo, para alejarnos, un poco, se la considera una economía cabal de mercado libre, y sabemos bien hasta qué punto no lo es.

Vitaly Naishul:

Es una pregunta muy pertinente. En la Unión Soviética, desde luego, hay diferentes puntos de vista respecto de la velocidad de la transición. El programa de los 500 días, al que me referí antes, pretendía repetir en la Unión Soviética lo que se había hecho en Polonia. Pero no tuvo éxito, y

las personas que viven en la Unión Soviética comprendieron muy bien cuál fue la razón de ello: pretendían crear un sistema bancario en 30 días. Un economista norteamericano dijo que eso le recordaba el libro del Génesis, cuando el Señor creó el mundo en un plazo muy breve. Ese programa perseguía algo parecido. En la Unión Soviética la economía de mercado brota desde adentro, por lo que la velocidad de la transición es difícil de predecir —tanto como predecir cuál va a ser el comportamiento del Dow Jones en los Estados Unidos—, es decir, hay un conjunto de diferentes factores que actúan, y que nadie puede anticipar. Por ahora, diría yo, vamos bastante rápido. Aunque hay una diferencia radical entre nosotros y los demás países socialistas que les permite a ellos moverse en una dirección más definida. Nuestro contacto con Occidente fue mucho menor, de manera que en la práctica nadie sabe nada de la economía de mercado. Un segundo problema es que no tenemos experiencias pasadas; no tenemos recuerdos o memoria de cómo se vive en una sociedad no socialista. Por tanto, el desarrollo de los acontecimientos determina, paso a paso, el camino. Esta es mi respuesta a la pregunta. Puede agregarse, quizás, que en sociedades tales como la húngara o la polaca es más fácil, de todas maneras, crear estructuras de control desde fuera del mercado. Este problema en la Unión Soviética no ha podido resolverse; de ahí la importancia de la organización espontánea. Y a juzgar por los datos de que disponemos, por largo tiempo continuará teniendo esa gravitación mayor que en otros países socialistas.

Bruno Philippi:*

No sé si la pregunta que voy a hacer pueda responderse. En vista del problema de los grupos de poder que usted planteaba, y de todo este proceso de cambio en la Unión Soviética que es muy complicado y al mismo tiempo muy fascinante, ¿existe la posibilidad real de que los grupos nacionalistas, en particular los militares, decidan, ya sea por las exigencias económicas que les imponga el sistema o porque simplemente usen la fuerza, cortar en algún momento este proceso e intentar volver al camino tradicional?

* Profesor de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Consultor y Director de empresas.

Vitaly Naishul:

No creo que sea posible, es decir, ello no es factible técnicamente. Y de haber un intento de ese tipo, pienso que fracasaría en muy breve plazo. Cuando la gente habla de golpe de Estado, la pregunta que habitualmente se hace es cuál será el primer decreto del gobierno militar; y nadie puede predecirlo. El antiguo sistema económico, sencillamente, no puede reinstaurarse. Incluso en la época de Brezhnev éste alcanzó un difícil equilibrio. Y equilibrio no significa creación. Las cosas han cambiado por completo. Regresar a la situación anterior es imposible en la práctica. Es como un helado que ya se derritió.

Manfred Wilhelmy:*

A mí me parece que la afirmación del señor Naishul acerca de la "casi estabilidad" de la economía soviética invita a un comentario mayor, porque la imagen general en Occidente es distinta: es una imagen más bien de crisis. Incluso quienes toman las decisiones en Occidente piensan que hay que apuntalar al régimen de Gorbachov a través de medidas de emergencia, como la provisión de grandes cantidades de alimentos para que la Unión Soviética pase el invierno. De modo que hay una sensación que es distinta a esa afirmación. Entonces, a mí me gustaría saber un poco más acerca de los fundamentos para decir que hay una casi estabilidad. Por otra parte, también me gustaría un juicio suyo acerca de si esta estrategia occidental de decir, "vamos a ayudar, porque de otra manera Gorbachov, que es nuestra única esperanza de tener una relación constructiva con la Unión Soviética, va a colapsar" es o no una buena política, de acuerdo con la última respuesta que escuchamos. Porque si no existe un programa viable de gobierno de la vieja guardia, entonces este apoyo tal vez no sea, después de todo, tan necesario.

Vitaly Naishul:

Sobre la situación actual de la economía soviética, permítanme proporcionarles alguna información. La producción agrícola, como ya lo

* Profesor de Ciencia Política de la Universidad Católica de Valparaíso y de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

he dicho, se mantiene más o menos en el mismo nivel. Y esto es fundamental, aunque estos productos se distribuyen ahora de modo diferente y por eso algunos reciben más y otros reciben menos que antes. Sin embargo, la producción industrial está disminuyendo, y no veo cómo pueda revertirse este proceso. (Tal vez uno de los mayores peligros es el suministro oportuno de insumos a industrias tecnológicamente frágiles. El año pasado tuvimos constantes incidentes en las estaciones eléctricas atómicas, porque una y otra vez se descubría, por ejemplo, que las tuberías no estaban en las condiciones requeridas.) Así son las cosas hoy en la Unión Soviética. La población no sufre hambre; pero la vida, desde luego, no es fácil. Especialmente difícil es ahora la situación de los pensionados, porque no reciben los reajustes de sus pensiones a tiempo. En tanto los grupos más influyentes consiguen mejores condiciones, los pensionados siempre quedan al final de la cola. Otro indicador importante son los precios relativamente bajos de los comestibles en las ciudades. Es decir, en ese sector no hay señales de crisis. Esta información permite tomar un poco el pulso a las regiones de la Unión Soviética.

En cuanto a la ayuda externa, el problema no radica en la sobrevivencia de la Unión Soviética, sino en qué quiere recibir Occidente a cambio de esa ayuda. Si hablamos de ayuda al gobierno, esa ayuda, en realidad, es a Mijaíl Gorbachov. (La burocracia siempre prefiere tratar con la burocracia. Por eso al gobierno de los Estados Unidos le conviene más tratar con Gorbachov que con el mercado. El mercado es demasiado cambiante para las organizaciones burocráticas, incluido el gobierno de los Estados Unidos.) ¿A dónde irá la ayuda que se ofrezca a Gorbachov? Irá, en primer lugar, a las grandes ciudades —sobre todo a Moscú— que no producen alimentos. Irá en apoyo del complejo industrial militar, también por la vía de los alimentos. En el fondo, las decisiones sobre esa ayuda dependerán de lo que los países occidentales deseen hacer...y eso es asunto de ellos. A mi juicio, si se ha de ofrecer ayuda, lo mejor es no hacerlo a través del gobierno. Y lo mejor sería no dar ayuda, sino establecer relaciones comerciales y abrir los mercados. Puedo expresarlo mejor señalando que en muchos países del tercer mundo la ayuda de los Estados Unidos contribuyó a que se establecieran allí posteriormente gobiernos dictatoriales, los que se encargaban, entonces, de distribuir esos alimentos. Temo que ese efecto podría producirse también en la Unión Soviética, aunque sería mucho más complicado porque es un país de dimensiones enormes. Con todo, creo que esa ayuda tendría siempre una importancia secundaria, porque la cantidad de alimentos que se precisa para cubrir las necesidades de toda la Unión Soviética, simplemente ningún país puede suministrarla por sí solo.

David Gallagher:*

Quiero hacer una pregunta quizás más política. Hay un ensayo muy notable de Havel en que él dice que en el sector comunista, por lo menos en Hungría y Checoslovaquia, no había buenos y malos, a pesar de que en Checoslovaquia hubo una represión muy dura. Que el comunismo en el fondo era una especie de estado de ánimo que invadía a todas las personas como un virus, el que después desaparecía en esas mismas personas, cuando a la mentira seguía la verdad. La noción de que hay sistemas buenos y malos, pero no personas buenas y malas, es bastante liberal. Me pregunto hasta qué punto esta visión de Havel es común. Tengo la impresión de que puede serlo en Hungría, en el sentido de que allí no parece haber síntomas de desear vengarse de personas individuales del régimen pasado. Pero en el caso de Rusia, por ejemplo, uno ha leído llamados de Solzhenytsin a que se enjuicie a los culpables, y ahí sí hay una versión de buenos y malos. Para resumir, el problema de derechos humanos y de represión que el comunista vio en el pasado parece no suscitar deseos de enjuiciamiento y de venganza. ¿Es verdad eso?

Adám Török:

Ha habido ciertos casos especiales. Durante los últimos 10 o 15 años de "dictadura blanda", vivíamos en condiciones políticas mucho mejores que en otros países socialistas. Aunque no se puede decir que en Hungría había pluralismo político, sí había posibilidades bastante amplias para expresarse. Pero también es verdad que el comunismo pasó como una pesadilla. Si ustedes van hoy a Hungría, les parecerá que no hay ningún comunista, excepto por un partido pequeño que apoya a Saddam Hussein y que está contra el imperialismo de los Estados Unidos y de los demás países que quieren despojar a Irak de parte de su territorio: Kuwait. El otro heredero del Partido Comunista es el Partido Socialista, muy liberal, y que en materia económica sustenta la economía de mercado. En él se encuentran los mejores expertos del antiguo Partido Comunista, y difícilmente se diferencia del Partido Socialdemócrata alemán.

*Presidente de la Cámara Chileno Británica de Comercio. Columnista del diario *El Mercurio*, colaborador del *Wall Street Journal y* del T.L.S. de Londres. Consejero del Centro de Estudios Públicos.

También las huellas que ha dejado el régimen comunista son distintas en Hungría que en países como Polonia, Rumania y otros. Porque en Hungría el régimen tuvo características y ribetes en cierto modo diferentes. Cuando alguien, por ejemplo, era llamado a las oficinas del Partido o de la policía por haber publicado un escrito censurable para el régimen, se le señalaba la falta cometida y el correspondiente castigo, según fuera el caso. Luego tenía lugar otro diálogo. El funcionario le decía al detenido: "Mire, usted sabe que yo tengo que hacer esto; usted sabe que no estoy de acuerdo. Juguemos entonces el juego en que usted y yo estamos metidos". Esta era una situación muy corriente, incluso a nivel de gobierno. El argumento definitivo era: "Hay que tener cuidado por los rusos". De modo que la razón final estaba fuera del país. Pienso que política y psicológicamente tenemos mucho que aprender de ese período; y si existe una ciencia como la psicología económica, ésta podría sacar mucho provecho de esos tiempos.

Vitaly Naishul:

Estoy completamente de acuerdo con la observación sobre la psicología económica, y quisiera referirme a la sensación que estas cosas provocan en la Unión Soviética. En primer lugar, no estoy muy de acuerdo con lo expresado por David Gallagher respecto de Solzhenytsin. Solzhenytsin propuso juzgar, pero no castigar. Quería solamente que la sociedad supiera la verdad y juzgara; que las personas que fueron torturadas, que sufrieron en su vida personal, se dieran a conocer, se supieran sus nombres, etc. No hubo tal juicio; aunque sí hubo en la sociedad soviética, en términos generales, un juicio contra Stalin. El problema, me parece, estriba un poco... en querer encontrar a los culpables. Nuestra sociedad en este momento está buscando la respuesta de por qué sucedieron así las cosas. Yo estoy profundamente convencido de que la responsabilidad cabe no solamente a las personas que participaron directamente en las acciones de Stalin o de Brezhnev: es responsabilidad de todos. La gente trata de traspasar esa responsabilidad a otros, y existe una corriente muy fuerte que tiende a decir: "Esos burócratas, esos comunistas. Los comunistas burócratas hicieron todo esto, y nosotros no tenemos ninguna culpa". Existe otro grupo, nacionalista, que afirma que los culpables son los judíos, los masones... Pero ésas son ideas típicas de personas que tratan de traspasar a otros sus propias culpas. Este proceso de aceptación de las responsabilidades es muy complejo. En este sentido, quizás, nos encontramos en una

situación análoga a la de Alemania después de la segunda guerra mundial. Claro que en mi país el proceso no es tan radical. De cómo se desarrolle este proceso, más que de las leyes que dicte el gobierno, dependerá la forma en que la *perestroika* pueda seguir adelante. □

ESTUDIO

INSTITUCIONALIDAD LABORAL Y DESEMPEÑO ECONÓMICO:
Evidencia internacional y aplicaciones al caso de la reforma laboral en Chile*

Felipe Larraín B.**
Rodrigo Vergara M.***

En el siguiente estudio los autores advierten que la evidencia internacional muestra una estrecha relación entre desempeño económico e institucionalidad laboral, específicamente en lo que se refiere a estructuras de negociación colectiva. Así, los países en los que dicha negociación es muy descentralizada (es decir, donde se realiza principalmente a nivel de empresa) o bien muy centralizada, presentarían un desempeño económico superior al de aquellos con estructuras de negociación colectiva semi-centralizadas.

*La versión final de este artículo fue entregada el día 2 de noviembre de 1990. En ese momento sólo se conocía el proyecto original de reformas laborales del gobierno. Los autores agradecen los valiosos comentarios de Fernando Coloma, Verónica Chacra, Jorge Desormeaux y Joseph Ramos. Las opiniones aquí expresadas, sin embargo, son propias de los autores y no reflejan necesariamente las de las instituciones en que trabajan.

**PhD. Universidad de Harvard. Profesor del Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

***PhD. Universidad de Harvard. Investigador económico del Banco Central de Chile.

En Chile la negociación colectiva es altamente descentralizada, por lo que la instauración de negociaciones colectivas por área de actividad implicaría moverse hacia la región intermedia que es, precisamente, donde se observan los desempeños menos exitosos. De acuerdo a los autores, intentar desplazarse hacia el otro extremo, es decir, hacia una estructura muy centralizada sería sumamente riesgoso porque (i) no hay ninguna seguridad de poder lograrlo, (ii) en el camino se debe pasar por una estructura de negociación intermedia, (iii) los sistemas corporativistas en Latinoamérica han sido claramente ineficientes, y (iv) el pobre desempeño de las economías corporativistas europeas en este último tiempo ha sembrado dudas respecto de la eficacia de este sistema. En consecuencia, concluyen los autores, si la estructura de negociación colectiva a nivel de empresa ha probado ser exitosa, no parece aconsejable correr los riesgos que conlleva su modificación.

1. Introducción

Los proyectos de ley de reformas laborales han suscitado una aguda controversia entre distintos sectores del quehacer nacional. Entre los que apoyan los proyectos se argumenta que éstos pretenden establecer un mayor equilibrio entre las panes involucradas en los procesos de negociación laboral. De acuerdo a éstos, al dárseles mayor poder a los sindicatos se estaría corrigiendo una inequidad en la legislación vigente. El propio Presidente de la República, en el mensaje del proyecto de ley sobre negociación colectiva, señala que este proyecto: "...apunta a establecer una institucionalidad laboral adecuada a los propósitos de impulsar una mayor equidad en las relaciones del trabajo, así como de contribuir a un desarrollo económico sostenido y con justicia social".

Aquellos que se oponen al proyecto —o a parte de éste— argumentan que las rigideces que se introducirán al mercado laboral frenarán el proceso de desarrollo del país, perjudicando a la larga a los propios trabajadores (especialmente a aquellos no sindicalizados).

Uno de los puntos más controvertidos de las reformas laborales propuestas es el que tiene que ver con la posibilidad de negociar por área de actividad, o tal como lo dice el proyecto de ley, a niveles "interempresa" y "supraempresa". Nuevamente, el raciocinio a favor de esta propuesta tiene

que ver con el hecho de que permitirá a los trabajadores formar organizaciones más numerosas para negociar y, por tanto, con más poder, equiparando así su poder de negociación con el de los empleadores. El argumento en contra es que un mercado laboral más centralizado es menos eficiente, pues se inhibe el natural accionar del mercado (a través de prácticas monopólicas, y otras causales).

El propósito de este artículo es investigar la evidencia empírica internacional respecto de la relación entre desempeño económico e institucionalidad laboral. Analizaremos cómo ha sido el desempeño económico relativo en los últimos años de países con distintas estructuras laborales y veremos cómo esta evidencia puede ser aplicable al caso chileno. En particular, nos referiremos sólo a un aspecto de la institucionalidad laboral: la centralización de las negociaciones entre trabajadores y empleadores, aspecto que se discute hoy en el Congreso.

Aunque este tema no ha sido estudiado en detalle para los países en vías de desarrollo, existe importante evidencia al respecto para economías industrializadas. Diversos estudios empíricos sobre países desarrollados indican que hay una relación en forma de U entre desempeño económico y centralización en los mercados laborales, tal como se muestra en el Gráfico Nº1 más adelante. Los países con mejor desempeño económico han sido aquellos en los extremos, es decir, aquéllos con mercados laborales altamente descentralizados (por ejemplo, Estados Unidos, Japón, Canadá) y aquéllos con mercados laborales altamente centralizados (por ejemplo, Suecia, Austria, Noruega). En cambio, los países con estructuras laborales intermedias o medianamente centralizadas (Bélgica, Holanda) han tenido peor desempeño económico.

Chile es, en la actualidad, un país con un mercado laboral estructurado en forma atomizada (negociación a nivel de empresa). Esto significa que está ubicado en una de las regiones de la distribución donde se observan los mejores desempeños económicos. Moverse a cualquiera de las otras partes de la distribución es altamente riesgoso. Establecer negociaciones por áreas de actividad significa desplazarse hacia la región intermedia de la U, que es precisamente la región donde se observa un peor desempeño económico. Intentar tener una estructura económica como la de los países nórdicos (altamente centralizada) no parece una alternativa razonable, no sólo porque no hay ninguna seguridad de poder lograrlo, sino además porque en el proceso se tendrá que pasar por una estructura laboral medianamente centralizada (que es la de peor desempeño económico) y porque es altamente dudoso que ésta sea una alternativa aplicable al caso chileno.

La sección 2 contiene algunos elementos conceptuales respecto de la relación entre centralización en los mercados laborales y desempeño económico. La evidencia empírica respecto de esta relación se presenta en la sección 3. Finalmente, en la sección 4, se discuten las lecciones que esta evidencia nos entrega respecto de las consecuencias de la modificación a la legislación sobre negociación colectiva.

2. Institucionalidad laboral y desempeño económico. Algunos elementos conceptuales

En un influyente libro publicado en 1982, el economista Mancur Olson[1] postula que la proliferación de grupos organizados de interés retarda el crecimiento económico, pues cada grupo en forma individual no considera los efectos negativos que sobre la economía en su conjunto tienen sus acciones. En este sentido, argumenta, economías más atomizadas son más eficientes y tienden a producir mejores resultados económicos debido a que los grupos muy pequeños que la conforman no alcanzan a constituir coaliciones monopólicas y, por lo tanto, tienen que regirse por las normas del mercado. Sin embargo, agrega Olson, cuando las coaliciones que se forman son suficientemente grandes, éstas son eventualmente capaces de internalizar los efectos de sus acciones sobre la economía. Si es así, no tendrían efectos negativos sobre el desempeño económico. El peor de los casos es, entonces, cuando el tamaño de las coaliciones es intermedio. En estas situaciones dichas coaliciones son capaces de ejercer cierto poder, pero son incapaces de internalizar el efecto de sus acciones.

La idea de Olson es retomada en dos artículos publicados en la revista *Economic Policy* el año 1988, uno por Lars Calmfors y John Driffill y otro por Richard Freeman. Estos autores aplican e intentan verificar empíricamente la idea global de Olson en el área específica del mercado laboral. Bajo este prisma, las economías con mejor desempeño económico serían aquellas que presentan un alto grado de descentralización en sus mercados laborales, así como aquéllas economías que, a la inversa, son bastante centralizadas.[2] Aquellas con estructuras laborales intermedias

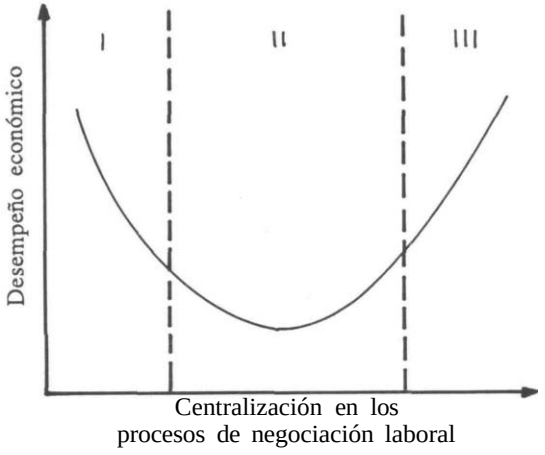
[1] Mancur Olson, *The Rise and Decline of Nations* (1982).

[2] Aquellas economías con procesos laborales más centralizados se describen habitualmente en la literatura económica como economías corporativistas. Corporativismo definido como "un modo de organización social en que

serían las menos eficientes. La lógica de esta idea es clara. En aquellas economías con estructuras atomizadas, es decir, en donde los sindicatos actúan a nivel de empresas, éstos no tienen poder para elevar sus salarios reales más allá de los niveles de mercado. En consecuencia, no podrán ejercer una influencia negativa sobre el nivel de empleo ni sobre la tasa de inflación. En el otro extremo, en economías con sindicatos fuertes, cohesionados y a nivel global, éstos son capaces de darse cuenta del poder de mercado que ejercen y, por lo tanto, internalizan que un aumento de salarios más allá del incremento en productividad se traducirá en mayor desempleo e inflación. Finalmente, en países con sindicatos de tamaño intermedio, éstos ejercen cierto poder monopólico, pero no son lo suficientemente globales como para internalizar los efectos de sus acciones en la economía.

El Gráfico Nº 1 describe el comportamiento recién señalado. En el eje vertical se muestra un índice de desempeño económico (generalmente, estos índices incluyen desempleo, inflación, cuenta corriente, etcétera), mientras que el eje horizontal muestra un índice de centralización. Como es claro en el gráfico, los extremos funcionan mejor.

GRAFICO Nº 1



I : Economías descentralizadas
II : Economías intermedias
III : Economías centralizadas

son los grupos funcionales, más que los individuos por sí solos, quienes detentan el poder y realizan las negociaciones (Bruno y Sachs, 1985 [texto traducido por los autores de este artículo]). Para una revisión de la literatura sobre corporativiímo y desempeño económico, véanse, además de lo ya mencionado, Bruno y Sachs (1985), Blyth (1979), Schmitter (1981), Cameron (1984), Bean, Layard y Nickell (1986), Summers, Gruber y Vergara (1990).

3. Evidencia empírica para economías industrializadas

Para verificar la validez de la teoría presentada en la sección anterior se requiere construir un índice de centralización y un indicador de desempeño económico.

índice de centralización

En la literatura económica (y también política) ha habido una serie de intentos por ordenar distintos países de acuerdo al grado de centralización que exhiben los procesos de negociación laboral. Por un problema de disponibilidad de datos, estos esfuerzos han estado dirigidos primordialmente a los países industrializados. El índice desarrollado por Calmfors y Driffill constituye el último (y mejorado) esfuerzo en la materia. Estos autores ordenan 17 países industrializados de mayor a menor grado de centralización. Ellos definen centralización como el grado de cooperación entre distintos sindicatos en los procesos de negociación laboral. En la definición también se considera el grado de cooperación entre las distintas entidades de empleadores. Una economía con sindicatos fuertemente cohesionados (agrupados, por ejemplo, en una gran confederación) es aquí una economía centralizada, mientras que una donde la negociación es principalmente a nivel empresa y no hay mayor cooperación inter-sindicatos, se la define como economía descentralizada.

Bajo esta definición, las 17 economías son susceptibles de dividirse gruesamente en tres grupos: a) economías centralizadas (Austria, Noruega, Suecia, Dinamarca, Finlandia), b) economías intermedias (Alemania Federal, Holanda, Bélgica, Nueva Zelanda y Australia), y c) economías descentralizadas (Francia, Inglaterra, Italia, Japón, Suiza, Estados Unidos y Canadá).

Hay que destacar que el índice particular construido por Calmfors y Driffill no tiene mayor influencia sobre las conclusiones globales de este tipo de estudios. El uso de índices alternativos (ejemplo, índices de Schmitter, Cameron, Blyth y Bruno y Sachs) da resultados muy similares. Esto es producto de que los índices son muy parecidos entre sí. En efecto, el menor coeficiente de correlación entre cualquier par de índices es de 0,73.

índice de desempeño económico

Ciertamente, cualquier intento por definir un índice que mida desempeño económico tiene algunos elementos subjetivos. Preguntas tales como: ¿Qué variables corresponde incluir en este índice? ¿Cuál es la ponderación relativa de cada una de estas variables? ¿Es posible agregar distintas variables?, no tienen una respuesta única y clara. Una alternativa para resolver este problema es utilizar distintos índices y ver si todos apuntan en la misma dirección. Mientras más coincidentes sean las distintas alternativas, más robustas serán las conclusiones del estudio.

Debido a que nos estamos refiriendo a la estructura de los mercados laborales, un candidato natural de desempeño económico es la tasa de desempleo.[3] Sin embargo, podría argumentarse que mediante determinadas políticas gubernamentales, es posible mantener durante un cierto período el desempleo a niveles bajos, a costa de una mayor inflación o de una deteriorada posición en las cuentas externas. Es por esto que otros índices también incluyen la tasa de inflación o el déficit en cuenta corriente.

La evidencia empírica

La evidencia empírica confirma la predicción dada por la teoría: las economías de mejor desempeño han sido aquéllas con estructuras laborales altamente descentralizadas y aquéllas con estructuras laborales altamente centralizadas. Las economías con estructuras laborales intermedias son las de peor desempeño.

Para verificar esta hipótesis los distintos estudios usan tanto niveles como cambios en los índices de desempeño económico. Calmfors y Driffill emplean como nivel el promedio de distintos indicadores en los años 1974-1985 y como cambio la variación en puntos porcentuales entre este período y el valor promedio de los años 1963-1973.[4] Prácticamente todos los índices corroboran la hipótesis mencionada.[5] Así, por ejemplo, mientras la

[3] Alternativamente algunos autores utilizan la tasa de empleo. Esta se define como la proporción de la población entre 15 y 64 años que trabaja.

[4] Otros autores usan distintos períodos. Freeman, por ejemplo, coloca 1984 como año base para medir el nivel del índice y la variación entre 1973 y 1984 para medir la variación.

[5] La única excepción es el índice de Okun (desempleo más inflación) medido en niveles.

tasa de desempleo subió en 4,8% en las economías medianamente centralizadas, sólo lo hizo en 2,3 y 2,9% en las economías centralizadas y descentralizadas respectivamente. El índice de Okun, también conocido como el "índice de miseria", que suma desempleo más inflación, empeoró en 8,7 puntos en las economías intermedias contra 6,1 y 7,7 puntos respectivamente en las otras economías. Un índice alternativo, que consiste en sumar la tasa de desempleo y el déficit en cuenta corriente como porcentaje de PGB, muestra un deterioro de 3,1% en las economías descentralizadas, 3,6% en las centralizadas y de un 6,5% en las intermedias. El Cuadro Nº 1 muestra el valor de los índices para los 17 países estudiados y el promedio para cada uno de los grupos. Los indicadores de desempeño usados son la tasa de desempleo, la tasa de empleo, el índice de Okun y un índice alternativo,[6] tanto en niveles como en cambios.

índices de centralización construidos por distintos autores arrojan conclusiones similares. Lo mismo sucede, como lo hemos visto, cuando se utilizan distintos índices de desempeño económico. En suma, la evidencia empírica parece proporcionar una conclusión robusta en cuanto a la relación en forma de U entre centralización y desempeño económico.

Antes de analizar el caso chileno, creemos importante clarificar algunos puntos respecto de los estudios a los que nos hemos referido. En primer lugar, desempeño económico se mide en un período específico. En general, se mide a partir de los años 70, lo cual coincide con la primera crisis del petróleo. En cierto sentido, entonces, se estaría evaluando cuáles estructuras laborales han sido más eficientes y flexibles para adaptarse a *shocks* externos. En segundo lugar, se está considerando un promedio de las economías clasificadas en las distintas categorías. Por lo mismo, es posible encontrar ejemplos individuales de economías en el área intermedia que han tenido *mejor performance* que ciertas economías en alguna de las otras dos áreas. Alemania, por ejemplo, que es una economía clasificada como intermedia, ha tenido, en general, un mejor desempeño que Dinamarca, que es una economía centralizada, o que Inglaterra y Francia, que son descentralizadas.

[6]Definido éste como la tasa de desempleo más el déficit en cuenta corriente como porcentaje del PGB.

CUADRO N°l
Centralización e Indicadores de Desempeño Económico

	Tasa de desempleo		Empleo	(1) Indice de Okun		(2) índice alternativo		(3)
	Nivel	Variación	Nivel	Variación		Nivel	Variación	
Economías Centralizadas								
Austria	2,5	0,8	66,3	-1,6	8,2	2,9	3,6	2,3
Noruega	2,2	0,6	72,6	8,7	11,2	4,3	5,0	1,8
Suecia	2,4	0,4	78,2	5,8	12,2	5,3	4,1	2,3
Dinamarca	7,9	6,9	73,1	-0,3	17,6	10,4	11,3	8,4
Finlandia	5,0	3,8	72,2	0,7	16,0	7,6	7,0	3,3
Promedio	4,0	2,3	72,5	2,7	13,0	6,1	6,2	3,6
Economías Intermedias								
Alemania	4,8	4,0	63,2	-5,9	9,2	4,8	4,3	4,2
Holanda	8,0	6,8	53,4	-5,6	13,9	7,0	6,4	5,4
Bélgica	9,3	7,1	58,5	-2,5	17,0	10,7	11,0	10,0
Nueva Zelanda	2,2	2,0	63,9	-0,1	15,6	10,1	7,5	6,9
Australia	6,3	4,4	65,6	-1,9	16,7	10,8	9,3	5,7
Promedio	6,1	4,8	60,9	-3,2	14,5	8,7	7,7	6,5
Economías Descentralizadas								
Francia	6,4	4,3	63,2	-2,8	16,9	10,8	7,5	5,4
Inglaterra	8,1	5,4	68,4	-2,6	20,5	12,3	8,2	5,2
Italia	7,9	2,8	55,3	-2,1	23,5	15,5	8,6	5,1
Japón	2,2	1,0	70,1	-1,4	9,1	1,7	1,6	1,2
Suiza	0,5	0,3	73,3	-5,0	4,6	0,1	-3,1	-2,7
Estados Unidos	7,3	2,8	66,1	2,5	15,0	6,9	7,6	3,4
Canadá	8,5	3,7	64,6	3,4	17,1	8,6	9,9	4,4
Promedio	5,8	2,9	65,8	-1,1	15,2	7,7	5,8	3,1

(1) Como porcentaje de la población entre 15 y 64 años. (2) Tasa de desempleo más tasa de inflación. (3) Tasa de desempleo más déficit en cuenta corriente como porcentaje del PGB. *Fuente:* Lars Calmfors y John Driffill (1988), p. 20.

4. Reformas laborales en Chile

A partir de la evidencia presentada en la sección anterior, podemos extraer algunas conclusiones relevantes para Chile en relación con la propuesta de reformas laborales que se discute en estos momentos en el país. Tal como se mencionó en la introducción, nos centraremos en aquella normativa que llevaría la negociación colectiva a nivel sectorial.

Antes de proseguir, es necesario destacar que estamos conscientes de que aplicar conclusiones que son ciertas para otras regiones del mundo no siempre es un ejercicio válido para nuestro país. Sin embargo, creemos que, en este caso es un ejercicio de gran utilidad que puede contribuir a entender mejor algunas de las consecuencias de la legislación propuesta.

En Chile, actualmente, la negociación colectiva es a nivel empresa individual. Por tanto, la estructura de los mercados laborales, de acuerdo a nuestro análisis, es altamente descentralizada. Según el Gráfico Nº 1, Chile se encuentra en el primer tramo (a la izquierda) de la distribución, que es una de las áreas donde se han observado mejores rendimientos en términos de desempeño económico. Cabe destacar que al interior de cada grupo hay, obviamente, cierto grado de heterogeneidad. Dentro de los países descentralizados, por ejemplo, hay algunos (Canadá, Estados Unidos, Suiza y Japón) más descentralizados que otros (Francia, Inglaterra, Italia). La atomicidad del proceso de negociación colectiva en Chile pondría a nuestro país más cercano al primer subgrupo de países. Tal como se aprecia en el Cuadro Nº 1, este subgrupo destaca, dentro del grupo de países descentralizados, por su mejor desempeño económico.

El instaurar negociaciones colectivas a nivel de área de actividad implica moverse hacia la región intermedia que es, precisamente, donde se han observado desempeños económicos menos exitosos. Un país en donde los sindicatos no son tan globales como para internalizar sus acciones, ni tampoco son tan pequeños como para no ejercer ningún poder monopólico, constituye la peor alternativa en cuanto a estructura de los mercados laborales. Basados en esta evidencia, una propuesta de legislación laboral que lleve la negociación colectiva a nivel de área de actividad no parece ser una reforma que vaya a promover el objetivo de un mayor desarrollo económico. Una estructura de negociación colectiva como la presente parece ser más adecuada para conseguir este objetivo.

Adicionalmente debe considerarse que los países industrializados (para los cuales se ha realizado el estudio) presentan desigualdades en la distribución del ingreso bastante menores que las que existen en Chile. Resulta entonces muy plausible que los sindicatos utilicen el mayor poder

negociador de una centralización más alta para mejorar la distribución del ingreso a través de mayores salarios. Así, los efectos de una negociación por área pueden ser bastante más negativos en el caso de Chile que en el de los países industrializados, donde la presión por alterar la distribución del ingreso es bastante menor. Por cierto, lograr una distribución más equitativa del ingreso nacional es un objetivo que suscribimos ampliamente. Pero está bastante documentado que el camino de las presiones salariales no es la forma adecuada de hacerlo (véase, por ejemplo, Larraín 1991).

Por último, se ha señalado que las estructuras laborales más atomizadas, como la chilena, exhiben no sólo un mejor desempeño técnico en "niveles" de empleo, desempleo e índice de Okun. Ellas muestran también una capacidad de respuesta mejor ante *shocks* externos. Esta característica es particularmente importante para Chile hoy, luego de haber sufrido los embates de la crisis reciente del petróleo.

¿Por qué no irse al otro extremo?

Si una institucionalidad laboral medianamente centralizada no parece ser el camino adecuado para promover el desarrollo del país, entonces la pregunta que inmediatamente surge es: ¿Por qué no promover una estructura laboral altamente centralizada, como la de los países nórdicos? Después de todo, conforme a la evidencia, estas economías han tenido un resultado similar al de aquéllas descentralizadas. A continuación entregamos una serie de razones por las cuales consideramos que esta alternativa es inadecuada para Chile:

a) La primera es una razón muy simple y de sentido común. Si la estructura de negociación colectiva a nivel de empresa ha probado ser positiva para un buen desempeño económico, ¿para qué arriesgarnos a cambiarla?

b) Si partimos de la primera zona de la distribución (mercados laborales descentralizados) y queremos llegar a la tercera (mercados laborales centralizados), es necesario pasar en el camino por la región intermedia. Sería ingenuo pensar que se puede pasar de un extremo a otro instantáneamente. La región intermedia ha probado no ser exitosa, por lo que implicaría pagar un costo en el camino que puede llegar a ser extremadamente alto.

Pero aun si no existiera el paso transitorio por la región intermedia, igualmente habría costos de ajuste que pueden llegar a ser importantes.

c) No hay ninguna seguridad de que el tener procesos de negociación altamente centralizados en los mercados laborales, como Suecia o Noruega, sea una alternativa viable para Chile. ¿Qué nos garantiza, si nos embarcamos en esa aventura, el llegar a buen término? Tal como lo dicen Calmfors y Driffill: "...países con procesos de negociación muy descentralizados harían mejor de quedarse donde están, debido a que una centralización completa puede de ninguna manera ser una alternativa factible" (pág. 47, traducción propia).

d) Relacionado con el punto anterior, hay un hecho claro: Chile no es Suecia. Hay factores culturales y educacionales que han permitido que estructuras laborales altamente centralizadas funcionen en esos países. La gran homogeneidad de sus poblaciones, por ejemplo, puede ser un factor importante. De hecho, países latinoamericanos que se han movido hacia estructuras más corporativistas, con sindicatos fuertes, han tenido resultados desastrosos. El caso más impactante es Argentina a partir de los años 40. Perón se dedicó a construir un movimiento sindical fuerte y a incrementar la participación estatal en la economía. Muchos autores sitúan el inicio de la declinación Argentina en esta época. Se argumenta, además, que debido a que las estructuras permanecieron, los efectos negativos continúan manifestándose hasta el día de hoy.[7]

e) Finalmente, cabe destacar que en este último tiempo han surgido una serie de dudas respecto de la eficacia de las economías altamente centralizadas o corporativistas. Según algunos autores, los gobiernos de tamaño excesivamente grande (altos gastos e impuestos) y los mercados laborales donde se da poco espacio a la competencia, han comenzado a estrangular estas economías.[8] Aunque es prematuro sacar conclusiones al respecto por el poco tiempo transcurrido, no parece juicioso arriesgarse a un sistema que puede estar empezando a mostrar síntomas de agotamiento.

[7] Véanse Mallon y Sorrouille (1975) y Sachs (1989).

[8] Véase, por ejemplo, "A Change of Course: A Survery of Sweden's Economy", en *The Economist*, 3-9 de marzo de 1990.

Referencias bibliográficas

Bean, C. R., Layard, P. R. G., y Nickell S. J. "The Rise in Unemployment: A Multicountry Study", *Económica* 53, (1986) S1-S22.

Blyth, Conrad. "The Interaction Between Collective Bargaining and Government Policies in Selected Member Countries", *Collective Bargaining and Government Policies,* 59-105. París: OECD, 1979.

Bruno, Michael, y Sachs Jeffrey. *The Economics of Worldwide Stagflation.* Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1985.

Calmfors, John, y Driffill Lars. "Centralization of Wage Bargaining", *Economic Policy 6,* (1988) pp. 13-61.

Cameron, D. R. "Social Democracy, Corporatism, Labour Quiescence and the Representation of Economic Interest in Advanced Capitalist Society", en J. H. Goldthorpe, editor, *Order and Conflict in Contemporary Capitalism.* Clarendon, Oxford, 1984.

Freeman, Richard. "Labour Markets", *Economic Policy 6* (1988) pp. 63-80.

Larraín, Felipe. "The Economic Challenges of Democratic Development", en Paul Drake e Ivan Jaksic, editores, *The Struggle for Democracy in Chile: 1982-1990.* University of Nebraska Press, (por aparecer).

Mallon, Richard y Sourrouille Juan. *Economic Policymaking in a Conflict Society: The Argentine Case.* Cambridge, USA: Harvard University Press, 1975.

Olson, Mancur.The *Rise and Decline of Nations.* New Haven, Conneticut: Yale University Press, 1982.

Sachs, Jeffrey. "Social Conflict and Populist Policies in Latin America", (1989) NBER, documento de trabajo Nº 2897.

Schmitter, Philip C. "Interest Intermediation and Regine Governability in Contemporary Western Europe and North America", en S. D. Berger, editor, *Organizing Interests in Western Europe.* Inglaterra: Cambridge University Press, 1981.

Summers, Lawrence; Gruber, John y Vergara, Rodrigo. "Taxation and The Structure of Labor Markets: The Case of Corporatism", manuscrito. Harvard University, 1990.

The Economist, 3-9 de marzo de 1990.

DOCUMENTO

INFORME FINAL SOBRE REFORMAS AL SISTEMA JUDICIAL CHILENO

Comisión de Estudios del Sistema Judicial Chileno

Eugenio Valenzuela Somarriva
Coordinador

Integrantes: Enrique Barros Bourie, José Luis Cea Egaña, Hernán Correa de la Cerda, Juan Ignacio Correa Amunátegui, Nancy de la Fuente Hernández, Juan Carlos Dörr Zegers, Manuel Guzmán Vial, Marcos Libedinsky Tschorne, Carlos Peña González, Guillermo Pumpin Belloni, Pablo Ruiz-Tagle Vial, Mario Verdugo Marinkovic, Felipe Vial Claro (Secretario)

I. INTRODUCCIÓN

Desde hace bastante tiempo se viene hablando de que la justicia chilena está en crisis y que es necesaria una modernización del sistema judicial. Este es un hecho que, con mayor o menor convicción, lo reconocen casi unánimemente todos los sectores del país.

Las universidades, centros de estudios, magistrados, políticos y juristas han realizado grandes esfuerzos para buscar una solución integral al problema de la justicia. Sin embargo, por diversas razones, no es mucho lo que se ha logrado. Talvez debido a la fuerza de las circunstancias, nos hemos quedado en discusiones generales y abstractas y hemos descuidado el análisis concreto de las deficiencias que se observan, lo que nos ha impedido

proponer soluciones precisas para mejorar sustancial y definitivamente la organización y funcionamiento de nuestros tribunales de justicia.

Nuestro país ha vuelto a la democracia y, mientras caminamos por un sendero que en lo medular, en cuanto a la organización de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, a todos satisface, surge con mucho vigor e intensidad el lógico anhelo de que el Poder Judicial se incorpore a este proceso de cambios y así logremos realmente una verdadera y completa democracia.

Para colaborar en esta tarea, el Centro de Estudios Públicos organizó durante 1990 esta Comisión de Estudios, bajo la coordinación de don Eugenio Valenzuela Somarriva e integrada por don Enrique Barros Bourie, don José Luis Cea Egaña, don Hernán Correa de la Cerda, don Juan Ignacio Correa Amunátegui, doña Nancy de la Fuente Hernández, don Juan Carlos Dörr Zegers, don Manuel Guzmán Vial, don Marcos Libedinsky Tschorne, don Carlos Peña González, don Guillermo Pumpin Belloni, don Pablo Ruiz-Tagle Vial, don Mario Verdugo Marinkovic y don Felipe Vial Claro como secretario.

Se fijó como objetivo analizar en profundidad los temas más relevantes relacionados con el Poder Judicial, determinar sus virtudes y defectos, y, en definitiva, proponer, para superar estos últimos, soluciones concretas, realistas, propias, acordes con nuestra idiosincrasia y con absoluta prescindencia de cualquier criterio político partidista. En esta labor nos ha inspirado el deber moral de efectuar un aporte serio y profundo para superar los problemas que aquejan al Poder Judicial, sin otro ánimo que el de contribuir en alguna medida, superando nuestras diferencias, al gran proyecto de adecuar la organización y funcionamiento de nuestros tribunales de justicia a las exigencias que nos imponen los nuevos tiempos que nos toca vivir.

La Comisión comenzó sus actividades el 24 de abril de 1990 y se fijó un programa de sesiones quincenales, en cada una de las cuales se abordaría un tema específico relativo a la organización de nuestro sistema judicial. Entre las materias a tratar se incluyeron, básicamente, las siguientes: (i) Corte Suprema, su función histórica, fundamentación de sus sentencias, ámbito de su competencia en la práctica y funciones de sus ministros en otros organismos; (ii) Designación de miembros de los tribunales superiores de justicia, análisis del actual sistema de designación de magistrados, regímenes de nombramiento en el derecho comparado y abogados integrantes; (iii) El acceso a la justicia, juzgados comunales y redistribución de competencia. Evaluación de la situación actual y estudio de los diversos proyectos sobre juzgados comunales; (iv) Análisis crítico de usos y prácticas judiciales, y proposiciones para mejorar la eficiencia del Poder Judicial; y (v) Consejo Nacional de la Magistratura, composición y

facultades en el derecho comparado; análisis de sus resultados en los países en que funciona; ventajas e inconvenientes de su establecimiento en Chile.

La Comisión encargó la relación de los temas a tratar en cada sesión a determinados integrantes, y, sobre esa base, se organizó su discusión. La relación y comentarios de cada sesión fueron recogidos en actas.

Además, la Comisión encomendó seis trabajos de investigación, los que incluyeron los siguientes temas: (i) Labor jurisdiccional de la Corte Suprema; (ii) Contenido de la ley orgánica Constitucional del Poder Judicial; (iii) Selección, nombramiento, calificación y ascensos de jueces; (iv) Proposiciones para una Escuela Judicial en Chile; (v) El Consejo de la Magistratura en el derecho comparado; y (vi) Encuesta entre abogados sobre el funcionamiento del Poder Judicial.

La Comisión concluyó sus actividades en una sesión final, en la que se aprobó un conjunto de proposiciones para la solución de las deficiencias e inconvenientes más notorios de nuestro sistema judicial y asimismo emitió un pronunciamiento sobre cuestiones fundamentales que afectan a la organización y funcionamiento de nuestros tribunales de justicia.

En el presente informe se exponen estas proposiciones y junto a ellas se estimó conveniente incluir también parte de los antecedentes que la Comisión tuvo en consideración, con el objeto de facilitar la adecuada comprensión de dichas proposiciones y sus fundamentos.

Las diversas materias tratadas en el informe se encuentran organizadas en Capítulos, cada uno de los cuales contiene una síntesis de la exposición hecha por el integrante a cargo de la relación del tema, hace luego referencia a los comentarios formulados al respecto, y termina con las proposiciones aprobadas por la Comisión en la materia.

Aprovechamos esta ocasión para agradecer muy sinceramente al Centro de Estudios Públicos, cuya valiosa asistencia y colaboración contribuyeron, en buena parte, al éxito de esta labor.

Para terminar, hemos querido llamar la atención de quienes están interesados en la búsqueda de una solución a los problemas de la justicia en Chile con una reflexión final. Es necesario incorporar al Poder Judicial a individuos de excelencia. El perfeccionamiento de la organización y funcionamiento del sistema judicial por sí solo no atraerán a gente capaz, si es que las remuneraciones de nuestros magistrados no están acordes con las responsabilidades y roles institucionales entregados al Poder Judicial y con la remuneración de ocupaciones alternativas de nuestra sociedad. Es preciso adquirir conciencia a este respecto y, junto con atender las deficiencias orgánicas de nuestro Poder Judicial, promover un mejoramiento de las condiciones económicas de nuestros jueces.

II. CORTE SUPREMA*

A. Función e integración histórica de la Corte Suprema

1. Antecedentes históricos

En los años que siguieron a la Declaración de Independencia, existían en la línea de la justicia ordinaria jueces de menor cuantía, jueces de conciliación, jueces de letras y una Corte de Apelaciones con sede en Santiago. Junto a los anteriores, subsistieron en el período republicano diversas jurisdicciones especiales del derecho indiano. Es el caso del Tribunal del Consulado, para materias de comercio, regulado por uno de los últimos decretos de O'Higgins, de diciembre de 1822; el de los juzgados de minas, de abastos, de hacienda, de aduana, de presas, de teatros y las jurisdicciones especiales de carácter personal para militares y eclesiásticos.

La especialización de la justicia de primera instancia se reflejó también en la Corte de Apelaciones, la que contaba con ministros ordinarios y especiales. Estos últimos integraban el tribunal cuando conocía asuntos de hacienda, comercio, militares, minería y presas. Los ministros especiales fueron suprimidos en 1866.

La Corte de Apelaciones fue durante los primeros decenios de la República el tribunal superior de justicia. Esta Corte fue la sucesora de la Real Audiencia, tribunal que durante la colonia funcionó como tribunal de apelación y constituía la máxima autoridad judicial de la Gobernación General. No es extraño entonces que la Corte de Apelaciones haya permanecido como el tribunal superior después de producida la revolución. Hasta el año 1845, en que se crearon las Cortes de La Serena y Concepción, la Corte de Apelaciones de Santiago fue la única del país.

Las primeras referencias a un Tribunal Supremo las encontramos en el Reglamento Provisional de Justicia de 1811. Este reglamento precisa las ventajas de que los recursos puedan ser vistos "en la propia patria, por magistrados de sus mismos conciudadanos". Las Constituciones de 1818, 1822 y 1823 también contienen referencias expresas al tribunal supremo. En la Constitución de 1823 aparecen como las principales atribuciones del Tribunal Supremo, las de "proteger, hacer cumplir, reclamar a los otros poderes por las garantías individuales y judiciales" y "conocer de las nulidades contra sentencias de la Corte de Apelaciones" (art.146, números 1 y

* Segunda y tercera sesiones: 15 y 29 de mayo de 1990.

2). El Reglamento de Administración de Justicia de 1824 se refiere también a ella, aunque de un modo indirecto, ya que sólo regula en detalle las facultades de la Corte de Apelaciones, única Corte existente hasta entonces en el país y que funcionaba en Santiago.

La Corte Suprema fue en su origen una institución más bien atípica dentro del sistema judicial. Tanto es así, que una vez instalada la Corte Suprema, ante la falta de trabajo de este tribunal y el recargo de la Corte de Apelaciones, una ley de 1835 encargó a la Corte Suprema el conocimiento en segunda instancia de materias criminales y de hacienda, asumiendo de esa forma el papel de Corte de Apelaciones. Estas funciones le fueron asignadas mientras se dictaba la Ley de Organización de los Tribunales, y esta ley, promulgada en 1875, mantuvo en un artículo transitorio a la Corte Suprema como tribunal de apelación mientras no se dictara el Código de Enjuiciamiento que introduciría el recurso de casación, lo que no ocurrió sino hasta 1902. La Constitución de 1833 no estableció reglas concretas sobre organización de los tribunales, ni consagró la Corte Suprema como cabeza del Poder Judicial.

En suma, la creación de una Corte Suprema en Chile respondió más a una emulación que a una necesidad práctica. Talvez fue inspirada en el hecho de que la Corte de Apelaciones ocupó el lugar de la Real Audiencia, tribunal que en el derecho indiano tenía como superiores jerárquicos a los tribunales metropolitanos en España. Desde temprano se debe haber despertado el sentimiento de que estos últimos debían ser sustituidos a la larga por un tribunal supremo nacional, como se expresa en el Reglamento Provisional de Justicia de 1811.

La circunstancia de que la Corte Suprema no haya satisfecho en sus orígenes necesidad práctica alguna hizo de ella, preferentemente, un tribunal de apelación, una especie de sala independiente de la Corte de Apelaciones, especializada en materias criminales y de comercio.

Sólo en la Ley de Organización de los Tribunales de 1875 se vino a concebir verdaderamente a la Corte Suprema como un tribunal de casación, con competencia para revisar por esa vía las sentencias de las Cortes de Apelaciones. El legislador estimó que esa era su función jurisdiccional por excelencia, según se desprende de los comentarios al artículo 107, recogidos en la obra de don Manuel Ballesteros. Sin embargo, dicha competencia quedó en suspenso hasta la dictación del Código de Procedimiento Civil.

Así, con la dictación del Código de Procedimiento Civil en 1902, se concluyó la transformación de la Corte Suprema en un tribunal de casación. Sólo con su entrada en vigencia, la Corte dejó de ser el tribunal de apelación especializado, función que cumplía desde 1835. Con el mismo objeti-

vo y para garantizar su función uniformadora de la jurisprudencia, se estableció que para conocer de los recursos de casación la Corte funcionaría con 7 de los 10 miembros que tenía en la época y que, por consiguiente, no actuaría en tales ocasiones dividida en salas.

Paralelamente, la Corte Suprema dispuso de facultades correccionales, disciplinarias y económicas sobre todos los tribunales, y se estableció que podría, "siempre que lo juzgare conveniente a la buena administración de justicia, corregir por sí las faltas y abusos que cualesquiera jueces o funcionarios del orden judicial cometieren en el desempeño de su ministerio" (artículo 109). Con todo, el mensaje de la ley muestra la reticencia del legislador respecto del ejercicio de dichas facultades, al advertir que su ejercicio, necesariamente discrecional, conlleva "el peligro de lo arbitrario". Esta contingencia se quizo evitar, señalando "la suma y la extensión de semejante poder, así como los medios únicos de ejercerlo".

Por último, en la Constitución de 1823 se consagraron las facultades conservadoras de la Corte Suprema en relación a los demás poderes, lo que hizo de esta Corte un tribunal de garantía de los derechos de los individuos frente a los abusos cometidos en su contra.

Las consideraciones anteriores permiten concluir que: (i) la consolidación de la Corte Suprema como el máximo tribunal de la República coincide con la dictación del Código de Procedimiento Civil, que estatuye la casación; y (ii) el legislador consideró en su tiempo los inconvenientes de una jurisdicción superior casuística y arbitraria ejercida con ocasión del ejercicio de facultades disciplinarias y ya, en 1875, intentó poner término al ejercicio abusivo de tales facultades.

2. Algunos juicios críticos acerca de la forma como la Corte Suprema ejerce su función jurisdiccional

La Corte Suprema ha definido su rol, en la actualidad, como un tribunal que se presume de equidad, que juzga los hechos y el derecho desde la perspectiva del caso particular en los recursos de queja. Ello se traduce en que la Corte no está ejerciendo su función de seguridad jurídica de garantizar la uniformidad de la jurisprudencia.

La decadencia de la casación es consecuencia de la renuncia del tribunal a su responsabilidad de declarar el derecho vigente en Chile sobre la base de una interpretación comprensiva, y no formalista, de las instituciones legales.

Las prácticas de la relación secreta, de las audiencias privadas y otras análogas, como fallar en cuenta recursos de queja contra resoluciones antecedidas de un proceso de lato conocimiento, hacen que aumente crecientemente la desconfianza profesional en su actuación como tribunal imparcial y de derecho.

Desde el punto de vista del método jurídico, la Corte se mueve entre dos extremos igualmente dañinos: cuando conoce recursos de queja es un tribunal carente de orientaciones permanentes que, de preferencia, atiende a las circunstancias del caso; cuando conoce de casaciones, por el contrario, es un tribunal altamente formalista, descuidado del trasfondo valórico y finalista de las instituciones, lo que evita el progreso efectivo y la consolidación judicial del derecho.

A lo anterior se suma el descrédito en que han caído las designaciones de miembros de la Corte Suprema. El evidente deterioro profesional de la Corte y la expansión de prácticas que favorecen influencias completan un severo cuadro de desconfianza en su proceder.

3. Derecho comparado

Es de especial interés la organización de los tribunales franceses y, especialmente, la de su Corte de Casación, atendido a que se trata de un sistema jurídico que presenta enormes analogías históricas con nuestro sistema judicial.

Los puntos más pertinentes para ser revisados como proposiciones de reordenación de la Corte Suprema son:

a) La jurisdicción constitucional y administrativa están separadas de la jurisdicción ordinaria, civil y penal.

b) La Corte de Casación funciona dividida en salas especializadas por materias: una criminal, tres civiles, una comercial y otra laboral. Si una sala adopta una decisión contraria a la de otra sala, el asunto puede ser llevado a una sala mixta más amplia. Si la cuestión afecta a una materia calificada de principio, el asunto es resuelto por la asamblea plenaria.

c) La casación opera como nulidad fundada estrictamente en derecho. La Corte, al dejar sin efecto o casar una sentencia, se limita a dar las razones de derecho de su decisión, usualmente en una breve

fundamentación, y remite luego los antecedentes a otro tribunal del mismo grado del que dictó el fallo casado para que dicte nueva sentencia. Si la Corte estima que constan todos los antecedentes de hecho para la dictación del fallo de reemplazo, excepcionalmente, ella misma dicta esa sentencia de reemplazo.

d) Las facultades disciplinarias no son ejercibles por una vía que afecte los fallos dictados. Para ello existen los recursos ordinarios y el de casación.

e) La Corte entiende que su función es establecer el derecho, lo cual supone someterse a la ley. La Corte, sin embargo, ha abandonado el método exegético centrado en la voluntad del legislador, dominante en el siglo XIX y, en materias claves, ha desarrollado una consistente jurisprudencia que ha permitido la evolución jurisprudencial de las instituciones. El desarrollo jurisprudencial del derecho francés de la responsabilidad civil y de los contratos, por ejemplo, en poco difiere en sus resultados de las jurisdicciones del *common law*. Esta forma de interpretar el derecho es, por lo demás, del todo análoga a la prevaleciente en otros países europeos como España o Alemania. La Corte entiende que esta evolución es progresiva, por lo que, establecida por ella una doctrina, ésta se mantiene normalmente por largo tiempo, de modo de dar seguridad y evitar la multiplicación de los juicios.

Las analogías con el funcionamiento del Tribunal Supremo en Alemania y España son un indicio de que las experiencias del derecho comparado pueden ser muy fértiles para emprender con prudencia las reformas indispensables en Chile.

B. Corte Suprema: análisis práctico de su competencia

En este párrafo se hace referencia a los aspectos más relevantes de este tema, contenidos en el trabajo publicado en el número 139, de septiembre de 1990, de la serie *Documentos de Trabajo,* del Centro de Estudios Públicos.

1. Funciones jurisdiccionales

Las principales funciones jurisdiccionales de la Corte Suprema pueden reunirse en cuatro grupos:

a) Ejercer la jurisdicción correccional, disciplinaria y económica sobre todos los tribunales de la nación.

b) Velar por el respeto a la libertad personal y a la seguridad individual, y proteger a las personas en el legítimo ejercicio de determinados derechos y garantías precisados en el artículo 20 de la Constitución.

c) Velar por la observancia de la Constitución Política del Estado, declarando inaplicables aquellos preceptos legales que sean contrarios a la Carta Fundamental.

d) Velar por la debida y uniforme aplicación de las leyes.

De estas cuatro funciones, se hace referencia más adelante a las dos últimas.

2. El Recurso de inaplicabilidad por inconstitucionalidad

La función de velar por la observancia de la Constitución, señalada en la letra c) anterior, es ejercida mediante el recurso de inaplicabilidad por inconstitucionalidad.

La Constitución de 1980 amplió las situaciones en las que es posible ejercer esta atribución, en términos que la Corte Suprema puede proceder, a petición de parte o de oficio, en las materias que conozca o que le fueren sometidas en recurso interpuesto en cualquier gestión que se siga ante otro tribunal.

Es necesario tener presente, además, que el control preventivo de la inconstitucionalidad de los preceptos legales lo ejerce el Tribunal Constitucional.

La investigación sobre la aplicación práctica de este recurso se refiere a un período de diez años, desde 1980 a 1989, y de ella se puede concluir que dicho recurso ha tenido una escasa importancia en el lapso analizado.

El Cuadro Nº 1 muestra los resultados de la investigación, en los que llama la atención que sólo se han acogido 17 recursos en los diez años.

CUADRO Nº 1
Total de causas falladas
y de recursos de inaplicabilidad terminados
(1980-1989)

Año	Total fallos	Recursos de inaplicabilidad terminados y sus motivos					
		Total	Acogidos	Rechazados	Inadmisibles	Desistidos	Archivados
1980	2.765	21	1	17	3	0	0
1981	2.863	12	2	2	4	4	0
1982	3.162	14	0	9	2	2	1
1983*	3.882	59	3	39	1	2	14
1984*	4.033	48	5	26	0	5	12
1985	4.012	12	2	10	0	0	0
1986	4.738	10	2	6	2	0	0
1987	4.951	26	2	17	2	3	2
1988	4.467	29	0	11	6	10	2
1989	3.610	13	0	4	2	5	2

(*) Se deja constancia que en las estadísticas de la Corte Suprema correspondientes a los años 1983 y 1984 se incluyeron en una misma glosa los recursos de inaplicabilidad, las "reclamaciones y otros asuntos", razón por la cual las cifras que aparecen en esos años no corresponden sólo a recursos de inaplicabilidad.

La escasa relevancia del recurso obedece fundamentalmente a las siguientes causas:

a) A la sostenida tendencia que muestra la Corte a no ejercer con la amplitud concedida por el constituyente sus facultades contraloras de constitucionalidad. Gran cantidad de recursos se han rechazado por motivos puramente formales, sin haberse hecho uso de la inaplicabilidad de oficio frente a aquellas deficiencias.

b) A una muy discutible comprensión por la Corte del principio de separación de poderes, establecida como un sistema de control recíproco del poder. Para la Corte —según el profesor Mario Verdugo— la separación de funciones se encuentra establecida en el ordenamiento constitucional en resguardo de la autonomía funcional de los órganos y no como un medio de control del ejercicio del poder.

c) A los problemas que plantea la inaplicabilidad por inconstitucionalidad de forma y la inconstitucionalidad de normas legales anteriores a la Constitución en vigencia, los cuales se analizan a continuación con mayor detalle.

3. Inconstitucionalidad de forma

La inconstitucionalidad de forma, en sentido estricto, existe en aquellos casos en que se infringe la Constitución en el procedimiento seguido para la formación de una ley.

De acuerdo con la Constitución de 1980, existen distintas categorías de leyes, que exigen quorum o trámites distintos para aprobación, como por ejemplo la declaración previa de constitucionalidad por parte del Tribunal Constitucional. Contribuye además a que aumente la posibilidad de este tipo de inconstitucionalidad la amplitud e imprecisión con que la Constitución determina los asuntos propios de leyes orgánicas constitucionales.

Sin embargo, de acuerdo a la investigación reseñada, la Corte Suprema ha adoptado como criterio, frente a las inconstitucionalidades por defectos en la formación de la ley, el considerar que en tal caso debe resolver el tribunal inferior ("tribunal de la instancia") en el cual se está conociendo el asunto. Es decir, que cualquier tribunal de primera instancia puede resolver, por ejemplo, no aplicar determinado precepto legal porque a su juicio se incurrió en un vicio de inconstitucionalidad durante la formación de esa ley. Esta doctrina ha sido mantenida por la Corte a lo largo del tiempo, no obstante que en algunas ocasiones se han emitido votos disidentes que la han rebatido en forma fundada.

Parte importante de la doctrina actual se inclina por la tesis contraria, sosteniendo la precedencia del recurso.

Para ello se aduce, en primer término, que el artículo 80 de la Constitución faculta a la Corte Suprema para declarar la inconstitucionalidad de todo precepto legal contrario a ella, sin que se distinga de manera alguna entre vicios de fondo y de forma. Siendo éste un importante mecanismo de "contrapeso de poderes", no puede dejarse en manos de cualquier juez la apreciación de la inconstitucionalidad de forma.

Resulta, además, inconsecuente sostener que la Corte Suprema no puede conocer el recurso porque esto significaría "interferir en la acción propia de los otros poderes del Estado", y al mismo tiempo señalar que el

asunto debe ser resuelto por los jueces de fondo, ya que todos forman parte del mismo Poder Judicial.

4. Inconstitucionalidad sobrevenida

Otro punto analizado es el que dice relación con los preceptos legales anteriores a la Constitución de 1980, que infrinjan o vulneren las disposiciones de esta Carta Fundamental. El problema, a juicio de Eugenio Valenzuela, puede tener dos respuestas: a) cualquiera norma anterior que esté en pugna con alguna de la Constitución de 1980 se entiende derogada por ésta, y simplemente se puede prescindir de ella; b) se trata de una inconstitucionalidad sobrevenida, que debe ser declarada por la Corte Suprema, tesis a la cual adhiere.

La Corte Suprema se ha inclinado hasta hace poco por la primera tesis, señalando que se trata de un simple problema de derogación de leyes, que corresponde estudiar a los jueces sentenciadores. Sin embargo, en sentencias de junio y agosto de 1990, resolvió que era procedente el recurso de inaplicabilidad por inconstitucionalidad de leyes anteriores a la Constitución de 1980, acogiendo así la segunda tesis.

La posición que señala que es la Corte Suprema la que debe pronunciarse en el caso de inconstitucionalidad sobrevenida se funda en las siguientes razones:

a) En el claro sentido del artículo 80 de la Constitución, que entrega a la Corte Suprema la facultad de declarar la inaplicabilidad de preceptos legales contrarios a la Constitución, sin hacer distinción alguna.

b) No hay en este caso un simple problema de derogación de una norma por otra, ya que es necesario previamente constatar la contradicción entre un precepto legal y la Constitución, y la derogación o nulidad de dicho precepto es una consecuencia de la ilegitimidad constitucional que, por supuesto, corresponde hacerla a la Corte Suprema.

c) Por lo demás, es principio general de derecho que la norma de superior jerarquía no deroga a otra anterior de menor jerarquía, sino que simplemente prevalece sobre ella, por lo que no pueden los jueces de la instancia declarar tal derogación.

d) Por último, si se persiste en la tesis contraria, se crearía una grave inseguridad jurídica sobre todo el ordenamiento jurídico legal precedente, por la automática multiplicación de los centros de decisión, constituidos en esta hipótesis no sólo por la Corte Suprema y por todos los tribunales de la República, sino además por cualquier autoridad pública o administrativa. La sola enunciación de las consecuencias de esta teoría son suficientes para desecharla.

5. Inconstitucionalidad de leyes orgánicas constitucionales

No han existido pronunciamientos específicos de la Corte Suprema respecto de la procedencia del recurso de inaplicabilidad, en el caso de inconstitucionalidad de preceptos contenidos en leyes orgánicas constitucionales. Sin embargo, se pueden extraer conclusiones de dos fallos que aplican el artículo 83 de la Constitución, que es la norma que regula la procedencia de la revisión por la Corte Suprema, de preceptos que hayan sido declarados constitucionales por el Tribunal Constitucional.

La Corte fijó el sentido y alcance de dicho artículo, al señalar que el recurso es procedente, respecto de normas de una ley cuando el Tribunal Constitucional se ha limitado a declararlo conforme a la Constitución en términos generales. No lo sería, en cambio, respecto de un precepto específico sobre el cual se haya pronunciado expresamente dicho Tribunal. Aunque sí podría darse el caso de una posible revisión de dicho precepto específico, si el vicio que se alega es distinto de aquel sobre el cual se pronunció el Tribunal Constitucional.

De manera que aplicando estos criterios, y aunque no se refieren específicamente al punto, es procedente el recurso de inaplicabilidad por inconstitucionalidad de una Ley Orgánica Constitucional, con la excepción mencionada.

6. Casación en el fondo y recurso de queja

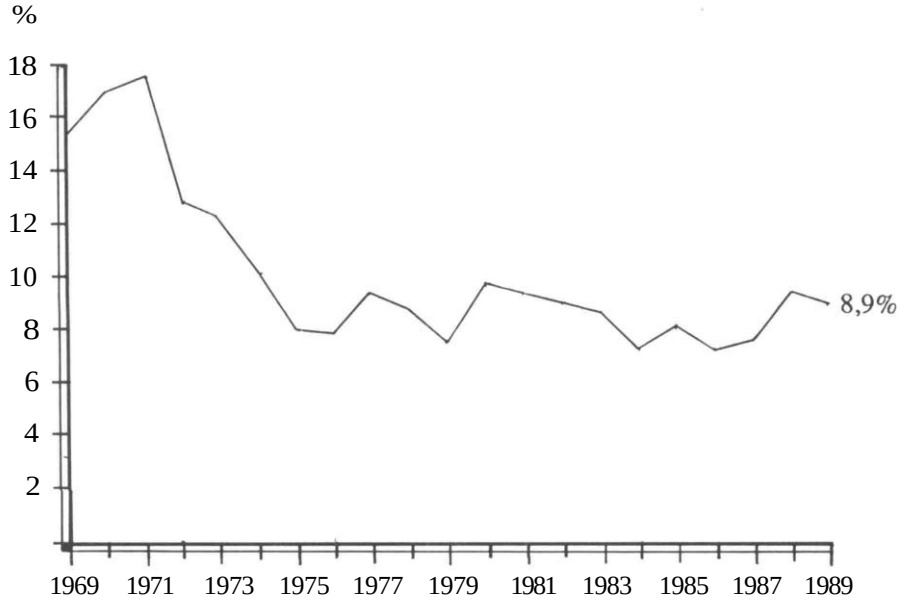
El recurso de casación en el fondo persigue invalidar una sentencia, por haber sido pronunciada con infracción a la ley, siempre que dicha infracción haya influido sustancialmente en lo dispositivo del fallo. Es un recurso de derecho, ya que no pueden volver a discutirse los hechos de la causa. Su fundamento es la igualdad ante la ley, ya que persigue una interpretación constante y uniforme del derecho objetivo por parte del Poder

Judicial, y contribuye, además, a una de las finalidades fundamentales del derecho: la certeza jurídica.

Su importancia va más allá del juicio en que se ejerce, puesto que tiende a uniformar la correcta aplicación de la ley. Contribuye, junto al recurso de inaplicabilidad, al desarrollo del derecho, y a dar unidad y uniformidad al sistema legal positivo.

El siguiente gráfico muestra lo que ha ocurrido con los recursos de casación en el fondo en la Corte Suprema, entre los años 1969 y 1989.

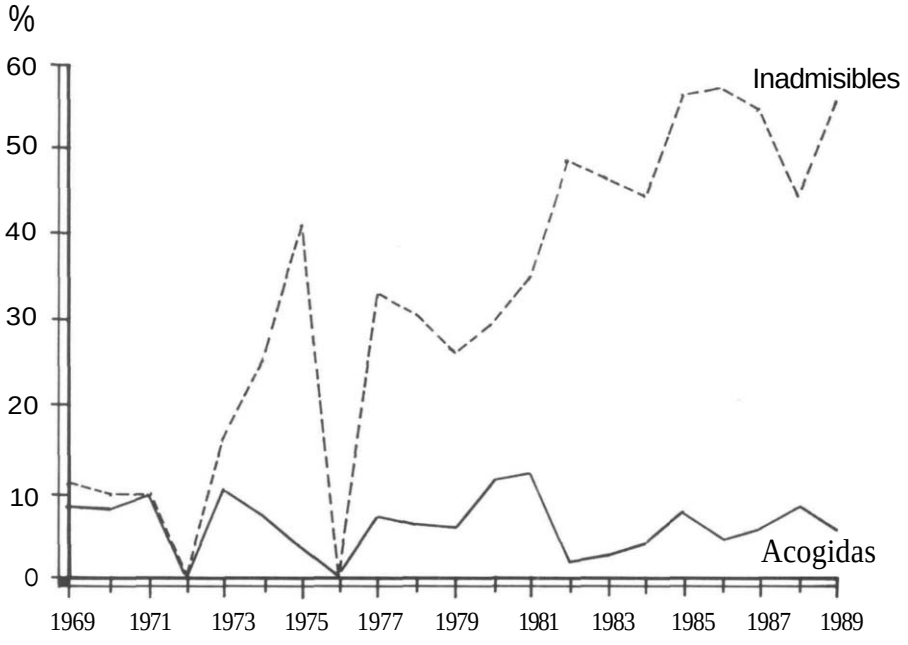
GRÁFICO Nº 1
Casaciones en el fondo terminadas en
relación al total de causas falladas



De estas cifras resulta una conclusión evidente: el porcentaje de casaciones en relación al total de fallos de la Corte Suprema no ha superado nunca el 18 por ciento, disminuyendo hasta llegar actualmente a menos del 9 por ciento.

Un segundo gráfico permite visualizar la diferencia entre el número de recursos de casación acogidos y aquellos que ha sido declarados inadmisibles.

GRÁFICO N° 2
Porcentaje de casaciones acogidas y declaradas inadmisibles



Nota: No se dispone de datos de los años 1972 y 1976, por lo que los indicadores marcan cero.

Este gráfico muestra en forma bastante elocuente el bajo porcentaje de recursos de casación en el fondo acogidos por la Corte.

La reforma de 1977 del Código de Procedimiento Civil, que agregó un nuevo inciso al artículo 785, estableció la facultad de invalidar de oficio la sentencia recurrida, en los casos que se desechare la casación en el fondo por defectos en su formalización, lo que hacía pensar que la situación cambiaría. Sin embargo, el porcentaje de recursos acogidos subió levemente en 1980 y 1981, para luego caer abruptamente a porcentajes aun inferiores a

aquellos de antes de la reforma. Mientras, por otra parte, las casaciones declaradas inadmisibles aumentan hasta llegar en 1989 al récord de 56,6%.

El Cuadro Nº 2 muestra la cantidad de recursos de queja fallados por la Corte Suprema en los últimos 21 años, desglosados por materias civiles, criminales y del trabajo.

CUADRO Nº 2
Recursos de queja fallados por la Corte Suprema
(1969 - 1989)

Año	Civiles	Criminales	Del Trabajo	Total
1969	314	182	356	852
1970	284	176	347	807
1971	342	212	275	829
1972	308	232	374	914
1973	317	226	488	1031
1974	373	187	824	1384
1975	415	225	416	1056
1976	569	308	670	1547
1977	502	337	537	1376
1978	578	318	479	1375
1979	521	267	422	1210
1980	630	390	468	1488
1981	779	380	338	1497
1982	896	424	357	1677
1983	882	544	574	2000
1984	1000	575	502	2077
1985	1029	523	421	1973
1986	1234	576	594	2404
1987	1416	573	425	2414
1988	1173	538	402	2113
1989	1006	351	229	1586

La conclusión de los cuadros y gráficos precedentes es que el recurso de casación en el fondo ha ido perdiendo gradualmente su importancia, y ya no cumple con las finalidades que se tuvieron en vista al instaurarlo, de tal

manera que poco o nada ha contribuido a uniformar el sentido del la ley y a enriquecer el derecho.

Entre las causas de este deterioro podemos citar:

a) El excesivo rigor con que la Corte Suprema evalúa el cumplimiento de los requisitos formales en la interposición del recurso;

b) La compleja posición de la Corte respecto de determinar cuál es la norma legal que debe darse por infringida, lo que ha llevado a algunos analistas a pensar que es una forma de eludir el pronunciamiento de fondo;

c) El empleo casi nulo de la facultad de casar en el fondo de oficio;

d) El funcionamiento de la Corte Suprema en cuatro salas, sin un mecanismo que permita uniformar los criterios y evitar fallos contradictorios.

e) El alcance tan amplio e injustificado que se ha dado al recurso de queja, que ha distorsionado totalmente el sistema;

f) El uso restringido de los elementos de interpretación de la ley y el "marcado positivismo formalista" que muestra la Corte Suprema en su concepción del derecho.

7. Funciones de los Ministros de la Corte Suprema en Otros Organismos

El estudio reseñado señala que los miembros de la Corte Suprema, además de sus funciones como ministros, deben integrar los siguientes organismos:

a) El Tribunal Constitucional (tres ministros).

b) El Tribunal Calificador de Elecciones (tres ministros o ex ministros).

c) El Presidente de la Corte Suprema integra el Consejo de Seguridad Nacional.

d) La Comisión Resolutiva establecida en el D.L. 211 de 1973, que fija normas de defensa de la libre competencia (un ministro).

e) El Consejo de la Editorial Jurídica de Chile o Editorial Andrés Bello (un ministro).

f) El Presidente de la Corte Suprema y cuatro ministros integran el Consejo Superior de la Corporación Administrativa del Poder Judicial.

C. Comentarios

Respecto de estas relaciones, se hicieron presentes las siguientes observaciones:

1. Los juicios morales respecto de los magistrados no son suficientes para explicar la actual situación del Poder Judicial. Los deterioros morales normalmente se atribuyen a factores idiosincrásicos, a los caracteres de los individuos que conforman una institución; en este sentido, la Corte Suprema cambiaría si se reemplazan sus miembros. Sin embargo, ellos pueden deberse también a factores estructurales y organizacionales. Debe tenerse presente que en el Poder Judicial en este momento no hay sistemas de evaluación, hay subjetividad en las calificaciones, con lo cual la compulsividad de los roles desaparece y con ella la institucionalidad.

El análisis de los cuadros estadísticos expuestos permite establecer una relación entre el aumento de trabajo de la Corte Suprema y la disminución de recursos materiales, y las deficiencias en el fallo del recurso de casación y el exacerbado desarrollo del recurso de queja. Es evidente que existe un factor orgánico en el deterioro de las funciones de la Corte Suprema.

Asimismo, mecanismos transparentes y objetivos de designación y control público de la judicatura son requisitos tan importantes como el principio de independencia judicial a efectos de lograr una justicia eficiente y equitativa.

Los aspectos organizativos de los tribunales son decisivos en la conducta de los jueces.

En relación a las facultades disciplinarias, llama la atención que la calificación de los magistrados no sea fundamentada. En la actualidad, se desconoce cuál es la opinión individual de cada ministro y sabernos que la responsabilidad colectiva tiene efectos funestos. Es necesario un esfuerzo serio en orden a la adecuada calificación y preparación de los magistrados, a fin de rescatar como valor cívico el respeto por el juez en atención a sus cualidades morales y profesionales.

2. La condición de tribunal de equidad que ha asumido la Corte Suprema no es efecto de una concepción articulada sobre ésta, sino que se ha generado por un sentimiento de libertad para fallar discrecionalmente. El recurso de queja ha sido el instrumento al efecto y en definitiva ha desplazado al de casación. El fallo de los recursos de queja no exige mayor fundamentación, lo que permite a los ministros resolver sin necesidad de justificar su decisión en un análisis técnico interpretativo de las disposiciones que rigen la materia y que debería preceder a su fallo. Esta situación se ha producido, entre otras razones, porque se tiene la sensación de que sus resoluciones no están sujetas al control de una crítica pública. La Corte Suprema no está cumpliendo su función de ser guía de los demás tribunales. El recurso de queja debe ser objeto de reforma, sea por la vía de eliminarlo, sea por la vía de que acarree necesariamente una medida disciplinaria en caso de acogerse, sea sancionando con multas e incluso con la suspensión a los abogados que abusan de su ejercicio. En cuanto a la modificación de las resoluciones de tribunales inferiores, sólo debería quedar entregada a las vías procesales ordinarias previstas por el Código de Procedimiento Civil (apelación y casación). De ese modo, la vía de la queja recuperaría su carácter estrictamente disciplinario.

3. Existe una evidente carencia en la técnica decisoria, que se hace manifiesta al analizar los fallos recaídos en recursos de casación. La técnica de interpretación utilizada en la dictación de los fallos de la Corte Suprema es inadecuada. No hay interpretación de contexto, sólo se atiende al tenor literal y no al sentido de la ley. La Corte Suprema se ha resistido a trabajar en la interpretación del derecho. Sobre este punto es conveniente tomar como ejemplo el trabajo de interpretación desarrollado en los fallos del Tribunal Constitucional con anterioridad al plebiscito de 1988.

En este mismo sentido, es preciso adoptar nuevos mecanismos que hagan más simple el recurso de casación, esto es, menos formal en su formulación y más directo y sencillo en su fallo. Este es un camino para restringir el conocimiento de la Corte Suprema estrictamente a cuestiones

de derecho, entendiendo por tales las que afecten a la aplicación de la ley y las que involucren principios de derecho que los demás tribunales deban respetar.

Actualmente los recursos de casación se rechazan por causales meramente formales. El uso creciente del recurso de queja es, en cierta medida, un desahogo de los abogados que ven rechazados sus recursos de casación por meros formalismos. Al tribunal de casación no le corresponde analizar hechos, tarea que es competencia de los tribunales de la instancia. El tribunal de casación debe vigilar que los jueces no fallen a su amaño, contrariando los dictados del legislador, y, además, uniformar la jurisprudencia para tal efecto.

El culto obsesivo a la forma y al texto constituye un obstáculo a que la justicia sirva de criterio regulador y a que la jurisprudencia a través de sus fallos dé forma razonable al orden jurídico.

Es del caso señalar, además, que la fundamentación de las sentencias en forma deficiente, conduce inevitablemente a una "positivización" del derecho y deificación de la ley como único elemento seguro al que aferrarse.

4. A la Corte Suprema están ingresando aproximadamente 4.000 causas al año, las que resultan imposibles de resolver, más aún si ellas se refieren a muy diversas materias. Un nivel de causas tan elevado, naturalmente, hace que se resienta el trabajo. Esto lleva a concluir que la puerta de entrada a la Corte Suprema es muy ancha, el acceso muy abierto y fácil. En el derecho comparado existe la experiencia de las salas especializadas, a las que permanentemente están adscritos sus ministros. Es perfectamente posible en Chile una distribución de trabajo dividida en áreas: civil, criminal, laboral y social, constitucional y administrativa. Si a eso se agrega el traspaso del recurso de inaplicabilidad por inconstitucionalidad al Tribunal Constitucional y la eliminación del recurso de queja, la Corte podría desempeñar más eficientemente y con menos recargo una jurisdicción de derecho que hoy no satisface.

5. Es conveniente la fijación de una edad tope a los magistrados, destinada a renovar permanentemente el Poder Judicial y con ello producir una evolución en la interpretación de las leyes.

6. Las facultades conservadoras de la Corte Suprema se encuentran expresamente consagradas desde la dictación de la Constitución de 1823, lo que hace de dicha Corte un tribunal de garantía de los derechos de los individuos frente a los abusos cometidos en su contra. Sobre este particular,

se comentan diversas sentencias dictadas durante el gobierno de don Domingo Santa María. Es importante que la Corte Suprema esté revestida de estas facultades conservadoras, sin limitaciones excepcionales.

La historia muestra una reticencia de la Corte Suprema para resolver cuestiones de derecho público, defecto que tiene su origen, entre otras causas, en la formación de sus integrantes en Escuelas de Derecho enmarcadas en una muy fuerte tradición del derecho privado.

7. Es conveniente seguir la experiencia comparada que establece jurisdicciones diferentes en materia constitucional y común, atendido a que la legitimidad de base de ambas jurisdicciones es diferente. La jurisdicción constitucional debe tener una fuerte legitimación política, que es diferente a la de los tribunales de competencia común. Ello porque la lógica del procedimiento constitucional es diferente a la del procedimiento común: mientras el primero atiende a las definiciones fundamentales que determinan los límites entre el derecho y la política, el segundo se refiere a lo que ocurre propiamente en la sociedad civil y debiera estar regido por una estructura organizativa más técnico-profesional. Por otra parte, no hay en el mundo una Constitución política con tan poca jurisprudencia como en Chile. La Corte Suprema, según lo demuestran las estadísticas, abandonó su función de tribunal constitucional. Es un error el concebir la independencia de los poderes públicos como separación de funciones y no en su aspecto de control recíproco. Esta evidencia confirma la necesidad de separar la jurisdicción constitucional y dotar al Tribunal Constitucional de las atribuciones necesarias para que conozca de la inaplicabilidad por inconstitucionalidad de las leyes.

8. No puede omitirse una referencia al modo inusual en que fue integrada la actual Corte Suprema. De los 17 ministros que la componen actualmente, 14 fueron designados por un solo gobierno y, de éstos, 12 fueron designados entre los años 1985 y 1989 con la intervención de un mismo Ministro de Justicia. El resultado, además de que no siempre han llegado los mejores, es el cuestionamiento de la independencia y legitimidad del Poder Judicial. La forma en que se efectuaron los últimos nombramientos de ministros de la Corte Suprema no fue acertada. En estas circunstancias no es de extrañar que se haya propuesto la creación de un Consejo Nacional de la Judicatura.

9. La solución de la crisis que actualmente afecta al Poder Judicial tiene un componente transitorio consistente en la necesidad de renovar la actual

Corte Suprema. El tema es complejo, pues es sensible a consideraciones políticas. Cualquiera sea el modo de abordar este tema, debe precaverse no crear un precedente como el instituido en países vecinos, donde los miembros de la Corte Suprema se renuevan junto con cada cambio de gobierno. Es necesaria la formulación de un acuerdo de carácter pluralista, un gran esfuerzo para que la Corte Suprema quede integrada por personas de indiscutida ascendencia moral, idoneidad técnica y respetabilidad, lo cual exige la renuncia a cuotas de poder y apreciaciones políticas. Para esto debe buscarse el concurso del Gobierno, del Congreso y del Poder Judicial.

D. Proposiciones

1. Para que las reformas que se proponen produzcan los efectos deseados, es necesario buscar un gran acuerdo nacional, a fin que una nueva Corte Suprema presida las reformas al Poder Judicial.

Para estos efectos, se sugiere que la Corte Suprema aumente sus miembros a un Presidente y 30 ministros, de los cuales un tercio deberá provenir de los actuales ministros de dicha Corte.

2. Se postula la modificación del sistema de Justicia Constitucional en los siguientes términos:

a) Traspaso de la competencia para conocer del recurso de inaplicabilidad por inconstitucionalidad de las leyes al Tribunal Constitucional, organismo que, en consecuencia, pasaría a ejercer el control preventivo de constitucionalidad en los términos que actualmente lo hace y, además, el control represivo de constitucionalidad de todas las leyes con motivo de cualquier gestión que se siga ante los tribunales de justicia;

b) Se sugiere, asimismo, que la declaración de inconstitucionalidad de una ley, en principio, sólo tenga efecto en el caso particular en el que se consulta, pero que después de tres fallos uniformes sobre la misma materia dicha declaración tenga efectos generales;

c) En consideración a lo anterior, se propone una nueva composición de dicho tribunal, según se señala más adelante.

d) La primera instancia de los recursos de protección permanece en las Cortes de Apelaciones, las que tendrán salas especializadas para conocer de los mismos;

e) La Corte Suprema conserva sus actuales facultades para conocer de la apelación en contra de las sentencias dictadas por las Cortes de Apelaciones sobre recursos de protección, a través de una sala especializada de la Corte denominada "constitucional-administrativa".

3. Se propone que la Corte Suprema, además de su actual competencia, se informe de los asuntos conocidos en primera instancia por tribunales especiales, respecto de cuyas resoluciones no existiere recurso ante las Cortes de Apelaciones;

4. En cuanto a las facultades disciplinarias de la Corte Suprema y de los demás tribunales, se propone: (véase Capítulo V, letra B, núm. 1)

a) Eliminar el recurso de queja como mecanismo modificatorio de resoluciones;

b) Que sólo en el caso de que, por la vía de la queja disciplinaria, se resuelva aplicar al magistrado la sanción de suspensión de sus funciones, la Corte podrá dejar sin efecto la resolución que la motiva, a petición de parte, si ella irrogare un perjuicio reparable sólo mediante esta declaración;

5. Se postula que la Corte Suprema funcione dividida en seis salas especializadas: tres civiles, una de las cuales conocerá además de materias tributarias; una sala penal; una constitucional-administrativa, y una laboral-social.

A cada una de ellas se adscribirán permanentemente cinco ministros.

Con el objeto de mantener una equitativa distribución en el trabajo de la Corte, en caso de recargo de una de las salas, el Pleno podrá, al inicio de cada año judicial, asignar las causas de dicha sala a una cualesquiera de las otras durante el período anual.

6. Se sugiere crear un procedimiento de plenarios para salvar las diferencias de interpretación en una misma materia entre dos salas de la Corte Suprema y para modificar una doctrina establecida con anterioridad.

7. Se propone simplificar la interposición y fallo del recurso de casación en el fondo, en los siguientes términos:

a) Restringir la facultad de declararlo inadmisible únicamente en caso de incumplimiento de elementos objetivos y no de contenido, como la falta de patrocinio o la omisión de la consignación, y

b) Establecer que la Corte Suprema deberá pronunciarse directamente sobre el punto controvertido, en sentencias breves y formalmente simples, y sin necesidad de sentencia de reemplazo.

8. Se propone eliminar las destinaciones de los ministros de la Corte Suprema a otros tribunales y organismos, con la sola excepción del Consejo de Seguridad Nacional. Además, deberá establecerse un estricto sistema de incompatibilidades.

III. DESIGNACIÓN DE LOS MIEMBROS DE LOS TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA Y ABOGADOS INTEGRANTES*

A. Síntesis sobre regímenes de nombramiento de magistrados de tribunales superiores en el derecho comparado

1. Alcance de esta relación

Es importante tener presente que en muchos de los países, cuya legislación básica se analiza, las normas sobre la materia han tenido notables modificaciones en las últimas décadas. Los sistemas tradicionales de designación han sido alterados en Francia, Alemania, Japón y España durante la última generación. Una constante ha sido en todos estos países, aumentar la influencia de los órganos con responsabilidad política en las designaciones.

*Cuarta y quinta sesiones: 12 de junio y 10 de julio.

Un caso que merece ser analizado por su propio mérito es el de los Estados Unidos de América. Originariamente, las colonias norteamericanas consideraron que uno de los derechos políticos fundamentales era la facultad del pueblo de designar sus jueces. Muchos Estados conservan aún ese procedimiento. Sin embargo, la creciente masificación de la sociedad contemporánea no hace posible que se cumpla el antiguo ideal de que el pueblo designara a sus personalidades más veneradas como los jueces. De hecho, el sistema de designación ha quedado entregado a los partidos políticos. Aunque en algunos lugares se ha logrado mantener estándares profesionales significativos —por ejemplo en Philadelphia— la opinión generalizada es que debe irse a procedimientos de selección mediante órganos *ad hoc*. En el caso de la justicia federal, los jueces son designados por órganos políticos: el Presidente de la República con acuerdo del Senado. En la misma forma se designan, como es conocido, los 9 miembros de la Corte Suprema.

El análisis de los sistemas de selección de jueces superiores que son comparados toma como base las normas constitucionales y, en la medida que se han tenido disponibles, las principales normas legales. Han sido consideradas, asimismo, cuando se ha dispuesto de información, las prácticas no formalizadas legislativamente.

2. Derecho alemán

La justicia alemana tiene una estructura estatal y otra federal. A nivel federal está altamente especializada. Existe un Tribunal Constitucional y un Tribunal Federal Supremo con competencia común, en materias civil y penal. Pero existen, además, ramas especializadas de la administración de justicia, cada una de las cuales tiene su Tribunal Supremo, en materia de derecho administrativo, financiero, del trabajo y social. Cada uno actúa como Corte Suprema en sus respectivas áreas de competencia. De este modo, existen en Alemania, además del Tribunal Constitucional, cinco tribunales supremos ubicados en una misma jerarquía, sin perjuicio que el Tribunal Federal Supremo de competencia común tenga entre estos últimos un mayor valor relativo por tener esa competencia común y supletoria.

La estructura organizativa de la justicia alemana proviene en lo sustancial de la legislación dictada bajo la Constitución de Bonn. De hecho, tanto el Tribunal Constitucional como la forma de organización y generación de los tribunales superiores no tienen antecedentes en la historia alemana.

a) Tribunal Constitucional

El Tribunal Constitucional es una importantísima creación de la Constitución de Bonn. Bajo la República de Weimar, entre 1918 y 1933, no hubo tribunales con jurisdicción constitucional, lo que se tradujo en la completa soberanía del Parlamento y luego del Primer Ministro, en ejercicio de las facultades que se le otorgaban durante los estados de excepción. Así se produjo la toma legal del poder total por Hitler, una vez que fue designado Primer Ministro en 1933. La experiencia de la Constitución de Weimar hizo aconsejable la creación de un Tribunal Constitucional fuerte.

El Tribunal Constitucional tiene una amplia competencia para resolver sobre materias constitucionales y de competencia entre los órganos estatales y federales. Existe una atribución general para que el Tribunal conozca de los recursos entablados por cualquiera persona que estime lesionados sus derechos constitucionales, en la medida que no haya disponible otro medio legal. Hay que tener presente que buena parte de las materias que se conocen en Chile por vía de protección, están cubiertas en Alemania por los recursos de derecho administrativo. Con todo, el tribunal ha integrado extensivamente su competencia, de modo que, de hecho, como señala M. Wolf en *Gerichtsverfassungsrecht aller Verfahrenszweige* todo ataque a la esfera de protección jurídica de las personas es controlable desde el punto de vista constitucional.

Las decisiones del Tribunal Constitucional que declaran normas legales contrarias a la Constitución producen efecto derogatorio general. El tribunal ha sido muy cuidadoso de evitar inmiscuirse en materias que suponen control político de conveniencia. El tribunal entiende su función en términos de fijar los límites mínimos que debe respetar todo órgano público alemán.

Hay que tener presente que el control constitucional en Alemania, como en el resto de los países del Mercado Común, es completado con la jurisdicción de la Corte Europea y por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

El Tribunal Constitucional está compuesto por dos salas que comprenden 8 miembros cada una. Los miembros del Tribunal Constitucional no están sujetos a control por parte de ningún órgano jurisdiccional. Las diferencias de criterio entre las salas son resueltas por el pleno.

Los miembros son designados por mitades por el Senado y por la Cámara de Diputados. Para efectos de las designaciones, la Cámara de Diputados designa, de entre sus miembros, un comité de elección com-

puesto por 12 diputados, elegidos con voto proporcional. Toda designación debe contar, a lo menos, con 8 votos, esto es, dos tercios de los miembros del Comité de Designación.

A diferencia de la Cámara de Diputados, las designaciones que efectúa el Senado son directas. La elección se efectúa por los dos tercios.

La ley establece que 6 de los 16 miembros del tribunal —tres en cada sala— deben provenir del Tribunal Federal Supremo.

Los ministros duran 12 años en funciones y no pueden ser reelegidos. Cesa en sus funciones el ministro que haya cumplido 68 años de edad.

b) Tribunal Federal Supremo y tribunales federales especializados: administrativo, financiero, laboral y social.

En la estructura federal alemana cada Tribunal Federal Supremo tiene competencia nacional. Los jueces de instancia, por el contrario, están insertos en una estructura estatal. El conjunto de los Tribunales Federales Supremos comprendía 428 ministros en enero de 1985.

El Tribunal Federal Supremo de competencia común funciona dividido en 10 salas civiles, 5 penales y numerosas salas especializadas en materias específicas: libre competencia, asuntos notariales y registrales y patentes. La ley establece el funcionamiento de salas conjuntas para salvar las diferencias de interpretación.

Los miembros de los Tribunales Federales Supremos son designados por el Presidente de la República, a proposición conjunta del Ministro Federal competente según la materia y del Consejo de Selección de Jueces, compuesto por los 10 ministros de los estados federados competentes en las respectivas áreas y por 10 miembros de la Cámara de Diputados, designados por ésta última mediante voto proporcional.

Antes de procederse a la designación, se debe oír la opinión del Consejo Judicial del Tribunal ante el cual habrá de desempeñarse el nuevo ministro. El Consejo está compuesto por el Presidente y por 5 ministros elegidos por el respectivo tribunal. El Consejo debe pronunciarse acerca de la calidad personal y profesional de las personas propuestas, dentro de 30 días. La opinión del Consejo tiene sólo valor consultivo.

El sistema de designación no contiene reglas acerca de la procedencia de los ministros, en orden a establecer un mínimo de origen en la propia judicatura.

Han surgido juicios críticos respecto del procedimiento de selección, en el sentido que da fuerte influencia al Ministro de Justicia, cuya opinión

tiene, de hecho, como hace notar Teubner, en *Die Bestellung zum Berufsrichter in Bund und Länder,* carácter decisorio. Una fórmula discutida es aumentar el quorum de designación a dos tercios del Consejo. Con todo, es por completo excepcional que en Alemania se discuta públicamente acerca del profesionalismo e imparcialidad de los jueces. Hay una opinión general positiva acerca de las ventajas del Consejo de Selección de Jueces. Un autor especializado en derecho judicial ha escrito al respecto que la independencia de los jueces se ve garantizada por estar formado este Consejo por personas que representan diferentes orientaciones políticas e intereses, de modo que, como señala M. Wolf, en *Gerichtsverfassungsrecht aller Verfahrenszweige,* el juez ve en el Consejo un órgano colegiado de diferente composición, cuyas preferencias concretas son apenas determinables, de modo que careciendo de otras orientaciones confiables para una carrera exitosa sólo le queda entregarse a sus tareas propiamente judiciales.

3. Derecho francés

En Francia existen tres jurisdicciones independientes: la justicia constitucional, representada por el Consejo Constitucional; la justicia ordinaria, que tiene a la cabeza la Corte de Casación, y la justicia administrativa, cuya cúspide es el Consejo de Estado.

Las tres ramas de la justicia tienen historia y tradición por completo diferentes. El Consejo Constitucional, por ejemplo, es una creación de la Constitución de 1958. El sistema de designación de los jueces ordinarios a través del Consejo Superior de la Magistratura es, también, una creación de esa Constitución. La estructura y funciones de la Corte de Casación y del Consejo de Estado, por su parte, se remontan al período post-revolucionario.

a) Consejo Constitucional

La tradición jurídica francesa fue tradicionalmente reticente a la justicia constitucional. Los derechos fundamentales no han formado parte de las constituciones francesas: ellos sólo han sido enunciados en el Preámbulo, donde se declara, textualmente, que el pueblo francés proclama solamente su vinculación a los Derechos del Hombre y a los principios de la soberanía nacional del modo que son definidos por la Declaración de 1789, confirmados y complementados por el Preámbulo de la Constitución

de 1946. El orden constitucional da simplemente por supuesta la parte normativa y se limita a regular las materias orgánicas.

De hecho, señalan M. Prélot y J. Boulouis, en *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel,* el Consejo ha asumido la función de guardián de los derechos y libertades ciudadanos, abarcando un rol muy extenso que lo ha transformado en una institución similar, en este aspecto, a la Corte Suprema norteamericana. Con todo, el Consejo Constitucional no es accesible al público en general: sólo pueden promover el conocimiento de asuntos otros poderes del Estado. La protección del ciudadano frente a la administración es materia de la jurisdicción administrativa con el Consejo de Estado a la cabeza.

La Constitución fija como funciones del Consejo Constitucional velar por la regularidad de elecciones y plebiscitos, revisar preventivamente todas las leyes orgánicas y, a petición del Presidente de la República, el Primer Ministro, los Presidentes de las Cámaras o 60 diputados o senadores, las leyes ordinarias, y resolver acerca de los conflictos de competencia entre órganos. Se puede observar el origen de las normas sobre la materia contenidas en la Constitución de 1980.

El Consejo se compone de 9 miembros, que se renuevan por tercios cada 3 años. Las designaciones no pueden ser renovadas. Tres miembros son designados por el Presidente de la República, tres por el Presidente de la Asamblea —Cámara de Diputados— y tres por el Senado. El Presidente del Consejo es designado por el Presidente de la República y tiene voto decisorio.

b) Corte de Casación

La Corte de Casación francesa tiene una composición compleja: 1 Presidente; 6 presidentes de salas —tres civiles, una penal, una comercial y financiera y una social— 84 ministros, 36 consejeros referendarios y un procurador general.

Las salas de la Corte funcionan en formación ordinaria, con 15 ministros, o reducida, con 3 ministros, según la naturaleza de los asuntos.

Está prevista la formación de salas ampliadas para resolver las discordancias de interpretación.

Los nombramientos en la Corte de Casación y de Presidentes de Cortes de Apelaciones se producen a proposición del Consejo Superior de la Magistratura al Presidente de la República, según prescribe el artículo 22 de la Ley Orgánica del Consejo. Otras designaciones son efectuadas por el Ministro de Justicia, previo informe del Consejo.

El Consejo Superior de la Magistratura tiene rango constitucional. Técnicamente asiste al Presidente de la República en su función de garante de la independencia del Poder Judicial.

El Presidente de la República es el Presidente del Consejo, y el Ministro de Justicia su Vicepresidente. El Consejo se compone, además, de 9 miembros elegidos del siguiente modo: 3 miembros de la Corte de Casación designados por el Presidente de la República a propuesta de la Corte de Casación en un número equivalente al triple de los miembros que deben ser designados; 3 magistrados de otros tribunales, designados en la misma forma; 1 magistrado del Consejo de Estado designado por el Presidente de la República de una lista de 3 candidatos propuesta por el propio Consejo, y 2 personalidades no ligadas a la magistratura designadas por el Presidente de la República.

El Consejo ejerce funciones, además de las materias referidas a designaciones, disciplinarias y consultivas, en materia de indulto.

Se ha discutido en Francia la conveniencia de que el Consejo tenga una composición menos ligada al Poder Ejecutivo, dando facultad al Parlamento para designar algunos de sus miembros (véanse a M. Prélot y J. Boulouis, en *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel).* Con todo, la institución del Consejo Superior de la Magistratura, desde su creación en la Constitución de 1946, no ha sido seriamente impugnada.

c) Consejo de Estado

La justicia administrativa en Francia está integrada a la administración pública, de la cual se deriva. Con todo, se ha afirmado que, paradojalmente, este origen ha contribuido fuertemente a asegurar su autoridad *vis a vis* la administración; históricamente, según señala J. Vincent, G. Montagnier y A. Varinard, en *La Justicia et ses Institutions,* la administración ha tenido el sentimiento —fundado jurídicamente— de que al someterse a las decisiones de sus jueces, ella se obedece a sí misma.

Las relaciones del Consejo de Estado con la administración pública son orgánicas, en tanto una parte de sus miembros proviene de la administración, y funcionales, en tanto los miembros del Consejo pueden participar en actividades administrativas y, especialmente, pueden estar encargados de funciones en los gabinetes ministeriales.

El Consejo actúa dividido en: (i) secciones consultivas, propiamente administrativas, de asesoría jurídica por especialidades: interior, finanzas, trabajos públicos, asuntos sociales; además tiene una sección de estudios, en que toma la iniciativa acerca de reformas legislativas estimadas

convenientes; y (ii) secciones contenciosas, que cumplen una función propiamente jurisdiccional única, que ejerce en unas diez subsecciones. La sección contenciosa del Consejo tiene 170 miembros.

La selección de miembros del Consejo de Estado se produce por dos vías: el reclutamiento normal y el lateral.

El reclutamiento normal se produce a partir de la Escuela Nacional de Administración, a la que se puede, a su vez, acceder por dos vías diferentes: concurso externo, abierto a licenciados, y concurso interno, abierto a funcionarios de la administración del Estado con cierta antigüedad. Los mejores egresados de la Escuela Nacional de Administración tienen la posibilidad de hacer carrera en el Consejo de Estado. De este modo, el Consejo es una institución por completo de élite: sólo jóvenes muy calificados pueden acceder a la Escuela Nacional de Administración y los mejores egresados tienen acceso a cargos en el Consejo.

El reclutamiento lateral se produce sin necesidad de carrera administrativo-académica. Las designaciones son efectuadas por el gobierno.

Los consejeros de Estado propiamente tales son reclutados, finalmente, en dos tercios entre los funcionarios de carrera —de entre los *maitres de requetes*— y el otro tercio de fuera de la institución, con el requisito de tener más de 45 años.

4. Otros países

Los regímenes de nombramiento vigentes en Holanda, España, Bélgica, Japón y otros países tienen características comunes a los regímenes expuestos precedentemente.

B. Análisis del sistema de designación de magistrados de los tribunales superiores de justicia y régimen de abogados integrantes en Chile

1. Designaciones de miembros de los Tribunales Superiores de Justicia

El tema de los nombramientos judiciales ha sido muy debatido en la historia legislativa y judicial de Chile. Véanse las Constituciones de 1818 y 1822, artículos 103 y 162; de 1823, artículo 149; de 1828, artículo 48; de 1925, artículo 83; y de 1980, artículo 75.

Los argumentos en contra de la intervención estimada excesiva del Presidente de la República o de la Corte Suprema se vienen repitiendo desde hace más de un siglo.

En general, se ha buscado la coparticipación en dichos nombramientos de dos o de los tres poderes del Estado, y muchas veces se ha concedido un trato distinto a los nombramientos de los ministros y fiscal de la Corte Suprema.

En el tomo I de la obra de don Manuel Ballesteros sobre la Ley de Organización y Atribuciones de los Tribunales de Chile, se han recogido muchas de esas iniciativas y opiniones.

Actualmente, al igual como lo establecía la Constitución de 1925, en las designaciones sólo participan el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial. Se entrega a la Corte Suprema la facultad de presentar las quinas y ternas al Presidente de la República, para llenar los cargos de ministros y fiscales de la Corte Suprema y de las Cortes de Apelaciones, pudiendo éste elegir discrecionalmente al ciudadano que estime más idóneo para el cargo respectivo. Los demás jueces también son nominados por éste, pero esta vez elegidos de una terna presentada al efecto por la Corte de Apelaciones de la que depende el tribunal en cuestión.

En la quina requerida para la designación de un ministro o fiscal de la Corte Suprema forma parte de la misma, por derecho propio, el ministro de la Corte de Apelaciones más antiguo que figure en la lista de mérito. Las restantes plazas son integradas por ministros o fiscales de las Cortes de Apelaciones o por "personas extrañas a la administración de justicia".

No existe ningún procedimiento objetivo que regule las postulaciones a los cargos de ministro o fiscal de la Corte Suprema. No hay una obligación legal de llamar a concurso para la provisión de tales cargos, la que sí existe para la confección de la terna necesaria para llenar los demás cargos del escalafón primario definido en los artículos 265 y 267 del Código Orgánico de Tribunales, siempre y cuando el nombramiento se efectúe en propiedad. En esos casos se dispone que debe abrirse un concurso por un plazo no inferior a diez días corridos. Este se comunica telegráficamente a las Cortes de Apelaciones, las que deben ponerlo en conocimiento de los tribunales de su competencia, sin que el incumplimiento de esta obligación anule el concurso. No existen pautas de calificación, salvo una alusión general, en el artículo 279 del citado código, que expresa "que los interesados deberán hacer valer los antecedentes justificativos de sus méritos".

En las ternas para proveer el cargo de Ministro de Cortes de Apelaciones tiene derecho a ser incluido el juez letrado, civil o criminal, más

antiguo de asiento de Corte o el mismo juez más antiguo del cargo inmediatamente inferior al que se trata de proveer que figure en la lista de méritos y que exprese su interés en el cargo.

En las ternas figuran los funcionarios judiciales por estricto orden de antigüedad, indicándose la lista de calificación en que se encuentran encasillados.

Los "abogados extraños a la administración de justicia" no pueden formar parte, según lo disponen los artículos 284 y 286 del Código Orgánico de Tribunales, de las temas preparadas para proveer los cargos de jueces letrados de capital de provincia y asiento de corte, a menos que se trate de jueces menores.

2. Juicio crítico

Es de destacar que en las quinas para la Corte Suprema se debe estar en lista uno al momento de confeccionarse dicha proposición.

En la terna para ministro o fiscal de las Cortes de Apelaciones, debe estar el más antiguo de los jueces civiles o del crimen de asiento de Corte en lista uno. Los otros dos funcionarios judiciales pueden figurar en lista dos o tres, en las condiciones precisadas en el artículo 281 del Código Orgánico de Tribunales.

También hay que recordar que la carrera judicial la puede abordar el abogado idóneo en los cargos de ministro o fiscal de la Corte Suprema, ministros y fiscales de las Cortes de Apelaciones, relatores, jueces de menores y secretarios, bastando figurar en la lista de abogados postulantes a que se refiere el artículo 291 del Código Orgánico de Tribunales y cumplir las demás exigencias legales.

Las críticas que merecen estas normas se derivan básicamente de la aplicación práctica que de ellas han hecho tanto el Poder Ejecutivo como el Judicial. Es preciso cuidar que las disposiciones legales faciliten y aseguren una buena administración interna del Poder Judicial.

La consideración de lo anterior permite concluir lo siguiente:

a) La formación de quinas o ternas está condicionada por la calificación funcionaria

Desde un punto de vista teórico este condicionamiento es justificable y válido. Sin embargo, las calificaciones tienen serios reparos que es preciso revisar brevemente.

Es de recordar que para figurar en quina para ministro o fiscal de la Corte Suprema, el postulante debe estar en lista de mérito (o lista uno). A esta exigencia se refieren el Decreto Ley N°1.188, de 13 de octubre de 1975, y el Decreto Ley N° 1.682, de 25 de enero de 1979. El último deroga la exigencia a los candidatos a la Corte Suprema de haber estado siempre incluido en la lista uno.

Para ser incluido en terna para ministro o fiscal de una Corte de Apelaciones, el funcionario no puede estar en la lista tres, salvo que no existieren interesados de las listas uno y dos. Un oponente de los que figuran en la lista uno, debe ser incluido en la terna.

El sistema de calificaciones merece ciertos reparos:

(i) Las calificaciones funcionarias las realiza la Corte Suprema sin fundamentarlas y en votaciones secretas. Véase el artículo 276 del Código Orgánico de Tribunales.
Este sistema calificatorio debiera cambiar en los puntos indicados. Los calificados en listas dos y tres deben conocer los fundamentos para mejorar su desempeño. Con mayor razón el calificado en lista cuatro, al cual se le remueve de su cargo. Por otra parte, la votación secreta favorece la irresponsabilidad. El Presidente de la Corte Suprema, en su discurso del pasado 1° de marzo, se detuvo en lo expresado, concluyendo: "No veo la razón para negar a un magistrado de la República el derecho que tiene a imponerse de quiénes y porqué le han incluido entre funcionarios de bajo rendimiento".

(ii) La Corte Suprema, y también la Corte de Apelaciones, al revisar las resoluciones sometidas a su conocimiento, debieran llenar un breve formulario para consignar la calidad de las mismas, deteniéndose en su redactor, sin que se deje noticia de lo anterior en el expediente.

(iii) El fiscal de la Corte Suprema debiera participar con derecho a voto en las calificaciones de los fiscales, ya que a él se le designa jefe del servicio, de conformidad al artículo 350 del Código Orgánico de Tribunales. En la actualidad sólo informa por escrito, según se desprende de los artículos 273 y 275 del Código Orgánico de Tribunales.

(iv) En general, y para no alargar en demasía esta digresión, se puede anotar que para objetivar el proceso calificatorio se ha pensado por

los estudiosos seguir las pautas del Estatuto Administrativo contenido en la Ley N° 18.834; volver a oír a los Consejos del Colegio de Abogados si recuperan estos su carácter de institución de derecho público, ya que son los abogados los usuarios directos del sistema; también considerar la asistencia y aprobación de cursos de perfeccionamiento, becas, publicaciones, y, finalmente, establecer una hoja de vida funcionaria donde se anoten no sólo nombramientos, vacaciones y otros detalles administrativos como hasta ahora, sino méritos y deméritos recogidos, entre otros, de los formularios aludidos en el número (ii) precedente.

b) Asimismo, debiera derogarse en los artículos 253 y 284, inciso 2°, del Código Orgánico de Tribunales, la posibilidad de acceder a ministro o fiscal de Corte de Apelaciones a los abogados extraños a la administración de justicia.

No se objeta el artículo 254 del Código Orgánico de Tribunales en cuanto permite tal incorporación a la Corte Suprema, por haber resultado positiva la experiencia de otros países, en especial la española.

Las razones que apoyan la consideración de cerrar la carrera a nivel de Cortes de Apelaciones no sólo están en la protección de dicha carrera, lo que es legítimo y conveniente, sino también en que las labores judiciales de los miembros de una Corte de Apelaciones comprenden materias que exigen larga experiencia para abordarlas con éxito. Basta pensar en lo incómodo que estaría un magnífico profesor universitario o un brillante abogado del foro, al recibir sorpresivamente un proceso de gran trascendencia nacional o internacional para que lo tramite como Ministro en Visita extraordinaria.

Por otra parte, el criterio de imparcialidad, característica esencial de los jueces, es producto natural de una experiencia en el reparto de la justicia.

Es de destacar a este respecto que los abogados extraños al Poder Judicial actualmente no pueden formar parte de las ternas para jueces de capital de provincia o de asiento de Corte, salvo jueces de menores según lo admite el artículo 23 de la Ley N° 16.618. Lo mismo sucede en las ternas para secretario de la Corte Suprema y de las Cortes de Apelaciones. Todos los demás cargos del Escalafón Primario están abiertos para ellos.

Una de las más elocuentes defensas de la carrera judicial se encuentra en un voto del Presidente de la Corte de Apelaciones de Concepción de 1889, don Carlos Risopatrón. Para fundamentar su opinión contraria a la confección por las Cortes de Apelaciones de listas de abogados para cargos

judiciales desde la Corte Suprema a los juzgados, señala que debían limitarse dichas listas a los actuales jueces. Don Manuel E. Ballesteros, en su obra *La Ley de Organización y Atribuciones de los Tribunales de Chile*, (tomo I, Imprenta Nacional, año 1890, pág 622), lo cita, expresando: "La inclusión limitada a los actuales jueces asegura a éstos un ascenso gradual en la carrera judicial a que están consagrados; los pone a cubierto de postergaciones inmotivadas, impidiendo el desaliento que trae consigo la falta de estímulo, es obra de justicia para con los buenos servidores y permite formar hombres especiales adoctrinados por prolongados estudios y experiencia. Estos motivos se relacionan con otro: evitar cierta especie de agravio que cree inferírsele a todo juez que se ve excluido de entre sus compañeros de tarea, algo como una mala calificación de sus servicios, o como especie de castigo que se mira como infundado y gratuito".

c) Se ha observado que funcionarios meritorios son incluidos en sucesivas y numerosas ternas y no son nombrados ministros o fiscales de una Corte de Apelaciones

El trasfondo político innegable a estas situaciones debiera compatibilizarse con la justicia, amparando al funcionario postergado. Después de figurar en cinco ternas debiera ser nombrado.

d) Debe tenerse presente que la Constitución Política que nos rige, en su artículo 75, no concede derecho a los jueces de menores y del trabajo para figurar en las ternas por antigüedad.

No parece suficientemente fundada esta discriminación, sobre todo si se proyectan salas especializadas en la Corte Suprema.

e) En un futuro a mediano plazo, para ser nombrado ministro o fiscal de alguna Corte de Apelaciones debiera exigirse la aprobación de un curso especialmente organizado para el efecto por la eventual Escuela Judicial o el Instituto de Estudios Judiciales o alguna entidad académica.

El precedente podría encontrarse en los nombramientos de los jueces de menores, reglamentados en el Decreto de Justicia N°725 de 17 de junio de 1974, de acuerdo al cual se exige para tal efecto aprobar exámenes de psicología.

Por último, es conveniente a nuestros propósitos traer y poner en discusión el nombramiento de ministros y fiscales de la Corte Suprema.

Hay varias interrogantes que merecen ser analizadas a este respecto: la confección de una quina y no de una terna ¿es suficiente para equilibrar los poderes de la propia Corte Suprema y del Presidente de la República? ¿Sería conveniente hacer participar al Poder Legislativo? Tal vez podría disponerse que el Senado ratifique o no el nombramiento presidencial, como sucedía con los embajadores en la Constitución Política del año 1925. Por último: ¿sería conveniente hacer intervenir a algún Consejo integrado por abogados elegidos por universidades o colegios profesionales en la elaboración de listas de jueces, para que de ellas la Corte Suprema, por votación, forme la quina?

3. Designación de abogados integrantes

Los abogados integrantes de las Cortes en Chile tienen una larga historia.

El artículo 169 de la Constitución de 1822, firmada por don Bernardo O'Higgins, disponía que el Tribunal Supremo de Justicia debía integrarse por abogados nombrados por los ministros no implicados, prefiriendo a los ministros de la Corte de Apelaciones.

En el artículo 76 del Reglamento de Administración de Justicia de 1824, se les llama a integrar las Cortes de Apelaciones, existiendo una lista anual confeccionada por la Suprema Corte de Justicia. Eran cuatro abogados integrantes.

Esta norma fue derogada en 1837 y fueron reemplazados estos abogados por ministros jubilados de los tribunales superiores, jueces de letras de la capital por turnos "y a falta de éstos a uno de los relatores más provectos del mismo tribunal o a un abogado de notoria probidad y literatura".

Actualmente, los abogados integrantes son designados por el Presidente de la República, de conformidad al artículo 219 del Código Orgánico de Tribunales. Duran en la Corte Suprema tres años y un año en las Cortes de Apelaciones.

Las ternas las hace la Corte Suprema, y las Cortes de Apelaciones confeccionan, en diciembre de cada año, una lista previa para los integrantes de dichas Cortes.

En la Corte Suprema, el Presidente de la República designa 12 abogados, eligiendo de las temas que el mismo tribunal confecciona, de una lista previa de 45 nombres de abogados con residencia en Santiago que prepara la misma Corte.

La situación en las Cortes de Apelaciones es la siguiente: en Santiago se nombran 15 de una lista de 75; en Valparaíso se nombran 8 de una lista de 40; en San Miguel y Concepción se nombran 7 de una lista de 35; en Talca, Temuco y Valdivia se nombran 5 de una lista de 25; y en las demás Cortes se nombran 3 de una lista de 15 abogados.

A los abogados integrantes no se les aplica el límite de edad de setenta y cinco años.

4. Juicio crítico

La composición de las Cortes con abogados integrantes ha sido muy discutida en los últimos años. Se les considera muy dependientes del Poder Ejecutivo que los nombra periódicamente, y con una situación privilegiada respecto los colegas contendores cuando se enfrentan a ellos en los tribunales. Los jueces de asiento de Corte, por su parte, ven en ellos a personas que ocupan plazas que podrían teóricamente pertenecerles.

En la sola perspectiva de lo concerniente a la administración de justicia, quizás sea positivo mantenerlos aunque con algunas correcciones que se insinuarán a continuación.

a) El Colegio de Abogados debiera intervenir, siempre que recupere su condición de institución de derecho público.
La proposición de listas de abogados tendrían origen en los Consejos del Colegio y las Cortes respectivas confeccionarían las ternas. La Corte Suprema sólo intervendría en las ternas de sus propios abogados integrantes. No se puede creer que la Corte Suprema pueda conocer mejor a los abogados que la Corte donde ellos residen.

b) En todo caso, en las causas en que el gobierno tenga interés por su carácter político, debieran estar inhabilitados los abogados integrantes.

c) La duración de los nombramientos de los abogados integrantes en las Cortes de Apelaciones debiera exceder de dos años, para reforzar objetivamente su independencia frente al Poder Ejecutivo.

d) Debiera prohibírseles el ejercicio de la profesión ante el tribunal del cual forman parte.

e) La limitación de los setenta y cinco años de edad que la Constitución Política ha puesto a los ministros de la Corte Suprema y de las Cortes de Apelaciones debiera alcanzar también a los abogados integrantes, ya que no hay motivo para excluirlos.

C. Comentarios

En cuanto a esta exposición, se formularon las observaciones siguientes:

1. La definición de un sistema adecuado de nombramiento de magistrados exige delimitar la conjunción de objetivos perseguidos: un tribunal independiente, uno técnico, uno político o legitimado, o un tribunal compuesto en algún porcentaje con miembros ajenos a la carrera judicial. Un solo ejemplo pone de relieve la importancia de considerar previamente esta materia: si se acoge la proposición de separar de la jurisdicción de la Corte Suprema las materias constitucionales, tendrá mayor relevancia la calidad técnica o profesional de sus integrantes.

Se critica el actual sistema de nombramiento vigente en Chile a través de quinas elaboradas por el Poder Judicial, porque estimula la autogeneración y el nepotismo judicial. En verdad, no encuentra símil alguno en los países analizados, los que conforman un universo representativo del actual estado del derecho contemporáneo. Y se señala, además, que el Presidente de la República en Chile es muy poderoso; siempre conseguirá que en la quina vaya un candidato de su confianza. Así ha sido la práctica usual en Chile y pretender otra cosa parece no ajustarse a la realidad.

Es necesario sustituir el actual sistema de nombramiento a nivel de ministros de Corte Suprema, y mantenerlo, renovado con criterios profesionales, en el caso de las Cortes de Apelaciones.

En la composición de la Corte Suprema debe haber un componente técnico y uno político; este último ha estado siempre presente, pero sin un reconocimiento explícito de su existencia. La Corte Suprema debiera tener una composición amplia, no corporativa, lo cual exige considerar un amplio universo de candidatos. No hay razón para que los miembros de la Corte Suprema deban provenir necesariamente de la carrera judicial.

En la selección y designación de los candidatos no debe tener poder decisorio final la institución cuyos miembros se quiere proveer. Al respecto, se recuerda que las conductas oligárquicas formuladas en la famosa "ley

de hierro de las instituciones" de Ostrogorsky y Michels, constituyen una tendencia inherente a todo tipo de organizaciones humanas. Por consiguiente, se estima que la búsqueda y selección de los futuros magistrados no puede estar entregada al propio órgano al cual se integrará el candidato elegido. La selección de los candidatos debe estar a cargo de órganos creados especialmente para el efecto en cada caso, cuyos miembros tengan carácter temporal, como por ejemplo una comisión integrada por parlamentarios. Existe una clara tendencia en el derecho comparado en este sentido. Esto se puede lograr a través de la creación de un comité de búsqueda, a cuyo cargo se encuentre la selección de los candidatos a ministros —la preparación de las quinas—. Este comité se puede componer, por ejemplo, por 4 jueces y 6 políticos o alguna otra característica de este tipo. Hay una constante clara y precisa en los regímenes de nombramiento del derecho comparado: la Corte Suprema tiene un poder ilimitado en lo jurisdiccional, pero no interviene decisoriamente en el nombramiento de los magistrados. Es necesario que en esta etapa prevalezcan condiciones de publicidad y transparencia del sistema de selección de candidatos.

En cuanto a los órganos que deben participar en la designación de los magistrados de la Corte Suprema, se considera que deben concurrir el Presidente de la República, miembros del Congreso y el Poder Judicial, a través de los ministros de la Corte Suprema y de los presidentes de las Cortes de Apelaciones. Para la designación debe exigirse un quorum que refleje un amplio acuerdo sobre la idoneidad moral y profesional de los nominados.

Las Cortes de Apelaciones deben ser tribunales profesionales, para lo cual es indispensable la existencia de un sistema de calificaciones público, objetivo y fundado. Pero a la vez, la configuración de una carrera judicial de carácter profesional es muy importante para que el poder político no ejerza excesiva influencia en el nombramiento de magistrados. Hay, además, un problema básico que afecta a todo Poder Judicial a este respecto: se trata del secreto. Cualquier hecho que afecte la publicidad de actos internos del Poder Judicial causa recelo a sus miembros. La falta de transparencia en los procesos de calificación erosiona el principio de inamovilidad que es base del debido proceso.

En esta ocasión se adelantó por parte de algunos miembros, su preferencia en orden a que en la designación de magistrados participe un Consejo Nacional de la Judicatura, alternativa que se trata más adelante.

2. En relación a la carrera judicial, la Corte Suprema debe recibir la excelencia de nuestros hombres de derecho. Tribunales como las Cortes de

Apelaciones debieran recibir también, al menos, una proporción de miembros externos del orden de un quinto de sus integrantes. Hay abundantes antecedentes en el derecho comparado. Su integración puede ser proporcional, considerando a los miembros del Poder Judicial, así como a destacados juristas, según la naturaleza de la jurisdicción que se les asigne.

3. Los abogados integrantes no han cumplido la función para la que fueron creados, y hoy en día se cuestiona fuertemente su independencia. Debería eliminarse la institución, disponiendo que en la Corte Suprema, a falta de ministros, integren ministros de Cortes de Apelaciones; y en las Cortes de Apelaciones, se establezcan ministros numerarios, en número variable según la corte, que suplan la ausencia de ministros, integrando salas, sirviendo las funciones de ministros visitadores, con idéntico rango al de un ministro, y rotándolos en sus funciones con los restantes ministros de la respectiva Corte.

La vinculación de los abogados integrantes al ejercicio de la profesión, necesariamente, les resta independencia y crea suspicacias en cuanto al ejercicio de influencias. Ambas situaciones no pueden tolerarse en un sistema judicial y, considerando las experiencias vividas en nuestro país, es deseable evitarlas. No parece conveniente que un abogado pueda estar integrando una Corte y luego alegando ante la misma. Tampoco es posible prohibirles el ejercicio de la profesión, atendidas las condiciones económicas en las que prestan actualmente sus servicios. Además, aunque se prohiba al abogado integrante ejercer la profesión ante la misma Corte, no puede extenderse esta prohibición a los abogados que trabajan en un mismo estudio, y la experiencia nos dice que el grado de influencia de estos últimos es notable. Y si acaso se sugiere mejorar sus condiciones de remuneración, mejor es que sea derechamente ministro.

Si bien los abogados integrantes aportan a las cortes una perspectiva profesional, no parece una razón que tenga la fuerza suficiente para justificar una institución que merece tantas objeciones. Y este aporte es un beneficio que también puede obtenerse mediante el llamado a concursos públicos y abiertos para la selección y nominación de magistrados.

4. La eliminación de los abogados integrantes hace evidente la necesidad de aumentar el número de ministros y de promover, a la vez, su especialización, para una eficaz administración de justicia. Se hace presente que los tribunales superiores de otros países tienen un enorme número de ministros, y que en Chile, comparativamente, son pocos.

D. Proposiciones

1. Tribunal Constitucional

Se propone que el Tribunal Constitucional esté integrado por nueve miembros letrados, designados en la siguiente forma:

a) tres por el Presidente de la República, con acuerdo de los tres quintos de los senadores en ejercicio;

b) tres por una comisión compuesta por cuatro senadores elegidos por el Senado y cuatro diputados elegidos por la Cámara de Diputados, una y otra elección en una sola votación, y

c) tres por la Corte Suprema, también en una sola votación.

Si alguno de los nombramientos recayere en un ministro de la Corte Suprema, éste cesaría en su cargo en dicha Corte.

Los miembros del Tribunal Constitucional serían elegidos por un período de nueve años, debiendo ser renovados parcialmente.

2. Corte Suprema

Se propone establecer un sistema de nombramiento de los ministros y fiscales de la Corte Suprema por una Comisión de Designación compuesta por 9 miembros, designados cada dos años, por las siguientes autoridades: (i) tres por el Presidente de la República, con acuerdo del Senado; (ii) tres por la Cámara de Diputados, elegidos en votación única; y (iii) tres por la Corte Suprema y los presidentes de las Cortes de Apelaciones, en una única votación.

Los nombramientos de los magistrados se efectuarían por los tres quintos de los miembros de la citada Comisión de Designación.

Un tercio de los ministros de la Corte Suprema debería provenir de fuera del escalafón judicial.

Los ministros de la Corte Suprema cesarían en sus cargos a los setenta años de edad.

3. Cortes de Apelaciones

Se propone mantener el actual sistema de designación de los ministros y fiscales de las Cortes de Apelaciones, con las siguientes modificaciones y alcances:

a) En consideración a que la formación de las ternas está condicionada por la calificación funcionaria y que ésta merece serios reparos, ella debe ser modificada en los siguientes aspectos.

Las calificaciones en lista 2 a 4 deben ser fundamentadas, y debe eliminarse el voto secreto. Para facilitar el sistema calificatorio, la Corte Suprema mantendrá una hoja de vida, en la que se consignarán la capacidad y conocimientos de los magistrados en función de la calidad de sus resoluciones. Asimismo, deben establecerse en la ley pautas generales y objetivas de evaluación de los magistrados. Por último, el Fiscal de la Corte Suprema debiera participar con derecho a voto en las calificaciones de todos los fiscales, en su calidad de jefe del servicio.

b) En la formación de las ternas deben considerarse la asistencia y aprobación a cursos de perfeccionamiento, becas, publicaciones y los méritos y deméritos recogidos en la hoja de vida a que se alude precedentemente;

c) Las ternas deberán confeccionarse por medio de concurso público de méritos y antecedentes. Un quinto de los nombramientos debe provenir de un concurso al que accedan juristas de reconocido renombre, con más de 10 años de ejercicio profesional.

En relación a los jueces de primera instancia, se dejó constancia que podrían observarse normas similares a las ya expresadas, en especial en cuanto a la calificación y concursos de selección.

4. Sistema de integración de tribunales superiores. Abogados integrantes

a) Se propone suprimir a los abogados integrantes y establecer el sistema de integración de los tribunales superiores que a continuación se señala.

b) Se postula crear "ministros numerarios" en todas las Cortes de Apelaciones, de acuerdo con sus respectivas necesidades.

Los ministros numerarios tendrían el mismo rango, jerarquía y prerrogativas de los demás ministros de las respectivas Cortes de Apelaciones. Esta función sería rotativa entre los ministros de la Corte a que pertenecieren.
Los ministros numerarios cumplirían, básicamente, dos funciones:

(i) Actuar como ministros visitadores en los casos a que se refieren los artículos 559 y 560 del Código Orgánico de Tribunales, y

(ii) Integrar aquellas salas de sus respectivas Cortes de Apelaciones en que faltare un ministro o más para su normal funcionamiento.

c) En el caso de falta o inhabilidad de alguno de los ministros de Corte de Apelaciones, la sala se integraría:

(i) Con otros ministros no inhabilitados de este Tribunal;

(ii) Con los ministros numerarios de la respectiva Corte. Dichos ministros serían llamados a integrar, según lo determine el presidente de la respectiva Corte, tomando en consideración los procesos en visita de que conociere cada uno de ellos, y

(iii) Fiscales de las Cortes.

d) La Corte Suprema se integraría en caso de falta o inhabilidad de alguno de sus miembros:

(i) Con otros miembros no inhabilitados del propio tribunal;

(ii) Con el fiscal de la Corte, y

(iii) Con un ministro de la Corte de Apelaciones de Santiago de una lista de 5 ministros que la propia Corte Suprema, en el mes de marzo de cada año, confeccionaría al efecto. Los ministros serían llamados según el orden de sus designación en la lista de nombramiento.

IV. JUZGADOS COMUNALES, JUZGADOS DE PAZ Y REDISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIA*

Las siguientes relaciones tratan del acceso de la justicia en Chile; la actual distribución de competencia y proposiciones concretas sobre la base de los diversos proyectos formulados en materia de juzgados comunales.

A. El acceso de la justicia en Chile

1. Asistencia legal a personas de escasos recursos

Uno de los problemas más graves del sistema judicial chileno es la dificultad que las personas menos aventajadas de nuestra sociedad tienen para acceder a la justicia. En las líneas que siguen se exploran algunas ideas al respecto y se proponen medidas tendientes a aminorar esta deficiencia. A continuación se analizan algunas teorías que explican por qué se ha intensificado esta situación, como, asimismo, ciertas formas de justificación del llamado derecho a la justicia y las principales instituciones que intentan hacer realidad este derecho en nuestro país.

a) Teorías y justificación

Existen diversas teorías que intentan explicar las dificultades que los sectores menos aventajados de la sociedad chilena tienen para acceder a la justicia. Una de las explicaciones más interesantes es la que desarrolla E. Fuenzalida en su trabajo sobre las fluctuaciones en la demanda por

* Sexta sesión y sesión complementaria: 24 de julio y 7 de agosto de 1990.

justicia en función del cambio social. Este plantea la hipótesis de la complejidad creciente que se produce en las relaciones interpersonales, cuando existe una mayor concentración urbana. A partir de evidencias empíricas, concluye que existe una correlación entre los cambios sociales derivados de los fenómenos de migración del campo a la ciudad y el aumento de la demanda por justicia. Fuenzalida detectó, asimismo, que el aumento de la demanda por justicia en la década del sesenta tendía a estabilizarse e incluso a disminuir en todo lo relativo a procedimientos judiciales de orden declarativo. Mientras en dicho período se mantuvo una importante demanda por justicia en todo lo relativo a procedimientos judiciales que involucraban el uso de la fuerza pública, disminuía la demanda por procesos declarativos. Este autor relacionó esta disminución en los procedimientos declarativos, con la desviación del público que demanda justicia hacia otras agencias gubernamentales que están en condiciones de satisfacer esas necesidades de certeza jurídica. Esta explicación nos puede dar algunas pistas del uso que la mayoría de la población está haciendo hoy en día de los tribunales de justicia y la pérdida de importancia relativa que éstos han sufrido. Comparados con otras instituciones o agencias públicas, los tribunales aparecen como menos accesibles. Todo esto influye en el acceso a la justicia de los grupos menos aventajados, porque la atención del público en el sistema judicial se deteriora.

Si se complementa la explicación sociológica de Fuenzalida con los trabajos de análisis económico que recientemente ha publicado Hernando De Soto en relación con la marginalidad y la economía informal en el Perú, se puede tener una visión más completa de los problemas de acceso a la justicia en nuestro país.

De Soto centra su explicación sobre la creciente informalidad en Perú, en el modo de producción del derecho y en el costo de hacer efectivas las normas jurídicas en ese país. Según explica el autor, el derecho en el Perú se produce en más de un 90 por ciento para satisfacer intereses particulares de minorías poderosas. Esta producción interesada del derecho, que De Soto denomina "mercantilismo", favorece el aumento de la informalidad legal, porque los ciudadanos comunes perciben el derecho como algo ininteligible y ajeno, que dificulta la satisfacción de sus necesidades cotidianas. De Soto también sostiene que, debido a esta situación, el sistema jurídico y la organización judicial se empantanan y se hace muy costoso cumplir las normas jurídicas más elementales. El costo en tiempo y dinero necesario para la formación de una persona jurídica, la consolidación de un derecho de propiedad, el reconocimiento de un contrato o el respeto de una regla de responsabilidad es tan alto, que los ciudadanos co-

muñes prefieren asumir el costo de incerteza que implica vivir en la informalidad jurídica. Estas explicaciones parecen aplicables a la realidad jurídica chilena. La preeminencia de intereses particulares poderosos en la producción del derecho se aprecia en el *Diario Oficial*, cuando se observa la importancia de la producción legal del Ejecutivo y el que esa producción jurídica está generalmente comprometida con intereses particulares poderosos. Asimismo, los tribunales chilenos, según se ha comprobado en diversas muestras parciales, están dedicados en una cifra superior al 50 por ciento a resolver problemas de grandes empresas, corporaciones o instituciones financieras. Esto conduce a una clara deficiencia en la atención de las demandas de los ciudadanos comunes, especialmente de aquellas que provienen de los grupos menos aventajados.

La realidad que se refleja en estos y otros análisis ha llevado a plantearse la necesidad de reconocer el acceso igualitario a la justicia como un derecho y, por la misma razón, existen una serie de instrumentos internacionales que reconocen este derecho. Esta idea también fue considerada en la reforma constitucional de 1971 a la Constitución de 1925, así como en el texto constitucional de 1980, al reconocer e incorporar la idea del debido proceso. Una de las más completas formulaciones doctrinarias de estas ideas la ha planteado el Ministro de la Corte de Apelaciones de Santiago don Carlos Cerda, cuando ha argumentado que el concepto del debido proceso comprende el derecho de acceder al tribunal, el derecho de audiencia, el derecho a la igualdad o bilateralidad procesal y el derecho a ser juzgado por un tribunal independiente e imparcial. Todos estos elementos que conforman la idea del debido proceso se ven afectados por el desigual acceso a la justicia de los sectores menos aventajados de nuestra sociedad y, por eso, es importante tomar medidas que puedan corregir esta situación.

Sin embargo, al momento de plantear reformas conviene tener presente la forma como funciona la distribución de costos y beneficios en el proceso chileno, comparando nuestro sistema de juicios con otros sistemas judiciales. Para eso viene al caso hacer un breve análisis de la forma como se distribuye el costo de litigar en los sistemas judiciales continentales y anglosajón, basados en las explicaciones de M. Damaska.

Damaska sostiene que, para determinar el costo de iniciar un litigio en los países de derecho continental como Chile, se deben tener en cuenta y hacer una sumatoria de los siguientes elementos: (i) el valor de la cosa que se litiga; (ii) más/menos la probabilidad de ganar el asunto; (iii) más/menos las costas procesales y personales propias; (iv) más/menos las costas procesales y personales de la otra parte. Si la suma de todos estos

elementos implica para la parte que desea iniciar un litigio un beneficio sustancial, entonces y sólo entonces, conviene iniciar un litigio. Este sistema según Damaska es tan costoso, que hace necesario que la parte que lo inicia tenga una gran certeza que obtendrá algo valioso en la *litis.* Cuando se compara el esquema de distribución de los costos del proceso continental con el que existe en los sistemas judiciales del *common law,* se aprecia como gran diferencia que en estos últimos es posible pactar *cuota litis (contingent fee)* y cada parte por regla general paga sus costas. Los elementos que hay que tomar en cuenta son entonces fundamentalmente los siguientes: (i) el valor de la cosa que se litiga; (ii) más/menos la probabilidad de ganar el asunto; (iii) más/menos las costas procesales y personales propias. De ahí que podamos decir que el sistema continental se hace más costoso, por la necesidad de pagar las costas de la parte ganadora y por la prohibición ética que existe en muchos casos de pactar cuota *litis.* En todo caso, estas dos situaciones están cambiando en los países continentales, porque no sólo es posible hoy día pactar cuota *litis* con más facilidad, sino también, la fijación judicial de las costas tiende a hacer que éstas no sean tan onerosas para la parte perdedora. En la comparación de sistemas, además, es bueno tener en cuenta que el proceso continental generalmente es más costoso porque se tramita en más instancias que el proceso del *common law.* Sin embargo comparado con el proceso típico del *common law,* la tramitación en el proceso continental la realiza en su mayor parte el tribunal y por eso los costos reales que deben asumir los abogados son menores. Damaska termina planteando que existe una tensión entre los sistemas de asistencia legal, cualesquiera que sean, y la organización adversaria y reactiva de la función judicial. Si en cambio la función judicial es inquisitorial y activa, la asistencia legal a sectores menos aventajados puede organizarse más fácilmente.

La conclusión que se extrae de esta explicación comparada acerca de la distribución de costos en nuestro sistema judicial es que para paliar el problema del acceso a la justicia es mejor tener un sistema centralizado de asistencia judicial, donde se proporcione asistencia judicial especializada a los grupos menos aventajados. El grado de certeza que es necesario tener en nuestro sistema judicial de que se obtendrá algo muy valioso al terminar el juicio, hace necesario que al momento de iniciar los casos sea muy importante contar con asistencia legal especializada en la atención de casos de menores recursos.

También es recomendable que este análisis inicial sea ojalá de carácter interdisciplinario, esto es, no sólo jurídico, sino también económico, sociológico y de asistencia social. Por eso, en nuestro país no parece

conveniente implementar el sistema de *voucher* que se utiliza en Inglaterra para proporcionar asistencia legal, sino que hay buenos argumentos para mantener los organismos centralizados y especializados de asistencia legal a personas de escasos recursos que ya existen.

b) Instituciones vinculadas a la atención legal de personas de escasos recursos

En el año 1932, el Colegio de Abogados creó en Santiago el primer Servicio de Asistencia Judicial en materia civil y criminal. En 1934, se estableció la institución del privilegio de pobreza. Quizás la crisis económica del año 30 en nuestro país llevó a adoptar estas medidas de asistencia legal a los sectores menos aventajados.

El privilegio de pobreza merece un análisis especial, porque su efectividad puede ser puesta seriamente en duda en aspectos importantes. Por ejemplo, hoy en día en Chile, un oficio de un tribunal o una notificación por receptor de un patrocinado con privilegio de pobreza puede demorar sustancialmente más cuando ésta es cancelada por un patrocinado con recursos. El problema es que el costo del privilegio de pobreza recae sobre abogados y funcionarios judiciales sobre los que no existe un control claro. Por eso no es aventurado decir que en verdad el costo del privilegio de pobreza recae fundamentalmente sobre el propio patrocinado que lo obtiene, porque su caso "privilegiado" tiene una mayor demora y una deficiente atención.

En todo caso, en nuestro país fueron la asistencia legal del Colegio de Abogados y el privilegio de pobreza las dos instituciones legales que formaron las bases del sistema de asistencia judicial a personas de escasos recursos hasta el año 1981. En este año se dictó la Ley N° 17.995 que transformó las consultorías gratuitas del Colegio de Abogados en corporaciones de asistencia legal. Surgieron de esta reorganización legal tres corporaciones, una en Concepción, otra en Valparaíso y otra en la Región Metropolitana. Se creó también una corporación para la región norte, que depende de la Corporación de Valparaíso. Cada una de estas corporaciones tiene personalidad jurídica propia, patrimonio propio, y opera como una institución sin fines de lucro, con fondos que proporciona el Ministerio de Justicia y otros fondos que obtiene fundamentalmente de los convenios que suscribe con las municipalidades.

2. La Corporación de Asistencia de la Región Metropolitana como modelo

Entre las referidas corporaciones destaca la Corporación de Asistencia Judicial de la Región Metropolitana que, con cerca de 260 funcionarios de planta y un poco más de 80 consultorios, desde el año 1983 a la fecha atiende un promedio de 130.000 casos al año. Si bien es cierto existen otras instituciones que proporcionan atención legal en nuestro país, como por ejemplo clínicas jurídicas universitarias, organizaciones de Iglesia y otros grupos no gubernamentales, sumados todos ellos no llegan ni siquiera a atender en promedio el 1 por ciento de los casos que toma cada año la corporación metropolitana. Por otra parte, la Corporación de la Región del Bío-Bío atiende más o menos la mitad de los casos que atiende cada año la Corporación Metropolitana y la Corporación de Valparaíso más o menos una cuarta parte de los mismos.

La Corporación Metropolitana funciona con cerca de 135 abogados de planta, 30 asistentes sociales y cerca de 95 secretarias y funcionarios administrativos. A éstos se suman los postulantes que llegan a poco más de 151 cada año. Entre todos ellos atienden 130.000 casos cada año y su eficacia es reconocida por todos los sectores. Por ejemplo, respecto del problema del privilegio de pobreza comentado anteriormente, este tipo de organización está mejor preparada para defender a los patrocinados de escasos recursos, porque tienen mejor información sobre cómo reducir esta injusta demora que se produce en los casos "privilegiados" y porque su capacidad de reacción organizada frente a los excesos en esta materia es mayor.

Asimismo, a diferencia de las Corporaciones de Bío-Bío y Valparaíso en la Corporación Metropolitana hay un porcentaje mayor de postulantes por abogado cada año, el que es de más de 50 por ciento en la Corporación Metropolitana; en cambio en Bío-Bío es poco más de 18 por ciento y en Valparaíso sobrepasa el 34 por ciento. Esto puede explicar la mayor eficiencia de la Corporación Metropolitana.

Es del caso mencionar, por otra parte, que los sueldos de los abogados contratados por la Corporación están bajo lo que se ofrece en el mercado, lo cual permite deducir que la eficiencia profesional de éstos no es la óptima. La consideración anterior permite asumir que en general no serán los mejores profesionales los que ingresen a la Corporación y que, una vez incorporados, éstos atenderán otros asuntos para compensar sus bajos sueldos. En cambio, podemos suponer que los postulantes representan un grupo que trabajará con más ahínco, porque sólo terminando este período pueden obtener su título, lo que para ellos hace una gran diferencia.

De todo esto puede surgir como recomendación a las autoridades el otorgar viáticos de subsistencia a los postulantes de la Región Metropolitana que viajen a las provincias a cumplir su período de práctica y así mejorar la atención legal en todo el país.

Asimismo, sería bueno establecer un estándar nacional de asistencia legal que fuese de alguna manera controlado por el Ministerio de Justicia en todo el país. Con ello podrían morigerarse las consecuencias negativas que se derivan para la asistencia legal gratuita, de la precaria situación que implica la necesidad de renovar anualmente los convenios entre las corporaciones y cada una de las respectivas municipalidades. El acceso a la justicia no puede quedar entregado al capricho de un alcalde o de un funcionario regional de una corporación de asistencia judicial, sino que debe existir un estándar nacional y criterios generales de largo plazo que aseguren un esfuerzo estable en este campo.

3. Juzgados de Policía Local como Juzgados Vecinales

Según comenta don Manuel Ballesteros en su gran obra sobre la organización de los tribunales, ya en 1811 don Juan Egaña propuso el establecimiento de jueces de paz, eligiendo para ello "individuos sobresalientes en luces y probidad y elegidos en la misma forma que los cabildantes". Según Ballesteros, estos tribunales "debían dirimir prudencialmente los pleitos civiles y criminales que admitieran transacción, sin perjuicio de la causa pública; y todo litigante era obligado a concurrir a su ministerio antes de presentarse a los tribunales ordinarios". El sistema de Egaña no llegó siquiera a ensayarse y por eso Ballesteros propuso retomar esta idea de la justicia de paz, utilizando como jueces de paz a los Oficiales del Registro Civil. Ballesteros estaba consciente que quizás el recargo de trabajo de los oficiales del Registro Civil sería muy grande para asumir estas tareas judiciales. Quizás debido a esta consideración la propuesta de Ballesteros no se concretó, pero la proposición de crear jueces de paz es una idea recurrente a la cual se han referido más recientemente, entre otros, los magistrados don Rubén Galecio y don Carlos Cerda.

El problema de crear esta institución es, por una parte, de recursos económicos, siempre escasos en el área judicial. Pero también es un problema la inserción de la justicia de paz en el escalafón judicial ordinario. Por ejemplo, los juzgados de paz podrían transformarse en una tercera instancia, y hacer más costoso todavía el acceso a la justicia. También hay un problema de control y responsabilidad de estos juzgados de paz.

Pensemos a este respecto lo difícil que es el ejercicio del control en la jerarquía judicial ordinaria actual y en la ausencia de control de los jueces de policía local.

Por todos estos motivos, razones económicas y de responsabilidad pública, es que parece muy interesante la propuesta de transformar los actuales juzgados de policía local en juzgados vecinales o de paz. Los jueces de policía local están situados en una comuna, donde a través de la respectiva municipalidad tienen fácil acceso a información técnica de la comuna que les permita resolver los conflictos con mayor facilidad y expedición. Para hacer esta transformación es necesario ampliar su competencia actual, comprometer a los jueces de policía local en una dedicación exclusiva y reinsertarlos adecuadamente en el escalafón judicial.

Respecto de la ampliación de su competencia es bueno tener presente la idea de Ballesteros sobre su labor eminentemente "transaccional". De acuerdo con esa idea y la de no aumentar los costos del proceso mediante la creación de una tercera instancia, debían limitarse los recursos para reclamar de las resoluciones que dictaren los jueces de paz. Además, puede pensarse que hagan las veces de jueces instructores en las primeras diligencias de los procesos criminales como, según Ballesteros, sucede en Francia. Asimismo, al momento de ampliar su competencia, es bueno revisar los antecedentes que constan en la memoria anual de las corporaciones de asistencia judicial. En estas memorias constan dos situaciones que son muy importantes de tener en cuenta a la hora de determinar cambios en la competencia. Estas situaciones son las siguientes: (i) que los asuntos de menores, del trabajo, los delitos contra la propiedad y los asuntos voluntarios suman más del 70 por ciento de los casos por los cuales recurre el público de escasos recursos a la asistencia legal gratuita y (ii) que más del 50 por ciento de estos casos terminan por avenimiento, abandono, desistimiento o cancelación del caso en cuestión.

4. Reorganización judicial desde abajo

La propuesta de reformar el Poder Judicial debe contemplar una reorganización judicial en la primera instancia, que es donde se resuelven la gran mayoría de los problemas de los ciudadanos comunes. Asimismo, desde la perspectiva de un ciudadano común, la especialización judicial puede significar problemas de información, pérdida de tiempo en conflictos de competencia y desconfianza por la labor judicial, por lo tecnificada que ésta puede parecer. Por otro lado, la especialización requiere reglas de control más sofisticadas, tendientes a establecer claramente la responsabilidad

de la judicatura. Por todo esto, la especialización parece más razonable proponerla en nuestro país para los tribunales superiores.

Ahora bien, en toda reorganización judicial, especialmente si se aboga por una mayor especialización, deberemos plantearnos el carácter necesariamente residual que deben cumplir los tribunales ordinarios de primera instancia. En nuestros días, los tribunales ordinarios de primera instancia están sobrecargados de trabajo por el uso que las grandes corporaciones y las instituciones financieras hacen del sistema judicial. Según antecedentes recopilados a través de una muestra de algunos juzgados de Santiago, se pudo comprobar que más del 70 por ciento de los juicios ejecutivos que se tramitaban en esos juzgados civiles se referían a instituciones financieras o grandes corporaciones.

Además, es importante conciliar la nueva organización judicial que se proponga, con la descentralización y regionalización del país. Es bueno distinguir a este respecto entre deslocalización (simple cambio de lugar), desconcentración (delegación de poder con facultad de revocar) y descentralización (transferencia efectiva de competencia). Por ejemplo, la creación de una Corte de Apelaciones en cada región (caso de deslocalización y desconcentración, no de descentralización), implicó una dispersión enorme de recursos y también hizo aumentar el número de casos ingresados en la Corte Suprema. Por eso, la creación de nuevos tribunales debe hacerse de acuerdo a un criterio claro y planificado, el que debe ser coherente con la regionalización y descentralización.

Finalmente, de los antecedentes que se han podido reunir, llama la atención lo parcial que es la información en materias judiciales en Chile. No existe un plano con los territorios jurisdiccionales de todos los juzgados chilenos al alcance del público ciudadano. Tampoco están claros los criterios que se han usado para crear tribunales. Supuestamente ha sido la concentración de población, pero esta creencia ha quedado desmentida en el trabajo de R. Moreno, el que muestra cómo en Talagante existe un tribunal por 130.279 habitantes, en Quilpué un tribunal por 85.837 personas, en Angol un tribunal por 70.291 personas, en Buin un tribunal por 69.811 personas, en Illapel un tribunal por 69.761 personas y así sucesivamente. Estos datos muestran que no hay patrón de creación de tribunales, porque entre Talagante, Quilpué, Angol, Buin e Illapel no podemos hablar de concentración urbana en los términos de Fuenzalida, ni de ningún otro patrón coherente de creación de tribunales. Asimismo, los datos de Moreno muestran que no hay coherencia en la creación de tribunales. Comparado el número de tribunales con las oficinas del Registro Electoral que existen en cada comuna, se ve que no hay ninguna correspondencia entre estas

instituciones, y de ahí se desprende que el criterio de crear tribunales por población no se ha aplicado en forma coherente.

B. Análisis del estado actual de la competencia

1. Introducción

Los tribunales son, en muchos aspectos, la fachada de los sistemas jurídicos. Cuando la gente piensa en el derecho, suele representarse como imagen de éste a los tribunales. Esta es una realidad de la vida diaria, a pesar de la escasa familiaridad que tiene el hombre común con la estructura y funcionamiento de los tribunales.

Su contacto con los tribunales se produce normalmente por problemas del tránsito público, testimonios prestados en procesos civiles o criminales y tramitación de gestiones voluntarias derivadas del derecho sucesorio. Muy pocos han tomado parte activa, como inculpados en materias criminales y menos aún en procesos civiles y, en estos pocos casos, generalmente representados por abogados. En cuanto a los tribunales superiores, puede decirse que sólo los abogados y jueces tienen un real acceso.

Paradojalmente, los tribunales y los procesos son algo familiar y del todo incorporados a la cultura popular por el cine y la televisión, con una gran influencia del sistema oral anglosajón, con juicio ante jurados. Así esta cara o fachada de la justicia viene a ser un sistema impenetrable e incomprensible para el que acude en busca de la solución jurisdiccional.

No podemos decir seriamente que nuestro sistema tenga la complejidad del sistema norteamericano o de otros países federales. Por el contrario, el nuestro es orgánicamente de una gran simplicidad. Los problemas que hoy nos aquejan, en alguna medida, se han ido produciendo por la eliminación que continuas reformas han hecho de los primeros peldaños del aparato jurisdiccional —juzgados de mínima y menor cuantía, de distrito y de subdelegación— tal vez razonablemente desde un punto de vista de su eficacia y de la escasez de recursos del sector, alejando cada vez más el sistema de los justiciables. Como decía el decano Roscoe Pound, en su famoso discurso sobre "Las Causas del Descontento Popular con la Administración de Justicia", el público está disconforme no por las complejidades de la jurisdicción, la proliferación de los recursos o la estrictez de las normas procesales que casi no entienden, sino cuando los tribunales operan de manera deficiente, por lo que en definitiva la necesidad de una estructura orgánica eficiente viene dada por los factores antes

señalados. Resulta hoy tristemente rescatable la irónica sentencia de Alfred Menger, de finales del siglo pasado, en su obra *El Derecho Civil y los Pobres:* hemos perfeccionado de un modo tal la administración de la justicia civil, que resulta imposible para la mayoría de la nación. Si bien, por una parte, nuestro lenguaje, procedimientos y en general todo el sistema funcional se nos muestra como complicado e inaccesible para aquellos a quienes debe servir, por otra, el aparato orgánico, pese a su simpleza estructural, resulta ser arcaico y anquilosado si lo miramos desde un punto de vista de operatividad y eficacia.

Del balance público hecho por personeros del régimen militar durante la pasada campaña presidencial, ha quedado en claro que una de las tareas pendientes fue la modernización de la justicia. Las aceleradas reformas funcionales hechas en el último año y el aparente símbolo de modernidad constituido por el edificio Manuel Montt y su incipiente sistema computacional, poco significa ante la cruda realidad del resto del país y la reconocida ineficacia del sistema. El último discurso del Presidente de la Corte Suprema reconoce claramente que ningún cambio substancial tendiente al mejoramiento de la administración de justicia se ha producido en los últimos tiempos. El profesor Schwartz de la Universidad de Nueva York decía, en una conferencia en la Universidad de Calcuta en 1985, al analizar el aporte que como administrador hizo al sistema norteamericano el Presidente de la Corte de New Jersey, Arthur Vanderbilt: "El negocio judicial permaneció demasiado tiempo inadvertido de que la era de Gutemberg había sido sustituida por la era de Mc Luhan".

Para un país como el nuestro, en vías de desarrollo, en el que no existe un acabado concepto de la justicia como parte del prioritario sector social tradicionalmente compuesto por salud, vivienda y educación, resulta difícil pensar en grandes y costosas reformas al sistema orgánico. Por esta razón, para quienes vemos con temor la amenaza que significa para el estado de derecho la falta de soluciones jurisdiccionales a los conflictos sociales, el aumento de las vías autotutelares y autocompositivas, la falta de respuesta y de confianza en el sistema y, a la vez, creemos que una de las garantías de la jurisdicción es su accesibilidad, resulta un desafío a la imaginación idear fórmulas viables de reformas.

2. Antecedentes históricos

La legislación española otorgaba gran cantidad de fueros personales y por la materia, que fueron mantenidos por la naciente República de Chile

hasta la dictación en el año 1875 de la Ley de Organización y Atribuciones de los Tribunales, que sigue un criterio unitario y territorial, con el ánimo de sistematizar los tribunales y terminar con los fueros. Así, el artículo quinto de esta ley deja entregado el conocimiento de la casi totalidad de los asuntos a los tribunales ordinarios, con las escasas excepciones que la norma consagraba.

Esta ley se adecuó casi totalmente en esta materia a la división política o administrativa del país. En la división política denominada inspección o distrito, colocó a un juez de distrito. En la subdelegación, a un juez de subdelegación. En los departamentos de más de 30.000 habitantes, a un juez letrado de mayor cuantía y, a partir de 1880, en cada departamento. Al no poder establecer una Corte de Apelaciones en cada provincia, se formaron agrupaciones de provincias al efecto. Por último, se situó la Corte Suprema en la cúspide de la pirámide jurisdiccional.

Esta primera organización de tribunales fue sufriendo modificaciones a lo largo del devenir republicano. Así, ya en la década de los sesenta resultaba difícil señalar con exactitud el territorio jurisdiccional de cada tribunal, puesto que varios juzgados de distrito tenían competencia sólo sobre una parte de un distrito, sucediendo igual cosa con algunos juzgados de subdelegación y de letras que comprendían a veces tan sólo una comuna o agrupación de comunas. Las Cortes de Apelaciones han tenido también históricamente un territorio jurisdiccional variable. Por regla general, ha sido una agrupación de provincias, pero por excepción algunas tenían competencia territorial sobre departamentos segregados de la competencia de otras Cortes de Apelaciones.

En este estado llegamos al año 1974, en que se dicta el Decreto Ley N° 573, que fija un nuevo estatuto del gobierno y administración interior del Estado, iniciando el proceso de regionalización del país y dividiéndolo en regiones, provincias y comunas y, en casos especiales, estableciendo áreas metropolitanas, pero cuyo artículo primero transitorio mantiene la organización y competencia territorial de los tribunales de justicia, en tanto no se dicten las leyes pertinentes. Luego, el Decreto Ley N° 1.365 de 1976, en su artículo cuarto, dispuso que mientras no se dictaran las normas legales concretas para la adecuación de la organización judicial al proceso de regionalización del país, el establecimiento de las nuevas divisiones territoriales que emanaran de él no produciría efectos respecto de la jerarquía, dependencia, territorio jurisdiccional y competencia de los tribunales de justicia.

Como se ve, la regionalización del país no alteró la estructura orgánica del Poder Judicial por bastante tiempo, dictándose recién el 18 de

enero de 1989, casi quince años después, la Ley N° 18.776, que dispuso la adecuación del Poder Judicial a la regionalización del país, fijando territorios jurisdiccionales y modificando los Códigos Orgánico de Tribunales, de Procedimientos Civil y Penal, del Trabajo y Código Civil, en una reforma más formal que de fondo, puesto que básicamente dispone que las referencias hechas en la legislación a departamento como territorio jurisdiccional de un tribunal o de los auxiliares de la administración de justicia, se entenderán hechas a la comuna o agrupación de comunas que constituyan el respectivo territorio jurisdiccional, y redistribuye la competencia territorial de las Cortes de Apelaciones, siguiendo el criterio variable ya señalado.

La normativa contenida en la Ley N° 18.776 eliminó, asimismo, los juzgados de distrito y subdelegación y, como en el intertanto se había dictado el Decreto Ley N°2.416 de 1976, que eliminó las categorías de jueces de menor y mayor cuantía, quedamos con una primera instancia reducida a los juzgados de letras.

En materia de fueros, entendiendo por ellos el privilegio de que gozan ciertas personas o materias de ser juzgadas por tribunales especiales, como se dijo anteriormente, existieron profusamente en la legislación española y desaparecieron casi totalmente con la dictación, en 1875, de la Ley de Organización y Atribuciones de los Tribunales, la que sólo reconoce aquellos más indispensables, como el militar, en su afán de unificar la jurisdicción para dar mayor igualdad ante la ley. Sin embargo, como ya se dijo, el desarrollo de los pueblos y de la ciencia jurídica ha introducido paulatinamente la especialización en razón de la materia dentro de la estructura jerárquica con la creación de diversos tribunales especiales, algunos de los cuales cumplen sus funciones en determinados períodos de nuestra historia y luego desaparecen, otros por el contrario se mantienen y perfeccionan en el tiempo, y algunos desaparecen y reaparecen, como ocurrió con los juzgados laborales.

En adelante se hace una breve reseña de algunos tribunales especiales, atingentes al tema que nos preocupa.

a) *Tribunales de Abastos:* la Ley N°5.611, de 19 de febrero de 1931, organiza los Juzgados de Abastos, para resolver dificultades, reclamos o cuestiones contenciosas que se susciten en el funcionamiento de mercados y mataderos. Conocían también de las denuncias por violaciones de tarifas. Sus fallos definitivos eran apelables ante el juzgado de letras de mayor cuantía correspondiente.

b) *Juzgados de Policía Local:* la aludida Ley de 1875 hacía mención a los alcaldes junto a los jueces de letras, a los que entregaba la función de éstos cuando desempeñaban el Juzgado de Policía Local, creado en la Ley de Municipalidades de 12 de septiembre de 1887, en los departamentos donde no había juez de letras. Sus funciones eran las de un mero tramitador o juez de instrucción, quedando obligado el juez de letras a abocarse al conocimiento de cualquiera causa que se hallare pendiente o que hubiere de promoverse ante el alcalde en el departamento sujeto a su jurisdicción. A partir de 1888, cesaron en estas funciones, conservando las propias de juez de policía local, esto es, las relativas al conocimiento de las faltas y por infracciones a los reglamentos municipales. Sucesivas normas reglamentaron estas funciones, señalando que en las comunas de Santiago, Valparaíso, Iquique, Antofagasta, Talca, Chillan, Concepción, Temuco y Valdivia y en las que tuvieren una entrada superior a 200.000 pesos, la administración de justicia de policía local sería realizada por funcionarios especiales denominados Jueces de Policía Local. Véanse Decreto N° 1.642 de 18 de abril de 1934, Ley N° l 1.860 y Ley N° 15.231.

c) *Juzgados de Indios:* la Ley N° 14.511 de 1961 establece cinco juzgados de indios, para los efectos de dividir las comunidades de indígenas que tenían título de merced otorgado de conformidad a las leyes de 4 de diciembre de 1866 y posteriores, con competencia también sobre cuestiones de estado civil, derechos hereditarios y otros posesorios. Formaban parte del Poder Judicial y fueron suprimidos por la Ley N° 17.729 de 1972.

d) *Tribunales del Trabajo:* fueron creados por el Código del Trabajo, D.F.L. N° 178 de 13 de mayo de 1931, ley orgánica que les dio competencia propia en razón de la materia. La Ley N° 5.158, de 5 de abril de 1933, dispuso que formaban parte del Poder Judicial, quedando bajo la tuición de la Corte Suprema. Estaban estructurados en juzgados y cortes del trabajo, con competencia de segunda instancia. La Ley N° 17.992 suprimió los tribunales del trabajo, entregando la competencia de los asuntos laborales a los juzgados de letras. Fueron restablecidos en la primera instancia por la Ley N° 18.510, que hoy contempla el actual artículo 348 del Código del Trabajo.

e) *Juzgados de Menores:* se crean por la Ley N° 4.447 como jueces especiales, que conocen en razón de la materia de una serie de procesos que dicen relación con los menores de edad. En un principio existían sólo en Santiago, pero los presidentes de la República, en uso de la facultad de

crearlos que les entrega la ley orgánica, han ido paulatinamente aumentando su número.

3. Estructura orgánica actual

El artículo 74 de la Constitución Política dispone que una ley orgánica constitucional determinará la organización y atribuciones de los tribunales que fueren necesarios para la pronta y cumplida administración de justicia en todo el territorio de la República. Esta ley orgánica constitucional no ha sido dictada y ella deberá ajustarse a los principios inspiradores de la Constitución, una justicia igual y accesible para todos los habitantes del territorio nacional.

La situación actual responde a la histórica ya señalada, es decir, los tribunales se organizan por materias y territorios, sin que exista una política ni una planificación al respecto. Basta recordar el caso de los Juzgados Laborales, y los continuos traspasos de competencia entre los Juzgados del Crimen de Santiago y algunos de Policía Local de la Región Metropolitana: véase artículo 45, letra e), del Código Orgánico de Tribunales.

A partir de la dictación de la Ley N° 18.969 de 10 de marzo de 1990, nuestra organización jurisdiccional tiene como base territorial la comuna, disponiéndose en el actual artículo 27 del Código Orgánico de Tribunales que en cada una de ellas habrá, a lo menos, un juzgado de letras.

La meta del legislador es, entonces, que en cada comuna del territorio nacional funcione un juzgado de letras, pero ello aún resulta muy alejado de la realidad, si consideramos que hay aproximadamente 100 comunas del país que no cuentan con un juzgado de letras.

La competencia de los juzgados de letras se encuentra definida en los artículos 45, 46 y 48 del Código Orgánico de Tribunales y dependerá de su clasificación en juzgados civiles, del crimen y de competencia común y de la existencia de juzgados del trabajo y de menores en cada territorio jurisdiccional.

En cuanto a las Cortes de Apelaciones, el artículo 54 del Código Orgánico de Tribunales dispone que habrá en el país 17 Cortes de Apelaciones, con asiento en las comunas que se indican y cuyo territorio jurisdiccional, fijado en el artículo 55, varía entre una región, parte de ella, dos o más provincias y, en algunos casos, comunas de otras regiones.

4. Tribunales especiales

Los tribunales de letras comparten la competencia de primera instancia con los juzgados de policía local, de menores, del trabajo y militares, los que se excluyen de este trabajo atendida su particular naturaleza y los graves problemas de competencia que se han suscitado en la última década y que ameritan un estudio separado.

a) Juzgados de Policía Local

Su ley orgánica y competencia están contenidos en la Ley sobre Organización y Atribuciones de los Juzgados de Policía Local, N° 15.231, y en leyes especiales que les han ido dando competencia sobre diversas materias según se señalará.

Además de las materias que se detallan en los artículos 12, 13 y 14 de la ley, son de competencia de los Juzgados de Policía local, las consignadas en los siguientes cuerpos legales: Ley N° 4.061 de 1929, sobre Caza, modificado por el Decreto Ley N° 2.319 de 1978; Decreto con Fuerza de Ley N° 34 de 1931, que contiene la Ley de Pesca, modificada por la Ley N° 18.129 de 1982; Decreto Ley N° 4.363 de 1931, sobre Ley de Bosques; Decreto Ley N° 539 de 1974, que establece normas sobre reajustabilidad y pago de dividendos de deudas habitacionales, modifica y complementa la Ley N° 17.663; Decreto Ley N° 701 de 1974, modificado por el Decreto Ley N° 2.565 de 1979, sobre Fomento Forestal; Decreto Ley N° 2.314 de 1978, que deroga el Decreto Ley N° 264 de 1974, y condona multas que indica; Decreto con Fuerza de Ley N° l de 1979, que deroga Decreto N° 20 de 1964 y lo reemplaza por las disposiciones que indica, sobre combustible; Decreto Supremo N° 132 de 1979, que contiene normas técnicas y de calidad y procedimiento de control aplicables al petróleo crudo, a los combustibles derivados de éste y a cualquier otra clase de combustibles; Decreto Ley N° 2.974 de 1979, que establece normas sobre créditos que se otorguen a pequeños empresarios agrícolas y relativos a prenda agraria; Decreto Ley N° 3.516 de 1980, que contiene normas sobre división de predios rústicos; Decreto Ley N° 3.607, de 1981, que deroga el Decreto Ley N° 194 de 1973, y establece nuevas normas sobre funcionamiento de Vigilantes Privados; Ley N° 18.119 de 1982, sobre conexiones o empalmes clandestinos a matrices o arranques agua potable o alcantarillado; Decreto Supremo N° 226 de 1982, sobre requisitos de seguridad para instalaciones y locales de almacenamiento de combustible; Decreto con Fuerza de Ley N° 5 de 1983, que fija texto refundido coordinado y sistematizado del Decreto con Fuerza de Ley N° 34 de

1931, que legisla sobre la industria pesquera y sus derivados; Ley N° 18.278 de 1984, que modifica el Decreto Ley N° 206/60, sobre Ley de Caminos; Ley N° 18.348 de 1984, que crea la Corporación Nacional Forestal y de Protección de Recursos Naturales Renovables; Ley N° 18.362 de 1984, que crea un sistema nacional de áreas silvestres protegidas del Estado; y Ley N° 18.450 de 1985, que aprueba normas para el fomento de la inversión privada en obras de riego y drenaje.

b) Juzgados de Menores

El artículo 19 de la Ley N° 16.618 establece la existencia de juzgados de letras de menores en los lugares que indica y el artículo 20 faculta al Presidente de la República para crear uno o más de ellos a medida que los recursos fiscales lo permitan, en las comunas, agrupaciones de comunas, departamentos y agrupaciones de departamentos que, por el número de habitantes, las dificultades de comunicación o el movimiento de causas relacionadas con menores, haga encomendar a funcionarios especiales la administración de justicia en lo relativo a menores.

El artículo 10 de la Ley N° 18.776 del 18 de enero de 1989 estableció los territorios jurisdiccionales de los juzgados de menores, los que son 42 en el país actualmente.

Los requisitos y nombramientos de los jueces de menores están establecidos en los artículos 22 y siguientes de la misma ley, forman parte del Poder Judicial y se rigen por las disposiciones relativas a los jueces de letras establecidas en el Código Orgánico de Tribunales, en lo que no se oponga a las disposiciones de esta Ley N° 16.618 y de la Ley N° 14.908 sobre abandono de familia.

Su competencia está fijada en los artículos 26 y siguientes de la Ley de Menores y en el artículo tercero de la Ley N° 14.908.

c) Juzgados Laborales

Están establecidos en el Capítulo Primero del Libro Quinto del Código del Trabajo, artículo 383 y siguientes y son 13 actualmente en el país.

Son tribunales especiales integrantes del Poder Judicial, considerados de asiento de Corte de Apelaciones para todos los efectos legales, y sus magistrados tienen la categoría de jueces de letras, siéndoles aplicables las normas del Código Orgánico de Tribunales en todo lo que no esté previsto en el título respectivo.

Su competencia está reglamentada en los artículos 390 y siguientes del Código del Trabajo.

Cabe señalar que en los departamentos en que no existan juzgados de letras del trabajo, vale decir, en todo el país, a excepción de Iquique, Antofagasta, Valparaíso, Rancagua, Concepción, Magallanes, San Miguel y Santiago, conocerán de las materias laborales los Juzgados de Letras en lo Civil.

C. Juzgados de Paz Vecinal y redistribución de competencia

1. Introducción

Como se dijera anteriormente, una de las razones que han motivado el desprestigio del sistema judicial chileno ha sido el no contar con una instancia jurisdiccional comunal con aptitud para resolver, en forma justa y oportuna, los conflictos que rompen la armonía vecinal y aquellos de carácter patrimonial de menor cuantía.

Esta carencia ha contribuido al debilitamiento de la cultura de la justicia, puesto que al no contarse con una institución que resuelva pacífica y eficientemente los citados conflictos, éstos son solucionados ya sea por órganos que no fueron creados con tal finalidad o directamente por los afectados a través de vías de hecho o autocomposición.

Desde esa perspectiva, la adecuación de la administración de la justicia es una de las tareas primordiales que debe enfrentarse.

Para tales efectos, es necesario dotar a la población de juzgados a nivel comunal a los que se sometan dichas desavenencias, y es responsabilidad del sector político asignar al Poder Judicial los medios y recursos necesarios para hacer realidad esa labor.

En adelante se exponen los aspectos esenciales de los tribunales comunales que se propone instalar, para concluir con una referencia a lo que podría ser una redistribución de la actual competencia de los Juzgados de Policía Local y de los Juzgados de Letras.

2. Directrices generales sobre la organización y funcionamiento de los Juzgados de Paz Vecinal

Se propone crear tribunales comunales letrados denominados Juzgados de Paz Vecinal, con competencia para conocer de asuntos locales y

poblacionales, los que se instalarían en cada comuna del país donde exista un municipio. De esta manera, los individuos contarían con una instancia jurisdiccional que tendría su sede en el propio lugar donde se ha suscitado el desacuerdo. Esta última situación contrasta con la actual, caracterizada porque los tribunales existentes no siempre tienen su asiento en los propios lugares donde residen las personas perjudicadas, lo que menoscaba el conocimiento directo por parte del juez de los conflictos vecinales. El número de tribunales sería variable en las distintas comunas, atendida la población de cada una de ellas.

Los actuales Juzgados de Policía Local, que se sustituyen, serían la base de los Juzgados de Paz Vecinal, que se establecerían, con lo cual se daría cumplimiento al artículo 27 del Código Orgánico de Tribunales, agregado por la Ley N° 18.969, que previene que en cada comuna habrá, a lo menos, un juzgado de letras.

Se reestructuraría la competencia de los Juzgados de Letras, en lo civil y en lo criminal, definiéndosela por exclusión de la competencia vecinal, que se crearía.

En lo que respecta a la designación de los jueces vecinales, se postula que ellos sean nombrados mediante un concurso público de antecedentes y oposición, para que el procedimiento de elección sea lo más transparente y competitivo posible.

Para tales efectos se ha seguido el mecanismo, exigido constitucionalmente, que reserva su designación al Presidente de la República, quien debe elegir entre postulantes seleccionados por la Corte de Apelaciones respectiva y propuestos en terna; pero se ha optado por reformar el actual concurso que se abre para seleccionar y confeccionar la señalada tema.

No obstante, se estima que el sistema de nombramiento de jueces fijado en la Constitución de 1980 debe ser objeto de una revisión global del mismo, en especial en lo referente a la selección de los postulantes y al órgano que decide la designación.

El citado concurso pasaría a ser de antecedentes y oposición para calificar el mérito de todos los candidatos, salvo que el juez más antiguo ejerza su derecho constitucional para integrar la terna, en cuyo caso el concurso se limitaría para seleccionar los dos restantes lugares de la terna.

Este concurso público debería, como mínimo, regirse por las siguientes pautas: a) Su convocatoria se realizaría mediante avisos publicados en forma destacada: Uno en el *Diario Oficial* y los restantes en un diario de la capital de la provincia en que tenga su asiento el juzgado o de la capital de la región, si en aquélla no lo hubiere. b) El aviso en el *Diario Oficial* y el primero de los siguientes debería ser publicado con 25 días de

anticipación a la fecha de cierre del período para postular. c) Concluido el citado período, se deberían publicar los nombres de los postulantes, para que por un período de 10 días se pudiera objetar la inclusión en la terna respectiva del aspirante, fundado en que el concursante no cumple con los requisitos de profesionalismo y probidad exigidos. d) Las oposiciones serían públicas. e) El resultado del concurso debería ser publicado en los mismos términos que la referida convocatoria.

Se requeriría, tanto para ser incluido en la terna como para ser designado, cumplir con los siguientes requisitos: a) Tener el título de abogado, y b) Poseer condiciones reconocidas de profesionalismo y probidad.

Además de las inhabilidades e incompatibilidades consagradas en la actualidad en el Código Orgánico de Tribunales, se agregarían como tales, que no puedan ser jueces de paz vecinal aquellas personas que tengan parientes consanguíneos o afines en línea directa que se hallen dentro del segundo grado de consanguinidad o afinidad con personas que desempeñen cualquier cargo judicial; y respecto de los colaterales, que se encuentren dentro del tercer grado de consanguinidad o afinidad. Igualmente, se incluiría como inhabilidad, en lo que alude a cargos administrativos de carácter comunales, la misma especificada en el párrafo precedente, pero limitada a que las personas que la provocan presten sus servicios en la municipalidad de la comuna en la cual tenga su asiento el Juzgado de Paz Vecinal que se trata de proveer.

Estos jueces serían independientes de toda autoridad municipal, regional o estatal en el ejercicio de su cargo, permaneciendo en el mismo por el período para el cual fueron designados, mientras mantengan su buen comportamiento.

El plazo de duración de su respectiva judicatura sería de cuatro años, pudiendo ser reelegidos indefinidamente, previo concurso público de antecedentes y oposición.

Sin embargo, el juez comunal que figure por dos años consecutivos en la lista número tres y aquellos que hayan sido objeto de medidas disciplinarias de suspensión de sus funciones, no podrían ser reelegidos para el cargo al concluir su período.

A fin de restablecer la participación ciudadana en el proceso de calificación de los jueces, que antes se le reconocía al Colegio de Abogados, por intermedio de su Consejo General y Consejos Provinciales —véase antiguo inciso 7° del artículo 273 del Código Orgánico de Tribunales, suprimido por Decreto Ley N° 3.637 de 1981— para la calificación de los jueces letrados vecinales y demás funcionarios de su dependencia, las directivas de las respectivas asociaciones gremiales existentes podrían informar,

por escrito y fundadamente, respecto de los jueces y funcionarios que les merezcan observaciones en su desempeño ministerial.

Igual derecho tendrían los alcaldes de la respectiva comuna —véanse incisos 4° y 5° del artículo 8 de la Ley N° 15.231, sobre Juzgados de Policía Local— y las directivas de las Juntas de Vecinos de la comuna que se trata.

Los Juzgados de Paz Vecinal responderían al principio de la unidad de la administración de justicia. Por consiguiente, la Corte Suprema ejercería sobre ellos la supervigilancia directiva, correccional y económica, pero su tribunal superior jerárquico sería la Corte de Apelaciones respectiva y a ella correspondería su calificación anual.

Cada municipio debería financiar los Juzgados de Paz Vecinal y remunerar a su personal acorde a su dignidad y servicio público encomendado, situación que hoy sucede con los Juzgados de Policía Local —véanse artículos 5 y 56 de la Ley N° 15.231, sobre Juzgados de Policía Local— ya que la calidad de los candidatos potenciales dependerá, de algún modo, del nivel de rentas.

3. En atención a que esta Comisión hizo suyas las sugerencias del relator sobre las materias de redistribución de competencia, traspaso a la autoridad administrativa de tareas esencialmente burocráticas, competencia vecinal y procedimiento, la restante parte de esta relación debe ser complementada con los párrafos 2 y 3 de la letra E de este capítulo.

D. Comentarios

1. Los Juzgados Vecinales deben formar parte del Poder Judicial, sometido a un régimen orgánico similar al de los juzgados comunes.

2. Es conveniente aprovechar la infraestructura de los Juzgados de Policía Local para instalar los Juzgados Vecinales, y satisfacer de ese modo una imperiosa necesidad de justicia. Debe aprovecharse la estructura, organización y fondos de los Juzgados de Policía Local para dotar a nuestra población de una adecuada atención en materia de justicia. La situación actual permite que cada municipalidad financie adecuadamente su juzgado y en general se preocupe de la atención judicial en su comuna.

3. No existe inconveniente en establecer un sistema mixto de vinculación del juez vecinal, tanto a la autoridad del Poder Judicial como a

la autoridad municipal. Este no debiera ser un problema. Parece aconsejable que la municipalidad tenga una preocupación por la atención judicial en su comuna, lo cual permite también cierta flexibilidad en cuanto al establecimiento de sedes y juzgados circulantes. Parece apropiado que la municipalidad se encuentre obligada a proporcionar al Juzgado Vecinal un local apropiado, pero el juez debe estar incorporado a la estructura del Poder Judicial en razón de su dignidad y sus expectativas.

4. Merece dudas la limitación a cuatro años del período de duración del juez en sus funciones, en cuanto pueda afectar su inamovilidad y, en consecuencia, su independencia.

5. Es particularmente importante descargar a los actuales Juzgados de Policía Local, que se propone transformar en Juzgados Vecinales, de conocimiento de cuestiones de índole meramente administrativas, como es la aplicación de multas por infracciones reglamentarias. Se hace ver que está de acuerdo con la experiencia comparada: las multas se cursan y se despachan por correo y sólo en el evento que el afectado desee reclamar concurre a un tribunal. En los demás casos simplemente se paga, sin necesidad de conocimiento previo del asunto por un tribunal. La situación en materia de impuestos internos, por lo demás, obedece al mismo principio: descargar a los tribunales de tareas administrativas. Este es uno de los motivos por los cuales los Juzgados de Policía Local muchas veces no están en condiciones de prestar una buena atención.

6. Se estima que al considerarse la posibilidad de recurrir ante el Juzgado de Paz Vecinal para reclamar de la aplicación de la multa, esta sugerencia pasa a ser compatible con el principio constitucional del debido proceso.

7. La creación de Juzgados Vecinales a partir de los Juzgados de Policía Local contribuye a la racionalización de las competencias, pues al relacionarse el juzgado con una municipalidad se contribuye a que el Juzgado Vecinal tenga como territorio la comuna. También debe destacarse que no parece recomendable que coexistan juzgados de policía local y de paz vecinal, ya que con ello se produciría una confusión en la población en materia de competencia y funciones.

E. Proposiciones

1. Directrices generales sobre la organización y funcionamiento de los Juzgados de Paz Vecinal

a) Se propone crear tribunales comunales letrados denominados Juzgados de Paz Vecinal, con competencia para conocer de asuntos locales y poblacionales, los que se instalarían en cada comuna del país donde exista un municipio.

El número de tribunales sería variable en las distintas comunas, atendida la población de cada una de ellas.

b) Los Juzgados de Policía Local se eliminarían y toda su infraestructura sería la base de los Juzgados de Paz Vecinal.

c) Los actuales Juzgados de Letras en lo civil y en lo criminal se mantendrían, modificándose solamente su competencia, la que se determinaría por exclusión de la competencia vecinal que se les otorga a los Juzgados de Paz Vecinal y de la que se les confiere a las autoridades administrativas, según se explicará.

d) Los Juzgados de Paz Vecinal responderían al principio de la unidad de la Administración de Justicia. Por consiguiente, la Corte Suprema ejercería sobre ellos la supervigilancia directiva, correccional y económica; pero su tribunal superior jerárquico sería la Corte de Apelaciones respectiva y a ella correspondería su calificación anual.

e) Los Jueces de Paz Vecinal serían designados por el Presidente de la República a proposición en terna de la Corte de Apelaciones respectiva. Para los nombramientos se establecería un procedimiento lo más transparente y competitivo posible sobre la base de un concurso de antecedentes y de oposición.

f) Estos jueces serían inamovibles e independientes de toda autoridad municipal, regional o estatal en el ejercicio de su cargos, permaneciendo en los mismos mientras mantengan su buen comportamiento.

Sin embargo, el juez comunal que figure por dos años consecutivos en la lista número tres y aquellos que hayan sido objeto de medidas disciplinarias de suspensión de sus funciones cesarían en su cargo.

g) A fin de establecer la participación ciudadana en el proceso de calificación de los jueces letrados vecinales y demás funcionarios de su dependencia, las directivas de las respectivas asociaciones gremiales existentes podrían informar, por escrito y fundadamente, respecto de los jueces y funcionarios que les merezcan observaciones en su desempeño ministerial.

Igual derecho tendrían los alcaldes de la respectiva comuna —véanse incisos 4 y 5 del artículo 8 de la Ley Nº 15.231, sobre Juzgados de Policía Local— y las directivas de las Juntas de Vecinos de la comuna que se trata.

h) Los fondos asignados actualmente a las municipalidades para el financiamiento de la justicia de policía local pasarían al fondo asignado al Poder Judicial. Sin perjuicio de lo anterior, cada municipalidad debería proporcionar el local de funcionamiento de los Juzgados de Paz Vecinal.

i) Respecto de la incorporación de los Juzgados de Paz Vecinal al Poder Judicial, no se descarta evaluar la alternativa de aplicar a los jueces de paz vecinal el sistema estatutario que rige hoy para los jueces de Policía Local.

2. Traspaso y redistribución de competencia

a) Consideraciones generales.

La nueva organización de los tribunales que se propone exige fijar la competencia de los Juzgados de Paz Vecinal; redistribuir la competencia de los Juzgados de Policía Local que se eliminan, y modificar la competencia de los actuales Juzgados de Letras.

El citado objetivo se obtiene: a) traspasando a las autoridades pertinentes el cumplimiento de tareas meramente administrativas que hoy están radicadas en los tribunales, en especial en los Juzgados de Policía Local; y b) fijando la competencia de los Juzgados de Paz Vecinal. La competencia residual no asignada correspondería a los actuales Juzgados de Letras.

b) Traspaso a la autoridad administrativa del conocimiento de asuntos que no son propiamente jurisdiccionales.

Los actuales Juzgados de Policía Local se encuentran recargados de funciones burocráticas, meramente mecánicas, que les absorben un tiempo

importante. Se trata en realidad de tareas administrativas, como la aplicación de multas por infracciones objetivas a leyes y reglamentos.

Con la finalidad de descongestionar a los tribunales de estas funciones y, asimismo, con el fin de racionalizar la observancia en el cumplimiento de determinadas normas, se entregaría a los organismos públicos encargados de fiscalizar dichas infracciones la facultad para aplicar directamente las multas establecidas para esas violaciones dentro de una escala prefijada por la ley.

El infractor frente a la multa impuesta podría adoptar dos posiciones: (i) allanarse a ella y pagarla, sin más trámites, y sin necesidad de comparecencias especiales, en las Tesorerías Comunales respectivas, incluso por correo certificado o depósito bancario; (ii) apelar de su aplicación. Este recurso debería interponerse por escrito fundado ante el Juzgado de Paz Vecinal que corresponda. Al interponerse el recurso, se debería acompañar boleta de consignación por el equivalente al diez por ciento del monto total de la multa, no pudiendo exceder esta consignación de 2 unidades tributarias mensuales. La apelación se resolvería con la sola comparecencia del apelante, salvo que el juez por motivos fundados requiera el cumplimiento de determinadas diligencias que decretará de oficio y en la misma audiencia.

En el evento que el Juez de Paz Vecinal, conociendo de estas apelaciones, observare que la multa ha sido aplicada de manera injustificadamente errónea o arbitraria, así lo declararía y ordenaría al organismo público respectivo la instrucción de un sumario administrativo en contra del funcionario que impuso la multa. El organismo público debería dar cuenta al Juzgado de Paz Vecinal del resultado del sumario dentro del plazo de sesenta días contados desde la fecha de recepción del oficio que ordena su instrucción.

c) Competencia vecinal de los Juzgados de Paz Vecinal

Como consecuencia de la redistribución de la actual competencia de los Juzgados de Policía Local y de los Jueces de Letras, surgiría como nuevo concepto el de competencia vecinal, que quedaría radicada en los Juzgados de Paz Vecinal.

Sin perjuicio de lo anterior, esta redistribución de competencia nacería, además, en consideración a que se entregaría a los Juzgados de Paz Vecinal el conocimiento de determinados asuntos de jurisdicción no contenciosa.

c.1. Competencia contenciosa vecinal.

Los Juzgados de Paz Vecinal conocerían de los siguientes asuntos:

(i) las denuncias respecto a hechos que alteren la paz o tranquilidad en la comuna y la normal convivencia entre vecinos, siempre y cuando los hechos en que se fundan no constituyan delito;

(ii) de las fallas tipificadas en el Libro III del Código Penal, que se cometan en el territorio de su jurisdicción;

(iii) de las causas civiles y de comercio cuya cuantía no exceda de 30 unidades tributarias mensuales; de las relativas a los contratos de arrendamiento cuando su renta no sea superior a 5 unidades tributarias mensuales; y, en las que se ventilen casos de precario de inmuebles que estén exentos del pago del Impuesto Territorial;

(iv) de las acciones posesorias a que se refiere el Título XVII del Libro II del Código Civil, cuando el inmueble esté exento del pago de Impuesto Territorial;

(v) de las acciones posesorias especiales a que se refieren los artículos 941, 942 y 943 del Código Civil, esto es, impedir depósitos o corrientes de aguas o materias húmedas o plantaciones, exigir corte de las ramas o raíces al árbol ajeno, e ingresar a terreno extraño para coger los frutos de las ramas tendidas sobre él;

(vi) de las acciones a que den lugar las servidumbres legales relativas a la utilidad de los particulares, a que se refiere el artículo 841 del Código Civil, denominadas de demarcación, cerramiento, tránsito, medianería, acueducto, luz y vista;

(vii) de las acciones civiles entre particulares a que dé lugar la aplicación de los artículos 607, 608, 609, 610, 617, 618, 619, 620, 621, 623 a 628 ambos inclusive, todos del Código Civil, relativas a los conflictos suscitados por la ocupación, en especial, por la caza y pesca;

(viii) de las faltas e indemnizaciones regidas por la Ley Nº 18.223, sobre protección al consumidor;

(ix) de la realización de las garantías de que trata el artículo 7 del Decreto Ley Nº 2.974, de 1979, sobre créditos agrícolas a pequeños empresarios;

(x) en las comunas que estén fuera de la ciudad sede de un juzgado de letras, los jueces de paz vecinal deberían, en conformidad al artículo 6 del Código de Procedimiento Penal, modificado por la Ley N° 18.857, de oficio a petición de parte, practicar las primeras diligencias de instrucción del sumario, para la averiguación y castigo de los delitos que se cometan dentro de su territorio jurisdiccional, sin perjuicio de dar inmediato aviso al tribunal al que por la ley corresponda el conocimiento del asunto;

(xi) de las apelaciones que deduzcan en contra de las multas administrativas que apliquen las autoridades competentes, sobre hechos acaecidos en la respectiva comuna;

(xii) en las comunas o provincias en que no existan Juzgados de Letras del Trabajo, conocerán de las materias propias de dichos juzgados, de acuerdo al procedimiento que establecen las leyes especiales respectivas, y

(xiii) en las comunas o provincias en que no existan Juzgados de Letras de Menores, conocerán de las materias propias de dichos juzgados, de acuerdo al procedimiento que establecen las leyes especiales respectivas.

De esta forma, la plenitud de la jurisdicción contenciosa vecinal se entrega al conocimiento y resolución de los Juzgados de Paz Vecinal, salvo de los casos indicados en los numerales (xii) y (xiii), de cuyas materias conocerían por excepción.

c.2. Competencia voluntaria vecinal.

Los Juzgados de Paz Vecinal conocerían, además, de las siguientes materias:

(i) de las posesiones efectivas de herencias que no exceden de 50 unidades tributarias anuales a que se refieren los artículos 33 al 37 de la Ley Nº 16.271, y de la insinuación de donaciones que no excedan de 30 unidades tributarias mensuales;

(ii) de las informaciones para perpetua memoria;

(iii) de la habilitación para comparecer en juicios sometidos a su conocimiento;

(iv) de las gestiones sobre facción de inventarios y nombramiento de curadores especiales en los casos de los artículos 111 y 124 del Código Civil;

d) Competencia de los Juzgados de Letras.

Los Juzgados de Letras Civiles y del Crimen conservarían su actual competencia con dos modificaciones: a) se agregaría a ellas la competencia de los Juzgados de Policía Local que no se traspase a los Juzgados de Paz Vecinal; y b) se excluiría de su actual competencia toda aquella que pasa a formar parte de la competencia vecinal o de cuyo conocimiento corresponda conocer a las autoridades administrativas.

3. Procedimiento ante los Juzgados de Paz Vecinal

Si la materia dice relación con hechos que alteran la paz vecinal o la tranquilidad en la comuna sin ser delitos, o se trata de hechos que constituyen faltas según el Código Penal —véase número 2, letra (c) precedente— se establecería un procedimiento oral, rápido, flexible y bajo la conducción directa y activa del juez, ya que quienes concurrirían a estos juzgados tienen conflictos que, por su naturaleza, son ajenos a nociones jurídicas abstractas y que no requieren de procedimientos excesivamente formalistas para su resolución.

El objetivo perseguido con este procedimiento es entregar una rápida protección a los individuos, disminuir la preponderancia de la calidad de los abogados de las partes y eliminar la relevancia que pueda tener la estrategia judicial.

Por consiguiente, el procedimiento ideado se regularía por las siguientes normas mínimas:

a) el tribunal podría constituirse en cualquier lugar dentro de su respectiva comuna;

b) las partes podrían comparecer personalmente, sin necesidad de patrocinio y representación de abogado;

c) podrían decretarse diligencias para cumplirse fuera del territorio jurisdiccional, sin necesidad de exhorto;

d) los plazos de días se suspenderían durante los feriados;

e) la primera citación y la sentencia se notificarán por medio de cualquier funcionario del tribunal, receptor o notario público las demás resoluciones; por carta certificada;

O sería hábil para efectos de notificar la primera citación cualquier lugar en que se encuentre su destinatario. En el caso de jueces, no podrían ser notificados en el local donde éstos desempeñan sus funciones;

g) de toda actuación se dejaría constancia sumaria y resumida en el expediente;

h) se llevaría a efecto una sola audiencia de carácter verbal, de contestación y prueba, con las partes que asistan;

i) el juez podría decretar medidas para mejor resolver, apreciaría los hechos en conciencia y fallaría en derecho dentro del plazo de dos días desde que la causa quede en estado de fallo, y

j) en contra de los fallos sólo procedería el recurso de apelación ante el juez de letras, o el juez de letras de turno en su caso, de la jurisdicción.

Por su parte, si el asunto dice relación con las demás materias que constituyen la jurisdicción contenciosa vecinal, solamente subsistirían, de la infinidad de procedimientos existentes en los códigos comunes, uno declarativo —su sentencia reconoce un derecho— y otro ejecutivo —su sentencia permite obtener compulsivamente el pago de una obligación—. El procedimiento declarativo pasaría a ser el actual sumario, sin poder sustituirse por el ordinario, lo que significaría reducir sustantivamente la duración de los juicios. En cuanto al procedimiento ejecutivo, se estaría a las normas pertinentes del Código de Procedimiento Civil, debidamente simplificadas.

En lo que respecta al procedimiento voluntario vecinal, se mantendrían los existentes para cada una de esas materias, verificándose la posibilidad de simplificarlo.

V. ANÁLISIS CRITICO DE USOS Y PRACTICAS JUDICIALES Y EFICIENCIA DEL PODER JUDICIAL*

A. Conductas anómalas en el Poder Judicial

Se ha desarrollado un conjunto de prácticas que, no obstante apartarse del espíritu de las normas vigentes, son ejecutadas cotidianamente por quienes participan en el sistema judicial. Ellas obedecen a deficiencias del aparato judicial, el que no está en situación de satisfacer las demandas crecientes de una sociedad cada vez más diversificada y más compleja.

El sistema de administración de justicia no resulta equivalente al conjunto de acciones y valores definidos y previstos en las leyes, sino que aparece como un sistema social paralelo, configurado por procedimientos formales e informales de actuación y comportamiento. Ello explica que el ciudadano común se confunda frente a los tribunales, a los que ve como una organización poderosa cuyas reglas y funcionamiento no alcanza a comprender.

Esas prácticas y procedimientos informales que es posible advertir en el trabajo forense pueden ser objeto de dos tipos de juicios: (i) prescripciones, esto es, un discurso de orden moral; o (ii) descripciones, que pretenden explicarlas, describirlas y en definitiva proponer su transformación. Desde el punto de las políticas públicas, este último tipo de juicios resulta más pertinente, razón por la cual en adelante se abordará un conjunto de criterios que permiten explicar esas prácticas, dejando pendiente la cuestión relativa a su enjuiciamiento ético.

1. El sistema judicial

La tarea judicial, esto es, la faena de resolver conflictos mediante decisiones heterónomas y coercibles, se realiza al interior de una organización formal: el tribunal.

Al tratarse de un organización, el tribunal se constituye como un conjunto de roles o funciones formalizadas, cuya ejecución se encauza hacia fines que son diversos y distintos a los fines subjetivos o particulares de aquellos que en él se desempeñan. Desde ese punto de vista, el problema básico de toda organización es el de atenuar la subjetividad de los actores, para que las acciones particulares se encaminen a los fines organizacionalmente previstos. Para lograr lo anterior, toda organización hace explícitos

* Séptima y décima sesiones: 7 de agosto y 25 de septiembre de 1990.

ciertos fines y al mismo tiempo establece los medios materiales o inmateriales para lograr los mismos.

Una organización es óptima desde un punto de vista funcional cuando alcanza de un modo eficiente sus fines a través del conjunto de sus medios. Posee disfunciones cuando no alcanza sus fines, o cuando lo hace en forma tardía o con alto costo, o cuando alcanzándolos de modo eficiente lo hace por medios diversos a los prescritos institucionalmente.

Estas conductas disfuncionales, que no entrelazan debidamente medios y fines, se manifiestan de los siguientes modos:

a) Innovación con respecto a los medios;
b) Ritualismo, es decir, una pura aceptación de medios con olvido de las metas;
c) Retraimiento respecto de metas y medios;
d) Rebelión, es decir, tendencia al cambio de las metas y los medios organizacionales.

Cada una de estas formas de adaptación no son puramente idiosincrásicas, sino con frecuencia generadas por la propia organización.

Si se aceptan las observaciones precedentes y considerando que la tarea judicial se desarrolla al interior de una organización, es posible concluir que el conjunto de prácticas informales en la tarea forense puede equivaler a alguna o todas las conductas disfuncionales que antes se describieron y que ellas con frecuencia pueden ser resultado de la propia organización, sea porque esta última las promueva, como al tener defectos de gratificación para sus actores o escasez de recursos que impiden la utilización de los medios prescritos, sea porque sin promoverlos los permite al no sancionarlas.

Las funciones y roles que se desempeñan al interior de la organización judicial, por otra parte, se encuentran sometidas a un conjunto de expectativas y presiones por parte de quienes entran en interacción cotidiana y frecuente con el tribunal.

Esas expectativas y presiones cotidianas a las que se encuentra sometida la tarea judicial no siempre resultan congruentes con las metas y medios definidos como legítimos para la organización. Un caso paradigmático, a este respecto, es el de los abogados. La lealtad de los abogados es más fuerte respecto de la clientela que con la institución judicial y de esa manera con frecuencia dirigen expectativas y ejecutan comportamientos que son incongruentes con los formalmente definidos para el tribunal.

Lo anterior deja en claro que las prácticas informales son resultado de un conjunto de expectativas y tensiones, provenientes algunas de las organización del trabajo judicial, y otras de quienes cotidianamente interactúan

con el tribunal y que no cabe imputarlas a defectos puramente idiosincrásicos de los actores jurídicos.

2. Registro de defectos y disfunciones más frecuentes en la práctica forense

Existe una serie de prácticas frecuentes en el tráfico forense, que como se dijo no cabe imputar sólo a defectos de previsión legislativa, sino más que eso a deficiencias organizacionales comúnmente desatendidas.

a) Es frecuente en el ámbito judicial el formalismo excesivo, que pierde de vista la función puramente instrumental de ciertas tareas o exigencias. Ocurre aquí un cierto desplazamiento de metas, a través del cual un valor instrumental se convierte en un valor final. Ese ritualismo tiene su origen en las siguientes causas:

(i) Una cierta incapacidad adiestrada por parte del personal judicial. La incapacidad adiestrada se refiere al estado de cosas en que los talentos o modos de acción definidos para una persona funcionan como insuficiencias o puntos ciegos. Modos de actuar y destrezas que fueron aplicados con éxito en el pasado pueden resultar reacciones inadecuadas en circunstancias nuevas.

(ii) Un problema de recursos. A veces, buena parte de las tareas menores de un tribunal se ejecutan por medios abiertamente ineficaces y dilatorios. De esa manera, se crea una escasez adicional del tiempo, que permite, previa la oferta de abreviarlo, la captación de remuneraciones informales.

b) Es frecuente, también, la conducta innovadora. Un buen ejemplo de ello es el recurso de queja. El uso que se hace de este recurso es un buen ejemplo de una estructura de trabajo en la que se han institucionalizado violaciones pautadas, disimuladas e informales del proceso legal. La lectura de las estadísticas indica que existe correlación entre el aumento del uso y conocimiento de los recursos de queja con la disminución del empleo y conocimiento de la casación. Lo anterior coincide a su vez con una disminución proporcional de los recursos de personal, los que se mantienen constantes frente a exigencias de trabajo crecientes. Así, el uso del recurso de queja de un modo indiscriminado aparece como una conducta organizacionalmente requerida: es el modo de producir la mayor cantidad de decisiones con el menor costo para la organización judicial. Por tales motivos,

aparece como cosa urgente el diseño de formas más racionales de división del trabajo y el establecimiento de exigencias que disminuyan el ingreso indiscriminado de asuntos a la Corte, vía el recurso de queja.

c) A lo anterior hay que agregar que la organización judicial se configura, la más de las veces, como un ámbito con múltiples centros de decisión e influencia. Los tribunales aparecen como una institución que ha exagerado aquello que Carl Schmitt llamaba los "pasillos del poder", esto es, como una institución que ha exacerbado esa inevitable antesala de influencias e informaciones indirectas con las que el poderoso adopta sus decisiones. El principio de inmediación, al no ser observado, expande la posibilidad de que la decisión jurisdiccional dependa, más que del juez, de aquellos que manejan la antesala y el pasillo. Es del caso considerar a este respecto que la diferenciación y complejidad de los asuntos que debe atender un juez lo induce a delegar el manejo de un volumen considerable de información. Lo anterior impone al juez la responsabilidad de controlar el manejo de esas tareas, cuestión que en definitiva resulta más gerencial y administrativa que jurisdiccional. En nuestro medio, sin embargo, con frecuencia se tiende a subvalorar, si no a olvidar, esa importante función que al juez compete. Talvez sea ésta una de las tareas pendientes de la capacitación judicial. Para ser un buen juez no basta estar dotado de buen sentido y de la preceptiva dogmática usual, es necesario ser también un buen administrador o gerente.

d) Los efectos de las deficiencias señaladas se acrecientan, al faltar mecanismos eficaces, objetivos, universalistas y afectivamente neutros para la evaluación y reclutamiento del personal judicial. Constituye un lugar común el que los sujetos en una organización tiendan a comportarse de una manera congruente con el modo en que prevén serán evaluados. Al no existir procedimientos públicos, objetivos y congruentes de evaluación y ascenso, el comportamiento idiosincrásico se acentúa y las lealtades personales —no las institucionales— se convierten en un activo importante de la carrera judicial.

Las observaciones precedentes permiten concluir que, al tiempo de encarar el examen de la administración de justicia y en particular de las prácticas que en ella se pueden advertir, debe evitarse el puro reproche ético a quienes desempeñan la función jurisdiccional. Y debe evitarse también el hacerse demasiadas ilusiones respecto de una pura modificación legislativa para corregir esas prácticas, si no se promueve al mismo tiempo una reforma orgánica del despacho judicial.

B. Las malas prácticas en la administración de justicia

Los problemas que presenta la administración de justicia exceden de un simple inventario de malas prácticas de abogados y jueces, que por cierto las hay. Es un hecho que los procedimientos no son lo que la ley ha querido que sean, en razón, por una parte, del abuso que en el ejercicio de sus derechos hacen los abogados frente a un rol exageradamente pasivo del juez y, por otra, al sistema judicial mismo que ha permitido que a veces los procedimientos se desnaturalicen, sin que se hayan tomado las medidas necesarias con la energía suficiente para corregirlos. Así, muchas de estas malas prácticas forman parte de la crisis más global que afecta al Poder Judicial.

Por ello, el presente análisis toca extremos ya en cierta forma abordados en anteriores presentaciones. Sin embargo, se pretende dar un paso más concreto en su solución.

Abordaremos este tema proponiendo problemas que nos parecen centrales, enunciándolos, analizándolos y procurando, en lo posible, modificaciones concretas de ley: (1) desnaturalización del recurso de queja; (2) formalismo excesivo del recurso de casación en el fondo; (3) órdenes de no innovar; (4) incidentes y pasividad del tribunal; (5) costas y multas; (6) medidas precautorias; (7) sistema de alegatos; (8) problemas de organización y funcionales; (9) designación de síndicos de quiebra, y (10) sistema arbitral.

1. Desnaturalización del recurso de queja

Las estadísticas que se han analizado demuestran en forma dramática la desnaturalización del recurso de queja, el que se ha transformado, en el hecho, en la tercera instancia; y no sólo respecto de sentencias definitivas o interlocutorias, sino, incluso, respecto de simples autos o decretos inapelables.

Existen tres formas de abordar la solución del problema del recurso de queja:

a) Limitar en la ley las resoluciones respecto de las cuales sería procedente el recurso de queja. Estas podrían ser: (i) resoluciones dictadas con falta o abuso por tribunales especiales, incluyendo los arbitrales; (ii) resoluciones dictadas con falta o abuso que concedan, deroguen o modifiquen medidas precautorias o prejudiciales precautorias; (iii) resoluciones, en el mismo supuesto, que nieguen lugar a medidas probatorias solicitadas dentro del término probatorio cuando de ello pueda seguirse indefensión; (iv) resoluciones dictadas con falta o abuso que sean inapelables y que alteren

sustancialmente la ritualidad del proceso; (v) resoluciones recaídas en procesos penales.

b) No introducir limitaciones en cuanto a la naturaleza de la resolución susceptible de recurso de queja, pero regular el recurso en términos de desincentivar su interposición en casos injustificados. En este sentido, sería útil establecer las siguientes regulaciones: (i) de todo recurso de queja interpuesto ante el tribunal *ad quem*, debe dejarse constancia en el tribunal *a quo*, a fin de hacer posible su conocimiento oportuno por la contraparte; (ii) toda resolución que acoja un recurso de queja deberá necesariamente aplicar medidas disciplinarias al juez o tribunal que dictó la resolución abusiva; (iii) toda resolución que deniegue un recurso de queja condenará en costas en forma solidaria a la parte y su patrocinante. Además, aplicará una multa a beneficio fiscal de envergadura, v.gr.: entre 1 y 50 unidades tributarias mensuales dependiendo del recurso. Además, dejará a salvo el derecho del Juez recurrido para perseguir las responsabilidades por imputación calumniosa; (iv) en el expediente original no se concederá recurso alguno a la parte perdidosa, entretanto, no acredite el entero de la multa en arcas fiscales; y (v) el fallo del recurso será siempre fundado.

c) La primera más alguna o todas las medidas indicadas en la letra (b)

2. Formalismo excesivo del recurso de casación en el fondo

La desnaturalización del recurso de queja ha producido la casi desaparición del recurso de casación en el fondo, como se ha visto anteriormente.

Su excesivo formalismo ha contribuido a su abandono privilegiando la queja. Ello, con la complacencia de la Corte Suprema.

Dos modificaciones legales pueden contribuir a solucionar este problema:

a) Aclarar el artículo 781 del Código de Procedimiento Civil para dejar consignado que el tribunal de casación sólo podrá declarar inadmisible el recurso si no cumple con los requisitos del inciso 1° del artículo 778, no procediendo tal declaración, ni en cuenta ni al conocer el recurso en el fondo, por no haberse citado determinadamente la o las leyes infringidas, la forma de la infracción y su influencia en lo dispositivo del fallo;

b) Modificar el inciso 1° del artículo 785 que obliga a dictar sentencia de reemplazo. El propio fallo de casación debiera anular con su mérito la

parte resolutiva de la sentencia casada, resolviendo el asunto conforme a derecho.

3. Ordenes de no Innovar

Conforme al texto modificado del artículo 192 del Código de Procedimiento Civil, concedido el recurso de apelación en el solo efecto devolutivo, el tribunal de alzada puede dictar orden de no innovar por resolución fundada.

Es útil consignar este mismo principio de fundamentación de la orden de no innovar en forma expresa, para el caso de los recursos de hecho y de queja.

En todo caso, tratándose del recurso de apelación, debieran restringirse los casos en que tal orden proceda. En efecto, no tiene sentido la orden de no innovar cuando la apelación recae en un auto o decreto. Se evitaría así el subterfugio de apelar de cualquier resolución respecto de la cual proceda la apelación en el solo efecto devolutivo o se trate de resoluciones inapelables y obtener una orden de no innovar paralizándose el proceso.

4. Incidentes y pasividad del tribunal

Debiera agregarse un inciso al artículo 83 del Código de Procedimiento Civil en el sentido de que el juez, además, rechazará de plano todo incidente que no aparezca revestido de fundamentos plausibles o aquellos para cuya resolución aparezcan del propio proceso antecedentes para rechazarlo. Ello, sin perjuicio del recurso de apelación, procedente en el solo efecto devolutivo.

Debe tenerse presente que son los incidentes sucesivos, a cualquier pretexto, los que más dilatan la tramitación de los juicios.

Además, debiera aumentarse el máximo del depósito previo exigible al que intente un nuevo incidente después de haber perdido dos, de 1 a 50 unidades tributarias mensuales.

5. Costas y multas

Con la supresión de la vigencia del arancel de Colegio de Abogados, los tribunales han quedado con amplia libertad para fijar las costas personales, lo que en el hecho ha derivado en que la institución de las costas sea prácticamente inútil en la generalidad de los casos.

Debiera establecerse un sistema de general aplicación en la materia,

considerando la necesidad de utilizar este mecanismo para evitar las demandas infundadas o los incidentes o recursos dilatorios.

Al tal efecto, de tiempo en tiempo, la Corte Suprema, previa audiencia de la Asociación Gremial de Abogados de Santiago que cuente con el mayor número de adherentes, debiera fijar un arancel de costas personales para los efectos indicados.

Además, el rechazo de todo incidente o recurso debiera originar la aplicación de una multa a beneficio fiscal, de la cual sean solidariamente responsables la parte y su abogado patrocinante.

6. Medidas precautorias

Se ha ido haciendo una práctica común que las partes soliciten y el juez decrete medidas precautorias de exagerada amplitud. Así, en demasiados casos las medidas precautorias son la finalidad buscada por los demandantes, antes que la resolución del asunto.

Es vital modificar al efecto el artículo 298 del Código de Procedimiento Civil, estableciendo con claridad que las medidas precautorias, sean o no las autorizadas por el Código, originarán responsabilidad para el que la solicita en cuanto a la indemnización de todos los perjuicios causados para el caso de negarse lugar a la demanda o alzarse las medidas con anterioridad a la sentencia.

Las medidas precautorias decretadas deberían quedar sin efecto de inmediato en los siguientes casos:

a) Si el que obtuvo las medidas dejare transcurrir más de 30 días sin instar a la prosecución del pleito:

b) Si el que las obtuvo perdiese un segundo incidente o recurso dilatorio;

c) Obtenida que sean, en primera instancia, sentencia que rechace la demanda. En estos casos, en segunda instancia podrían renovarse concediéndola el tribunal de alzada por resolución fundada

7. Sistema de alegatos

Es fundamental darles a los alegatos la transparencia que merece una de las actuaciones más importantes en la vista de la causa y, asimismo, proteger la dignidad de los abogados como auxiliares en la administración de justicia.

La vista de la causa debería ser en un solo acto que se inicie con la relación, obligatoriamente pública, salvo las excepciones del secreto del sumario; continuar con las aclaraciones que requieren los ministros y terminar con los alegatos que deberían seguir de inmediato.

Dicha vista de la causa con su relación y alegatos deberían realizarse en un día y hora determinados previamente, evitándose todas las circunstancias que puedan interferir en ella, suspenderla o postergarla.

En caso que por la duración de la relación o los alegatos ello no fuere posible, la vista debería continuar en los días hábiles inmediatamente siguientes, fuera de las horas normales de audiencia. La relación pública se llevaría a cabo en presencia de los abogados que han anunciado alegato o que se presenten a la vista, salvo que la causa se encuentre en etapa de sumario, del cual alguna de las partes representadas por alguno de los abogados anunciados no tenga conocimiento, en cuyo caso la relación sería necesariamente privada. Después de la relación o durante ella, los ministros podrán hacer las consultas y solicitar las aclaraciones que estimen pertinentes, a cuyo efecto tendrían la facultad de solicitar el retiro de la Sala de Audiencias de los abogados presentes. Terminada la relación, se iniciarían los alegatos. Los abogados, durante sus alegatos, podrían rectificar o hacer alcances o aclaraciones a la relación efectuada.

Dentro del plazo de tres días de ingresada una causa a la Corte Suprema o a la Corte de Apelaciones, los abogados deberían manifestar su propósito de alegarla. Si no lo hicieren dentro de ese plazo, se entenderá que desisten de alegar.

A las causas se les asignaría la sala respectiva, por sorteo, en la que deberían verse definitivamente, quedando desde ya radicadas en ella.

Antes de señalarse la audiencia para la vista de la causa, la sala examinará los autos a fin de establecer si debe completarse algún trámite, ordenando lo que corresponda.

La sala fijaría el día y hora de la vista de la causa que será alegada, para lo cual el Presidente de la sala consultará previamente a los abogados de las partes en una audiencia para la cual serían citados y que se realizará con el que asista. En caso de desacuerdo, la sala fijará el día y hora de las causas que serán alegadas, en una resolución dictada con una antelación no inferior a los 15 días corridos, la que deberá ser notificada por el estado diario.

Fijada la hora y el día no podrá ser suspendida la audiencia.

La vista de la causa se iniciará exactamente a la hora señalada, sin que pueda invocarse razón o motivo alguno para su postergación.

Si la sala se cerciorase en la vista de la causa que existe, con todo,

algún trámite pendiente, dictará las medidas para mejor resolver que correspondan, sin suspender la vista.

La causa deberá quedar fallada dentro de los plazos que fija la ley.

Las Cortes fijarán, desde el primer día del año judicial, y para todo el año, una o más salas, que conocerán rotativamente cada semana de las causas que deban agregarse extraordinariamente.

Tratándose de causas agregadas, no será necesario un anuncio antelado del alegato, bastando con anunciarse antes del inicio de la vista con el oficial de sala.

Las calificaciones del personal judicial y en general los plenos de las Cortes, las quejas y demás causas sin alegato como asimismo los acuerdos y revisiones de fallos, debieran realizarse fuera de las horas normales de audiencia o en un día determinado.

8. Problemas de organización y funcionales

a) Como ha quedado demostrado en anteriores presentaciones, un gran inconveniente para el más expedito funcionamiento de los tribunales colegiados lo constituye la intervención de ministros en tribunales especiales y, en general, la realización de funciones diferentes a las específicas que les corresponden.

Estas funciones debieran ser entregadas a funcionarios especialmente designados al efecto, o, según el caso a los notarios o conservadores.

En los casos de que por disposición de la Constitución o la ley, ministros de la Corte Suprema o de la Corte de Apelaciones deban integrar tribunales especiales, éstos deberán funcionar fuera del horario normal del funcionamiento de la Corte Suprema y de Apelaciones.

b) Debiera derogarse el artículo 347 del Código Orgánico de Tribunales que autoriza al Presidente de la Corte Suprema y a los Presidentes de las Cortes de Apelaciones para conceder permisos hasta por tres días a los ministros de la respectiva Corte. Se modificaría, en lo pertinente, el artículo 343.

c) Debiera modificarse el sistema sobre calificación, en el sentido de sancionar al juez o ministro que se atrase por más del doble del plazo que fija la ley para dictar sentencia.

d) Debe revisarse todo el sistema de visitas que se establece en el párrafo 2 del Título XVI del Código Orgánico de Tribunales, ya que el

actual sistema impide a los ministros y jueces ejercer adecuadamente sus funciones ordinarias y, además, es ineficiente.

9. Designación de síndicos en los procesos de quiebra

La actual Ley de Quiebras establece que el juez designará al síndico titular y suplente que tendrán el carácter de provisorios, entretanto no los ratifique la Junta de Acreedores o hasta que entren en funciones los que ésta designe. En el hecho, los síndicos provisionales son los que permanecen como definitivos en la generalidad de los casos.

Se ha hecho común que algunos jueces no designen como síndicos a los propuestos en la solicitud de quiebra, sino que a los que el juez libremente determine. Ello ha dado lugar a algunas corruptelas.

Debiera modificarse al efecto el artículo 25 de la Ley de Quiebras, en el sentido que el juez deberá designar a alguno de los síndicos propuestos en la solicitud de quiebra.

10. Sistema arbitral

El fortalecimiento de la justicia arbitral constituye, por último, una medida que colabora a solucionar el problema de la justicia.

Se adjunta un proyecto de ley que modifica el Código Orgánico de Tribunales y el Código de Procedimiento Civil en materia de justicia arbitral, que se solicita se agregue como anexo a la presente acta.

El objeto de estos proyectos es readecuar la legislación sobre la materia aprovechándose la experiencia acumulada y el valioso aporte de don Julio Philippi.

La idea es eliminar el arbitro mixto como categoría especial, dejando a los arbitros de derecho como aquellos que fallan conforme a la ley y a los arbitradores, de acuerdo a la equidad. En cuanto al procedimiento, se estará al que acuerden las partes y, en su defecto, a las normas especiales del Código de Procedimiento Civil que se estatuyan.

El proyecto precisa la competencia del arbitro; sus facultades en materias probatorias; regula la continuación por subrogación de las funciones del arbitro que ha cesado en su cargo; los recursos que proceden en contra de sus resoluciones, y las materias relativas al cumplimiento del fallo y su efecto ante terceros.

De la misma manera, se establece un sistema más objetivo para la designación de los arbitros por la justicia ordinaria.

C. Comentarios

1. Se discute si el recurso de queja debiera eliminarse, destacándose las siguientes opciones:

a) El uso del recurso de queja como mecanismo modificatorio de resoluciones ha debilitado los recursos ordinarios y ha permitido un ámbito creciente a la discrecionalidad y arbitrariedad judicial. El recurso de queja debiera eliminarse como recurso extraordinario en su carácter jurisdiccional, reservándolo únicamente para fines disciplinarios. Al mismo tiempo, se considera que la reciente modificación introducida al artículo 192 del Código de Procedimiento Civil, que incorporó el mecanismo de la orden de no innovar en el recurso de apelación, vino a suplir una de las carencias que indujo al uso masivo del recurso de queja; a este respecto, debiera perfeccionarse el sistema de elevación de la causa al tribunal de alzada, de manera de permitir su rápido despacho. Además, en estos casos, concedida la orden de no innovar, queda radicada la causa en una determinada sala y se ve con preferencia, lo cual evita que la suspensión del juicio se prolongue por más del tiempo necesario para revisar la resolución.

b) Sin perjuicio de lo anterior, se expresa que la queja debe mantenerse para los casos de faltas o abusos de carácter grave y que, en tales casos, la resolución del tribunal debe ser fundada. Existen muchas resoluciones arbitrarias, y puede no ser prudente eliminar toda posibilidad de interponer el recurso. Se señala que la queja es útil en casos de fallas o abusos graves; pero si se conserva para esos casos, su aceptación debería conducir necesariamente a la aplicación de medidas disciplinarias. Se estima inconsecuente aplicar sanción disciplinaria y no revocar el fallo respectivo, razón por la cual debiera plantearse al menos la posibilidad de que, en caso de acogerse la queja, las partes pudieran promover la modificación de la resolución.

c) Se hace ver que si lo que se quiere es suprimir el recurso de queja, sería necesario modificar la Constitución y específicamente la superintendencia disciplinaria de la Corte Suprema. La Corte Suprema entiende que en virtud de su superintendencia puede en todo caso conocer de las quejas que se interpongan en contra de cualquier tribunal de la República. Parecería más aconsejable establecer en forma precisa las resoluciones respecto de las cuales sería procedente

el recurso de queja; no pueden dejarse sin recurso de queja, por ejemplo, las resoluciones dictadas por tribunales especiales.

2. Es imprescindible ampliar en los procesos civiles el principio de la oralidad, que el juez tenga un conocimiento más directo de las partes, evitando el régimen de las audiencias privadas que sin duda afecta a la bilateralidad de la audiencia.

D. Proposiciones

1. Sistema arbitral

El fortalecimiento de la justicia arbitral constituye una medida que colabora a solucionar el problema de la justicia. A este respecto, se estima necesario readecuar la legislación sobre la materia, aprovechándose la experiencia acumulada.

La idea es eliminar el arbitro mixto como categoría especial, dejando a los arbitros de derecho como aquellos que fallan conforme a la ley y a los arbitradores, de acuerdo a la equidad. En cuanto al procedimiento, se estaría al que acuerden las partes y, en su defecto, a las normas especiales del Código de Procedimiento Civil que se estatuyan. Sería necesario precisar la competencia del arbitro; sus facultades en materias probatorias; regular la continuación por subrogación de las funciones del arbitro que ha cesado en su cargo; los recursos que proceden en contra de sus resoluciones, y las materias relativas al cumplimiento del fallo y sus efectos ante terceros.

De la misma manera, se postula establecer un sistema más objetivo para la designación de los arbitros por la justicia ordinaria.

2. Semestre sabático judicial

Se propone establecer un período sabático para los magistrados, calificados en lista uno, después de un cierto tiempo de desempeño en el cargo. La moderna organización del trabajo intelectual aconseja cuidar los recursos humanos para proporcionar a los jueces un tiempo de reflexión y renovación y así conservar y aumentar su capacidad profesional, mantener un alto grado de creatividad, iniciativa y capacidad de trabajo.

El tiempo liberado de las funciones ordinarias sería empleado en un trabajo dirigido o financiado por algún organismo académico y debería referirse a temas de interés para el Poder Judicial.

3. Pasividad del tribunal e incidentes

Se sugiere restringir el principio de la pasividad de los jueces en materia civil, en todo aquello que no signifique recargar aún más su labor jurisdiccional.

En materia de incidentes, por ejemplo, debiera agregarse un inciso al artículo 83 del Código de Procedimiento Civil, autorizando al juez a rechazar de plano todo incidente que no aparezca revestido de fundamento plausible o aquéllos para cuya resolución aparezcan del propio proceso antecedentes para rechazarlo.

4. Sistema de alegatos

a) Es fundamental darles a los alegatos la transparencia que merecen y, asimismo, proteger la dignidad de los abogados como auxiliares en la administración de justicia.

La vista de la causa debería ser en un solo acto que se inicie con la relación, obligatoriamente pública, salvo las excepciones del secreto del sumario; continuar con las aclaraciones que requieren los ministros y terminar con los alegatos que deberían seguir de inmediato.

Dicha vista de la causa con su relación y alegatos deberían realizarse en un día y hora determinados previamente, evitándose todas las circunstancias que puedan interferir en ella, suspenderla o postergarla.

b) A las causas se les asignaría la sala respectiva por sorteo, y en ella debería verse definitivamente, quedando desde ya radicadas.

c) Las Cortes fijarían, desde el primer día del año judicial, y para todo el año, una o más salas, que conocerán rotativamente cada semana de las causas que deban agregarse extraordinariamente.

5. Costas y multas

Debiera establecerse un sistema de general aplicación sobre costas personales, considerando la necesidad de utilizar este mecanismo para evitar las demandas infundadas o los incidentes o recursos dilatorios.

Para tal efecto, de tiempo en tiempo, la Corte Suprema, previa audiencia de la Asociación Gremial de Abogados de Santiago que cuente con el mayor número de adherentes, debería fijar pautas generales sobre el monto de las costas personales para los efectos indicados.

Además, el rechazo de todo incidente o recurso, debiera originar la

aplicación de una multa a beneficio fiscal, de la cual sean solidariamente responsables la parte y su abogado patrocinante.

6. Medidas precautorias

Se propone modificar al efecto el artículo 298 del Código de Procedimiento Civil, para que en los juicios en que se hubieren decretado medidas precautorias, sean o no las autorizadas por el Código, en el evento de negarse lugar a la demanda o alzarse las medidas con anterioridad a la sentencia, el tribunal quede obligado a determinar en la misma sentencia la responsabilidad que corresponda al solicitante. En caso de determinarse responsabilidad de este último, el monto de la indemnización se fijaría incidentalmente.

Las medidas precautorias decretadas deberían quedar sin efecto de inmediato en los siguientes casos:

a) Si el que obtuvo las medidas dejare transcurrir más de 30 días sin instar a la prosecución del pleito;

b) Si el que las obtuvo perdiese un segundo incidente o recurso dilatorio; y

c) Obtenida que sea, en primera instancia, sentencia que rechace la demanda.

7. Ordenes de no innovar

Conforme al texto modificado del artículo 192 del Código de Procedimiento Civil, concedido el recurso de apelación en el solo efecto devolutivo, el tribunal de alzada puede dictar orden de no innovar por resolución fundada.

Se propone consignar este mismo principio de fundamentación de la orden de no innovar en forma expresa, para el caso del recurso de hecho.

Tratándose de recurso de apelación, debieran restringirse los eventos en que tal orden proceda, eliminándose para el caso de los autos y decretos.

8. Designación de síndicos en los procesos de quiebra

Se propone a este respecto modificar el artículo 25 de la Ley de Quiebras, en el sentido que el Juez debería designar a alguno de los síndicos propuestos en la solicitud de quiebra.

VI. CONSEJO NACIONAL DE LA JUSTICIA*

A. Composición y facultades en el derecho comparado y análisis de sus resultados en los países en que funciona

1. Gobierno del Poder Judicial en el derecho comparado: los casos de España e Italia

En lo que sigue se hace una relación breve sobre el gobierno del Poder Judicial en el derecho comparado. Para ello se han elegido los casos de España e Italia, lugares en donde existe, respectivamente, con carácter constitucional un Consejo General del Poder Judicial y un Consiglio Superiore della Magistratura.

Para esta exposición se consideran algunos antecedentes que proporcionan los textos constitucionales y legales de esos países. Además, se expondrá una breve visión crítica, surgida de investigaciones relativas a tales órganos, elaborada por la doctrina española e italiana que se citan.

Es necesario recordar que el derecho comparado ofrece otros ejemplos y que han inspirado a los casos que se señalan a continuación, especialmente el régimen español, los que no se tratarán aquí sino en una versión ampliada de esta exposición. Así, la Constitución francesa de 1958, en sus artículos 64 y 65 regula el Conseil Supérieur de la Magistrature, y la portuguesa, de 1976, la consagra el artículo 223.

Estas y otras experiencias deben ser estudiadas con prudencia y cautela, para implantarlas en nuestro ordenamiento jurídico. Nuestra perspectiva, la del legislador y la del constituyente —pues no cabe duda que este es un tema que para introducirlo debe ser por vía de la reforma constitucional— debe ser siempre amplia, abrirse a la historia jurídica de nuestras instituciones, a nuestro contexto constitucional y a nuestra idiosincrasia.

a) El gobierno del Poder Judicial en España

En el artículo 122 de la Constitución española de 1978, se determinan las ideas básicas del órgano de gobierno del Poder Judicial, señalando en sus párrafos 2 y 3 lo siguiente:

* Octava y novena sesiones: 28 de agosto y 25 de septiembre de 1990.

"2. El Consejo General del Poder Judicial es el órgano de gobierno del mismo. La ley orgánica establecerá su estatuto y el régimen de incompatibilidades de sus miembros y sus funciones, en particular en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario.

3. El Consejo General del Poder Judicial estará integrado por el Presidente del Tribunal Supremo, que lo presidirá, y por veinte miembros nombrados por el Rey por un período de cinco años. De éstos, doce entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales, en los términos que establezca la ley orgánica; cuatro a propuesta del Congreso de los Diputados, y cuatro a propuesta del Senado, elegidos en ambos casos por mayoría de tres quintos de sus miembros, entre abogados y otros juristas, todos ellos de reconocida competencia y con más de quince años de ejercicio en su profesión".

El desarrollo global de esta disposiciones en lo relativo al Consejo General del Poder Judicial se encuentra en la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial publicada en el *Boletín Oficial del Estado* de 2 de julio de 1985.

De acuerdo a los términos del preámbulo de tal ley y a la opinión de la mayoría de la doctrina española, la creación del Consejo responde a la idea de garantizar la independencia del Poder Judicial. Así, en esta ley —de más de 500 artículos— se reconocen al Consejo todas las atribuciones necesarias para la aplicación del estatuto orgánico de los jueces y magistrados, en particular en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario.

Entonces, las áreas de competencia del Consejo son las siguientes:

a) aquellas que dicen relación con el ejercicio de la potestad jurisdiccional por parte de jueces y magistrados, facilitando el cumplimiento de dicha misión;

b) las relacionadas con los recursos económicos y materiales, tanto de personal como del que colabora al funcionamiento de juzgados y tribunales; asimismo, edificios, locales, instalaciones, bibliotecas, informática, etcétera;

c) actividad de seguimiento e inspección sobre toda la administración de Justicia, adoptando las medidas correctoras disciplinarias o de impulso que sean oportunas, y

d) la selección, formación y asignación de destinos, traslados, promoción, ascensos y jubilación del personal de la carrera judicial.

b) El Gobierno del Poder Judicial en Italia.

Según la doctrina italiana, el Consiglio Superiore della Magistratura, instituido en Italia por la Constitución de 1947, pero que funciona sólo a partir de 1959, representa la innovación de mayor relieve adoptada para potenciar la independencia de la magistratura en los ordenamientos constitucionales de la Europa continental inspirados en los principios del gobierno parlamentario.

Efectivamente, en este modelo se inspiraron posteriores Constituciones, como se ha señalado.

El Consejo Superior, sus integrantes y sus funciones están regulados en los artículos 104 y siguientes de la Constitución italiana, complementado por la ley de 24 de marzo de 1958, n. 195.

El Consejo Superior se compone de 33 miembros, todos ellos electos, salvo tres que pertenecen al mismo de derecho: el Presidente de la República, el Primer Presidente del Tribunal de Casación y el Procurador General de esta corte. Los miembros electos lo son en una tercera parte por el Parlamento en sesión conjunta por mayoría de tres quintos de sus integrantes, entre abogados con 15 años de ejercicio y catedráticos universitarios en materias jurídicas, y los dos tercios restantes por todos los magistrados ordinarios, según las diferentes categorías.

Corresponde al Consejo Superior decidir sobre todo aquello que afecte al status profesional de los jueces, desde la asunción hasta la cesación en sus funciones. Una sección especial de este órgano ejerce las competencias disciplinarias sobre los magistrados. Las decisiones de esta sección tienen la naturaleza de sentencia, pudiendo por ello ser objeto de recurso de casación.

3. Consideraciones generales

La doctrina sostiene que la forma de integración de los miembros de Consejo ha introducido en el Poder Judicial el partidismo político, sobre todo en el caso español, en el cual la casi totalidad de sus miembros son elegidos con participación decisoria del Parlamento, o sea, de un órgano esencialmente político.

Por otro lado, esa doctrina agrega que resulta difícil predecir los inconvenientes que puedan resultar para el Estado de derecho y la seguridad jurídica que se persigue con la función jurisdiccional, al introducir los

valores de pluralismo, participación o, incluso democracia interna en las gestión o gobierno de la judicatura.

Existe, en fin, una imposibilidad práctica del autogobierno —aunque ello no es efectivo en Italia ni ahora en España— pues no debe olvidarse que la potestad jurisdiccional no proviene directamente de un mandato del soberano, que es el pueblo, sino de la ley. Y la potestad legislativa y de ejecución de la misma, reside en otros poderes, o sea, el legislativo y el ejecutivo, respectivamente.

a) Composición

Desde el punto de vista del poder del Estado u organismo que tiene mayor predominio o relevancia en la designación de los componentes del Consejo de la Magistratura, éstos pueden clasificarse en cuatro grupos:

(i) País en que predomina el Poder Ejecutivo: Francia

El Consejo tiene 10 miembros. Lo preside el Presidente de la República, pudiendo ser subrogado por el Ministro de Justicia. Los nueve consejeros restantes son designados por el Presidente de la República. Dos de ellos los elige libremente. Seis los designa de una tema que le presenta la Corte de Casación para cada cargo. Y el último lo designa entre los Consejeros de Estado de una terna que le presenta la Asamblea del Consejo de Estado.

(ii) País en que predomina el Poder Legislativo: España

En España el Consejo está integrado por el Presidente del Tribunal Supremo, que lo preside, y por veinte vocales, esto es, en total veintiún miembros.

Los veinte vocales son nombrados por el Rey en la siguiente forma: cuatro a proposición del Senado, de entre personalidades con más de quince años de profesión; cuatro a proposición del Congreso de Diputados, de entre las mismas personas antes señaladas; seis a proposición del Senado, de entre jueces y magistrados de todas la categorías; y seis a proposición del Congreso de Diputados, de entre jueces y magistrados.

En otras palabras, el total de los veinte vocales son propuestos al Rey por el Poder Legislativo. Los acuerdos en el Congreso de Diputados y el Senado se toman por los tres quintos de sus miembros.

Los integrantes del Consejo duran 5 años en el cargo y no pueden ser reelegidos para el período siguiente.

(iii) Países en que predomina el Poder Judicial: Italia y Venezuela

Italia

El Consejo está constituido por treinta y tres miembros, de los cuales tres lo son por derecho propio, que son el Presidente de la República, el Presidente del Tribunal Supremo y el Fiscal General de esta Corte; diez miembros son elegidos por ambas ramas del Congreso en sesión conjunta, por los tres quintos de sus componentes, y que deben ser profesores universitarios o abogados con más de quince años de profesión; y veinte miembros que son elegidos por todos los magistrados, de entre jueces y ministros: 4 magistrados del Tribunal de Casación; 2 magistrados de Corte de Apelaciones; 4 magistrados de tribunales y 10 entre jueces y magistrados independientes de su categoría.

Son elegidos mediante el sistema de elección D'Hondt, el mismo que existía en Chile bajo la vigencia de la Constitución de 1925.

Lo miembros del Consejo duran 4 años en el cargo y no pueden ser reelegidos para el período siguiente.

Venezuela

El Consejo está constituido por 9 miembros, de los cuales cinco son designados por la Corte Suprema; dos por el Poder Ejecutivo, y dos por el Congreso Nacional.

Los miembros del Consejo duran 5 años en el cargo.

(iv) País en el cual no predomina ninguno de los tres poderes del Estado, sino otras corporaciones: Perú.

Existe un Consejo Nacional constituido por 7 miembros: el Fiscal de la nación, que lo preside; dos consejeros designados por la Corte Suprema; uno designado por la Federación Nacional de Colegios de Abogados; uno por el Colegio de Abogados, y dos designados por las Facultades de Derecho.

Existen además Consejos Distritales formados por cinco miembros. Los preside el fiscal más antiguo del distrito, dos ministros de una Corte de Apelaciones y dos miembros designados por el Colegio de Abogados del Distrito.

Los integrantes del Consejo duran 3 años en sus cargos y no pueden ser reelegidos para el período siguiente.

b) Atribuciones

En general, son las Constituciones de los respectivos países en que se consagra este Consejo las que delimitan, en forma muy genérica, las atribuciones de estos Consejos, entregando a la ley su regulación específica. Las normas constitucionales tan indeterminadas han creado numerosos problemas de interpretación acerca de la competencia de la ley que regulará tal materia. De allí que, de prosperar la idea de establecer los Consejos de la Judicatura en Chile, sería del todo conveniente señalar, con la mayor precisión que permite un texto constitucional, las atribuciones y funciones del Consejo.

En adelante nos referimos a las atribuciones del Consejo, en los casos de España, Italia, Francia y Venezuela.

(i) España

Las normas de la Constitución española que se refieren a las atribuciones del denominado Consejo General del Poder Judicial, son las siguientes:

> "Artículo 122:
> 1. La Ley Orgánica del Poder Judicial determinará la constitución, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales, así como el estatuto jurídico de los jueces y magistrados de carrera, que formarán un cuerpo único, y del personal al servicio de la Administración de Justicia.
>
> 2. El Consejo General del Poder Judicial es el órgano de gobierno del mismo. La ley orgánica establecerá su estatuto y el régimen e incompatibilidades de sus miembros y sus funciones, en particular en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario".

Además de esta norma general existen otros conjuntos de disposiciones que entregan al Consejo atribuciones específicas, como por ejemplo, la que expresa que el Presidente del Tribunal Supremo será nombrado por el Rey, a propuesta del Consejo General del Poder Judicial, en la forma que determine la ley. Asimismo en el artículo 124, inciso 4, se dispone que el

Fiscal General del Estado será nombrado por el Rey, a propuesta del Gobierno, oído del Consejo General del Poder Judicial. Y, en fin, el artículo 159, apartado 1, en el cual se establece que el Tribunal Constitucional estará constituido por 12 miembros nombrados por el Rey, cuatro a propuesta del Congreso de Diputados, cuatro a propuesta del Senado, dos a propuesta del Gobierno y dos a propuesta del Consejo General del Poder Judicial.

El autor Cavero Iñigo ha señalado que "el artículo 122 de la Constitución permitía dos concepciones del Consejo General. Una amplia, dotándola de un amplio repertorio de competencias, vaciando las tradicionales del Ministerio de Justicia respecto de la Administración de Justicia. Por el contrario, otra más restringida, manteniendo gran parte de las competencias del Ministerio de Justicia. En el desarrollo de la Constitución se ha optado en la L.O.P.J. por una vía intermedia en cierta medida con la plena pérdida de control por el Ejecutivo de la Administración de Justicia, asegurándole alguna influencia en organización a través de los aspectos presupuestarios, reglamentarios, de selección de personal por el Centro de Estudios Judiciales y por la facilitación del personal técnico y auxiliar por el Ministerio".

La ley orgánica del Poder Judicial, después de las modificaciones introducidas en el año 1985, regula básicamente, en los artículos 107 al 110, la competencia del Consejo. Destacan entre las atribuciones:

a) facultad de proponer la persona que se desempeñará como Presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial, que es una sola persona, como asimismo proponer dos de los doce miembros del Tribunal Constitucional;

b) nombrar, mediante Real Decreto, refrendado por el Ministerio de Justicia, a los magistrados del Tribunal Supremo, presidentes y magistrados y, mediante el sistema de "por orden", a jueces. Igualmente tiene facultades en materias relativas al régimen estatutario de los jueces como provisión de destinos, ascensos, traslados, permisos, etcétera;

c) inspección de juzgados y tribunales y formación y perfeccionamiento del régimen disciplinario de jueces y magistrados, concretamente instrucción de expedientes e imposición de sanciones a jueces y magistrados;

d) intervención en el Centro de Estudios Judiciales ;

e) elaboración y aprobación del anteproyecto de presupuesto del Consejo;

f) potestad reglamentaria para dictar todos los reglamentos necesarios sobre su personal, organización y funcionamiento en el marco de la legislación sobre la función pública;

g) el Consejo debe informar los anteproyectos de leyes y disposiciones generales en relación con las materias que específicamente señala el artículo 108 de la Ley Orgánica y que dicen relación, básicamente, con el Estatuto Orgánico de Jueces y Magistrados; determinación de la plantilla orgánica de jueces, secretarios y personal que preste sus servicios en la administración de justicia, normas que afecten a la constitución, organización, funcionamiento y gobierno de los juzgados y tribunales, régimen penitenciario, etcétera, y

h) elevar anualmente a las Cortes una memoria sobre su propio funcionamiento, en la cual se incluirá las necesidades que, a su juicio, existan en materia de personal, instalaciones y recursos para el correcto desempeño de las funciones del poder judicial.

(ii) Italia

Las normas de la Constitución italiana de 1947 que se refieren a las atribuciones del denominado Consejo Superior de la Magistratura, son las siguientes:

"Artículo 105:
Corresponden al Consejo Superior de la Magistratura, conforme a lo dispuesto en el ordenamiento judicial, las admisiones, destinos y traslados, ascensos y medidas disciplinarias en relación con los magistrados".

"Artículo 106, inciso 3:
Podrán ser llamados al cargo de vocal del Tribunal Supremo —Consiglieri di Cassazione— por méritos especiales, previa designación del Consejo Superior de la Magistratura, catedráticos titulares de Universidad en disciplinas jurídicas y abogados que tengan quince años de ejercicio y estén inscritos en los registros especiales correspondientes a las jurisdicciones superiores".

"Artículo 110:
Sin perjuicio de las competencias del Consejo Superior de la Magistratura, corresponden al Ministerio de Justicia la organización y funcionamiento de los servicios relativos a la justicia".

La Ley de Desarrollo de 1958 ha especificado las atribuciones del Consejo, sufriendo desde su dictación diversas modificaciones.

Entre las más destacadas e importantes atribuciones pueden señalarse las siguientes:

a) el núcleo esencial de los actos administrativos del Consejo está constituido por las resoluciones relativas al status de los magistrados, vale decir, a la incorporación de nuevos magistrados, a traslados, ascensos, permutas, destino a cargos, etc. Sólo en los casos de nombramientos para cargos directivos, con algunas excepciones, el Consejo decide a propuesta formulada por acuerdo entre el Ministro de Justicia y una Comisión de seis miembros del mismo Consejo; pero, al parecer, no queda obligado por la propuesta formulada. Los actos administrativos del Consejo son impugnables;

b) ejercer el control disciplinario sobre los magistrados, a iniciativa del Ministro de Justicia o del Fiscal General del Tribunal de Casación. La ley prevé un conjunto de ilícitos disciplinarios no taxativos, pudiendo el Consejo aplicar sanciones que van desde la amonestación hasta la destitución del cargo. Sus resoluciones son recurribles ante la Corte de Casación en pleno. Según lo señala el autor Alesandro Pizzorusso, en escrito del año 1984, "toda la materia sobre la responsabilidad del Magistrado ha constituido objeto de debates casi ininterrumpidos, que se han hecho particularmente intensos en estos últimos años y de numerosas propuestas de reformas legislativas ninguna de las cuales ha llegado a trasformarse en ley."

c) tiene potestad reglamentaria interna;

d) posee además facultades de asesoramiento y propuesta de determinadas materias relacionadas con los problemas de la justicia, respecto al Gobierno y al Parlamento; y

e) evacúa informes periódicos sobre el estado de la administración de justicia que son presentados por el Ministro al Parlamento.

(iii) Francia

Las normas fundamentales de la Constitución francesa de 1958 que se refieren a las atribuciones del Consejo son las siguientes:

"Artículo 64:
El Presidente de la República garantizará la independencia de la autoridad judicial.
Estará asistido por el Consejo Superior de la Magistratura".

"Artículo 65, incisos 3 y 4:
El Consejo Superior de la Magistratura formulará propuesta para el nombramiento de magistrados de sala del Tribunal de Casación y para los de presidente primero del Tribunal de Apelación y dará su parecer, con arreglo a las disposiciones establecidas por la correspondiente ley orgánica, sobre las propuestas del Ministro de Justicia relativas al nombramiento de los demás magistrados de sala. Será consultado sobre los indultos en las condiciones fijadas por una ley orgánica.
El Consejo Superior de la Magistratura actuará como consejo de disciplina de los magistrados de carrera. En estos casos será presidido por el presidente primero del Tribunal de Casación".

(iv) Venezuela

Las normas fundamentales de la Constitución venezolana de 1961 que tratan de la atribuciones del denominado Consejo de la Judicatura, son las siguientes:

"Artículo 217:
La ley orgánica respectiva creará el Consejo de la Judicatura, cuya organización y atribuciones fijará con el objeto de asegurar la independencia, eficacia, disciplina y decoro de los Tribunales y de garantizar a los jueces los beneficios de la carrera judicial. En él deberá darse adecuada representación a las otras ramas del Poder Público".

Como puede apreciarse, la Constitución venezolana dejó entregada íntegramente a la ley orgánica determinar las atribuciones del Consejo, estableciéndole como pauta general que ellas deberán configurar un organismo con el objeto de asegurar la independencia, eficacia, disciplina y

decoro de los tribunales y de garantizar a los jueces los beneficios de la carrera judicial.

> "Disposición Decimocuarta Transitoria:
> Los jueces continuarán en el ejercicio de sus cargos por el período establecido en la legislación vigente.
> Sin embargo, el Consejo Judicial, sin perjuicio de sus demás atribuciones legales, podrá, dentro del año siguiente a la promulgación de la Constitución, destituir previa averiguación sumaria, a aquellos que hayan incurrido en cualquier hecho grave que afecte la dignidad o el decoro de la judicatura o adolezcan de manifiesta incapacidad o deficiencia en el desempeño del cargo.
> La designación del nuevo juez y de sus suplentes se hará de acuerdo con la ley".

Sería de interés saber si esta disposición recibió aplicación práctica. Llama la atención que se haya establecido el plazo de un año desde la vigencia de la Constitución, en circunstancias que para la aplicación de la norma era necesario previamente dictar la ley que regularía el funcionamiento del Consejo.

B. Análisis de los proyectos de Consejo Nacional de la Justicia en Chile

Se ha propuesto instituir en Chile un Consejo Nacional de la Magistratura, cuya naturaleza y funciones han sido objeto de proyectos difundidos a través de centros de estudios, seminarios, congresos de abogados, y a través de documentos y publicaciones de la Asociación Nacional de Magistrados del Poder Judicial de Chile.

En adelante se hace un análisis de los principales aspectos que comprende esta iniciativa.

1. Análisis de la iniciativa de instituir en Chile un Consejo Nacional de la Magistratura.

El análisis de las materias relativas al Consejo Nacional de la Magistratura exige el estudio por separado de cuatro materias que se encuentran estrechamente relacionadas: a) Consideraciones para instituir el Consejo, b)

Naturaleza del Consejo, c) Funciones del Consejo, y d) Integración del Consejo.

a) Consideraciones para instituir el Consejo.

La idea de instituir en Chile un Consejo Nacional de la Magistratura tiene su origen en un diagnóstico crítico de la actual situación del Poder Judicial y en un diagnóstico crítico de la actividad jurisdiccional desarrollada por el Poder Judicial en las últimas dos décadas.

Si bien estos planteamientos críticos de la gestión del Poder Judicial comprenden materias de muy diversa naturaleza, interesa en esta oportunidad destacar aquellos que han sido especialmente considerados a este respecto.

Se ha dicho que el Poder Judicial atraviesa por una crisis generalizada, caracterizada por una grave disminución de la fe pública en la independencia y capacidad de los tribunales ordinarios para hacer justicia.

Esta falta de confianza en la independencia y capacidad de los tribunales ordinarios estaría motivada, entre otras, por las siguientes circunstancias:

(i) Carencia por parte del Poder Judicial del status de un poder público estatal, autónomo e independiente.

El Poder Judicial no estaría dotado de una estructura o institucionalidad apta para desarrollar su labor jurisdiccional con la categoría y autonomía de un verdadero poder público, atendida la imposibilidad de decidir por sí misma una serie de materias de orden financiero, organizativas, funcionales, planificativas y administrativas que a la postre habrían comprometido la eficacia de su acción jurisdiccional.

El actual sistema de nombramiento de los magistrados y abogados integrantes, en el que tiene una participación determinante el Presidente de la República, por su parte, habría conducido a una identificación ideológica de los magistrados y abogados integrantes designados con los gobernantes del régimen anterior, que, unida a la natural reacción socio-psicológica de agradecimiento hacia el órgano que nomina, habrían causado en definitiva el persistente rechazo de recursos de amparo y otras acciones interpuestas en contra de funcionarios u organismos de la administración anterior.

(ii) Falta de formación de los magistrados y ausencia de un adecuado control disciplinario.

La ausencia de una adecuada formación moral y jurídica de los

magistrados se habría expresado en la mala calidad de los fallos y en la aplicación mecánica de la ley, sin atender a consideraciones que, como ciertas circunstancias vividas en las dos últimas décadas, pudieron haber admitido una acción jurisdiccional fundada en principios elementales de justicia y sentido jurídico.

Es así como, ante prolongados períodos de excepción constitucional, por efecto de una mal entendida limitación jurisdiccional, el Poder Judicial se resistió a conocer de recursos de amparo y otras acciones en contra de funcionarios u organismos de la administración anterior. Los magistrados habrían profesado la aplicación mecánica de la ley, en circunstancias que era un hecho notorio el alto grado de afinidad entre quienes desempeñaban los poderes Ejecutivo y Legislativo y la ausencia de representación de un sector importante de la ciudadanía.

La ausencia de un adecuado control disciplinario, por otra parte, habría llevado a que, en las circunstancias descritas, por una u otra razón, no se aplicaran medidas disciplinarias en casos de graves faltas o abusos en la dictación de fallos.

(iii) Deficiencias en cuanto a la evaluación de las necesidades judiciales, a la organización administrativa de los tribunales, a la administración de sus recursos y, en definitiva, la ausencia de una política judicial.

A estas deficiencias se atribuyen en buena medida las trabas que actualmente se aprecian en materia de acceso a la justicia, demoras en la tramitación de los procesos, delegación de funciones, formalismo y pasividad de los tribunales, al punto de marginar a importantes sectores de la población de toda posibilidad de atención judicial.

Por otra parte, se estima esencial para la autonomía del Poder Judicial el que este poder tenga una organización administrativa adecuada como para preparar su presupuesto, administrarlo racionalmente, y dirigir y supervigilar todas aquellas oficinas y reparticiones que tienen por función prestar su colaboración a la administración de justicia. La ausencia de una adecuada supervigilancia y dirección sobre órganos auxiliares de la administración de justicia por parte del Poder Judicial habría significado una seria traba al normal desarrollo de su actividad jurisdiccional.

El Consejo Nacional de la Magistratura es concebido en tales términos, como un órgano destinado a dar solución a estas deficiencias del sistema judicial.

Sus finalidades específicas podrían formularse, en términos muy

generales, del siguiente modo: a) Dotar al Poder Judicial de un gobierno adecuado, que le garantice autonomía e independencia de otros poderes del Estado; b) Promover la honorabilidad y disciplina de sus magistrados y funcionarios; y c) Administrar eficientemente los recursos del Poder Judicial.

b) Naturaleza del Consejo

La determinación de la naturaleza jurídica del Consejo resulta fundamental para fijar luego sus funciones y finalmente su integración, y a este respecto las alternativas son básicamente dos.

Si bien en los diferentes proyectos existentes al efecto, el Consejo Nacional de la Magistratura ha sido propuesto únicamente como un órgano de gobierno del Poder Judicial, se ha creído conveniente incluir en este análisis la alternativa actualmente reglamentada en el Código Orgánico de Tribunales, representada por la Corporación Administrativa del Poder Judicial, a la que se refieren los artículos 506 y siguientes de dicha ley, como una alternativa susceptible de ser perfeccionada.

En tales términos, el Consejo podría revestir las siguientes formas:

(i) El Consejo como órgano de gobierno del Poder Judicial.

Bajo esta alternativa se postula la separación de dos ámbitos de funciones de los tribunales: el ámbito jurisdiccional que quedaría en manos de los tribunales; y el ámbito administrativo, que se traspasaría al Consejo, cuyas funciones se delimitarían claramente respecto de aquellas que corresponden al Ministerio de Justicia.

Aunque no se formula así, bajo esta alternativa se desmembraría de hecho a la Corte Suprema de sus facultades directivas, correccionales y económicas sobre los demás tribunales de la nación, todas aquellas que tienen naturaleza administrativa, incluida, en particular, la decisión sobre los nombramientos de magistrados, quedando el Consejo facultado para nombrar directamente a los magistrados o para preparar las quinas y ternas. Por otra parte, se entregaría al Consejo el control disciplinario de los magistrados.

(ii) El Consejo como órgano asistente a la labor judicial.

En este caso, el Consejo sería un órgano incorporado a la estructura del Poder Judicial, a cargo de los asuntos propiamente administrativos del

Poder Judicial y, en todo caso, bajo la dependencia de la Corte Suprema, que se mantiene como la cabeza o autoridad máxima del Poder Judicial. La Corporación Administrativa del Poder Judicial, aunque con insuficiencias, se conforma a esta alternativa.

Es posible apreciar que la determinación de la naturaleza del Consejo Nacional de la Magistratura depende, básicamente, de la posición jerárquica que se le confiere a este órgano en relación a la Corte Suprema, del carácter decisorio que el mismo tenga en materia de nombramiento de magistrados o en la preparación de las quinas y ternas respectivas, y de las atribuciones que tenga en materia de jurisdicción disciplinaria de los magistrados.

c) Funciones del Consejo.

Para efectos de este análisis se han incorporado todas aquellas funciones que de alguna manera han sido sugeridas en los diferentes proyectos, con la mayor amplitud, organizándolas en grupos que faciliten su comprensión.

(i) Ingreso y carrera judicial.

Los diferentes proyectos pretenden a este respecto desligar a la Corte Suprema de la atención de todos los asuntos relativos al personal del Poder Judicial y, en particular, establecer un nuevo sistema de nombramientos de magistrados en el que tenga participación este nuevo Consejo, integrado por representantes de los diversos poderes del Estado, del sector académico y profesional.

Serían funciones del Consejo a este respecto, específicamente, dos órdenes de materias: a) El nombramiento, evaluación o calificación, ascenso, retiro y remoción de magistrados y funcionarios del Poder Judicial. En cuanto al nombramiento, se consultan, a su vez, tres alternativas: (i) que el Consejo designe directamente a los magistrados; (ii) que el Consejo prepare las quinas y ternas, para que como ha sido tradicional el magistrado sea nombrado por el Presidente de la República; y (iii) que el Consejo seleccione a los candidatos o prepare las listas a partir de las cuales la Corte Suprema prepare las quinas o ternas de las que deberá designar el Presidente de la República a un magistrado; y b) la atención de todos los asuntos que digan relación con las remuneraciones, licencias, traslados, jubilación y pensión de los magistrados y funcionarios del Poder Judicial.

(ii) Control del comportamiento de los magistrados y funcionarios del Poder Judicial.

El propósito en esta materia es que cada juez se sienta plenamente soberano en sus decisiones, sin que sienta temor a la aplicación de una medida disciplinaria en caso de no ajustarse a los criterios de interpretación de su tribunal superior.

El control del comportamiento de magistrados y funcionarios del Poder Judicial correspondería al Consejo, básicamente en dos niveles: a) A través del ejercicio de la jurisdicción disciplinaria sobre los magistrados y funcionarios del Poder Judicial, correspondiéndole el conocimiento de las quejas en contra de los mismos y la aplicación de medidas disciplinarias. A este respecto se ha sugerido que el conocimiento de estos asuntos se someta, en una primera instancia, a una Comisión de Disciplina del Consejo y, en alzada, al pleno de dicho organismo. Nada se ha dicho sobre los efectos que tendría la aplicación de una medida disciplinaria, en las resoluciones dictadas con falta o abuso que la hayan motivado; y b) A través de la remisión de antecedentes a la Cámara de Diputados, cuando éstos puedan ser motivo de un juicio político contra un magistrado.

(iii) Supervigilancia de la formación y capacitación de magistrados y funcionarios del Poder Judicial.

La idea a este respecto es que exista una preocupación permanente por la capacitación y formación de los magistrados y funcionarios del Poder Judicial.

Al Consejo correspondería supervigilar y dirigir la Escuela Judicial destinada a preparar a los jueces para ingresar y progresar en la carrera judicial y, en general, promover el perfeccionamiento de los magistrados y funcionarios del Poder Judicial.

(iv) Administración del Poder Judicial.

En esta materia, la idea es que la Corte Suprema como los demás tribunales se descarguen de todas sus funciones administrativas y se dediquen exclusivamente al ejercicio de la función jurisdiccional.

El Consejo se haría cargo de todos estos asuntos administrativos del Poder Judicial, y en particular de las siguientes materias:

a) Estudio, sistematización de la información y análisis permanente de las necesidades de la sociedad en materia judicial, para contar con un diagnóstico de las deficiencias del servicio judicial.

b) Formulación de una política judicial y planificación del desarrollo del Poder Judicial para el logro de las mismas, lo cual considera, por ejemplo:

— tener iniciativa de ley en materias que conciernan al Poder Judicial;
— facultad de representar a la Corte Suprema la necesidad de dictar autoacordados;
— representar al Tribunal Constitucional cualquiera iniciativa legal que pueda afectar la autonomía e indepedencia del Poder Judicial;
— creación de nuevos tribunales.

c) Formulación del presupuesto del Poder Judicial para ser sometido al Congreso, de acuerdo a las políticas y planes en materia judicial;

d) Administración de los recursos del Poder Judicial, lo cual comprende principalmente las siguientes materias:

— remuneración y demás beneficios de los magistrados y funcionarios del Poder Judicial;
— adquisición y mantenimiento de instalaciones donde funciona el Poder Judicial;
— adquisiciones de materiales y útiles para los tribunales.

(v) Supervigilancia y dirección de órganos y servicios auxiliares de la administración de justicia.

La idea a este respecto es depositar en el Consejo la función de supervigilar y dirigir todos aquellos organismos que sirven de un modo indispensable al propósito de la actividad jurisdiccional.

Se comprende en este grupo la tutela y dirección de:

a) órganos auxiliares de la administración de justicia, tales como el laboratorio criminalístico, el instituto de peritajes, el servicio médico legal y otras oficinas y reparticiones que tienen por función prestar su colaboración a la administración de justicia. Se ha mencionado, entre éstos, la policía judicial.

b) servicio de asistencia judicial.

c) sistema carcelario.

La institución que más complica esta iniciativa es la de policía, que actualmente desempeñan Carabineros e Investigaciones, cuya supervigilancia y dirección no es posible traspasarlas a manos del Poder Judicial, desde el momento que dichas instituciones desempeñan trascendentes funciones para el Poder Ejecutivo, que no pueden ser atendidas por otros organismos.

En este punto volvemos a la vieja disputa sobre la conveniencia de contar con una policía judicial, cuestión que por su particularidad escapa al alcance de este trabajo.

A fin de apreciar paralelamente las características de la Corporación Administrativa del Poder Judicial, nos referimos brevemente a sus funciones.

El artículo 506 del Código Orgánico de Tribunales dispone que "la administración de los recursos financieros, tecnológicos y materiales destinados al funcionamiento de la Corte Suprema, de las Cortes de Apelaciones y de los Juzgados de Letras, de Menores y del Trabajo, la ejercerá la Corte Suprema a través de un organismo denominado Corporación Administrativa del Poder Judicial, con personalidad jurídica, que dependerá exclusivamente de la misma Corte y tendrá su domicilio en la ciudad en que ésta funcione".

Y en seguida señala que le corresponderá especialmente:

1° La elaboración de los presupuestos y la administración, inversión y control de los fondos que la Ley de Presupuesto asigne al Poder Judicial.

2° La administración, adquisición, construcción, acondicionamiento, mantención y reparación de los bienes muebles e inmuebles destinados al funcionamiento de los tribunales y de los servicios judiciales o viviendas fiscales para los jueces. Estas sólo podrán ser habitadas por los jueces de letras mientras se desempeñen en la respectiva ciudad, quienes, además, deberán pagar a la Corporación Administrativa la renta legal de arrendamiento, la que formará parte de los recursos ordinarios de este organismo. En los inmuebles de propiedad particular que se arrienden para que en ellos funcionen tribunales, sólo podrán efectuarse reparaciones cuando el respectivo contrato haya sido celebrado por un plazo no inferior a tres años.

3° Asesorar técnicamente a la Corte Suprema en el diseño y análisis de la información estadística, en el desarrollo y aplicación de sistemas computacionales y, en general, respecto de la asignación, incremento y administración de todos los recursos del Poder Judicial, para obtener su aprovechamiento o rendimiento óptimo.

4° La organización de cursos y conferencias destinados al perfeccionamiento del personal judicial.

5° La creación, implementación y mantención de salas cunas en aquellos lugares en que sean necesarias, en conformidad a la ley, para los hijos del personal del Poder Judicial. Podrá, asimismo, destinar los fondos que sean necesarios, de sus recursos propios, para solventar los gastos de atención y locomoción de los hijos de dicho personal judicial, en salas cunas externas, que cuenten con la autorización de la Junta Nacional de Jardines Infantiles.

La Corporación Administrativa del Poder Judicial podrá poner a disposición de los tribunales las sumas necesarias para el cumplimiento de los fines previstos en este artículo, los cuales deberán rendir, ante ella, cuenta detallada de la inversión de estos fondos. Dicho organismo deberá rendir cuenta en conformidad a lo establecido en el artículo 516, a la Contraloría General de la República.

A la Corporación Administrativa del Poder Judicial le son aplicables las normas sobre administración financiera del Estado.

d) Integración del Consejo

En cuanto a la integración del Consejo Nacional de la Magistratura, no existe en absoluto claridad sobre quiénes integrarían el Consejo de la Judicatura y éste es un punto fundamental en esta materia.

Al respecto, se han formulado básicamente dos proposiciones concretas que se contraponen: la de Humberto Nogueira y la de la Comisión Permanente del Grupo de Estudios Constitucionales. También se han referido a este punto, aunque en términos generales, el Presidente Aylwin en su discurso en la ceremonia inaugural de la XVII Convención de Magistrados Judiciales de Pucón de 1990 y la Concertación de Partidos por la Democracia en su Programa Político de Gobierno.

(i) Proposición de Humberto Nogueira.

El profesor Nogueira, en su trabajo "Poder Judicial chileno: su crisis actual y vías alternativas de solución", propone un Consejo formado por 15 miembros designados en la siguiente forma:

a) Miembros de la Corte Suprema (2): su Presidente, que lo sería del Consejo y, además, otro ministro designado por la misma Corte.

b) Miembros de las Cortes de Apelaciones (2): dos ministros, uno elegido de entre los ministros de la Corte de Apelaciones de Santiago por la misma Corte, y el otro elegido de entre los ministros de las demás cortes del país por las mismas.

c) Jueces letrados (3): tres jueces de letras, uno en lo civil, el otro en lo criminal y el tercero en lo laboral, elegidos por los magistrados del respectivo ámbito.

d) Jefe del Ministerio Público (1)

e) Ministros de Estado (2): de Justicia y Hacienda

f) Participación del Congreso (4):

— A través del Senado (1): un senador elegido por los dos tercios del Senado;

— A través de la Cámara de Diputados (3): tres profesores titulares de Derecho de las Facultades de Derecho de Universidades reconocidas por el Estado, con diez años de ejercicio de la cátedra, elegidos por los dos tercios de la Cámara.

g) Colegio de Abogados (1): un abogado con más de quince años de profesión elegido por el Colegio de Abogados, en la forma que determine la ley.

Los consejeros durarían 4 años en sus funciones.

La proposición contempla en definitiva una composición de carácter mixto, con predominancia numérica relativa de miembros del Poder Judicial, que designa 8 miembros. El Presidente de la República estaría representado por 2 miembros. El Senado y la Cámara de Diputados estarían representados por 4 miembros, de los cuales 3 de ellos serían académicos universitarios. Y el Colegio de Abogados tendría también participación, designando a un abogado del foro.

La fórmula propuesta sigue la tendencia del predominio del Poder Judicial, adoptada en las Constituciones italiana y venezolana.

Coincide con esta proposición, en lo fundamental, la del juez César Mayor, formulada en su exposición en la Decimosexta Convención Nacional Ordinaria de Magistrados celebrada en Rancagua en 1989.

(ii) Proposición de la Comisión Permanente del Grupo de Estudios Constitucionales.

Esta Comisión de Estudios, en su Proyecto de Reforma del Poder Judicial, propone que el Consejo esté integrado por 13 miembros designados de la manera siguiente:

a) Miembros de la Corte Suprema (2): su Presidente, que lo sería del Consejo, y, además, otro ministro designado por el pleno de la misma Corte.

b) Miembros de las Cortes de Apelaciones (1): un ministro elegido por todos los ministros de las Cortes de Apelaciones.

c) Jefe del Ministerio Público (1)

d) Ministros de Estado (3): de Justicia, que sería el Vicepresidente del Consejo, de Planificación Nacional y de Hacienda.

e) Participación del Congreso (3):

— A través del Senado (1): un senador elegido por los dos tercios del Senado;

— A través de la Cámara de Diputados (2): dos diputados elegidos en votación uninominal y simultánea.

f) Consejo Económico Social (1): un representante elegido por los dos tercios de sus miembros.

g) Profesor de Derecho (1): un profesor titular de Derecho, elegido por todos los profesores de Derecho de las Universidades reconocidas por el Estado.

h) Abogado del Foro (1): un representante de los abogados del país, elegido en la forma que determine la ley.

Los Consejeros elegidos o designados durarían cuatro años en sus cargos.

Esta proposición contempla, en definitiva, una composición de carácter mixto, en la que ningún poder del Estado o Corporación tiene mayoría suficiente para que ella imponga su criterio en las actuaciones del Consejo.

(iii) Programa Político de Gobierno de la Concertación de los Partidos por la Democracia.

En dicho programa se propone, en general, que el Consejo se integre mayoritariamente por representantes de los distintos poderes públicos del Estado y minoritariamente por representantes del Colegio de Abogados y Facultades de Derecho.

(iv) Discurso del Presidente de la República en la XVII Convención de Magistrados Judiciales en Pucón en marzo de 1990.

En el referido discurso, el Presidente de la República propone, en términos generales, que el Consejo Nacional de la Judicatura se integre por representantes de los Tribunales, del Presidente de la República y del Congreso Nacional, de las Facultades de Derecho y de los abogados, siendo, en todo caso, presidido por el Presidente de la Corte Suprema.

En cuanto a la actual Corporación Administrativa del Poder Judicial, el artículo 507 del Código Orgánico de Tribunales establece que tendrá un Consejo Superior integrado por el Presidente de la Corte Suprema, que la presidirá, y por cuatro ministros del mismo tribunal, elegidos por éste en

votaciones sucesivas y secretas, por un período de dos años, pudiendo ser reelegidos. Asimismo, y por igual período, la Corte Suprema elige de entre sus miembros a dos consejeros suplentes, que subrogan según el orden de su elección e indistintamente a cualquiera de los titulares en caso de ausencia por cualquier causa. En caso de ausencia del presidente titular de la Corte Suprema o de su subrogante legal, las sesiones son presididas por un consejero titular, siguiéndose el orden de su elección.

2. Evaluación general de las materias señaladas

Hemos visto que la consideración básica que se ha tenido en cuenta para proponer la institución de un Consejo Nacional de la Magistratura en Chile, es la crisis generalizada por la que atraviesa el Poder Judicial, caracterizada por una grave disminución de la fe pública en la independencia y capacidad de los tribunales ordinarios para hacer justicia, motivada a su vez por la carencia por parte del Poder Judicial del status de un poder público estatal, autónomo e independiente; por la falta de formación de los magistrados y ausencia de un adecuado régimen disciplinario, y por las deficiencias en cuanto a la evaluación de las necesidades judiciales, a la organización administrativa de los tribunales, a la administración de estos recursos y, en definitiva, por la ausencia de una política judicial.

Estas, junto a otras serias deficiencias, conforman un cuadro crítico de nuestro sistema judicial, que ha impreso especial fuerza y concitado especial apoyo en torno a aquellas ideas que, como la del Consejo Nacional de la Magistratura, son enunciadas como la solución a todo el complejo conjunto de problemas que afecta al Poder Judicial.

Sin embargo, es preciso tener en consideración que durante las últimas dos décadas, la sociedad chilena vivió en un régimen de naturaleza excepcional, caracterizado por un gobierno muy autoritario, que desarrolló sus funciones por un largo período, con una singular afinidad con el cuerpo que ejerció las funciones de Poder Legislativo, y en el que, cualesquiera sean las razones, se generó un ambiente de ausencia de respeto generalizado al Estado de derecho.

No parece justo evaluar negativamente el funcionamiento de las instituciones que conforman nuestro Poder Judicial a la luz de los acontecimientos vividos durante el pasado régimen de gobierno, porque no puede exigirse a las instituciones funcionar normalmente en períodos de anormalidad constitucional. Cualesquiera hubieran sido las instituciones y sistemas imperantes, el Poder Judicial habría estado igualmente expuesto a

las circunstancias de naturaleza excepcional que caracterizaron el régimen anterior, y difícilmente habría podido hacer mayor contrapeso al enorme poder que reunió en sus manos el pasado régimen.

El análisis de las instituciones debe hacerse en función de su desarrollo en períodos de normalidad institucional, dentro del normal desenvolvimiento de un régimen democrático y no en función de como se comportan en períodos de anormalidad institucional. En estos casos, las instituciones justamente no funcionan como fueron concebidas y, en consecuencia, no producen los resultados de ellas esperados.

Cabe recordar a este respecto que, hasta antes de los sucesos que alteraron el orden constitucional del país, la historia chilena muestra un desempeño honorable y digno de nuestro Poder Judicial, aunque no exento de fallas.

Ahora que Chile vive en plenitud democrática, debemos suponer que no se producirán los excesos o inconvenientes que tuvieron lugar en tales circunstancias excepcionales.

Es por estas razones que la idea de instituir en Chile el Consejo Nacional de la Magistratura, como órgano de gobierno del Poder Judicial, debe ser evaluada con serenidad y con mucho sentido crítico.

C. Comentarios

Se discute la conveniencia de establecer en Chile un Consejo Nacional de la Magistratura, y al respecto se manifiestan básicamente dos posiciones.

1. Argumentos en favor del establecimiento en Chile de un Consejo Nacional de la Magistratura

En el derecho comparado no existe un modelo único de Consejo, hay diversas alternativas representadas básicamente por el modelo italiano —el Consejo Nacional de la Magistratura— y el modelo español —el Consejo General del Poder Judicial— que es un poco más pretencioso.

La experiencia comparada tiene su origen en el año 1946, terminada la Segunda Guerra Mundial, en el que el constitucionalismo europeo promueve el Consejo como una forma de potenciar el Poder Judicial. Desde entonces se han formulado juicios críticos, en cierto modo relativos y contradictorios.

a) Idea central de establecer un Consejo Nacional de la Justicia en Chile

La idea central de establecer un Consejo Nacional de la Justicia en Chile es contribuir a dotar al Poder Judicial de las características de un poder real, autónomo e independiente y no de un mero Servicio del Estado. En forma más precisa, reforzar su autonomía y su independencia, separando las funciones que son propiamente jurisdiccionales, que el Poder Judicial pasa a ejecutar plenamente, y otras funciones de tipo administrativo, de las que se haría cargo el Consejo, con el objeto de dotar al Poder Judicial de autogobierno en cuestiones relativas a los nombramientos de magistrados, el régimen presupuestario, ejercicio de facultades normativas, la proposición de una política judicial, el perfeccionamiento profesional de los magistrados y la dirección de una policía judicial.

Se trata de una fórmula equilibrada destinada a no distraer a los magistrados en su labor jurisdiccional, en la que a la vez tienen una gravitación significativa en el gobierno del Poder Judicial y en la que se relacionan al más alto nivel con los demás poderes del Estado, la jerarquía profesional y académica, realzando de ese modo la altura moral y profesional de los magistrados.

b) Ventajas de establecer en Chile el Consejo Nacional de la Justicia

El Consejo Nacional de la Justicia contribuye a la autonomía del Poder Judicial, dotando al juez de plena libertad en el ejercicio de su labor jurisdiccional. El distinguido profesor Barbero Santos señalaba que la doctrina de la separación de los poderes en este sentido era una falacia; pretende ser garantía de independencia, pero no logra sino la justificación de la dependencia del Ejecutivo. El artículo 73 de la Constitución Política no basta; entrega al Poder Judicial la exclusividad de la función jurisdiccional, pero en definitiva alude sólo a la independencia funcional. Es necesaria, además, la independencia organizativa, disponer una estructura jurídico-política que permita al juez ejercer libremente su labor jurisdiccional. Calamandrei decía que los magistrados deben estar en tal situación, que eliminen de sus espíritus temor y toda esperanza.

El Consejo Nacional de la Justicia contribuye a esta autonomía del Poder Judicial, además, creando una vinculación funcional directa con los demás poderes del Estado y personas destacadas del quehacer jurídico y judicial, que establece una relación real y no protocolar o a través de audiencias personales, que permite el trabajo en común y elimina la rogativa.

El Consejo eleva la prestancia del Poder Judicial connatural al ejercicio de la jurisdicción, a la majestad de la justicia y más allá de la jerarquía jurídico-política, dejando de ser el Poder Judicial el pariente pobre de los poderes públicos.

A través de la co-participación con otros poderes del Estado, aumenta su capacidad de decisión, se refuerzan sus fallos con un respaldo político y con la necesaria legitimidad sus decisiones.

Y por otra parte, se permite al Poder Judicial acceder equilibradamente al poder político. Se compatibiliza la necesaria independencia del juez, con la adaptación del mismo a la evolución político-social, al desarrollo de los valores sociales. La crítica relativa a la politización que produciría el Consejo Nacional de la Justicia supone que la actividad judicial no estaba antes politizada, lo cual no es efectivo; existía una apreciable politización, el Ministro de Justicia de turno tenía apreciable influencia y la ejercía. Además, los jueces tienen necesariamente opciones políticas y no puede ser de otro modo; el juez aséptico, enclaustrado, no contaminado por la política, no existe, es una irrealidad y una ingenuidad y, si lo hay, se trata de una persona deficitaria cívicamente. El juez no puede aislarse en un grado que desconozca la evolución social, el juez debe ser un realizador de la justicia, de los valores sociales imperantes. Ya se ha advertido en otras ocasiones sobre los peligros de una actitud profesionalizante.

El Consejo, por último, revierte el corporativismo, radicado directa o indirectamente en la Corte Suprema, que crea un verticalismo de rogativas y en definitiva una situación dependiente del Poder Ejecutivo.

En su lugar, promueve el autogobierno del Poder Judicial a través del Consejo, con amplias facultades.

c) Caracteres generales del Consejo Nacional de la Justicia que se promueve en Chile

(i) Funciones

En materia de nombramiento de magistrados, se promueven básicamente tres fórmulas: (i) que el Consejo nombre los magistrados en lugar del Poder Ejecutivo; (ii) que el Consejo forme listas para ingresar al Poder Judicial —función que antiguamente ejercía el Colegio de Abogados—, correspondiendo a las Cortes de Apelaciones y Corte Suprema formar respectivamente las temas y quinas de las que el Presidente de la República finalmente nombra al magistrado; y (iii) que el Consejo forme

las ternas y quinas, o bien sólo las quinas, seleccionando a jueces formados en la Escuela Judicial.

En cuanto a la formulación de una política judicial, tema que parece ser pacífico, se propone que el Consejo asuma la función de reflexionar en forma permanente, sistematizada y científico-social. Lo anterior comprendería la iniciativa en relación a la creación de tribunales, a las reformas de procedimiento, al pago de remuneraciones, instalaciones, asistencia judicial. Además, el Consejo tendría iniciativa para presentar proyectos de ley, derecho de petición al Ejecutivo, remitiría los antecedentes necesarios para acusar constitucionalmente y tendría derecho a ser oído en proyectos de reforma constitucional que puedan afectar al Poder Judicial, tanto respecto de leyes orgánicas como de leyes ordinarias. Asumiría también funciones presupuestarias, correspondiéndole la confección de una proposición de presupuesto, con derecho a ser oído en el Congreso. No parece que la actual Corporación Administrativa del Poder Judicial sea el organismo apropiado para efectuar esta labor, pues la idea es que no sea éste un tema técnico sino el resultado de una política judicial de alto nivel.

Al Consejo correspondería la tuición de la Escuela Judicial, encargada de la preparación para el ingreso y el perfeccionamiento de los magistrados, así como la tuición de los servicios auxiliares, Instituto de Pericias, Instituto Médico Legal, Corporación de Asistencia Judicial, etcétera.

En cuanto a la jurisdicción disciplinaria y a las calificaciones, se trata de una materia que sería conveniente se encargara al Consejo de la Magistratura. El Poder Judicial se ha mostrado contrario a la idea, y si bien aún se insiste en este punto, en definitiva pareciere no ser de aceptación general.

(ii) Naturaleza jurídica

La idea es que el Consejo Nacional de la Justicia sea un organismo autónomo, como lo son la Contraloría, el Banco Central, etcétera. La subordinación del Consejo a la Corte Suprema convertiría al Poder Judicial en una institución bicéfala, con todos los peligros que ello implica.

(iii) Integración

El Consejo estaría integrado por miembros de los tres poderes del Estado, miembros de las Facultades de Derecho y del Colegio de Abogados. Y a este respecto, existen dos opciones: que el cargo en el Consejo sea

ejercido por el titular directo del respectivo poder del Estado, sea ministro, senador o diputado, o bien se ejerza a través de un representante del respectivo poder. Se ha rechazado el establecimiento de inhabilidad para quien asume las funciones de miembro del Consejo, pues ello impediría se nominara como miembro a los más capaces.

2. Juicio crítico al establecimiento en Chile del Consejo Nacional de la Magistratura

La segunda posición se inclina por rechazar la idea de establecer el Consejo Nacional de la Justicia en Chile, como mecanismo apropiado para solucionar la crisis que afecta al Poder Judicial, por las siguientes razones:

a) Autonomía del Poder Judicial. Un contrasentido manifiesto

La primera y principal fundamentación en que se basa la tesis de establecer un Consejo de la Judicatura en Chile consiste en la necesidad de otorgar al Poder Judicial la característica de un real poder del Estado y no de un simple servicio público, como ocurre con el actual sistema vigente.

Se concuerda plenamente con la necesidad de reforzar la autonomía del Poder Judicial. Sin embargo, constituye un contrasentido evidente que, para lograr tal propósito, se postule la idea de crear un órgano que, si bien se dice que estaría constituido en su mayoría por jueces, no por ello deja de ser un órgano constitucional propio y autónomo integrado por representantes del Congreso y del Presidente de la República y, en fin, de destacadas personalidades del mundo académico y del foro.

En otras palabras, el gobierno del Poder Judicial se le entregaría a un ente autónomo de composición heterogénea, con lo cual, obviamente, lejos de reforzar la autonomía del poder que se desea obtener, se la debilita. La mayoría de las funciones que se propone atribuirle al Consejo son las que hoy se encuentran radicadas en el Poder Judicial como, por ejemplo, la potestad disciplinaria, la administración de los bienes que le pertenecen, la necesidad de informar proyectos de ley que versen sobre materias atingentes al Poder Judicial, etcétera. No se trata, entonces, como algunas personas sostienen, de traspasar funciones que hoy ejerce el Ministerio de Justicia a este nuevo órgano. La mayoría de sus atribuciones devienen del propio Poder Judicial.

Y esta es una opinión bastante generalizada en la doctrina.

Al respecto, es categórica la posición del tratadista colombiano Fernando Rojas, quien refiriéndose a esta institución, expresa: "El consejo superior de la judicatura es de hecho el juez de los jueces, la valorización de su conducta, la censura tácita de sus sentencias, el filtro de sus nominaciones y ascensos, *la condena de su autonomía,* es congénitamente, una entidad externa a la Rama Judicial que sirve de puente entre éste y la voluntad política del Ejecutivo."[1] (Cita tomada de la obra "Centro de Administración de Justicia", Florida International University, *El Poder en la Década de los Ochenta.*)

b) Deficiencias en el sistema de nombramiento de magistrados

La segunda justificación de la tesis que postula la creación de este Consejo es que este organismo sería el que, según algunos, propondría la designación de ministros de corte y jueces o, según otros, el órgano encargado directamente de la designación de aquellos magistrados.

Sin duda que esta es la función del Consejo que, aparentemente, resulta más atrayente y efectiva, porque es un hecho cierto que el actual sistema de designación de los jueces es deficiente.

Sin embargo, ello no justifica, en manera alguna, la creación de toda una superestructura que no sólo divide en Chile a los especialistas en el tema, sino que ha demostrado en otros países que el Consejo no constituye la solución a este problema.

Al respecto, resultan elocuentes las palabras del tratadista peruano Luis Pasara, quien expresa: "de las entrevistas efectuadas a magistrados fluye no sólo una enorme inseguridad ante el Consejo Nacional de la Judicatura debido a la situación permanente de sancionable que les impone el sistema, sino un mayor apego a la ley como mecanismo compensatorio frente a ella, lo cual precisamente es uno de los elementos que la reforma buscaba combatir a nivel global" (Cita de la obra "Centro de Administración de Justicia" antes referida). Las críticas también existen en España, Italia y Venezuela.

En suma, los Consejos de la Magistratura, en los diversos países en que han funcionado, no han sido capaces de solucionar el problema de la independencia de los jueces ni tampoco han conseguido una justicia eficiente.

[1] Enfasis añadido.

En nuestro medio, en cambio, la finalidad de perfeccionar el sistema de designación de ministros de corte y jueces se puede alcanzar con soluciones infinitamente más sencillas y directas que no producirían el rechazo que genera la instauración del Consejo tantas veces referido.

Un buen sistema alternativo se sugiere en las proposiciones contenidas en el Capítulo III, sobre designación de los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia.

c) La calificación y la jurisdicción disciplinaria de los magistrados del Poder Judicial corresponde naturalmente a los tribunales y son indelegables. Otra solución altera el orden jerárquico de nuestros tribunales, pone en riesgo la unidad de la jurisdicción y la independencia de los tribunales

En efecto, la Corte Suprema, como tribunal superior de la nación, debe representar la autoridad máxima de nuestro Poder Judicial, en torno a la cual se organiza jerárquicamente la actividad jurisdiccional.

A ella corresponde la superintendencia directiva, correccional y económica sobre todos los tribunales de la república y no podría ser de otra manera. Nadie mejor que el tribunal superior conoce el trabajo y las condiciones del inferior; por el solo hecho de revisar constantemente su trabajo, está en mejores condiciones para conocer las quejas a su respecto. Y tal función es indelegable.

Transferir el control disciplinario y la calificación de los magistrados al Consejo distorsionaría el sistema jerárquico de nuestros tribunales, creando un conflicto de importancia o superioridad entre la Corte Suprema y el Consejo Nacional de la Magistratura, el que no es recomendable.

Asimismo, dicha transferencia atentaría contra la unidad de la jurisdicción, ya que un órgano no sometido a la Corte Suprema, cabeza y autoridad máxima del Poder Judicial, se involucraría a través de la jurisdicción disciplinaria en labores propias de los tribunales, al revisar el acto jurisdiccional, calificarlo y eventualmente dejarlo sin efecto en razón a faltas o abusos cometidos en su dictación.

El Consejo, por otra parte, condicionaría, a través de la jurisdicción disciplinaria y la calificación, el comportamiento de los jueces, lo cual afectaría decisivamente su autonomía e independencia. Lo anterior por una razón muy humana, el deseo de toda persona inserta en una carrera, de no enemistarse con las personas a las que corresponde decidir sobre su futuro.

En suma, es efectivo que el ejercicio de las potestades disciplinarias en los términos actuales es deficiente; pero también lo es que su solución no debe buscarse a través de Consejos de la Judicatura, sino que enfrentarlos derechamente contemplando un conjunto de medidas tendientes a lograr que, tanto el proceso de calificación de los jueces como las medidas disciplinarias de que pueden ser objeto, sean imparciales, justos y absolutamente transparentes. Este es el único camino seguro para lograr la independencia interna de los magistrados.

d) Mantención de servicios administrativos y otras funciones similares. Modificación de la Corporación Administrativa del Poder Judicial

Otras importantes atribuciones que se le entregarían al Consejo de la Magistratura y que justificarían su creación serían la mantención de los servicios administrativos encargados de satisfacer las necesidades materiales del Poder Judicial; ejercer las funciones de administración del mismo; el estudio de las necesidades jurídicas del país; la formulación de una política de justicia en el más amplio sentido y, en fin, la tutela y dirección de los órganos auxiliares de la administración de justicia, tales como el Instituto de Peritaje, el Servicio Médico Legal, etcétera.

Tampoco este aspecto administrativo justifica la creación del Consejo de la Magistratura. Resulta mucho más sencillo, lógico y acorde con nuestro sistema jurídico, conseguir estos objetivos mediante una modificación substancial a la actual Corporación Administrativa del Poder Judicial, tanto en cuanto a su organización como en lo relativo a sus funciones.

Algunas modificaciones serían las siguientes:

1) Que su Consejo Superior se integre por jueces representativos de todas las instancias y regiones y dedicados íntegramente a este oficio, manteniéndoseles, por cierto, sus cargos, mientras se desempeñan en este Consejo;

2) Que se le otorguen amplias y razonables facultades en todo cuanto dice relación con la parte administrativa del Poder Judicial, incluyendo, especialmente, atribuciones en materia de planificación de este poder del Estado y de supervigilancia de los órganos auxiliares de la administración de justicia, y

3) Que los órganos de administración y ejecución de esta Corporación se les entreguen a verdaderos especialistas, dotados también, de facultades amplias. (Véanse actas de las sesiones octava y novena de 28 de agosto y 25 de septiembre, respectivamente).

e) Escuela de Jueces. Su coordinación por el Instituto de Estudios Judiciales

Un último punto en relación con las funciones que se entregarían al Consejo de la Magistratura se refiere a la Escuela de Jueces.

Nadie está en mejores condiciones que el actual Instituto de Estudios Judiciales, para encargarse de estructurar un sistema adecuado para una mejor preparación de jueces y magistrados.

Se trata solamente, entonces, de reconocer la importancia de este organismo, financiarlo y otorgarle la atribuciones necesarias para que, en conjunto con las Escuelas de Derecho del país, organicen un programa destinado a la capacitación de jueces y magistrados. Ya algo se ha avanzado en este aspecto, pero han faltado recursos, reconocimiento oficial y verdadera voluntad de enfrentar el tema.

f) Otros inconvenientes que originan los Consejos de la Magistratura

Es muy importante tener presente otro fenómeno que también se ha observado en los países en que funcionan estos Consejos. El consiste en que las funciones que se les atribuyen es imposible deslindarlas con exactitud de las que se mantienen en el Ministerio de Justicia, de suerte tal que existe un espacio bastante amplio en que se genera una responsabilidad compartida entre el Ministerio de Justicia y el respectivo Consejo de la Magistratura.

Tal responsabilidad compartida es funesta, porque en definitiva los problemas no se solucionan y los fracasos dan lugar a acusaciones recíprocas. En España, por ejemplo, el Consejo en más de una oportunidad se ha quejado de no poder lograr sus objetivos porque el Ministerio de Justicia no facilita los medios necesarios para ello. Lo propio en otros aspectos ha hecho el Ministerio de Justicia respecto del Consejo.

g) Opinión de la doctrina sobre los Consejos de la Judicatura

Para terminar, todo lo que se ha expuesto en apoyo de este juicio crítico sobre el Consejo Nacional de la Magistratura se encuentra avalado

por el hecho de que tales Consejos en el derecho comparado parecen estar más en una etapa de experimentación que de institución consolidada. Así lo demuestran, sin lugar a dudas, la disímil composición que tienen en uno y otro país, las constantes modificaciones que han debido sufrir tanto en la composición del órgano rector como en sus propias facultades, y, en fin, las estadísticas realizadas por los Consejos que demuestran que es muy bajo el porcentaje de personas, alrededor de un 25% en España por ejemplo, que realmente piensan que el Consejo ha logrado un mejoramiento efectivo de la administración de justicia.

D. Proposiciones

Sobre la proposición general de instituir en Chile un Consejo Nacional de la Magistratura, la Comisión, por mayoría de sus miembros, acordó rechazar tal proposición.

El rechazo de instaurar el Consejo de la Magistratura fue acordado con el voto en contra de los abogados señores Manuel Guzmán y Carlos Peña.

Se previene que la señora Nancy de la Fuente concurre al acuerdo, por estimar que por ahora no considera oportuna la introducción del Consejo de la Magistratura en Chile.

No obstante lo anterior, los miembros estimaron que debía modificarse substancialmente la actual Corporación Administrativa del Poder Judicial, tanto en cuanto a su composición como a sus funciones, a fin de que fuera este organismo el que, junto con continuar realizando sus actuales labores administrativas del Poder Judicial, elaborara las políticas generales de dicho poder y supervigilará los servicios auxiliares de la administración de justicia.□

INFORME DE LA COMISIÓN NACIONAL DE VERDAD Y RECONCILIACIÓN*

La Revista *Estudios Públicos* da cabida en sus páginas a esta selección de textos del informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación. Tal como en oportunidades anteriores, como la firma del Acuerdo Nacional, o los discursos de Su Santidad Juan Pablo II en su visita a Chile, se trata de recoger, más allá de la publicación periodística del momento, las partes medulares de un documento que merece ser meditado y sometido a discusión en un alto nivel académico.

A partir de los antecedentes que esta Comisión pudo recoger —lo que no excluye la existencia de otras versiones— se describen aquí hechos y situaciones graves que han ocurrido en los últimos años en materia de derechos humanos en nuestro país. Respecto de ellos se carecía hasta ahora de un estudio global realizado por personas —uno de ellos miembro del Consejo Asesor del CEP— de tanta responsabilidad moral y calidad intelectual.

Esperamos contribuir así, tal como lo hicimos con anteriores publicaciones similares, al análisis serio de los grandes temas del quehacer cívico nacional.

Arturo Fontaine Talavera
Director

* Extracto del Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación", publicado por el diario *La Nación* el 12 de marzo de 1991.

ANTECEDENTES

En abril de 1990, el Presidente de la República creó una Comisión denominada "de Verdad y Reconciliación". Su objetivo, de acuerdo al decreto respectivo, era "contribuir al esclarecimiento global de la verdad sobre las más graves violaciones a los derechos humanos, cometidas en los últimos años, sea en el país o en el extranjero, si estas últimas tienen relación con el Estado de Chile o con la vida política nacional, con el fin de colaborar a la reconciliación de todos los chilenos y sin perjuicio de los procedimientos judiciales a que puedan dar lugar tales hechos".

Dicha comisión quedó integrada por las siguientes personas: Raúl Rettig Guissen, Jaime Castillo Velasco, José Luis Cea Egaña, Mónica Jiménez de la Jara, Ricardo Martín Díaz, Gonzalo Vial Correa y José Zalaquett Daher.

Las tareas efectivas de la comisión fueron:

> "Establecer un cuadro, lo más completo posible, sobre los graves hechos de violación a los derechos humanos, sus antecedentes y circunstancias.
>
> Reunir información que permitiera individualizar a sus víctimas y establecer su suerte o paradero.
>
> Recomendar las medidas de reparación y reivindicación que estimara de justicia, y
>
> Recomendar las medidas legales y administrativas que a su juicio debieran adoptarse para impedir o prevenir la comisión de nuevos atropellos graves a los derechos humanos".

Ámbito de acción y procedimiento

Los casos a investigar se circunscribieron a aquellos en que hubiera un resultado de muerte o desaparición, ocurridos entre el 11 de septiembre de 1973 y el 11 de marzo de 1990, y se prohibió a la Comisión pronunciarse sobre la responsabilidad de personas individuales en los hechos investigados.

El procedimiento seguido para investigar los casos fue el siguiente:

Se llamó públicamente a personas e instituciones a presentar los casos ante la Comisión, llegándose a analizar un total de 3 mil 400 casos.

Para escuchar a los denunciantes se otorgaron audiencias a través de todo el país. Se recibieron denuncias formuladas por organismos de derechos humanos, organizaciones gremiales y sindicales, de las distintas ramas de las Fuerzas Armadas y de Carabineros.

Luego se pidieron antecedentes a los organismos que pudieran aportar más datos a la investigación: Registro Civil, Registro Electoral, Policía Internacional, Servicio Médico Legal, Archivo Nacional, etc.

Prácticamente en todos los casos en que los antecedentes indicaban la posible participación de agentes de las Fuerzas Armadas y de Orden, fue consultado el Comandante en Jefe de la rama respectiva o el General Director de Carabineros. El informe señala que el Ejército de Chile respondió, en la mayoría de los casos que, "conforme a la legislación vigente y a la reglamentación institucional respectiva, los antecedentes que pudieran haber existido sobre estos hechos, en cumplimiento de disposiciones jurídicas, habían sido incinerados o destruidos luego de transcurrido el plazo legal para hacerlo". Algo similar ocurrió con Carabineros de Chile. Se obtuvieron mayores antecedentes de parte de la Fuerza Aérea y de la Armada.

Se deja constancia en el Informe, que se intentó obtener distintos tipos de información, ubicación de personal de las instituciones armadas para citar a declarar, copias de sumarios internos o Consejos de Guerra, o labores de servicios de Inteligencia, recibiendo en la mayoría de los casos respuestas negativas, en razón de haber sido destruidos los antecedentes, o de estar prohibido informar sobre servicios de Inteligencia o personal de las Fuerzas. Cuando los antecedentes reunidos permitían individualizar a un miembro de las Fuerzas Armadas y de Orden en servicio activo —cerca de 160 casos—, se les solicitó que declararan, por intermedio de los Comandantes en Jefe respectivos. De acuerdo al Informe, salvo excepciones, "los miembros en servicio activo de las instituciones armadas declinaron prestar testimonio ante esta Comisión".

Reunidos todos los antecedentes, se presentan al pleno de Comisión para ser analizados, y determinar en cada caso si se llega a la convicción de que efectivamente se cometió violación a los derechos humanos.

Con todos los antecedentes, se redactó el Informe, en el cual se consigna el marco de referencia político de las épocas analizadas, la descripción general y luego individual de los casos de violaciones a los derechos humanos y, finalmente, las conclusiones y recomendaciones.

La Comisión definió como graves formas de violación de los derechos humanos las siguientes:

a) Detenidos desaparecidos: que son aquellas personas detenidas por agentes de la autoridad, siendo la última noticia que se tuvo de ellas, que fueron aprehendidas o que se les vio posteriormente en algún recinto secreto de detención. La autoridad niega haberlas detenido, declara haberlas liberado, o guarda silencio al respecto. Se trata de casos en que la Comisión llega a la convicción que las personas fueron asesinadas y se dispuso de sus restos para que no fueran encontrados.

b) Ejecuciones: se trata de casos en que se ejecutó a las personas sin proceso, o con proceso, sin garantías mínimas, o alegando intento de fuga.

c) Uso indebido de la fuerza: se trata de casos de muertes cometidas por agentes del Estado en el ejercicio de la función de mantener el orden u otra similar, sin que se trate de una acción premeditada, pero en que la fuerza se ejerció en forma injustificada o en forma excesiva.

d) Muertes en horas de toque de queda: incluye distintos tipos de situaciones ocurridas durante las horas de toque de queda, no clasificables en las categorías anteriores.

e) Abusos de poder: se trata de muertes provocadas por agentes de la autoridad, sin motivación política, por razones de venganza o por otras causas particulares. Se consideraron solamente cuando la autoridad se abstuvo de denunciar el hecho o ayudó a que el hecho se mantuviera en la impunidad.

f) Tortura: se consideró como tal el maltrato definido en el artículo 2 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Castigos Crueles, Inhumanos o Degradantes, y que tuvo como resultado la muerte de la víctima.

g) Actos terroristas: se considera como tales aquellos atentados contra víctimas indiscriminadas, y los ataques selectivos, a mansalva o sobre seguro, contra agentes del Estado.

Aparte de calificar a las víctimas de las violaciones a los derechos humanos, la Comisión declaró víctimas de la situación de contienda política a quienes murieron como combatientes de uno u otro bando, en el

intercambio de fuego del 11 de septiembre de 1973 y días posteriores; a quienes perecieron accidentalmente como consecuencia de un enfrentamiento armado en el cual no tomaban parte; a quienes intentaban defenderse de un ataque o intento de captura por parte de un organismo de seguridad, y a quienes se suicidaron en situaciones de extremo acoso o desesperación.

No se consideró, en cambio, a quienes participaban en un robo o asalto armado u otro acto ilícito similar, aunque se haya cometido bajo pretextos políticos, y perecieron en el intercambio de fuego con las fuerzas de orden que acudieron a aprehenderlos.

Selección de textos

En el presente trabajo, se han seleccionado partes del Informe que contienen la descripción del marco político y jurídico del período analizado; el análisis que hace la Comisión acerca de la actuación de los Tribunales de Justicia frente a las violaciones a los derechos humanos; la reseña de los organismos de seguridad que tuvieron una participación más activa en dichas actuaciones; la descripción de algunos casos particulares, a modo ilustrativo del análisis efectuado en particular; un resumen de las conclusiones y recomendaciones, y un anexo estadístico.

Miguel González Pino**

EXTRACTOS DEL INFORME

SEGUNDA PARTE

CAPITULO I
MARCO POLÍTICO

Este capítulo comprende dos partes, ambas relacionadas con las ideas y los hechos de la política nacional que, a juicio de la Comisión, se vinculan a su cometido.

La primera parte analiza la situación imperante en Chile el 11 de septiembre de 1973.

No compete a la Comisión pronunciarse sobre los hechos ocurridos ese día y los inmediatamente posteriores, sobre si ellos fueron o no

** Abogado, periodista, investigador del Centro de Estudios Públicos.

justificados ni sobre si existía o no otra salida para el conflicto que los originó. Además, respecto de todas estas materias pueden existir y existen, legítimamente, distintas opiniones.

Pero el estado del país a esa fecha, estado que cabe describir como de aguda crisis en la vida nacional, representa la destrucción o debilitamiento de un gran número de puntos de consenso entre los chilenos relativos a instituciones, tradiciones, supuestos de convivencia social y política, y otros, que son a la vez, salvaguardia del respeto a los derechos humanos. El conocimiento de la crisis de 1973 se hace, entonces, indispensable, tanto para entender las gestación de las posteriores violaciones de esos derechos que hemos debido investigar, como para prevenir que ellas se repitan. Esto, en ningún caso, como ya se ha dicho, puede ni debe entenderse en el sentido de que la crisis de 1973 justifique ni excuse, en ninguna medida, tales violaciones.

El estudio que haremos de esta crisis se referirá fundamentalmente a sus causas inmediatas y, dentro de ellas, a las de orden político-ideológico. No ignora la Comisión que la crisis tenía raíces más profundas, de carácter socio-económico, pero explorarlas —excepto por referencias puntuales— hubiese ido más allá de su cometido, y del objeto directo del presente capítulo. No puede, sin embargo, dejar de decir que el origen último de la crisis deberá buscarse en la lucha, a lo largo del siglo, y dentro del régimen republicano, entre los distintos y divergentes intereses sociales.

Pero es en el orden político-ideológico donde se gestan y entran en pugna doctrinas y actitudes que repercuten —directa o indirectamente, pero de manera casi inmediata— sobre el tema de los derechos humanos.

En cuanto a la segunda parte, casi es innecesario señalar que los acontecimientos del 11 de septiembre de 1973 significaron un profundo cambio en el régimen político del país —principios, estructuras e instituciones, ideologías oficialistas y opositoras— y en sus actores individuales y colectivos.

Los rasgos fundamentales del cambio se mantuvieron hasta 1988, pues si bien el año 1980 entró en vigor una nueva Carta Fundamental, ella contemplaba un período de transición hacia su vigencia plena, período que debería prolongarse por ocho años. Y este período era regulado por un conjunto de artículos transitorios, los cuales —en lo básico, y aun en muchos detalles— reproducían fielmente el régimen anterior, 1973-1980.

De todo ello, lo que concierne a la Comisión —y constituye, por ende, materia de la segunda parte de este capítulo— es cómo el régimen político 1973-1988 pudo facilitar las graves violaciones de los derechos humanos que abarca este Informe. No nos corresponde juzgar sobre las otras

bondades u otros defectos de ese régimen ni sobre sus logros o fracasos, asunto respecto de los cuales también cabe que existan y efectivamente existen legítimas discrepancias.

A. PRIMERA PARTE
SITUACIÓN DE CHILE AL 11 DE SEPTIEMBRE DE 1973

La crisis de 1973, en general, puede ser descrita como una aguda polarización a dos bandos —gubernativo y opositores— en las posturas políticas del mundo civil. Ninguno de estos bandos logró (ni probablemente, quiso) transigir con el otro, y en cada uno de ellos hubo, aun, sectores que estimaban preferible a cualquier transacción el enfrentamiento armado.

Lo expuesto no significa que todos los chilenos se hallasen así polarizados, ni que dejara de haber, en ambos bandos, partidarios del entendimiento antes que del enfrentamiento. Mas parece indiscutible que —cualesquiera que fuesen los motivos— en el discurso y acontecer políticos llegaron a primar la polarización y, progresivamente, los sectores más violentos de ésta.

1. ORIGEN DE LA POLARIZACIÓN

Según adelantábamos, el origen último de la crisis así descrita es, naturalmente, muy complejo, y está abierto a múltiples interpretaciones que no corresponde a la Comisión juzgar ni profundizar. Pero debe señalar los factores que, a su juicio, fueron más importantes para generar la polarización y la crisis, y también, por consiguiente, sus dolorosas y las más de las veces innecesarias consecuencias.

a) A partir de los años 1950, el país —como muchos en América Latina— presenció la inserción de su política interna en la lucha entre las superpotencias, la llamada "guerra fría", que por su carga de opuestos intereses e ideologías de nivel mundial, implicaba en sí misma una polarización. Ella afectó a Chile, al comienzo —quizás— en escasa medida, pero muy fuertemente a partir de los años 1960, con la Revolución Cubana. Esta pretendía resolver los problemas que a su juicio eran comunes de Latinoamérica, derivados de la existencia de dictaduras militares y de serios desniveles económicos y sociales. Como se verá en la segunda parte, dicho

acontecimiento rebasó las fronteras del país en el cual se daba, y vino a ser un episodio de la "guerra fría" y a oponer en toda Latinoamérica la "insurgencia" cubano-soviética versus la "contrainsurgencia" norteamericana —con sus respectivos aliados locales—, constituyendo una forma extrema de polarización. La acompañó la intervención activa de las dos superpotencias en la vida política de los diversos países latinoamericanos. El nuestro no fue una excepción, ni hubo sector alguno de la política nacional enteramente libre de esos influjos.

b) Casi simultáneamente, pero en forma irrelacionada —aunque vinculada a fenómenos del intelecto también mundiales—, la polarización recibió un segundo impulso, al ideologizarse los partidos y movimientos. Es decir, al propiciar ellos —en mayor o menor grado— modelos completos de sociedad, tocante a los cuales no admitían modificaciones, postergaciones ni transacciones, si no fuesen mínimas. Pero como de hecho esos movimientos y partidos carecían de fuerza política bastante para imponer dichos modelos, el resultado práctico de ideologizarse aquéllos fue que se agudizara aún más la polarización.

c) Sin embargo, la vida política discurría, hasta el momento, en un acatamiento común, a lo menos aparente, de las reglas de juego democráticas. La democracia era sostenida por la mayoría de la población, a pesar de los múltiples problemas de todo orden en torno de los cuales se contendía.

Pero este acatamiento comenzó a debilitarse a medida que avanzaban los años 1960.

En ciertos sectores políticos, tomó cuerpo la idea de ser la fuerza el camino prioritario, y hasta único, para imponer —según el caso— el cambio o la mantención del modelo de sociedad propiciado. Paralela y correlativamente, los procedimientos de la democracia —la vía electoral de acceso al poder— y sus instituciones, v.gr. el Parlamento, eran objeto de crítica y desprestigio por parte de esos mismos sectores.

Ellos existían tanto en la que se suele llamar "izquierda" como en la que se acostumbra calificar como "derecha".

En algunos sectores de la Izquierda, el planteamiento de la nueva actitud se relaciona principalmente con la Revolución Cubana.

Ella puso en primer plano la "vía armada" para conquistar el poder. Incluso uno de sus hombres más importantes, y de mayor influencia ideológica y arrastre personal en el resto de América Latina —Ernesto Guevara—, declaró y fundamentó ser ese camino, el del enfrentamiento, el único real. Consecuentemente, los otros caminos —por ejemplo, el

democrático o electoral; el de la propaganda política y doctrinaria; el de las reivindicaciones y luchas sociales; el parlamentario, etcétera— eran sólo complementos de aquél o (si no se les daba tal carácter) meras ilusiones.

El grupo político que, entre nosotros, asume más tempranamente estas ideas de Guevara, es el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), fundado en 1965 y que en 1968 pasa a la clandestinidad; desde ella ejerce acciones armadas y prepara la conquista insurreccional del poder.

El MIR no perteneció a la Unidad Popular y minusvaloró la campaña electoral de 1970, que concluiría con el triunfo de aquélla.

Pero en dicha combinación política existieron sectores considerables de ideología igual o parecida al MIR. Desde luego, el Partido Socialista la adoptó oficialmente en el Congreso de Chillan (1967), y la reafirmó en el de La Serena (1971), cuando ya estaba en el poder con la Unidad Popular, eligiendo entonces una mayoría del Comité Central y un Secretario General que creían firmemente en la inevitabilidad del enfrentamiento armado.

Es cierto que el Partido Socialista había tenido, antes, una inserción plena en la política democrática, por más de treinta años. Es cierto que aún después de 1967, hubo en su seno fuertes corrientes de igual orientación. Es cierto que la práctica de la violencia política, por parte de sus militantes, fue mucho menor que la del MIR. Pero también es cierto que su discurso político y actuaciones lo asemejaban a aquél, más que al antiguo Partido Socialista.

Posturas similares fueron adoptando en los años 1970-1973 el ala oficial del Movimiento de Acción Popular Unitaria (MAPU) y la Izquierda Cristiana.

No sería completo ni equitativo el cuadro, si no añadiésemos existir en la Izquierda, y específicamente en la Unidad Popular, otros sectores que rechazaban la vía armada, fuere absolutamente, fuere en las condiciones político-sociales (las "condiciones objetivas") entonces imperantes. Era el caso del Partido Comunista; del MAPU Obrero y Campesino; de la mayoría del Partido Radical; y personalmente del mismo Presidente Allende, cuya "vía pacífica", o "chilena", nueva forma (en su concepto) del marxismo-leninismo, descartaba de un modo taxativo el empleo de la violencia. Sin embargo, al desenvolverse el período final de la crisis, 1970-1973, estos sectores se vieron desplazados, desbordados y —en ocasiones— seducidos y arrastrados por los que postulaban la fatalidad del enfrentamiento.

En la Derecha, hubo asimismo grupos que, oficialmente o en su conducta práctica, propiciaron —por lo menos al término de la crisis— una salida armada para ésta. Uno de ellos, el llamado "Tacna", que publicaba el periódico de ese nombre, postuló abiertamente el golpe militar. Igual

sucedió, de hecho sino en la teoría, con dirigentes y militantes del Movimiento Nacionalista Patria y Libertad, que intervinieron en el frustrado conato de sublevación militar conocido como "el tanquetazo" (29 de junio de 1973), y posteriormente, ese propio año, en un nuevo proyecto de parecido orden que fue interrumpido en su gestación por el 11 de septiembre. Tocante al resto de la Derecha, no participó de ninguna acción similar (ni aún de la última y decisiva). Sin embargo, siempre existió en ella —aunque no en toda ella— una mentalidad propicia a resolver ciertos problemas (algunos de carácter social, por ejemplo, o el del comunismo) mediante el uso de la fuerza. Por otra parte, un episodio como la conspiración llamada "Complot de Schneider", en 1970, así como el comportamiento post-11 de septiembre de la mayor parte de los dirigentes derechistas, parecen señalar que un porcentaje apreciable de ellos y de sus bases favorecía, asimismo, una solución violenta, al menos en los momentos finales de la crisis 1970-1973. Lo mismo, en escala más reducida, puede decirse de sectores centristas.

Cualquiera que haya sido el peso relativo de tales grupos dentro de la "Derecha" y del "Centro", ellos adquirieron, como en el caso de los movimientos de "Izquierda" ya mencionados, una gravitación creciente en ese período postrero. Esto, sin minusvalorar los esfuerzos que, desgraciadamente sin éxito, hicieron otros sectores más moderados para abrir vías de acuerdo entre Gobierno y Oposición, por ejemplo, los contactos patrocinados por la Iglesia Católica.

2. FASE FINAL DE LA POLARIZACIÓN Y DE LA CRISIS

A contar de 1970, los fenómenos que hemos narrado se agudizan violentamente, en parte por su propia, natural dinámica —era lógico que quienes postulaban el enfrentamiento como necesario, tendieran a provocarlo o, por lo menos, a no rehuirlo—, en parte por la acción de nuevos factores, todos relacionados con el ascenso de la Unidad Popular al poder y gobierno.

a) La Revolución Cubana y la "guerra fría" vuelven a contribuir, indirectamente, a acelerar nuestra crisis.

En su contexto, la victoria de la Unidad Popular y del Presidente Allende, el año 1970, fue mirada como triunfo de una de las superpotencias en pugna, la URSS, y como derrota y amenaza para la otra, los Estados Unidos de Norteamérica.

Ello explica que el Gobierno de este último país planificara y ejecutase de inmediato una política de intervención en los asuntos internos de Chile, cuyo objeto fue doble: impedir el ascenso de Salvador Allende al poder, en octubre de 1970 (el llamado *track one,* "primer camino"); y después, ya fracasado este intento, la desestabilización económica del nuevo Gobierno *(track two,* "segundo camino").

b) Lo anterior se relaciona directamente con la devastadora crisis económica que se hace sentir en Chile a partir de 1972, y que formó parte integral y trascendental de la crisis más amplia culminada en septiembre de 1973. Caracterizaron aquélla la inflación, en términos nunca antes conocidos; el quiebre productivo y el agudísimo desabastecimiento de artículos esenciales; el descalabro del comercio exterior, y una progresiva paralización de la economía entera.

No es papel de la Comisión analizar estos hechos, pero se atreve a decir que confluyeron en ellos factores de manejo propiamente económico, y otros de índole político-social, como el pobre desempeño de las empresas y tierras estatizadas o en vías de serlo; la ya vista presión norteamericana (el "segundo camino"), agravada por la disputa entre los dos países alrededor de la nacionalización del cobre; y los paros activados por la oposición, especialmente el de octubre de 1972.

Cualesquiera que hayan sido las causas de la crisis económica, no parece discutible que ella contribuyó con singular intensidad a desarrollar la situación que desembocaría en los sucesos de 1973.

c) Si la oposición partidista no tuvo, según se ha visto, una posición tan neta de "vía armada" como la que tenían algunos sectores de Gobierno, no parece discutible que, a través de organismos políticos (partidos y Congreso) y sociales (gremios productivos y profesionales), intentó obligar a la Unidad Popular a transigir, preterir o abandonar su modelo de sociedad, colocándola en la disyuntiva de hacerlo o de enfrentar un país ingobernable.

"Vía armada" e "ingobernabilidad" vinieron a ser, de tal modo, indicativas de conceptos excluyentes de sociedad, ninguno de los cuales podía imponerse al otro democráticamente, y sin tampoco admitirse transigirlo con el adversario, abriendo así camino a una salida pacífica.

d) Sin embargo, para que los sectores gremiales y profesionales, así como las bases más que las directivas de los partidos opositores, hayan llegado a esa postura de extrema rebeldía —el paro conducente a la

ingobernabilidad— no es explicación bastante el apasionamiento político de la hora.

Además, esos sectores se sintieron desamparados por los mecanismos estatales llamados a proteger sus derechos. Sintieron que dichos mecanismos —Congreso Nacional, Contraloría, Justicia— eran impotentes para detener la violación de aquéllos.

¿Era verdaderamente así? La Comisión quiere señalar algunas circunstancias que podrían estimarse justificativas de esos temores, y que van multiplicándose y acentuándose a partir de 1970:

— Hubo repetidos atropellos al derecho de propiedad, en forma de "tomas" (ocupaciones ilegales) de inmuebles agrícolas y urbanos y de empresas. En la mayor proporción de esos casos, los dueños no fueron amparados en la restitución de su dominio, ni los hechores sancionados. Fue frecuente que las órdenes judiciales de restitución, no recibieran cumplimiento por parte de las autoridades administrativas.

— En esas "tomas", y en las "retomas" correlativas —reocupaciones violentas que hacían los propietarios, de sus bienes usurpados—, la fuerza armada de particulares pasó a sustituir, como un hecho usual e impune, a la fuerza pública de orden, la cual —a su vez— se vio administrativamente impedida de actuar en las "tomas", y solió ser deliberadamente pasiva en las "retomas".

— Los acontecimientos recién descritos se multiplicaron progresivamente, al avanzar la fase 1970-1973, creando un cuadro global de desorden y de desconocimiento de los derechos de los particulares y de la función propia de la policía.

— A menudo esos acontecimientos tuvieron, para ambos bandos, consecuencias de sangre: muertes homicidas, lesiones graves, suicidios; también hubo secuestros y vejaciones. Pero estos delitos tuvieron un tratamiento político, antes que judicial. Incluso, en un caso al menos —el asesinato de un estudiante mirista por otro comunista, en el recinto de la Universidad de Concepción— se declaró públicamente que era un problema político, no penal, y de hecho no recibió sanción.

— En el proceso estatizador, o de formación del "área social" de la economía (agrícola, de la industria o del gran comercio), la Unidad Popular, que carecía de la legislación necesaria a ese efecto, y de la fuerza parlamentaria que le permitiese dictarla, utilizó al máximo las leyes existentes, forzando su sentido hasta el extremo, y aún sobrepasándolo. Los afectados interpretaron esto como un abuso, y como una forma de soslayar la voluntad de las mayorías electorales y del Congreso.

— El Gobierno, de su lado presentaba esta misma situación sólo como el fruto de la resistencia de los intereses creados al cambio social.

La Comisión entiende que todos estos puntos son susceptibles de diversas y contradictorias versiones e interpretaciones. Entiende, también, que la violencia no fue exclusividad de ningún bando, y que era avivada porque —efecto propio de la polarización aguda— cada cual se veía a sí mismo rebasando la legalidad sólo porque el otro lo había hecho antes, y para defenderse. Pero, en la práctica el conjunto de circunstancias anotadas recibió entonces una explicación común y uniforme, por parte de los sectores directamente perjudicados por el desorden e ilegalidad reinantes: que la administración no protegía sus derechos, ni éstos —una vez conculcados— hallaban amparo eficaz en la policía, la justicia, la Contraloría, etcétera. La única defensa (pensaron, por ello) era la propia, difundiéndose la idea de presión irregular sobre el Gobierno (los paros), y la de grupos armados, urbanos y agrarios igualmente irregulares, para defender el dominio de inmuebles y empresas, y la seguridad de las personas. Es indiscutible que estas ideas calaron hondamente en pequeños y medianos propietarios del campo y la ciudad, y en empresarios también modestos de la industria, el comercio, el transporte, etcétera, así como en los gremios profesionales. Al otro lado, inevitablemente, estas milicias privadas de oposición fueron miradas como preparatorias de un golpe, y dieron alas a formarse grupos paramilitares pro Gobierno. Por otro lado, los sectores extremos de cualquier signo, no necesitaban motivo ni pretexto para armarse. Y así cundió en Chile la fiebre de hacerlo.

e) Finalmente, no puede olvidarse —en la descripción de la fase última de la crisis, 1970-1973— el papel jugado por los medios de comunicación.

No en todos ellos, pero sí en algunos, especialmente escritos, de vasta difusión —y de ambos bandos—, la destrucción de la persona moral

de los adversarios alcanzó límites increíbles, y se recurrió para ello a todas las armas.

Presentada así en ambos extremos, la figura del enemigo político como despreciable, su aniquilamiento físico parecía justiciero, si no necesario, y no pocas veces se llamó a él abiertamente.

El globo de los factores que hemos descrito, anteriores y posteriores a 1970, condujo, hacia 1973, a un clima objetivamente propicio a la guerra civil.

Esta y aquél significaban aceptar la posibilidad, y quizás la inevitabilidad, de que adversarios inocentes fueran sujetos a sufrimientos físicos y morales. Era el precio a pagar por lo que en el clima de guerra civil, se suponía estar en juego: la vigencia de un modelo de sociedad declarado (por cada bando el suyo) el único aceptable; la mantención de derechos básicos e inalienables; la vida misma... "Ellos o nosotros". "Matar o morir". "Hay que extirpar el cáncer". "No se puede hacer la tortilla sin quebrar algunos huevos" fueron entonces frases comunes, que denotaban sentimientos profundos que no podían servir a ninguna convivencia pacífica y, al revés, preparaban el terreno para el temor que engendra el odio que conduce a la brutalidad y la muerte.

Estos frutos ya se estaban recogiendo al acercarse el 11 de septiembre de 1973, y cada nuevo atentado con explosivos, asesinato político o enfrentamiento de igual carácter —o de índole social— resultante en muertos o heridos, surtía un doble efecto: exacerbar todavía más el clima de guerra civil, y banalizar la violencia y la muerte. Ello rompía los diques morales de la sociedad y pavimentaba el camino a nuevos y mayores excesos.

3. PAPEL DE LAS FUERZAS ARMADAS Y DE ORDEN

Hasta su decisiva intervención de septiembre de 1973, las Fuerzas Armadas y de Orden, sin perjuicio de las ideologías y polémicas que se entrecruzaban en su seno, se mantuvieron al margen de la crisis, y en el papel de profesionalismo, disciplina, obediencia al poder civil y neutralidad política que la Constitución les asignaba.

Sin embargo, la crisis misma, al exacerbarse, las iba apartando de ese papel. Paulatina pero inexorablemente, constante y crecientemente. Entre otras, por las razones fundamentales que se van a enumerar.

Es muy probable que, amén de estas causas, empujara también a las Fuerzas Armadas y de Orden —en la dirección de asumir el poder— la

corriente ideológica que existía en su seno, y de la cual hablaremos de inmediato. A esta corriente le convenía, para sus deformados conceptos de contrainsurgencia y seguridad nacional, un régimen autoritario. Y las circunstancias de la crisis favorecían a los uniformados de esa doctrina, y desfavorecían al sector, probablemente mayoritario, que hubiese preferido continuar en el rol tradicional y constitucional de los institutos militares.

Las razones anticipadas fueron:

— La intensificación de la crisis llevaba la ardiente disputa del mundo civil, al seno de la oficialidad, amenazando dividirlas como aquel mundo estaba ya dividido, y escindir también —con ello— a las Fuerzas Armadas y de Orden.

Ahora bien, esta última división era lo único que podía transformar el "clima" de guerra civil, en guerra efectiva. Es sabido que no hay guerra civil si se enfrentan sólo civiles, pues éstos carecen de los elementos bélicos necesarios para elevar el simple choque armado a la categoría de guerra. Esta exige la presencia, en cada bando, de cuerpos considerables de las Fuerzas Armadas y de Orden, vale decir, de soldados profesionales. Lo que exige que tales fuerzas se dividan.

Ellas, entonces, tenían que considerar la posibilidad de que su no-actuar trajera un mal mayor: la guerra civil, mediante su propia división.

Es fácil, a posteriori, indicarles el camino alternativo: el de haberse conservado, a la vez, unidas y dentro de la Constitución. Tampoco puede descartarse de plano la factibilidad práctica de esa alternativa. Pero los altos mandos debían sopesar, en aquella fecha, las consecuencias de un fracaso, y si los oficiales bajos y medios podrían mantenerse dentro de una unidad que el mundo civil se había demostrado incapaz de preservar.

— La crisis, en el nivel en que se encontraba, y más todavía una guerra civil —presentando un país debilitado y escindido—, agudizaban apetitos foráneos c implicaban, por tanto, un peligro contra la seguridad exterior, misión específica de las Fuerzas Armadas y de Orden. En los años inmediatamente posteriores, hasta concluir la década, se demostraría sin lugar a dudas que el evento de conflicto externo con países vecinos no era meramente teórico.

— La "vía armada" y la "ingobernabilidad" implicaban, además, y así se estaba demostrando diariamente, una perturbación constante y en

aumento del orden público, la seguridad interior, y el funcionamiento de la economía en sus aspectos más primordiales (v.gr., alimentación básica). Mucho de esto —y aún todo, para un concepto muy amplio de seguridad nacional— lo entendían las Fuerzas Armadas y de Orden como, también, de responsabilidad suya.

— Por otra parte, la "vía armada" y la "ingobernabilidad" trajeron, según anticipamos, la proliferación de grupos paramilitares.

Estos solían ser presentados, o presentarse ellos mismos vociferantemente, como numerosos, bien equipados y entrenados, y muy eficaces.

Las Fuerzas Armadas y de Orden no podían verificar estas eventualidades y debían tomarlas, en prudencia, como efectivas.

Ex post facto parece claro que dichos grupos carecían de la eficiencia bélica proclamada, pero ello —naturalmente— no podía darse por sentado antes del 11 de septiembre de 1973. Es posible que la inteligencia militar, naval, etcétera, hubiera logrado, infiltrando los grupos, una apreciación más real de su auténtica peligrosidad, pero otros datos parecen apuntar en sentido contrario.

Más aún, algunos de los grupos, junto con sostener hallarse en disposición de lucha militar, formulaban una crítica frontal contra las Fuerzas Armadas y de Orden; propiciaban su disolución o transformación radical; anunciaban su intención de infiltrarlas o, incluso, que ya lo habían hecho; y llamaban a suboficiales y soldados a la desobediencia.

Es cierto, no obstante, que lo hacían en el contexto de que existiera una conspiración uniformada; lo cual, una vez más, nos señala que, en una crisis de la envergadura de la nuestra el año 1973, el hecho de que ambos bandos puedan tener parcialmente la razón, sólo aviva los fuegos de la discordia, y conduce al autocumplimiento de las tristes profecías que cada uno formula, pese a que gran parte de la población no participe de tales posiciones extremas.

De todos modos, hubiese sido ilusorio esperar que el conjunto de estas circunstancias se presentase a las Fuerzas Armadas y de Orden, sino como la amenaza de romper su monopolio de las armas y su unidad interna: nuevamente el fantasma de la división y de la guerra civil.

— Es preciso, en seguida, recordar que nuestras Fuerzas Armadas y de Orden tenían de muy antiguo, prácticamente desde la misma Revolución Rusa, una tradición constante de vivo anticomunismo.

Este anticomunismo fue deliberadamente reforzado, por los motivos de "guerra fría" ya definidos, en los adiestramientos de oficialidad latinoamericana que los EE. UU. de N. A. realizaron sistemáticamente en su propio territorio y en Panamá, dentro del marco de los organismos y tratados panamericanos.

Con la Revolución Cubana, el anticomunismo castrense se hizo extensivo a los grupos políticos de izquierda extrema que se nutrieron de ella.

Y fueron justamente estos grupos los que en Chile tuvieron y publicitaron una ideología de vía armada; de repudio a las Fuerzas Armadas y de Orden, identificándose con la burguesía y su Estado opresor; de anuncio de destruirlas o transformarlas revolucionariamente; de jactancia en cuanto a querer infiltrarlas o, incluso haberlo ya hecho, y de llamados a la desobediencia de clases y tropas.

Es importante, luego, recordar que por razones complejas (que sería imposible profundizar aquí), las Fuerzas Armadas y de Orden se hallaban aisladas respecto del resto de la sociedad, siendo probable que, por ello, los propósitos y llamados que acabamos de referir —surgidos de la izquierda revolucionaria— y las noticias de desórdenes, acumulación y ocultamiento de armas, etc., produjesen en ellas una ira y un temor intensificados por aquel aislamiento.

Por último, junto con acelerarse la crisis, se hizo más y más insistente el llamado de muchos civiles a que las Fuerzas Armadas y de Orden interviniesen, aunque ello representara marginarse de la Constitución.

Este llamado, obviamente, partió de preferencia de la oposición, y asumió toda clase de formas, abiertas o encubiertas, y de insinuaciones, incluso la de imputarles a dichas fuerzas una cierta cobardía por el hecho de no actuar.

Prescindiendo de tales exageraciones, no puede olvidarse que aun en la oposición más moderada, y en personeros de ella de larga y distinguida tradición democrática, fue común la idea de necesitarse un "interregno" militar, breve pero autoritario, para reordenar la vida política del país.

Pero tampoco el Gobierno de la Unidad Popular, ni el Presidente Allende, fueron ajenos ni adversos (salvo el Partido Socialista y grupos afines) a una intervención política—institucional de las

Fuerzas Armadas, que con dificultad —cualesquiera que fuesen las formas o precauciones adoptadas— cabía encuadrar en la Carta Fundamental.

Y así:

— Con el respaldo de la oposición se aprobó en la Cámara de Diputados el conocido acuerdo solemne del 23 de agosto de 1973, llamado específico a que si no se ponía término a las supuestas violaciones constitucionales y legales que el Gobierno estaría cometiendo, los ministros militares dejaran sus carteras.

— El Gobierno, y el Supremo Mandatario muy especial y personalmente, convocaron en dos ocasiones (octubre de 1972 y agosto de 1973) a que integrasen el gabinete sendos representantes de las cuatro ramas de las Fuerzas Armadas y de Orden. En la segunda de estas oportunidades, la circunstancia de que los cuatro ministros fuesen los cuatro comandantes en jefe de dichas ramas, no dejaba duda del propósito presidencial, en orden a que ellas, institucionalmente, compartiesen el gobierno y administración del país. Según adelantamos, lo que esto implicaba no escapó a los sectores socialistas más exaltados, y de extrema izquierda, que censuraron por ello duramente al Jefe del Estado, y hablaron del "golpe blanco" implícito, según algunos de ellos, en un ministerio de esa conformación.

— El Congreso había dictado en 1970 una Ley de Control de Armas que daba a los institutos militares amplísimas y hasta peligrosas facultades de inspección de toda suerte de recintos públicos y privados, al margen de las autoridades civiles.

Enumerados así los diversos factores, en gran medida ajenos a las Fuerzas Armadas y de Orden, que las indujeron a intervenir en septiembre de 1973, no podría decirse, sin embargo, que ellos fueran las únicas causas de tal intervención.

Indudablemente fue así para el conjunto y gran mayoría de ellas. Pero los hechos posteriores, que analizaremos de inmediato, tampoco parecen dejar dudas de que, adicionalmente, existía al interior de las Fuerzas Armadas y de Orden una corriente ideológica, caracterizada (quizás) por algunas nociones más bien vagas y simples sobre lo que debía ser la organización política, social y económica del país, pero

sobre todo por un concepto extremo y extraviado de la guerra antisubversiva en relación con la seguridad nacional.

B. SEGUNDA PARTE: EL MARCO POLÍTICO 1973-1990 Y LOS DERECHOS HUMANOS

Por el 11 de septiembre de 1973, advino en Chile —y así lo dijeron inmediatamente sus creadores— un "régimen militar".

Su estructura jurídica es materia del capítulo siguiente. Aquí veremos sus actores colectivos, las ideologías que los inspiraban, las estructuras políticas (o relacionadas con la política) que levantaron, y cómo todo ello influyó en el problema de los derechos humanos.

1. LAS FUERZAS ARMADAS Y DE ORDEN COMO ACTORES COLECTIVOS DE LA POLÍTICA

Los institutos armados y de orden, a través de la Junta de Gobierno, asumieron primero el Poder Ejecutivo (decreto ley N° 1) y luego el Constituyente y el Legislativo (decreto ley Nº 128). El Poder Judicial mantuvo en la apariencia legal sus atribuciones y autonomía. Pero esta apariencia escondía una realidad muy diferente y disminuida, por dos razones fundamentales: a) por el sentimiento de simpatía que la mayoría de los integrantes de la Corte Suprema manifestaban respecto del nuevo régimen, y b) porque resultaba casi ocioso controlar la legalidad de quien podía cambiarla a su arbitrio, incluso en el nivel constitucional. Esta segunda circunstancia se evidenció en las rápidas reformas legales que contribuyeron a que los tribunales se apartaran del conocimiento eficaz de todo lo concerniente a la libertad de las personas.

Los otros órganos de control existentes en el país al 11 de septiembre de 1973 sufrieron una suerte parecida a la del Poder Judicial. La Contraloría fue mantenida, primero, en un papel de simple registro de normas jurídicas y luego en el suyo tradicional, pero con la misma falla decisiva indicada al hablar de los tribunales, a saber: que el "controlado" podía alterar a su arbitrio la norma cuyo incumplimiento se le representara. De hecho, la Contraloría nunca tuvo problemas de fondo con el régimen militar, y la sola vez que su máxima autoridad rechazó una disposición que interesaba vitalmente a éste (la "consulta nacional" de 1978), se indujo a dicha máxima autoridad a una rápida renuncia. El Congreso, en seguida, había

sido cerrado y disuelto simultáneamente con asumir la Junta sus poderes (decreto ley Nº 27). Los medios de comunicación, por fin —prensa, radio y canales de TV— quedaron sometidos a una censura, y después a una autocensura, muy completas, amén de no poder crearse ninguno nuevo sin autorización expresa del Gobierno.

El régimen militar, entonces, o sea, las Fuerzas Armadas y de Orden como actores políticos, nacían con una amplitud de poder extrema, desconocida en Chile, salvo para los períodos en que ellas mismas (aunque en menor escala) habían desempeñado un rol parecido: 1924-1925 y 1927-1931.

Presentaban además las Fuerzas Armadas, como ventajas evidentes en el ejercicio de este poder, la unidad que acababan de demostrar en la acción político-militar, y la verticalidad del mando, positiva para el proceder rápido, decidido y tenaz.

Por último, contaban las Fuerzas Armadas y de Orden con un alto apoyo público, en parte formado por seguidores convencidos y fervorosos, en parte por quienes pensaban que "no existía otra salida", y en parte por quienes carecían de ideas definidas, pero deseaban "vivir tranquilos", sin los sobresaltos y privaciones de los últimos días del régimen depuesto.

Sin embargo, las Fuerzas Armadas y de Orden ofrecían, asimismo, a la hora de ser o constituir un "régimen político", graves contradicciones internas, que en su papel anterior a septiembre de 1973 no se evidenciaban o carecían de relevancia:

a) No tenían claro cuál sería, precisamente, su curso de acción política. Deponer un régimen que consideraran inviable, había sido una cosa; reemplazarlo era otra. Todos, o casi todos, habían estado de acuerdo en lo primero, pero lo segundo despertaba diversas interrogantes y distintas respuestas a aquéllas. ¿Cuál era el objeto del régimen militar? ¿Una reparación rápida de la democracia chilena? ¿Una reparación profunda? ¿O fundar un nuevo Chile y una nueva democracia, definida de varias maneras? Una señal clara de estas dudas había sido ya la justificación misma, inicial del 11 de septiembre. Por una parte se había denunciado el quebrantamiento de la Constitución por el régimen depuesto; por la otra se hablaba de un país enteramente distinto, recuperado para la chilenidad.

b) Con lo anterior se relacionaba el plazo de duración del régimen militar, discutido ampliamente entre los oficiales superiores. Para algunos era breve, muy breve (dos, tres, cuatro años); para otros mediano; para otros todo el que fuese necesario, el exigido por las hondas transformaciones

indispensables ("metas y no plazos"); para otros, todavía, el régimen militar era permanente, concebido como una imbricación planificada y definitiva de las Fuerzas Armadas y de Orden en las funciones gubernamentales y administrativas.

c) Tampoco estaba claro quién representaría a los institutos militares en el nuevo régimen. ¿Tendrían igual peso todas las ramas castrenses? ¿O primaría la más poderosa y antigua, el Ejército? ¿Persistiría el Gobierno colectivo, la Junta, o se iría a la autoridad unipersonal? Y en este último caso. ¿Ella sería rotatoria entre las diversas ramas uniformadas, o estable?

d) Finalmente, había muchas diferencias de doctrina política en las oficialidades. Algunos jamás se habían preocupado de "esas cosas", mirando la política y los políticos con una mezcla de desconfianza, distancia e impaciencia. Entre éstos, abundaban los de simpatías autoritarias y nacionalistas, vagamente referidas al credo (a menudo enunciado con suma imprecisión) de Portales. Otros simpatizaban con la llamada Derecha, o con el centro radical o democratacristiano. Ni siquiera faltaban quienes abrigasen ideas socialistas, aunque casi nunca existiera vinculación con partidos chilenos de esa tendencia. Y, sin duda, un sector muy numeroso, pero que no pesaba en el momento por las circunstancias nacionales y castrenses pre y post 11 de septiembre, adhería aún a las normas de prescindencia política contenidas en la llamada "doctrina Schneider", del ex Comandante en Jefe de ese apellido.

En ese confuso panorama ideológico, no obstante, existió un grupo uniformado, fundamentalmente del Ejército, que actuó en secreto y sin el menor ánimo de figuración —denotándose así mediante sus hechos (frecuentemente negados por los miembros del grupo, a mayor abundamiento) y no mediante sus palabras—, grupo que tuvo una notable coherencia ideológica y de acción y que fue factor determinante en el problema de los derechos humanos.

Este grupo se manifestó en el "Comité de Coroneles", que funcionó en la Escuela Militar durante algunas semanas, tras el 11 de septiembre de 1973; en la "Comisión DINA" (noviembre de 1973), y en la Dirección Nacional de Inteligencia (DINA) propiamente tal (cuya creación formal data de junio de 1974). Con la disolución de ésta, en 1977, el grupo perdió fuerza e influencia, mas no por completo.

Tampoco podemos decir que la ideología sustentadora del grupo fuese exclusiva de éste, encontrándose ella, paralelamente, en otros sectores de seguridad uniformados, antes y después de 1973.

¿En qué consistió la ideología inspiradora del grupo? Sólo podemos deducirla de su actuación, y de los influjos recibidos desde el extranjero, pues carece de formulación teórica, por lo menos que se conozca hasta el día de hoy.

Digamos primeramente que, según algunos, esta ideología viene, en ciertos aspectos, de la guerra de descolonización de Argelia. Pero su concreción definitiva se produce, una vez más, como efecto de la Revolución Cubana, y del llamado a extender ésta por toda América Latina, llamado que formula principalmente Ernesto Guevara. Tal extensión, según Guevara, debería efectuarse implantando "focos" guerrilleros —altamente preparados tanto en lo doctrinario como en lo militar—, cuya ubicación serían las zonas campesinas. Seguidores de Guevara, particularmente brasileños y uruguayos, adujeron que dichos focos podían también ser urbanos. De hecho, los habría del primer tipo, v.gr. el del mismo Guevara (Bolivia), y del segundo (Marighella, de Brasil; Sendic y los tupamaros, de Uruguay).

El anuncio o la aparición efectiva de los "focos", y la idea —la mayoría de los casos muy cierta— de que correspondían a una inspiración y dirección central para América Latina, condujeron a que desde diversos Estados de ella, y también y fundamentalmente, desde los Estados Unidos de Norteamérica, partiera un movimiento de contrainsurgencia. El asimismo tuvo, al igual que los "focos", un carácter a la vez local, de cada país, y central, de una cierta coordinación entre todos los países latinoamericanos. La coordinación central se halló a cargo de los Estados Unidos, y aprovechó el paso que por sus escuelas de adiestramiento militar realizaban año tras año, según se ha dicho, generaciones de oficiales de los distintos países de Latinoamérica.

La contrainsurgencia era ciertamente una técnica —la técnica de la lucha armada con el enemigo guerrillero, urbano o rural—, pero también parece haber ocultado una doctrina o filosofía, implícita, no necesariamente compartida por todos los instructores, ni menos aún por todos los alumnos, pero que los hechos demuestran que influyó en muchos de los segundos.

De tal doctrina o filosofía contrainsurgente, interesan al tema de los derechos humanos los enunciados que siguen:

— La guerrilla no es tal, sino una verdadera guerra.

— Esta guerra no es sólo de cada país contra sus insurgentes, es asimismo una guerra continental dirigida desde Cuba —y más remotamente desde la URSS— cuyo objeto es liquidar las institu-

ciones del mundo libre, de Occidente, e incorporar globalmente a Latinoamérica al Imperio Soviético, en calidad de satélite.

— La guerra auténtica que es la guerrilla, es además hipócrita, porque no se declara y, cuando es necesario, incluso se desautoriza, y se niega por los Estados que la promueven, cualquier responsabilidad en ella.

— La guerrilla no respeta ninguna ley bélica ni moral: mata a mansalva, mata prisioneros, tortura, daña inocentes a través del terrorismo, destruye de modo insensato e inútil bienes productivos, etcétera.

— Los Estados deben entender el inmenso peligro de la guerrilla, y responder a él mediante la contrainsurgencia, desde luego en el nivel local, pero también en el continental.

— La contrainsurgencia necesita responder a la guerrilla con sus mismos métodos, porque si no estaría en inferioridad de condiciones, y se hallan en juego valores fundamentales de la nación, el Estado, la sociedad, etcétera.

La doctrina de la contrainsurgencia se reflejó, en diversos grados, sobre las enseñanzas recibidas y las prácticas inculcadas en los entrenamientos de la lucha antiguerrillera. El secreto de las operaciones; las "técnicas de interrogatorio"; la educación en formas de lucha y de muerte "especiales" y para tender emboscadas; los adiestramientos "de supervivencia", que a menudo incluían realizar actos degradantes para la propia dignidad, o crueles, etcétera, iban acostumbrando a los alumnos a que los límites éticos fuesen retrocediendo o desvaneciéndose, hasta desaparecer.

Pero la contrainsurgencia, paradójicamente, había nacido para preservar esa misma ética que sus hechos —respondiendo, en su concepto, a hechos similares de la guerrilla— negaban. De allí, el recurso a dos nuevas justificaciones que completa la doctrina:

— Una de ellas, era la idea de que el contrainsurgente, el luchador contra la guerrilla, venía a ser una especie de héroe, que sacrificaba no sólo (si necesario) su vida física, sino su integridad moral, para que los demás pudieran gozar de ésta y de los beneficios de la sociedad libre.

— La otra justificación era un concepto deformado de la seguridad nacional. Ella, como valor supremo, estaría por encima de la ética, formulándose así una revivencia de la antigua "razón de Estado" que —como ésta— autorizaría en casos extremos, declarados subjetivamente por la propia autoridad, la violación de derechos individuales por motivos de supuesto interés general.

La contrainsurgencia, entendida y valorada de la manera que hemos explicado, se practicó en varios países de Latinoamérica, con muy similares características y durante una época parecida, por los Ejércitos y/o policías y/o servicios de seguridad locales, confirmándose —de tal manera— su origen común. Más todavía, hubo entre las distintas contrainsurgencias vínculos más fuertes que los usuales, e incluso organismos y operaciones comunes, detalles de los cuales —en cuanto relacionados con la DINA— se hallarán en el Capítulo II "Visión General 1974-Agosto 1977", de la Tercera Parte de este Informe.

2. LAS FUERZAS ARMADAS Y DE ORDEN Y EL GRUPO DINA

Llamamos grupo DINA al de mayores y coroneles de Ejército que empezó a actuar en la Escuela Militar desde el mismo 11 de septiembre de 1973 (y quizás, embrionariamente, con anterioridad, en el Regimiento de Ingenieros Militares de Tejas Verdes), y que luego se prolongó en la "Comisión DINA" y ésta en la DINA propiamente tal según ya se dijo; y según se estudiará con mayor detalle en el Capítulo II "Visión General 1974 - Agosto 1977", de la Tercera Parte de este Informe.

Este grupo demostró una gran cohesión y audacia, desde un primer momento, como se podrá apreciar, respecto de algunos de sus miembros prominentes, en el Capítulo arriba mencionado, cuando estudiemos los viajes realizados al sur y al norte del país, entre septiembre y octubre de 1973, por una comitiva militar del más alto nivel, en cuya estela fue quedando un elevado número de ejecuciones clandestinas, inmisericordes, y enteramente ilegítimas e injustificadas.

Descritas ya las características generales de este grupo —que son las mismas de toda la contrainsurgencia extrema o perversa de Latinoamérica, con la cual comparte origen—, y antes de abordar sus relaciones con el resto de las Fuerzas Armadas, conviene dilucidar un problema previo: ¿tuvo el grupo DINA características más específicas suyas, y una doctrina política?

Esta doble pregunta puede responderse así:

— El grupo DINA mostró la habilidad, según veremos que su historia posterior comprueba, de delimitar y, al mismo tiempo, extremar su acción. La delimitó, en cuanto se puso por tarea fundamental liquidar a la que él consideraba ultraizquierda, el MIR especialmente, y otros grupos o personas que se vinculaban con éste. Así demarcado el "enemigo", el grupo se propuso destruirlo por completo, identificando, ubicando y dando muerte a sus equipos directivos o militantes considerados particularmente peligrosos.

— El grupo, hasta donde se sabe, no parece haber tenido mayor doctrina política, salvo un anticomunismo de excepcional virulencia (lo cual, una vez más, lo vincula a la contrainsurgencia continental). La Comisión ha podido comprobar, y así se dirá más adelante, hechos que apuntan hacia una conexión entre la DINA y equipos de extrema derecha, terroristas abiertos, de otros países. Pero no hay antecedentes que permitan ver en ello, de parte de la DINA, algo más que una comodidad de operación para sus propios fines.

Nos referiremos ahora al tema de las relaciones entre las Fuerzas Armadas y de Orden, y el grupo DINA.

No cabe duda de que la posibilidad principal en cuanto a neutralizar el grupo, residía en dichas fuerzas, tanto porque el grupo formaba parte de ellas, como porque ellas eran o constituían el régimen, según se explica más arriba. Pero no lo hicieron. ¿Por qué?

Una respuesta posible sería que estaban de acuerdo con el grupo, que compartían la doctrina y prácticas de la contrainsurgencia extrema. Si bien la adhesión a ellas, vimos, no fue exclusiva de los oficiales del grupo, la Comisión sabe que ni éste, ni sus actividades, ni sus justificaciones fueron aceptadas por un número importante de oficiales, los años 1973 y 1974 por lo menos, rechazo que en oportunidades varias, verbalmente y también por escrito, se manifestó a la superioridad. Sin embargo, el grupo prevaleció. La explicación obedece a un conjunto de variadas razones:

a) El grupo era experto en el secreto, la compartimentación y la desinformación, de modo que es posible que siempre un elevado número de oficiales (sobre todo en los niveles medios e inferiores) haya ignorado o tenido un conocimiento sólo parcial del problema y de su magnitud.

b) Probablemente había una zona intermedia en la oficialidad que, sin aprobar al grupo, pensaba que la ultraizquierda recibía de él sólo "su merecido", siendo las muertes de militantes izquierdistas el fruto de enfrentamientos reales, aunque en éstos el cumplimiento de la ley, incluso de las leyes de la guerra, hubiese sido, a lo más, mediocre. Adviértase que el aislamiento social en que vivía la oficialidad, según se ha señalado arriba, la hacía más vulnerable a la desinformación o a versiones parcializadas de los hechos.

c) La autojustificación de encontrarse las Fuerzas Armadas y de Orden "en guerra" tuvo también, los primeros meses, quizás hasta fines de 1974, una importancia real. Y esto no solamente ni principalmente referido a la "guerra hipócrita y constante" que proclamaba la doctrina de la contrainsurgencia. Además —antes del 11 de septiembre de 1973— la propaganda civil de uno y otro bando había convencido a los uniformados (porque así lo repetía sin cesar) de que estaban listos para el enfrentamiento poderosos y bien adiestrados ejércitos paralelos, con abundante armamento. Desde el 11 de septiembre, y por meses, las Fuerzas Armadas y de Orden vivieron sumidas en una mentalidad y clima propios, derivados de la supuesta guerra. Esa mentalidad y clima, con su común (aunque equivocada) minusvaloración de los "excesos", pudieron contribuir a consolidar el grupo DINA como "mal necesario".

d) Debemos también mencionar el temor a que enfrentar la realidad del grupo y de su creciente violación de derechos fundamentales, significara el desprestigio institucional y, peor todavía, perjudicara la "imagen de Chile". Ello, cuando la acción militar, sin resistencia interna, había tenido —por distintos motivos, que sería largo de analizar, pero uno de los cuales era justamente el de los derechos humanos— una respuesta exterior tan borrascosa como negativa.

e) La Comisión ha verificado que no existía en la oficialidad —presuntamente "en guerra" con el extremismo— un conocimiento adecuado de las leyes y moral bélicas, por ejemplo en cuanto a tratamiento de los prisioneros, torturas, interrogatorios, ejecuciones, procesos de tiempo de guerra, etcétera. Ello, por una parte, denota en esa época estudios insuficientes sobre tales temas, y por la otra pudo hacer que no se enfocase de manera adecuada la acción del grupo y, en un orden más amplio, todo lo concerniente a derechos humanos.

f) Otro temor que jugó su papel, también, en la consolidación e impunidad del grupo, fue su alta eficacia para maniobrar dentro de los institutos militares, y en particular del Ejército, paralizando o cortando las carreras profesionales de quienes se le oponían (y a los cuales calificaba de "blandos"). Paralelamente, se veía que altos oficiales "blandos" eran convocados de manera perentoria, sumariados, destituidos en sus mandos, e incluso sufrían vejaciones y perdían sus carreras. Por meses, sobre todo en provincias, los oficiales de inteligencia adquirieron un poder desproporcionado, e independiente de su rango, supeditando aun a sus superiores jerárquicos dentro de la misma unidad. No olvidemos por fin, que ahora los ascensos —vale decir, la carrera profesional— dependían exclusivamente de la superioridad militar, pues no había ya en ellos ninguna intervención de un poder civil, como antes la del Senado.

La Comisión no formula las consideraciones que preceden para exculpar a las Fuerzas Armadas y de Orden por la persistencia en su seno del que hemos llamado grupo DINA, ni para inculparlas por ese hecho, sino para tratar de explicárselo, en el contexto del estudio sobre violaciones de derechos humanos que es su cometido.

3. LA VERTICALIDAD DEL MANDO POLÍTICO

En el mismo sentido, y para igual fin, es preciso hacer notar que el régimen militar rápidamente dejó de ser una responsabilidad directa de las Fuerzas Armadas y de Orden, consideradas como ente colectivo, al traspasarse al mando político la verticalidad del mando militar —y específicamente la del Ejército, cuyo carácter de primus inter pares se materializó legalmente— y al unificarse ambos mandos en una sola institución.

La idea —anticipada ya como corriente y hasta explícita en las primeras semanas después del 11 de septiembre de 1973— de una presidencia rotativa entre los Comandantes en Jefe para la Junta de Gobierno, quedó descartada. Se estableció un orden de precedencia que significaba, de hecho, que presidiera la Junta el Comandante en Jefe del Ejército. A éste se le otorgó el título de Jefe Supremo de la Nación (decreto ley Nº 527), sustituido luego por el tradicional de Presidente de la República (decreto ley Nº 806). Pero en la práctica había nacido una nueva institución, la Presidencia de la República/Comandancia en Jefe, dotada de una suma de poderes jamás vista en Chile. Su titular no sólo gobernaba y administraba el país, sino que además integraba y presidía la Junta de Gobierno —y por

ende no se podía legislar ni reformar la Constitución sin él— y comandaba todo el Ejército. La profundidad y extensión de poder semejante se completaba, amplificándolo todavía más, por el uso de los estados de excepción durante prácticamente todo el Gobierno Militar.

De nuevo, no es papel de la Comisión criticar ni encomiar los hechos y normas que preceden. Lo que se quiere hacer notar, es que el régimen de las Fuerzas Armadas y de Orden salió de manos del colectivo de éstas, y aún del colectivo de sus jefes máximos, para centralizarse y unificarse férreamente en la Presidencia de la República/Comandancia en Jefe del Ejército. Completado este proceso a fines de 1974, sólo esa Presidencia/Comandancia podría haber neutralizado al grupo DINA (lo que no hizo sino en la fecha y medida que después se dirán). Cierto es que, como se verá adelante, esos colectivos siguieron sin exhibir mayor interés en controlar a dicho grupo. Y así, el decreto ley N° 521, creador de la DINA como servicio público autónomo, lo hizo depender directamente de la Junta. Pero en los hechos ésta no reivindicó tal dependencia, la cual se estableció respecto de la Presidencia de la República, quizás invocándose al efecto el decreto ley N° 527, posterior, y las facultades que éste otorgaba a dicha institución. Aún más, algunas ramas de las Fuerzas Armadas y de Orden organizaron o mantuvieron —ya existiendo la DINA— sus propios servicios represivos, rivales de ella pero indistinguibles en su espíritu, tema que se relacionará en otro capítulo.

4. LOS CIVILES COMO ACTORES POLÍTICOS DEL RÉGIMEN MILITAR

El accionar militar del 11 de septiembre de 1973, con la sola excepción que luego se verá, se hizo sin la colaboración ni conocimiento previo de ningún grupo civil, organizado o semiorganizado. Incluso fueron pocos los particulares civiles requeridos, antes del 11 de septiembre, para prestar una colaboración que supusiera ese conocimiento, y los efectivamente requeridos a ese fin serían, en general, no jefes políticos sino técnicos en comunicaciones, periodistas, etcétera.

Producido el 11 de septiembre, se generó casi de inmediato la contradicción que la sola presencia del grupo DINA y su creciente influjo debían necesariamente significar. Por una parte, el régimen llamaba a la unidad nacional y a una labor colectiva, de la cual nadie estaría excluido, para reconstruir el país y avanzar en el camino del desarrollo. Este llamado, naturalmente, atraía a muchísimos, inclusive a partidarios desencantados del

Gobierno depuesto. Pero, paralela y secretamente, la acción del grupo DINA implicaba la negación absoluta de la unidad de los chilenos todos, a la cual se convocaba. Sin embargo, como el actuar del grupo DINA era secreto, y como la libertad informativa era en un principio nula —y luego continuaría siendo muy restringida— sólo paulatinamente se fue extendiendo la conciencia de la contradicción que anotamos. Ello explica los numerosos pero lentos cambios de opinión que en el mundo civil se van experimentando tocantes al régimen militar.

Las Fuerzas Armadas y de Orden tenían una pobre idea de los partidos políticos de cualquier signo, y de tal manera —como se verá mejor en el capítulo que sigue— los de la Unidad Popular y afines fueron inmediatamente disueltos (decreto ley N° 77), y los demás suspendidos (decreto ley Nº 78, que los declaró "en receso"). Esta suspensión se tornó también disolución, el año 1977 (decreto ley Nº 1.697). Se prohibió la actividad político-partidista y, aun, se la sancionó penalmente.

De los partidos anteriores al 11 de septiembre de 1973, los de la Unidad Popular y afines (como el MIR) lograron algunos mantener una vida clandestina, pero precarísima, no tanto por la proscripción jurídica, sino por la represión que ejercieron sobre ellos los organismos de seguridad y que es materia de este Informe. Otros simplemente desaparecieron.

En cuanto a los partidos que habían luchado contra el régimen depuesto, agrupados en la CODE (Confederación Democrática), y sus afines, partidos primero suspendidos (1973) y luego asimismo disueltos (1977), la situación fue la siguiente:

— El Partido Nacional, desde el comienzo, interpretó el "receso" como disolución, y desapareció. Igual fue la postura del Movimiento Nacionalista Patria y Libertad. Con esto, la derecha organizada se extinguió. Muchos de sus antiguos personeros, sin embargo, sirvieron al régimen militar como ministros, diplomáticos, altos funcionarios, asesores económicos, etcétera, pero en calidad individual y sin mantener —ni pública ni privadamente— sus antiguos nexos orgánicos. Otros, en número pequeño, se fueron distanciando del régimen hasta desembocar en la oposición. Militantes de grupos extremos se incorporaron a los servicios represivos y colaboraron con éstos.

— El Partido Democratacristiano, en cambio, no aceptó el receso ni la posterior disolución, y continuó viviendo en una semiclandestinidad, que fue tolerada a veces más amplia y a veces más estrechamente. Si

bien un número pequeño de dirigentes importantes y medianos cooperó con el régimen militar del mismo modo que lo hicieron los ex dirigentes de derecha —y por esa cooperación dejaron el Partido—, éste, como tal, se hizo progresivamente más y más opositor. Los motivos fueron varios, destacándose la confirmación oficial de que el régimen militar sería largo y muy restringido en cuanto a ejercicio democrático, y también los problemas de derechos humanos.

Mas, respecto de estos problemas de derechos humanos, los antiguos partidos que subsistieron —clandestinos o semiclandestinos— carecían de todo espacio de expresión en el interior y de todo peso de influencia en el régimen, hasta el punto de desarrollar (y no por su culpa, naturalmente) una mejor campaña sobre la materia en el extranjero que en Chile.

Mientras tanto, otros civiles, partidarios del régimen, buscaban influirlo políticamente. Eran, los más importantes entre ellos, generaciones jóvenes (menores de 40 años), de clase económica alta o media acomodada, profesionales universitarios muy preparados en sus respectivas disciplinas y —en su mayoría— relacionados con la lucha "gremialista" dada en las universidades contra la agitada "reforma" de los años 1967 y siguientes. Sus ideologías, distintas, concluyeron por confluir de la manera que sigue:

— Una primera oleada, de formación católica muy neta, e inspirándose en tradiciones autoritarias tanto chilenas (Portales) como españolas, recibe adicionalmente el aporte de algunos civiles nacionalistas de mayor edad, y origina la "Declaración de Principios del Gobierno de Chile" (octubre de 1973). Es un documento ambicioso, pues busca sentar las bases doctrinarias a las cuales se ajustará la acción del régimen militar.

Si bien la "Declaración" acepta y proclama que, en definitiva, el poder será originado por el "sufragio universal, libre, secreto e informado", simultáneamente reclama un Estado portaliano; un movimiento cívico-militar; una democracia más de sustancia que de formas, unas Fuerzas Armadas y de Orden garantes de un "amplio concepto" de seguridad nacional, y ello aun después de cerrado su régimen. Este no será, continúa la "Declaración", sólo un intermedio administrativo entre dos gobiernos partidistas, sino que —mediante "una acción profunda y prolongada"— hará la reconstrucción moral, institucional y material de Chile y "cambiar(á) la mentalidad de los chilenos". Por eso, dichas Fuerzas no fijan plazo a su permanencia

en el poder. Finalmente, interesa anotar que la "Declaración" se presenta como irreformable, lo que acentúa su carácter de fundacional.

Pero la "Declaración" no podía alcanzar sus objetivos si el centro monopólico del poder, la Presidencia/Comandancia en Jefe, no la hacía realmente suya, lo que —por razones que no nos corresponde analizar, ni quizás sea todavía posible hacerlo— no sucedió. La "primera oleada", sin embargo, continuó colaborando con el régimen, habiendo, eso sí, deshecho sus vínculos con los nacionalistas. Estos, o se alejaron del Gobierno o siguieron sirviéndolo pero sin real peso en él.

— La "segunda oleada" era, en verdad, más antigua todavía que la primera en su contacto con los militares. La formaban jóvenes de las mismas características referidas al tratar la "primera oleada", pero con dos rasgos específicos suyos: ser economistas con postgrados en afamadas universidades norteamericanas, y ser liberales o neoliberales en su disciplina y, más allá de ella, en su concepción de la sociedad y del hombre.

Estos profesionales, antes del 11 de septiembre de 1973, contactaron a la Armada o fueron contactados por ella, y le prepararon un completo plan económico que, claro está, suponía para aplicarse la posesión previa del poder.

Después del 11 de septiembre, bajo el patrocinio naval, ganaron algunas posiciones claves —pero no todas las que tenían este carácter— en la administración económica del Estado, y comenzaron a difundir y defender en el interior del régimen —a menudo con grandes dificultades y oposiciones— las ideas de su plan.

Su triunfo, históricamente, se produjo cuando la Presidencia/Comandancia en Jefe hizo suyo el plan y lo impuso contra todas las resistencias, dando a sus autores el poder, el respaldo y el tiempo de aplicación que decían requerir. Hubo un momento extraordinariamente oscuro, con la crisis económica de 1981; algunos de los hombres más representativos de la "segunda oleada" dejaron sus cargos claves. Pero sus sucesores, que compartían sus ideas matrices, y con los cuales aquéllos habían constituido siempre un cuerpo homogéneo y disciplinado, capearon la tormenta y lograron preservar esas ideas en la economía chilena.

Factor decisivo de esta larga continuidad de línea económica había sido, reiteremos, que la Presidencia/Comandancia en Jefe, al revés de

lo sucedido con la "Declaración de Principios", había hecho enteramente suyo el plan de los economistas.

— A estas alturas, la "primera" y la "segunda" ola de colaboradores civiles del régimen militar, se habían unificado en torno a las nuevas ideas económicas, que incluso habían extendido su influjo a materias conexas —como salud, previsión, derecho laboral, etcétera— o aun relativamente inconexas, como educación, colegios profesionales, canales de TV, etcétera. No cabía duda que el sector que llamamos "primera ola" había evolucionado hasta adoptar las ideas de los economistas, y generalizarlas en una concepción de "sociedad libre", donde el Estado tuviese el menor papel posible, y la iniciativa particular, el mayor.

El grupo unificado había puesto además en juego todas sus fuerzas, para elaborar una nueva Carta Fundamental completa, dejando de lado el sistema de "actas" (a que se refiere con mayor detalle el capítulo siguiente). Este sistema de actas entroncaba con el espíritu de la "Declaración de Principios", en el sentido de ir introduciendo las normas básicas paulatinamente, ensayándolas en su ejercicio y viendo su comportamiento, hasta que —así introducidas y probadas todas— quedara una Constitución de éxito garantido. El año 1980, en cambio, se presentó a plebiscito una nueva Constitución completa y sin ensayo previo. Sus rasgos poco o nada conservaban de la "Declaración de Principios de 1974": eran tradicionales, liberales y democráticos, aunque de sesgo fuertemente autoritario. Pero ponía fecha de término fija al régimen militar, y consagraba y daba rango constitucional a la libertad económica, la primacía de la iniciativa particular y la desestatización.

Otra vez, fue imprescindible que la Presidencia/Comandancia en Jefe hiciera suyo el plan constitucional. Si lo aceptó fue, posiblemente, pensando que dispondría de dieciséis años más de Gobierno y consolidación.

No corresponde a la Comisión, reiteremos, hacer juicios de valor sobre los hechos relatados.

Los ha descrito como marco para apreciar el papel de los civiles que tuvieron una relación política con el régimen militar, en el tema de los derechos humanos y del grupo DINA.

Ellos sin duda supieron, en alguna medida, del problema, y de la nocividad del grupo, pero, en general, carecieron de instrumentos para abordar eficazmente la situación, y juzgaron más perjudicial que

beneficioso abandonar, por ella, su apoyo global al régimen militar. No es posible descartar, tampoco que —dada la desinformación ambiente— en algunos períodos pudiesen creer con sinceridad (aunque sin exactitud) que las violaciones de los derechos humanos habían concluido, o que estaban disminuyendo hasta el punto de que pronto, y en forma definitiva, dejarían de ser amenazantes. Otros civiles, enseguida, aducían que sus cargos eran técnicos, no políticos, asignando a los últimos el papel de preocuparse por los derechos humanos. Tampoco faltaron quienes alegasen que era mejor y más productiva una labor callada, de convencimiento, caso a caso, que una reclamación pública, que interrumpía la comunicación con el régimen. Finalmente, algunos negaron toda violación —habría sido exclusivamente propaganda— o, al revés, "justificaron" toda violación (aunque, repitamos, muchas veces ignorando la realidad de lo que abordaban) con los argumentos pasionales pre-11 de septiembre que en su momento se analizaron.

La Comisión se limita a dejar constancia de que estas distintas y tan disímiles facetas de la acción civil respecto a derechos humanos no surtieron ningún efecto positivo y sustancial hoy apreciable, si se prescinde de la salvación individual de algunas decenas de perseguidos, acciones valiosas —sin duda— pero mínimas en el globo de los ejecutados, desaparecidos, etcétera.

Otro esfuerzo parecido en lo laudable, pero en el hecho casi completamente inútil, fue el de los juristas civiles favorables al régimen militar —pero conscientes de su debilidad en materia de derechos humanos— que intentaron proteger constilucionalmente las garantías de la persona que se estaban violando.

Este esfuerzo se hizo tres veces, cada una con mayor prolijidad que la anterior: en la "Declaración de Principios" (1973), en las Actas Constitucionales (1976) y en la nueva Carta (1980). Nada pudieron estas normas contra el conjunto de factores que las anulaban: la red de legislación represiva, tan prolija como dichas normas; los permanentes estados de emergencia; la abulia judicial; y la audacia, secreto y desinformación sistemática que caracterizan al grupo DINA y a sus seguidores de igual espíritu.

Anotemos, para concluir este apartado, que la acción política de los civiles partidarios del régimen, la que hubiesen podido ejercitar en pro de los derechos humanos o cualquier otra, se resentía de su imposibilidad —no obstante los vínculos generacionales, doctrinarios, de amistad, etcétera— en orden a constituir un ente colectivo que

facilitara esa acción, agrupándolos, coordinándolos y representándolos. Pero este colectivo, cualquier denominación que se le hubiera dado, en la práctica hubiese sido un partido. Y el régimen miró con la peor desconfianza la formación de partidos, aun de aquellos que querían organizarse para apoyarlo. Esta fue también otra circunstancia que favoreció el actuar del grupo DINA y la violación de los derechos humanos.

5. MARCO POLÍTICO TRAS LA DISOLUCIÓN DE LA DINA

El ocaso del grupo DINA, y de la propia entidad del mismo nombre, comenzó con el asesinato de Orlando Letelier y Ronnie Moffitt, el año 1976, en la capital federal de los Estados Unidos de Norteamérica, hecho de sangre abordado más adelante en este Informe.

Cuando la involucración de la DINA en el crimen se hizo clara, y se pidió por el Gobierno norteamericano la extradición de algunas de sus cabezas máximas, quedó en evidencia para aquellas autoridades superiores del régimen que aún no lo sabían, o que no lo habían sopesado suficientemente, el poder y la audacia del grupo y de la entidad secreta, así como el perjuicio inmenso que podían causar, no ya a sus víctimas, sino al régimen mismo y al país. Y así, colaboradores civiles del régimen diseñaron, y obtuvieron, el indispensable Vº Bº de la Presidencia/Comandancia, para lo que quiso ser una auténtica, pero resultó ser una frustrada posibilidad de mejorar sustantivamente la situación de derechos humanos.

La DINA fue disuelta y sustituida por la CNI, Central Nacional de Informaciones (decretos leyes Nos. 1.876 y 1.878, de 1977), entregándose ésta a la dirección de un alto oficial de Ejército que había sido contrario al grupo.

Este, desde entonces, no volvió a ser lo que había sido. Tampoco la situación de derechos humanos volvería a ser, ni cuantitativa ni cualitativamente lo que fuera cuando la DINA estuvo bajo la égida del grupo. Aun, durante el período 1977-1979, muchos encontraron fundamento para pensar que aquella situación iba camino de mejorar sustancialmente.

Sin embargo, a partir del caso llamado COVEMA (1980) —que este Informe analiza páginas adelante— recrudeció la acción represiva, no tan sistemática ni punteada por tal número de víctimas, pero sin respiro y jalonada de episodios estremecedores. Para cerrar esta sección, anotaremos algunas posibles causas del fenómeno —unas demostrables, otras conjeturales—, pero prescindiendo de aquéllas que vienen y se mantienen desde

períodos anteriores, v.gr., las emergencias permanentes, las multiplicadas leyes para sustraer de todo control a los organismos y procedimientos de seguridad, etcétera.

— En la nueva Central Nacional de Informaciones (CNI), se conservaron muchos hombres claves de la disuelta Dirección Nacional de Informaciones (DINA), en puestos de importancia, así como una fuerte influencia del grupo de ese nombre, supuestamente expulsado.

— La DINA había sido muy disciplinada. Esta disciplina, parece, se resintió en la Central Nacional de Informaciones (CNI), —influyendo asimismo, quizás, lo dicho anteriormente— y la indisciplina habría permitido operaciones "autónomas", aparición de grupos satélites, etcétera, con su secuela de acciones incontrolables.

— La nueva dependencia de la CNI, (Ministerio de Defensa, en vez de Interior) la aparta del control del sector político del Gobierno, donde repercute con mayor sensibilidad el impacto también político de estos hechos.

— La pertinaz ineficacia o desidia policial y de los servicios de seguridad para esclarecer los crímenes contra los derechos humanos alienta su continuación e incremento.

— Por fin, debe dejarse constancia de la reiniciación de la actividad insurreccional, y de terrorismo selectivo o indiscriminado, de parte de algunos de los enemigos políticos del régimen.
Estos fueron principalmente dos: el Partido Comunista y el MIR.
El Partido Comunista, probablemente por presión de su militancia y dirigencia interna y clandestina, ejercida sobre los personeros más antiguos —todos, naturalmente, en el exilio—, abandona la postura de acceso preferencialmente pacífico al poder, y se inclina hacia el uso de la violencia contra el régimen militar. Esbozada esta política en varios documentos oficiales a partir de 1980, desde 1982 se define como la necesidad de que el Partido tenga una fuerza y organización militar, orgánica e independiente; constituida por comunistas, pero no por todos ellos, ni sólo por ellos; y siempre bajo la dirección político-militar del Partido. Al año siguiente, esta definición parece materializarse en el Frente Patriótico Manuel Rodríguez (FPMR), cuyas acciones de violencia con resultado de muerte se describen en

otro capítulo. Sin embargo el Partido nunca ha reconocido que dirija o controle al FPMR. El año cumbre del FPMR fue 1986, con dos operaciones de gran envergadura, que fracasan: los arsenales de Carrizal Bajo, y el atentado contra el entonces Presidente de la República. En 1987 el Partido Comunista abandona la estrategia insurreccional, y ello motiva la división del FPMR: una fracción, llamada "autónoma", continúa aquella estrategia; la otra, cesa en su accionar con violencia.

El Movimiento de Izquierda Revolucionario (MIR), terriblemente destruidos sus cuadros por la DINA, intenta —a partir de 1978— retomar su clásica vía armada con la "Operación Retorno", desde Cuba, cuyos diversos intentos son otros tantos fracasos, especialmente la infiltración guerrillera de Neltume, que se describe en otro capítulo, donde mueren numerosos miristas con violación de sus derechos humanos; y con actos internos de insurrección o terrorismo que causan, a su vez, víctimas fatales, también materia de este Informe. A contar de 1986, el MIR arrastra un proceso de divisiones internas alrededor, precisamente, de continuar o no la "vía armada".

Actúan también, los años 80, otros grupos de violencia contrarios al régimen, de menor envergadura, por ejemplo el MAPU Lautaro, desgajado hacia 1983 del MAPU.

Tales grupos infiltran, asimismo, las "protestas nacionales" (materia de un capítulo especial del presente Informe), intentando llevarlas a la violencia, de modo de conducir al país y al régimen (afirman) a la "ingobernabilidad".

Las acciones del FPMR, MIR y demás grupos que hemos descrito, significan una presión de las autoridades sobre la CNI, para que "obtenga resultados" al reprimir, lo cual desencadena nuevos atropellos a las personas. El antiguo grupo DINA, al mismo tiempo, subraya la "ineficacia" de la CNI, comparada con su propio y temible historial en el aniquilamiento de las tentativas y organizaciones insurreccionales y terroristas.

Muchas de las razones antes enumeradas son, en buena parte, reiteramos, conjeturales. Pero no es conjetural sino cierto que la estructura política del régimen militar, en sus últimos años, ya en vigor la Constitución de 1980, no erradicó (si bien disminuyó su frecuencia y el número de las víctimas) el problema nacional de graves y constantes atentados contra los derechos humanos. De tal modo, la amnistía de 1978 —que sus inspiradores civiles bien pudieron haber visto como el cierre de un problema dejado atrás y

superado— a la larga pareció un factor más de impunidad pasada y una promesa de impunidad futura.

CAPITULO II
MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL

A. LOS MESES POSTERIORES AL 11 DE SEPTIEMBRE DE 1973

1. INSTAURACIÓN DE LA JUNTA DE GOBIERNO

Con sujeción a la Constitución de 1925, el ejercicio de las funciones estatales correspondía a órganos independientes, separados y recíprocamente fiscalizados. Se cumplía, pues, en el ámbito normativo institucional chileno, el axioma según el cual, para que en el desempeño de una función estatal los órganos no incurran en abusos, es menester dividir sus poderes, limitarlos, controlarlos y hacer efectiva la responsabilidad de los infractores al ordenamiento jurídico. Tal era el régimen implantado en la Carta Fundamental de 1925, el mismo que, con algunas variaciones, se aplicaba desde la Constitución de 1833.

Examinado en esa perspectiva, lo sucedido a partir del 11 de septiembre de 1973 representó una alteración profunda del sistema gubernativo chileno.

En aquella fecha, efectivamente, la Junta Militar de Gobierno declaró asumir "el Mando Supremo de la Nación con el patriótico compromiso de restaurar la chilenidad, la justicia y la institucionalidad quebrantadas (...) por efecto de la intromisión de una ideología dogmática y excluyeme, inspirada en los principios foráneos del marxismo-leninismo". En el mismo texto normativo, la Junta declaró que "garantizará la plena eficacia de las atribuciones del Poder Judicial y respetará la Constitución y las leyes de la República, en la medida en que la actual situación del país lo permita para el mejor cumplimiento de los postulados que ella se propone". Ninguna referencia se hizo entonces al Congreso Nacional y a la Contraloría General de la República.

¿Qué significaba la asunción del "Mando Supremo de la Nación"?

Argumentando sobre la base del artículo 60 de la Constitución de 1925 —según el cual "un ciudadano con el título de Presidente de la República de Chile administra el Estado, y es el Jefe Supremo de la

Nación"— se sostuvo por algunos que lo asumido por la Junta era exclusivamente el conjunto de atribuciones que correspondían al Primer Mandatario, toda vez que éste era el Jefe Supremo que ejercía el mando correspondiente, y el movimiento militar tuvo como propósito destituir a quien lo desempeñaba hasta el 11 de septiembre de 1973.

Interpretada de tal manera la locución en comentario, resultaba que la Junta había declarado asumir únicamente las funciones ejecutiva, administrativa y colegisladora propias del Presidente, sin que el pronunciamiento castrense alcanzara a las funciones fiscalizadora y colegisladora del Congreso Nacional ni a la función de control confiada por la Carta Fundamental a la Contraloría General de la República. Idéntica aseveración podía formularse respecto de la competencia del Presidente para intervenir junto al Congreso —y, eventualmente, al cuerpo electoral en el caso del plebiscito— como uno de los integrantes del órgano constituyente.

En el caso, empero, que la duda pronto fue disipada al puntualizar la Junta "que la asunción del Mando Supremo de la Nación supone el ejercicio de todas las atribuciones de las personas y órganos que componen los Poderes Legislativo y Ejecutivo, y en consecuencia, el Poder Constituyente que a ellos corresponde". Coherente con dicha premisa, la Junta declaró que había asumido, desde el 11 de septiembre de 1973, el ejercicio de los poderes Constituyente, Legislativo y Ejecutivo, reiterando que el Poder Judicial "ejercerá sus funciones en la forma y con la independencia y facultades que señala la Constitución". Nada manifestó ella, una vez más, en lo relativo a la autonomía constitucional de la Contraloría, institución a la cual, sin embargo, sometió las entidades descentralizadas de la Administración y a la que, durante septiembre y octubre de 1973, la Junta envió los decretos supremos para su registro y no a los fines de la toma de razón.

La Junta detentó la plenitud de los poderes mencionados hasta el 26 de junio de 1974, fecha en la que, habiendo entrado a regir el decreto ley Nº 527, Estatuto de la Junta de Gobierno, declaró que "el Poder Ejecutivo es ejercido por el Presidente de la Junta de Gobierno, quien es el Jefe Supremo de la Nación". Poco después y en aras de mantener la denominación tradicionalmente otorgada al Jefe del Estado en nuestro país, la Junta resolvió que el Poder Ejecutivo fuera "ejercido por el Presidente de la Junta de Gobierno, quien con el título de Presidente de la República de Chile administra el Estado y es el Jefe Supremo de la Nación". Al Presidente de la Junta y de la República, por ende, quedó confiada la administración y gobierno del Estado, extendiéndose su autoridad a todo cuanto tenía por objeto la conservación del orden público interno y la seguridad exterior de Chile.

2. FUNCIONAMIENTO DEL PODER POLÍTICO

La Junta ejerció, mediante decretos leyes, el Poder Constituyente y el Legislativo. Dichos decretos eran firmados por todos los miembros de la Junta —titulares o subrogantes— y, cuando ellos lo estimaron conveniente, fueron suscritos además por los Ministros respectivos. En todo caso, para que la Junta dictara normas constitucionales y legales se requería el acuerdo de la unanimidad de sus integrantes.

Quedó prevista en el decreto ley N° 527 ya citado la dictación de normas legales complementarias que posibilitaran a la Junta "requerir la colaboración de la comunidad —a través de sus organizaciones técnicas y representativas— para la elaboración de los Decretos Leyes". Por otra parte, y de conformidad con el decreto ley Nº 991, cada integrante de la Junta presidió una de las Comisiones Legislativas. Asimismo, se estableció la Secretaría de Legislación, destinada a coordinar el proceso legislativo y a emitir informes jurídicos.

La decisión de legislar, al tenor de lo dispuesto en el Decreto Ley Nº 527, incumbía exclusivamente a la Junta de Gobierno. A ésta le correspondió también la iniciativa exclusiva en los mismos asuntos legales que eran de competencia del Presidente de la República, según el texto que la Constitución de 1925 tenía hasta el 11 de septiembre de 1973.

Por otra parte, útil es recordar que existieron dos clases de decretos leyes, cuya diferenciación se efectuó atendiendo a la mayor o menor jerarquía de las normas que contenían.

Así, y en primer lugar, hubo decretos leyes de rango constitucional, porque modificaron, complementaron o derogaron —expresa o tácitamente— preceptos de la Carta Fundamental. Pero fueron dictados, además y en segundo lugar, decretos leyes de mérito legal, subordinados a los de jerarquía constitucional, equivalentes materialmente a las leyes que, hasta el 11 de septiembre de 1973, eran la obra conjunta del Presidente de la República y del Congreso Nacional.

Sucedió, no obstante, que la Junta dictó numerosos decretos leyes cuyos preceptos, a pesar de que se oponían en lo sustantivo a los de la Constitución, no expresaron que la modificaban o la derogaban en lo atingente. Esa circunstancia motivó confusiones en lo relativo al sentido y alcance de aquellos textos legales, o sea, a si implicaban o no reformas a la Carta Fundamental de 1925. Como la situación era dudosa, los particulares afectados —por ejemplo, por las normas que dispusieron la suspensión o restricción de la libertad personal a raíz de las nuevas disposiciones sobre el estado de sitio y el estado de emergencia— recurrieron a la Corte Suprema,

solicitándole declarar inaplicables dichos decretos leyes por ser contrarios a las garantías individuales aseguradas en la Constitución.

La Corte alcanzó a conocer y fallar algunos recursos, acogiéndolos. La jurisprudencia de la Corte, empero, indujo a la Junta a dictar el decreto ley Nº 788, en virtud del cual precisó la diferencia entre los decretos leyes de rango constitucional y los de jerarquía pura y simplemente legal. Al respecto, la Junta declaró que los decretos leyes dictados desde el 11 de septiembre de 1973 al 4 de diciembre del año siguiente, ambas fechas inclusive, en cuanto fueran contrarios, se opusieran o fueran distintos a algún precepto de la Carta Fundamental, "han tenido y tienen la calidad de normas modificatorias, ya sea de carácter expreso o tácito, parcial o total, del correspondiente precepto de dicha Constitución". En otras palabras, la Junta, desempeñando la función constituyente, saneó los vicios de inconstitucionalidad imputados a los decretos leyes dictados durante el período señalado. Como consecuencia de lo expuesto, los recursos de inaplicabilidad cuyo fallo se hallaba pendiente, debieron ser archivados.

Las normas del decreto ley N° 788 no afectaron, exclusivamente, a "las sentencias judiciales ejecutoriadas con anterioridad a su publicación en el Diario Oficial". Aquel texto normativo aclaró, además, que "los decretos leyes que se dicten en el futuro y que puedan ser contrarios u oponerse, o ser distintos, en forma expresa o tácita, total o parcial, a alguna norma de la Constitución Política del Estado, tendrán el efecto de modificarla en lo pertinente sólo si de manera explícita se señala que la Junta de Gobierno lo dicta en el ejercicio de la Potestad Constituyente que le corresponde".

A partir del 4 de diciembre de 1974, y en síntesis, se formalizó la diferencia entre las dos clases de decretos leyes explicados. Esto denotó, además, que el órgano constituyente tendía a distinguirse del órgano legislativo, al menos en lo adjetivo.

3. OBRA NORMATIVA DE LA JUNTA

Cuantitativamente, lo realizado por la Junta en el orden normativo fue considerable, pues en menos de 4 meses dictó casi 250 decretos leyes, cifra que equivale a la totalidad de lo legislado en el año que precedió al pronunciamiento militar. La velocidad en la actividad legislativa era atribuible, entre otros factores, al régimen de concentración de funciones estatales, a la inexistencia de oposición institucionalizada y a los propósitos de cambio expresado por las mismas autoridades.

Cualitativamente, la obra normativa realizada fue de importancia capital, cualquiera sea el juicio que merezca el fondo de la preceptiva trazada. En términos breves y directos, la nueva legislación trasuntó una escala de valores y principios políticos hondamente diferentes de los contenidos en el orden jurídico precedente y en parte subsistente, de manera que la orientación democrática de éste fue reemplazada por otra de robustecimiento del aparato coactivo estatal y el autoritarismo como régimen de gobierno.

El legislador reguló los asuntos más disímiles del orden político, social y económico. La variedad fue tal que se torna imposible aquí sistematizar su contenido. Por lo mismo, al momento de describir el régimen normativo institucional entonces vigente, imperioso es hacerlo a través de un inventario representativo y con el propósito tan sólo de ilustrar acerca de sus rasgos característicos.

a) Configuración de los Plenos Poderes

Se expuso ya que, desde el 11 de septiembre de 1973, en Chile imperó un régimen de concentración de poderes. Tal carácter —al que los integrantes de la Junta aludían denominándolo Régimen Autoritario— queda de manifiesto al recordar los acontecimientos siguientes:

a.l) Disolución del Congreso y del Tribunal Constitucional

Mediante el decreto ley Nº 27, la Junta disolvió el Congreso Nacional, declarando que cesaban en sus funciones, desde ese instante, los parlamentarios en ejercicio. La decisión se fundó en "la necesidad de contar con la mayor expedición en el cumplimiento de los postulados que la Junta se ha propuesto, y (...) en la imposibilidad, en consecuencia, de someterse por ahora en los requerimientos legislativos al procedimiento ordinario para la dictación de las leyes y evitar dañar el propósito de poner en marcha el restablecimiento de la institucionalidad con la mayor urgencia".

Poco después, la Junta procedió a disolver el Tribunal Constitucional, dado que tenía por función primordial resolver conflictos entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, "que no pueden presentarse por estar disuelto el Congreso Nacional".

a.2) Proscripción y Receso de Partidos Políticos

Destituido el Presidente de la República y disuelto el Congreso Nacional, quedaron sin funcionar las instituciones políticas fundamentales

de la democracia representativa chilena. El efecto de las decisiones de la Junta debía extenderse, consecuentemente, a las asociaciones que hacían posible la operación de los órganos representativos, vale decir, a los partidos políticos.

Así ocurrió, en efecto, el 13 de octubre de 1973, al declarar la Junta —en el decreto ley Nº 77— disueltos, prohibidos y considerados asociaciones ilícitas a los partidos, entidades, agrupaciones, facciones o movimientos "que sustenten la doctrina marxista o que por sus fines o por la conducta de sus adherentes sean sustancialmente coincidentes con los principios y objetivos de dicha doctrina y que tiendan a destruir o a desvirtuar los propósitos y postulados fundamentales que se consignan en el Acta de Constitución de esta Junta". En el mismo cuerpo normativo, la Junta ordenó cancelar la personalidad jurídica de los partidos y demás entidades mencionadas y dispuso que sus bienes pasaran al dominio del Estado.

Al texto legal citado siguió el decreto ley Nº 78, de 17 de octubre de 1973, en el cual la Junta, considerando que se hacía indispensable suspender el régimen normal de actividad partidista en el país, declaró "en receso todos los partidos políticos y entidades, agrupaciones, facciones o movimientos de carácter político no comprendidos en el decreto ley Nº 77", quedando sus bienes bajo la administración de las directivas correspondientes.

a.3) Caducidad e Incineración de los Registros Electorales

El decreto ley Nº 130 caducó todos los Registros Electorales, los cuales fueron incinerados por la Dirección del Registro Electoral. Desde la misma fecha, se suspendió el proceso de inscripciones en tales Registros. Fundamentando su determinación, la Junta declaró que "las investigaciones practicadas por organismos públicos y universitarios han comprobado la existencia de graves y extendidos fraudes electorales", lo que hacía indispensable estudiar un sistema "que en lo sucesivo impida tales fraudes y garantice la seriedad y eficiencia del pronunciamiento ciudadano".

a.4) Cesación de Alcaldes y Regidores

Considerando la necesidad de armonizar la organización y funcionamiento de las Municipalidades con los postulados de la Junta, en el decreto ley Nº 3, expedido el 19 de septiembre de 1973, ésta declaró la cesación de funciones de los alcaldes y regidores, procediendo en lo sucesivo ella a designar a los primeros, quienes pasaron a a ser de su exclusiva confianza.

a.5) Interinidad de la Administración Pública

Desde el 12 de septiembre de 1973 y por el decreto ley Nº 6 de esa fecha, el personal de la Administración del Estado, excluido el del Poder Judicial y de la Contraloría, quedó en calidad de interino. Pocos días después, el decreto ley Nº 22, facultó para disponer la terminación inmediata de la relación laboral con dichos servidores, en forma discrecional y sin sujeción a normas de inamovilidad o estabilidad en el empleo.

Invocando su voluntad de "restablecer los principios de orden, disciplina, jerarquía y moralidad pública en que debe estar inspirada" la Administración del Estado, la Junta, en el decreto ley Nº 98, declaró en reorganización a todos los servicios públicos, con las dos salvedades ya indicadas.

b) Efecto sobre las Garantías Constitucionales

Cabe referirse ahora a las modificaciones introducidas por la Junta a la Parte Dogmática de la Carta Fundamental, o sea, a los derechos, deberes y acciones cautelares de aquéllos y éstos, reconocidos y asegurados por el Poder Constituyente. Se trata de las denominadas Garantías Constitucionales.

b. 1) Los Estados de Emergencia

La libertad personal fue suspendida primero, para ser restringida después, por las nuevas disposiciones sobre regímenes de emergencia, en particular del estado de sitio, las cuales rigieron, sin excepción, durante los meses que cubre esta parte.

En efecto, mediante el decreto ley Nº 3, dictado el 11 de septiembre de 1973, se declaró el estado de sitio en todo el territorio nacional, asumiendo la Junta "la calidad de General en Jefe de las Fuerzas que operará en la emergencia". Sin embargo, a partir del día siguiente y con sujeción al decreto ley Nº 8, la Junta delegó en los respectivos Comandantes en Jefe de las Unidades Operativas del territorio nacional, el ejercicio de la jurisdicción militar y la facultad de dictar Bandos.

De otro lado y por el decreto ley Nº 4, del mismo 11 de septiembre, fue implantado el estado de emergencia en las provincias y departamentos que en ese texto se indican.

Chile quedó así sometido al régimen excepcional de estado de sitio y que iba a ser prorrogado en los años siguientes cada seis meses, por lo común en el grado de Defensa Interna al tenor de lo prescrito, por ejemplo, en el decreto ley Nº 922, de 11 de marzo de 1975. Procede aclarar que el estado de sitio en el grado nombrado era declarado "en caso de conmoción interior provocada por fuerzas rebeldes o sediciosas que se encuentran organizadas o por organizarse, ya sea en forma abierta o en la clandestinidad", con sujeción al decreto ley Nº 640, que sistematizó las disposiciones relativas a Regímenes de Emergencia.

Con sujeción al decreto ley N° 228, fechado el 24 de diciembre de 1973, la Junta ejerció las facultades propias del estado de sitio. Sin embargo, mediante el decreto ley Nº 951, dictado el 31 de marzo de 1975, se dispuso que dichas facultades "serán ejercidas por medio de decretos supremos que firmará el Ministro del Interior con la fórmula "Por orden del Presidente de la República", por medio de resoluciones que, como agentes naturales e inmediatos del Jefe del Estado, dictarán los Intendentes Regionales o Provinciales".

En concreto, la magnitud de las suspensiones y restricciones impuestas de tal manera a la libertad personal aparecen de manifiesto al considerar las siguientes decisiones constitucionales y legislativas de la Junta:

Mediante el decreto ley N° 5, interpretando el artículo 418 del Código de Justicia Militar, se declaró "que el estado de sitio decretado por conmoción interna, en las circunstancias que vive el país, debe entenderse "estado o tiempo de guerra" para los efectos de la aplicación de la penalidad de ese tiempo que establece el Código de Justicia Militar y demás leyes penales y, en general, para todos los demás efectos de dicha legislación". El resultado práctico de tal preceptiva fue sustraer de la justicia ordinaria y traspasar a la jurisdicción militar de tiempo de guerra el conocimiento y la decisión de las causas por infracción a las normas sobre estado de sitio.

Es pertinente agregar que los tribunales ordinarios no dictaron resoluciones adversas a la constitucionalidad de dicha legislación. Merece destacarse, en cambio, desde el punto de vista de la doctrina, el ensayo de Daniel Schweitzer, en el que explicó su desacuerdo con la conducta ministerial de la judicatura frente a los tribunales militares.

El mismo decreto ley Nº 5, por otra parte, agregó diversos preceptos al Código antes mencionado, a la Ley sobre Control de Armas y a la Ley de Seguridad Interior del Estado, algunos de los cuales tipificaron delitos con la pena de muerte.

El decreto ley N° 81, expedido el 11 de octubre de 1973, hizo sancionables a quienes desobedecieran el llamamiento público del Gobierno para

presentarse ante la autoridad. Dicho cuerpo normativo, además, facultó al Gobierno para expulsar del país, durante el estado de sitio y por decreto fundado, a chilenos y extranjeros "cuando así lo requieran los altos intereses del Estado". En fin, ese decreto ley penó al que ingresara clandestinamente al país para atentar contra la seguridad del Estado, presumiendo esta finalidad respecto del que hubiere salido del país por la vía del asilo, hubiere sido expulsado de él u obligado a abandonarlo.

b.2) Control de la Actividad Sindical

La labor normativa de la Junta llegó al sector sindical, con relación al cual, el decreto ley Nº 198, dictado el 10 de diciembre de 1973, ordenó a los sindicatos, a sus directivas y dirigentes "abstenerse de toda actividad de carácter político en el ejercicio de sus funciones", añadiendo que "durante la vigencia del estado de guerra o estado de sitio que vive el país, las organizaciones sindicales sólo podrán efectuar reuniones de asamblea de carácter informativo o relativas al manejo interno de la organización". La celebración de tales reuniones, el lugar en que se iban a realizar y el temario respectivo debían darse a conocer por escrito a la unidad de Carabineros más próxima con dos días de anticipación, a lo menos.

El mismo decreto ley declaró prorrogada la vigencia de los mandatos de las directivas sindicales vigentes al 11 de septiembre de 1973 e hizo aplicable sus reglas a los Directorios Provisorios. Estos se integraron por los trabajadores más antiguos de la respectiva industria, faena o actividad.

b.3) Intervención de las Universidades

"Considerando la necesidad de facilitar la unificación de criterio en la dirección de la enseñanza superior", la Junta dictó el decreto ley Nº 50, el 1º de octubre de 1973, en virtud del cual ella designó "en su representación Rectores-Delegados en cada una de las universidades del país".

Tales rectores concentraron la plenitud de atribuciones y funciones que, con anterioridad, detentaban las diversas autoridades colegiadas y unipersonales de las universidades chilenas.

A través de los decretos leyes Nrs. 111, 112 y 139, la Junta complementó el decreto ley Nº 50, dictando normas específicas para ciertas universidades o ampliando las potestades rectoriales en punto, por ejemplo, a poner término a los servicios de académicos, disolver los cuerpos colegiados superiores existentes, suprimir carreras y títulos, fijar planes y programas de estudio o dictar y modificar los estatutos pertinentes.

B. LOS AÑOS 1974 A 1977

1. PRINCIPIOS Y REALIDAD

La Junta asumió "el Poder por el solo lapso en que las circunstancias lo exijan, con el patriótico compromiso de restaurar la chilenidad, la justicia y la institucionalidad quebrantadas".

El desarrollo del pensamiento de la Junta, sin embargo, se hizo público el 11 de marzo de 1974, al divulgarse ese día la Declaración de Principios del Gobierno de Chile.

En dicho documento, la Junta declaró que "entiende la unidad nacional como su objetivo más preciado, y que rechaza toda concepción que suponga y fomente un antagonismo irreductible entre las clases sociales". Agregó que, "conforme a la inspiración portaliana que lo guía, el Gobierno de las Fuerzas Armadas y de Orden ejercerá con energía el principio de autoridad, sancionando drásticamente todo brote de indisciplina o anarquía".

En la Declaración se manifestó también que "El hombre tiene derechos naturales anteriores y superiores al Estado", por lo cual éste "debe estar al servicio de la persona y no al revés".

Precisa el mismo documento que "Chile ha vivido siempre dentro de un orden jurídico (...) que ha sido siempre reflejo del aprecio profundo que el chileno siente por la dignidad espiritual de la persona humana y, consiguientemente, por sus derechos fundamentales. Es en ese respeto por los derechos humanos, más que en su tradición de generación popular y sucesión constitucional de los Gobiernos, donde debe encontrarse la savia y la médula de la democracia chilena".

En los hechos, empero, la Junta fue construyendo un orden normativo que se alejó de los postulados y metas de la Declaración transcrita. La confrontación de lo prometido en ese documento con el texto de los decretos leyes y disposiciones administrativas expedidas de acuerdo con ellos, lleva a la conclusión que se trabajó en niveles paralelos, con principios y valores que no se encontraban en torno a un ideario efectivamente respetuoso de la dignidad de la persona y de los derechos humanos.

Un análisis del régimen entonces imperante indica que la Junta había definido en lo formal y a nivel general los principios elementales del orden jurídico-político, los cuales, sin embargo, a medida que iban siendo concretados, creaban la convicción que se estaban consolidando los plenos poderes con violaciones impunes al derecho a la vida y a otros derechos humanos a ella directamente ligados.

El contenido de aquel orden normativo denotaba la resolución de los gobernantes en punto a rutinizar la suspensión y restricción de las libertades públicas, operando sobre la base de un cierto concepto de la seguridad nacional que implicaba el empleo de órganos policiales secretos o de las propias instituciones armadas, reprimiendo a la oposición, desmantelando a los partidos, paralizando o controlando las actuaciones sindicales e interviniendo las universidades.

En el sistema jurídico chileno las consecuencias de la proposición antedicha afectaron las facultades conservadoras de la judicatura, primordialmente el rol de la Corte Suprema ante los recursos de inaplicabilidad, de amparo y de protección, éste creado en 1976. Asimismo, tales consecuencias se tornaron manifiestas en cuanto a la revisión de la constitucionalidad y legalidad de la potestad reglamentaria y de los actos administrativos que eran competencia de la Contraloría. En términos precisos, los mecanismos de control jurídico aludidos permanecieron formalmente vigentes, pero en la medida que su ejercicio por los afectados entrabó las decisiones de la Junta, los órganos de control optaron por la cautela para omitir pronunciamientos conflictivos.

2. CREACIÓN DE LA DINA

Mediante el decreto ley Nº 521, dictado el 14 de junio de 1974, se creó la Dirección de Inteligencia Nacional (DINA), continuadora —según ese mismo decreto— de la Comisión denominada con igual sigla, organizada en noviembre de 1973.

Se trataba de un "organismo militar de carácter técnico profesional, dependiente directamente de la Junta de Gobierno y cuya misión será la de reunir toda la información a nivel nacional, proveniente de los diferentes campos de acción, con el propósito de producir la inteligencia que se requiera para la formulación de políticas, planificación y para la adopción de medidas que procuren el resguardo de la seguridad nacional y el desarrollo del país".

La planta del organismo estuvo constituida por personal de las Instituciones de la Defensa Nacional y, cuando fue necesario, contrató con autorización presidencial personal ajeno a ellas.

El Director de la DINA, designado por decreto supremo, quedó facultado para requerir de cualquier servicio, municipio, persona jurídica creada por ley o empresa estatal los informes y antecedentes que estimara necesarios para el cumplimiento de sus cometidos.

Es menester enfatizar que el decreto ley Nº 521, tal como iba a suceder con más de un centenar de textos legales dictados en los años siguientes, fue conocido sólo parcialmente por la opinión pública, desde que sus artículos 9º, 10° y 11° se publicaron en un anexo de circulación restringida del Diario Oficial. Al cabo de unos años, empero, se supo que tales artículos permitían a la Junta disponer la participación de todos los organismos de inteligencia de las instituciones de la Defensa Nacional en funciones propias de la DINA y facultar a ésta para practicar allanamientos y aprehensiones.

3. NUEVAS DISPOSICIONES SOBRE LIBERTAD PERSONAL

Los decretos leyes Nos. 1.008 y 1.009, difundidos en el Diario Oficial el 8 de mayo de 1975, versaron sobre restricciones a la libertad personal.

El primero de aquellos textos agregó un inciso nuevo a la Constitución, fundándose en que "los delitos contra la Seguridad Nacional revisten extrema gravedad", como asimismo, que para su investigación" y durante la vigencia del estado de sitio, resulta insuficiente el plazo que contempla el artículo 15° de la Constitución". Este artículo, en efecto, sólo permitía a la autoridad detener a una persona hasta por cuarenta y ocho horas, debiendo dentro de ese lapso informar al Juez competente y poner a su disposición al detenido. Desde la vigencia del decreto ley N° 1.008, aquel plazo fue ampliado hasta cinco días "tratándose de delitos contra la seguridad del Estado y durante la vigencia de regímenes de emergencia".

El decreto ley Nº 1.009, a su vez, tomando base en la reforma constitucional dispuesta por el decreto ley Nº 1008, estableció:

"Durante la vigencia del estado de sitio, los organismos especializados para velar por el normal desenvolvimiento de las actividades nacionales y por la mantención de la institucionalidad constituida, cuando procedan —en el ejercicio de sus facultades propias— a detener preventivamente a las personas a quienes se presuma fundadamente culpables de poner en peligro la seguridad del Estado, estarán obligados a dar noticia de la detención respectiva, dentro del plazo de 48 horas, a los miembros más inmediatos de la familia del detenido".

"La detención practicada por los organismos referidos en el inciso anterior no podrá durar más de cinco días y dentro de ese plazo el detenido será dejado en libertad o puesto a disposición del Tribunal que corresponda, o del Ministerio del Interior cuando se tratare de un caso de aplicación de las

facultades extraordinarias o del estado de sitio, en su caso, con un informe escrito de los antecedentes recogidos".

"La aplicación de apremios ilegítimos a los detenidos se castigará con arreglo al artículo 150 del Código Penal o 330 del Código de Justicia Militar, según corresponda".

El decreto ley N° 1.009, además, modificó la Ley de Seguridad del Estado, facultando al tribunal competente para suspender la publicación o transmisión, hasta por diez días, del diario, revista, emisora radial o canal de televisión infractores.

Finalmente, el decreto ley Nº 1.009 reformó al decreto ley Nº 640, ya citado, ordenando que "en los casos en que se declare el Estado de Sitio por situación de Guerra Interna o Externa o por conmoción interior en grado de Defensa Interna, entrarán en funcionamiento los Tribunales Militares de Tiempo de Guerra (...). Cuando se declare el Estado de Sitio en grado de Seguridad Interior o en grado de Simple Conmoción Interior, regirán las disposiciones relativas a los Tribunales Militares de tiempo de paz".

4. LAS ACTAS CONSTITUCIONALES

La Junta definió, en el Acta Constitucional Nº 2 o Bases Esenciales de la Institucionalidad Chilena, los principios matrices del futuro sistema político del país. En el Acta Constitucional N° 4 o Regímenes de Emergencia, ella perfiló la consolidación de los plenos poderes asumidos en 1973. En fin, entre las nombradas se interpuso el Acta Constitucional Nº 3, prolijo catálogo de derechos, libertades, igualdades e inviolabilidades, incluido bajo el título De los Derechos y Deberes Constitucionales.

Conforme a lo anunciado por el gobierno, con las Actas se trató de poner en vigencia, por capítulos, una futura Carta Fundamental. Así se iría probando la idoneidad de la nueva institucionalidad, sistematizando lo que el tiempo ya había decantado, refundiendo la legislación de excepción imperante y otras innovaciones análogas.

Pero las Actas habrían sido dictadas también por consideraciones de orden práctico e inmediato. Desde esta perspectiva, con ellas se fue creando la imagen de avance en la construcción de la nueva institucionalidad, difundiendo en el extranjero la creencia que en Chile se respetaban los derechos humanos y que el Gobierno Militar se imponía frenos a sí mismo, a la par que el Poder Judicial era efectivamente independiente.

En el Acta Nº 2, el Poder Constituyente intercaló preceptos extraídos de la Constitución de 1925 con otros nuevos, combinando la tradición con

las lecciones de los años recientes, procurando cumplir así su postulado siguiente: Dar forma a "una nueva y sólida democracia que haga posible la participación de los integrantes de la comunidad en el conocimiento y solución de los grandes problemas nacionales y dotada de mecanismos que la defiendan de los enemigos de la libertad, los que, al amparo de un pluralismo mal entendido, sólo pretenden su destrucción".

"Las potestades estatales y las autoridades públicas someten su acción a las Actas Constitucionales, a la Constitución y a las leyes", decía la segunda de aquellas Actas. Empero, esa afirmación no regía respecto del Poder Constituyente radicado en la Junta, porque ésta podía ejercerlo para modificarlas "por medio de reformas expresas que deberán incorporarse a su texto".

El Acta Nº 4 trazó el cuadro de restricciones, suspensiones y pérdida de derechos y libertades públicas. Al respecto, no puede olvidarse que el contexto institucional entonces vigente, facultaba a la Junta para calificar los sucesos que hacían procedente la declaración de uno o más de los regímenes de excepción. Y al Presidente se entregaba —por sí o por medio de sus delegados— la ejecución discrecional de las medidas para prevenir, repeler o superar las emergencias, o sea, la situación de guerra externa o interna, la conmoción interior, la subversión latente y la calamidad pública.

La duración de dichos estados, exceptuado el de asamblea, no podía exceder de seis meses, sin perjuicio de su prórroga sucesiva por períodos no superiores a ese lapso, como en los hechos sucedió.

Por otra parte, el catálogo de derechos asegurado a todas las personas en el Acta N° 3 era completísimo, pero a menudo supeditado a la legislación que le infundiera concreción. Tal era el caso del derecho a la vida y a la integridad —física y psíquica— de la persona, de un desarrollo más preciso de las igualdades ante la ley y la justicia, de la libertad personal y del derecho de petición.

También cabe señalar que la proclamación de algunos derechos quedó debilitada en su vigencia por otras disposiciones del mismo cuerpo normativo. Así, la libertad de opinión aparecía complementada con la de informar y el derecho a recibir la información, todo sin censura previa, sin perjuicio de la prohibición que podían decretar los tribunales respecto de opiniones o informaciones que afectaran la moral, el orden público, la seguridad nacional o la vida privada de las personas. El artículo 11° de la misma Acta Nº 3, a su vez, ordenó que "Todo acto de personas o grupos destinado a difundir doctrinas que atenten contra la familia, propugnen la violencia o una concepción de la sociedad fundada en la lucha de clases, o que sean contrarias al régimen constituido o a la integridad o funciona-

miento del Estado de Derecho, es ilícito y contrario al ordenamiento institucional de la República".

Otra ilustración del mismo problema era el derecho de asociarse sin permiso previo, aunque los partidos políticos prosiguieron proscritos o en receso, en virtud del artículo 7º transitorio del Acta comentada.

El deber de acatar las Actas Constitucionales, la Constitución y las leyes, obligaba a toda autoridad, persona, institución o grupo a obedecer las órdenes que, dentro de sus atribuciones, impartieran las autoridades constituidas.

En una disposición que pudo ser favorable a los derechos humanos, quedó prohibido invocar precepto constitucional o legal alguno para vulnerar los derechos y libertades reconocidos por el Acta Nº 3, ni para atentar contra la integridad o el funcionamiento del Estado de Derecho o del régimen constituido.

El aspecto más valioso de las Actas Constitucionales estribó en los recursos de protección y de amparo previstos en la tercera de ellas, en relación con el artículo 14° del Acta Nº 4.

Se trataba de defensas jurídicas teóricamente de ejercicio expedito, invocables por causales amplias, tanto en contra de decisiones de las autoridades públicas que no fueran el Poder Constituyente ni el Legislativo, como de actuaciones de particulares. Las facultades conferidas a las Cortes eran vastas y si de ellas los magistrados hubieran hecho cabal ejercicio, allí habría radicado la más eficaz garantía de los derechos humanos en el ordenamiento jurídico chileno.

El recurso de protección fue una novedad y de trascendencia. Podía deducirlo cualquiera persona o asociación para defenderse, por ejemplo, de la aplicación de apremios ilegítimos, de ser juzgado por comisiones especiales, de impedimentos para reunirse pacíficamente, preservar la inviolabilidad del hogar y de las comunicaciones privadas, opinar, informar y ser informado libremente.

Merece también ser realzada la ampliación del recurso de amparo. En efecto, desde entonces fue posible, en principio, accionar en favor de toda persona que, ilegalmente, sufriera cualquiera privación, perturbación o amenaza en su derecho a la libertad personal y seguridad individual. La Corte de Apelaciones respectiva quedaba obligada a dictar las medidas que estimara conducentes para restablecer el imperio del derecho y asegurar la debida protección del afectado.

Entre enero y marzo de 1977, sin embargo, la Junta reformó las Actas Constitucionales para declarar improcedente el recurso de protección durante los regímenes de emergencia y suspender la aplicación del Acta Nº 4

hasta que se dictara la ley complementaria de aquellos regímenes. Pero la Junta, paralelamente, declaró la vigencia inmediata del artículo 13° de dicha Acta y que aumentó hasta 10 días de plazo de 48 horas para presentar al juez competente a los arrestados o detenidos por la autoridad, durante los regímenes de emergencia y tratándose de hechos que afectaran a la seguridad del Estado.

5. PROSCRIPCIÓN DE TODOS LOS PARTIDOS Y SUSPENSIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICOS

El decreto ley Nº 1.697, expedido el 11 de marzo de 1977, declaró disueltos a los partidos políticos en receso, prohibió la existencia de partidos y agrupaciones, facciones o movimientos de carácter político, proscribió toda acción de índole político-partidista y suspendió indefinidamente los derechos políticos a que se refería el artículo 9º de la Constitución de 1925.

En concordancia con el decreto ley N° 77 de 1973, el decreto ley Nº 1.697 canceló la personalidad jurídica de esas organizaciones, destinando sus bienes a la finalidad señalada en los estatutos correspondientes y, si nada decían sobre el rubro, al empleo que determinara el Presidente de la República.

6. EJECUTIVO AUTORITARIO

Lo que ocurrió con el decreto ley N° 527, ya citado, fue más allá de lo establecido en sus artículos y manifestado por los gobernantes al momento de promulgarlo. En efecto, de un modelo de división formal de las funciones constituyente y legislativa, por una parte, y ejecutiva, de otra —quedando esta última ejercida principal pero no exclusivamente por el Presidente y conservando la Junta su calidad de titular de la misma— se llegó a que el Jefe del Estado monopolizara la función ejecutiva. Además, se notaba la práctica, cada vez más frecuente y en asuntos de mayor relevancia, de delegar facultades legislativas en el Jefe del Estado.

Por razones de índole diversa, la DINA comenzó a depender del Presidente de la República, no obstante que el artículo 1° del decreto ley Nº 521 había dispuesto que lo fuera directamente de la Junta. Lo mismo ocurrió con respecto de la aplicación de las normas sobre estado de sitio, el cual, hasta la dictación del decreto ley Nº 527, era de competencia de la

Junta, conforme a lo que prescribía el decreto ley Nº 228, de 1974. Esta potestad presidencial resultó ampliada a raíz del decreto ley N° 951 de 1975, que autorizó al Primer Mandatario para ejercerla a través del Ministro del Interior o de los Intendentes Regionales y Provinciales.

En contrapunto con lo expuesto, el decreto ley Nº 1.141, dictado en ejercicio de la potestad constituyente el 13 de agosto de 1975, clarificó la situación de la Contraloría, incierta durante el lapso inmediatamente posterior al 11 de septiembre de 1973. Aunque con alcance por lo común adjetivo, porque la designación o remoción del Contralor dependía del acuerdo entre el Presidente de la República y la Junta, el organismo contralor pudo así ejercer sus potestades con mayor autonomía a nivel de decretos supremos y resoluciones.

7. CONTROL DE GRUPOS INTERMEDIOS Y COLEGIOS PROFESIONALES

El órgano normativo dictó disposiciones en materia social, sin perjuicio de conservar vigentes las que restringían las actividades de los grupos intermedios. Tal fue el caso del decreto ley Nº 349, fechado el 4 de marzo de 1974.

Teniendo presente que "si bien la situación del país se encuentra prácticamente normalizada, no es conveniente aún autorizar indiscriminadamente el funcionamiento" de las organizaciones comunitarias y de los colegios profesionales, la Junta prorrogó así el mando de las directivas correspondientes, preceptuando la forma de proveer los reemplazos "por imposibilidad física, moral o por cualquier otro motivo".

8. SITUACIÓN DE LAS LIBERTADES PUBLICAS

Los numerosos preceptos relativos a la libertad personal estaban reunidos, preponderantemente, en el decreto supremo Nº 890 de 1975, del Ministerio del Interior, que fijó el texto actualizado de la Ley de Seguridad del Estado.

Desde la fecha de su publicación hasta 1977, dicho decreto supremo fue objeto de varias modificaciones, la más relevante de las cuales estuvo en el decreto ley Nº 1.281, que, entre otras materias, transformó el estado de emergencia en un régimen permanente y amplió las facultades de los Jefes

de Zonas en Estado de Emergencia sobre los medios de comunicación social.

Se afirma lo primero porque fue suprimida la frase "por una sola vez", que limitaba a ese caso único la autorización al Presidente de la República para que implantara la ley marcial en todo o parte del territorio chileno. Se sostiene lo segundo en razón que era suficiente, a juicio del jefe militar respectivo, que un medio de comunicación social emitiera opiniones, noticias o comunicaciones tendientes a crear alarma o disgusto en la población, desfiguraran la verdadera dimensión de los hechos, fueran manifiestamente falsas o contravinieran las instrucciones que se le impartieren por razones de orden interno, para que fuera suspendida su aparición o emisión hasta por seis días o ediciones. Aún más, si se reiteraban los hechos, el jefe militar podía disponer la intervención y censura de los respectivos medios de comunicación, de sus talleres e instalaciones. Concluía el decreto ley Nº 1.281 declarando que contra cualquiera de estas medidas podía reclamarse por el afectado, dentro de 48 horas, ante la Corte Marcial o Naval. Sin embargo, la interposición del reclamo no suspendía el cumplimiento de la medida.

La eficacia de los decretos leyes 1.008 y 1.009, fue nula en cuanto limitaban a cinco días la detención por la autoridad durante la vigencia de regímenes de emergencia y obligaban a los organismos especializados a dar noticia de la detención, dentro de 48 horas, a los miembros más inmediatos de la familia del detenido. Simultáneamente, la Corte Suprema prosiguió declarándose incompetente para conocer de los recursos de amparo en contra de la aplicación de las normas sobre estado de sitio.

Por último, "en resguardo y protección de la integridad de los valores supremos y permanentes de la comunidad chilena y del honor nacional comprometido", por el decreto ley N° 604, se prohibió "el ingreso al territorio nacional de las personas, nacionales o extranjeras, que propaguen o fomenten, de palabra o por escrito o por cualquier otro medio, doctrinas que tiendan a destruir o alterar por la violencia el orden social del país o su sistema de Gobierno; los que estén sindicados o tengan reputación de ser agitadores o activistas de tales doctrinas y, en general, los que ejecuten hechos que las leyes chilenas califiquen de delito contra la seguridad exterior, la soberanía nacional, la seguridad interior o el orden público del país y los que realicen actos contrarios a los intereses de Chile, o a juicio del Gobierno constituyan un peligro para el Estado".

El mismo cuerpo normativo ordenó la cancelación del pasaporte a los chilenos afectados, sancionó el ingreso clandestino al país y otorgó competencia a los Tribunales Militares para conocer y juzgar los delitos

tipificados en él. Con sujeción a su artículo 2º, los chilenos cuyo ingreso se hubiere prohibido quedaron autorizados para pedir, a través del consulado respectivo, el alzamiento de esa medida al Ministro del Interior, y éste para acogerla mediante decreto fundado, cuando lo estimara procedente.

9. DISOLUCIÓN DE LA DINA Y CREACIÓN DE LA CNI

Considerando "La conveniencia de estructurar de acuerdo a las actuales circunstancias del acontecer nacional las atribuciones de un Organismo creado en situación de conflicto interno ya superada", la Junta dictó el decreto ley Nº 1.876, derogando el decreto ley Nº 521 que había establecido la DINA. El mismo día y a través del decreto ley N° 1.878, la Junta creó la Central Nacional de Informaciones (CNI).

Tratábase de un organismo militar especializado, de carácter técnico y profesional, cuyas misiones eran reunir y procesar todas las informaciones a nivel nacional que el Supremo Gobierno requiriera para la formulación de políticas, planes y programas, la adopción de medidas necesarias de resguardo de la seguridad nacional, el normal desenvolvimiento de las actividades nacionales y la mantención de la institucionalidad establecida. No obstante ser una entidad integrante de la Defensa Nacional, la CNI se vinculó al Gobierno a través del Ministerio del Interior.

Su director debía ser un Oficial General o Superior en servicio activo, de las Fuerzas Armadas o de Orden, designado por decreto supremo. Un reglamento orgánico reservado fijó la organización, estructura y deberes de la CNI. La dotación estuvo formada por personal de su planta y por aquel proveniente de las instituciones de la Defensa Nacional, pudiéndose contratar al personal adicional que fuera aprobado por decreto supremo. El régimen jurídico de los miembros de la CNI fue el mismo que regía al personal civil de las Fuerzas Armadas, considerándoselos como tales para todos los efectos jurisdiccionales y disciplinarios.

El decreto ley Nº 1.878 facultó al Director de la CNI para requerir de cualquier ente estatal las informaciones o antecedentes que estimara necesario a fin de cumplir eficazmente sus cometidos. A dicho Director, además, se lo eximió de la obligación de concurrir personalmente al llamamiento judicial.

Finalmente, el texto legal citado dispuso que, en trabajos conjuntos ordenados por el Gobierno y respecto de misiones que involucraran funciones específicas de la CNI, ésta coordinara la acción de los Servicios de Inteligencia de las Instituciones de la Defensa Nacional.

10. AMPLIACIÓN DE LAS FACULTADES

Ejerciendo la potestad constituyente, la Junta expidió el decreto ley Nº 1.877, para "perfeccionar los instrumentos jurídicos que permitan otorgar eficacia a las situaciones de emergencia".

Desde entonces, por la declaración del estado de emergencia, el Presidente de la República tuvo la facultad "de arrestar a personas hasta por el plazo de cinco días en sus propias casas o en lugares que no sean cárceles", puntualizándose que las referencias al estado de sitio contenidas en los decretos leyes N$^{os.}$ 81, 198 y 1.009, debían entenderse aplicables también al estado de emergencia.

C. LOS AÑOS 1978 A 1990

1. AMNISTÍA GENERAL

El decreto ley Nº 2.191 fue dictado teniendo presente "el imperativo ético que ordena llevar a cabo todos los esfuerzos conducentes a fortalecer los vínculos que unen a la nación chilena, dejando atrás odiosidades hoy carentes de sentido, y fomentando todas las iniciativas que consoliden la reunificación de los chilenos".

En tal virtud, ese decreto ley concedió amnistía a los autores, cómplices o encubridores de hechos delictuosos ocurridos, durante la vigencia del estado de sitio, entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1978, siempre que no se encontraran sometidos a proceso o condenados a la fecha de entrar él en vigencia. Igualmente amnistiados fueron los condenados por tribunales militares con posterioridad al 11 de septiembre de 1973.

Empero, se excluyó de la amnistía a "las personas que aparecieren responsables, sea en calidad de autores, cómplices o encubridores, de los hechos que se investigan en proceso rol Nº 192-78 del Juzgado Militar de Santiago, Fiscalía Ad Hoc", es decir, del incoado por el asesinato en Washington D.C. del ex Canciller Orlando Letelier y de su secretaria Ronnie Moffitt.

2. ATRIBUCIONES PARA LA JUDICATURA CASTRENSE

El decreto ley Nº 3.425, creó el Ministerio Público Militar, representado por un Fiscal General de ese fuero designado por el Presidente

de la República, encargado de velar por la defensa —ante los Tribunales Militares en tiempo de Paz— del interés social comprometido en los delitos de jurisdicción castrense y, en especial, del interés de las Instituciones de la Defensa Nacional.

Entre las atribuciones de la autoridad mencionada, el decreto ley citado contempló las siguientes: Denunciar los hechos delictuosos de jurisdicción militar que llegaran a su conocimiento por cualquier medio; hacerse parte en los procesos de que conocieran los Tribunales Militares en tiempo de paz, preferentemente en segunda instancia o ante la Corte Suprema, pudiendo imponerse del sumario, apelar de las resoluciones que concedieran la libertad provisional y asistir a las diligencias probatorias del plenario con los derechos que corresponden a las partes; y tomar conocimiento de cualquier proceso militar "en que crea se hallen comprometidos el interés social o el de las Instituciones Armadas, cualquiera sea el estado en que se encuentre el proceso".

Abundando en el tema de la justicia militar, cabe señalar que el decreto ley N° 3.655, otorgó nueva competencia a los Tribunales de Tiempo de Guerra para sancionar, "con el máximo rigor las acciones terroristas que, dirigidas desde el exterior, lesionan los superiores valores patrios y procuran la destrucción de las bases mismas del ser nacional".

Consecuentemente, "En los casos de delito de cualquier naturaleza, en que como acción principal o conexa, hubiere resultado de muerte o de lesiones a que se refieren los artículos 395 y 396 en su inciso primero del Código Penal, para las personas comprendidas en los números 1º y 2° del artículo 361 del Código de Procedimiento Civil o funcionarios de las Fuerzas Armadas y de Orden, y que por las características o circunstancias de su perpetración no pudiere menos que presumirse se cometieron en contra de dichas personas, por su calidad de tal, conocerán de los señalados delitos los Tribunales Militares de Tiempo de Guerra, con las modificaciones que se contemplan en el presente decreto ley".

3. DELEGACIÓN DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS Y AMPLIACIÓN DEL PLAZO DE ARRESTO

Ejerciendo la potestad constituyente, la Junta dictó el decreto ley Nº 3.168, en virtud del cual modificó el decreto ley N° 1.877, declarando que la facultad presidencial de arrestar hasta por cinco días durante el estado de emergencia, "será ejercida por medio de decreto supremo que firmará el

Ministro del Interior, con la fórmula: "Por orden del Presidente de la República".

A su vez, el decreto ley Nº 3.451, expedido también con jerarquía constitucional, volvió a modificar el decreto ley N° 1.877, preceptuando que el plazo de cinco días antes indicado "podrá prolongarse hasta veinte días, cuando se investiguen delitos contra la seguridad del Estado de los cuales resultare la muerte, lesiones o secuestro de personas".

4. LA CONSTITUCIÓN DE 1980

La Comisión de Estudio de un Anteproyecto de Nueva Constitución concluyó su labor cinco años después de ser creada. El Consejo de Estado, por su parte, en julio de 1980 entregó al Presidente de la República el proyecto de nueva Carta Fundamental. Ejerciendo la potestad constituyente, en fin, la Junta dictó el decreto ley Nº 3.464, aprobando el texto de la Constitución de 1980 y sometiéndolo a ratificación plebiscitaria.

El plebiscito se efectuó el 11 de septiembre de aquel año, bajo estado de sitio y de emergencia, con sujeción al decreto ley Nº 3.465, de jerarquía constitucional.

Ratificada de esa manera, la Carta Fundamental entró en vigencia el 11 de marzo de 1981, con excepción de lo previsto en sus 29 disposiciones transitorias, la mayor parte de las cuales rigieron hasta el 11 de marzo de 1990.

a) Bases, Derechos y Garantías Fundamentales

Se declaró en ella que los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos, proclamando que el Estado se haya al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, con pleno respeto a los derechos y garantías establecidas en la Constitución. Al Estado, además, ésta le impuso el deber de resguardar la seguridad nacional, dar protección a la población y a la familia y promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación. El ejercicio de la soberanía —agregó la Constitución— reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana.

Aplicando el concepto de democracia protegida, el artículo 8º calificó de ilícito y contrario al ordenamiento institucional de la República todo acto destinado a propagar doctrinas que atentaran contra la familia, propugnaran

la violencia o una concepción de la sociedad, del Estado o del orden jurídico, de carácter totalitario o fundada en la lucha de clases. Las organizaciones, movimientos o partidos políticos que, por sus fines o por la actividad de su adherentes, tendieran a esos objetivos, eran inconstitucionales.

La Constitución declaró que el terrorismo, en cualquiera de sus formas, es por esencia contrario a los derechos humanos, entregando a una ley de quorum calificado la determinación de las conductas terroristas y su penalidad.

En el Capítulo de los Derechos y Deberes Constitucionales, la Carta Fundamental aseguró a todas las personas:

— El derecho a la vida y a la integridad física y psíquica, prohibiendo la aplicación de todo apremio ilegítimo;

— La igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos, exigiendo que toda sentencia de un órgano que ejerza jurisdicción se fundara en un proceso legalmente tramitado, recayendo en el legislador la obligación de establecer siempre las garantías de un racional y justo procedimiento;

— La inviolabilidad del hogar y de toda forma de comunicación privada, sin perjuicio de ser allanado el primero o interceptadas, abiertas o registradas las últimas, en los casos y formas determinados por la ley;

— El derecho a la libertad personal y seguridad individual, incluyendo la facultad de entrar y salir del territorio nacional, sin que nadie pudiera ser arrestado o detenido sino por orden de funcionario público expresamente facultado por la ley y después que dicha orden le fuera intimada en forma legal. Sin embargo, si la autoridad hacía arrestar o detener, debía dentro de las 48 horas siguientes dar aviso al juez competente y poner a su disposición al afectado. Por resolución judicial fundada, empero, ese plazo podía ser ampliado hasta por cinco días, y hasta por diez días en el caso que se investigaran conductas terroristas. En fin, nadie podía ser arrestado o detenido, sujeto a prisión preventiva o preso sino en su casa o en lugares públicos destinados a este objeto;

— La libertad de emitir opinión y la de informar, sin censura previa, respondiendo de los delitos y abusos que se cometieran en el ejercicio de estas libertades en conformidad a la ley;

— Por último, el derecho a reunirse pacíficamente, sin permiso previo y sin armas, como asimismo, el de asociarse sin permiso previo, señalando la propia Constitución las bases del régimen aplicable a los partidos políticos. Con todo, la décima disposición transitoria prohibió ejecutar o promover actividades, gestiones o acciones de índole político-partidista, en tanto no entrara en vigencia la ley orgánica constitucional relativa a los partidos políticos.

En su artículo 20º, la Carta Fundamental facultó para recurrir de protección ante la Corte de Apelaciones respectiva, tratándose de actos u omisiones arbitrarios o ilegales que privaran, perturbaran o amenazaran el legítimo ejercicio, entre otros, de los derechos y libertades ya mencionados, salvo el concerniente al debido proceso y a la libertad personal y seguridad individual. Con relación a estas últimas, el artículo 21º franqueó el recurso de amparo ante la magistratura que señalara la ley, deducible en favor de todo individuo que se hallara arrestado, detenido o preso con infracción de lo dispuesto en la Constitución o en las leyes, como asimismo, en favor de toda persona que ilegalmente sufriera cualquiera otra privación, perturbación o amenaza en su libertad personal y seguridad individual.

b) Estados de Excepción Constitucional

Salvo espacios de tiempo brevísimos, desde el 11 de marzo de 1981 al 27 de agosto de 1988, Chile vivió invariablemente bajo el imperio de uno o más de los estados de excepción, contemplados en las normas permanentes o transitorias de la Carta Fundamental y su legislación complementaria.

Así las cosas, debe ser recordado que, por imperativo del artículo 39 de la Constitución, los derechos y garantías ya aludidos sólo podían ser afectados en situaciones de guerra externa o interna, conmoción interior, emergencia y calamidad pública, en virtud de cada una de las cuales ella autorizó la implantación del correspondiente estado de excepción.

Por ejemplo, declarado el estado de sitio por el Presidente de la República con acuerdo de la Junta, aquél quedaba facultado para trasladar

personas de un punto a otro del territorio nacional, arrestarlas, expulsarlas de aquel territorio y prohibirles la entrada o salida de éste, todo por un lapso de hasta 90 días. No obstante, las medidas de expulsión y prohibición de ingreso referidas, mantenían su vigencia pese a la cesación del estado de sitio mientras la autoridad que las decretó no las dejara expresamente sin efecto. Aquella prolongación regía también durante el estado de emergencia —decretable por la sola voluntad del Presidente de la República— en lo relativo a la prohibición de ingreso al territorio nacional. Los recursos de protección y de amparo no eran procedentes en el estado de sitio. El segundo de ellos, además, tampoco procedía en los estados de excepción en general, incluyendo al de emergencia, en cuanto "a los derechos y garantías que, en conformidad a las normas que rigen dichos estados, han podido suspenderse o restringirse". En las situaciones indicadas, los tribunales no podían, en caso alguno, entrar a calificar los fundamentos de hechos de las medidas adoptadas por la autoridad en ejercicio de sus facultades.

Ciérrase esta síntesis del texto original de la Constitución, recordando el quinto de los estados de excepción previsto en su vigesimocuarta disposición transitoria. Esta, como se verá, condensó los plenos poderes del Jefe del Estado sobre las libertades públicas y reveló no sólo la continuidad de ellos en relación con los configurados en los años precedentes, sino que además su incremento.

Al tenor de aquella disposición, sin perjuicio de los demás regímenes de esta índole contemplados en el articulado permanente, si durante el período presidencial iniciado el 11 de marzo de 1981, se producían actos de violencia destinados a alterar el orden público o había peligro de perturbación de la paz interior, el Presidente de la República así debía declararlo y asumía, por seis meses renovables, las atribuciones siguientes:

— Arrestar hasta por cinco días en las propias casas de los afectados o en lugares que no fueran cárceles. En el evento de producirse actos terroristas de graves consecuencias, dicho plazo podía ser extendido hasta por quince días más;

— Prohibir el ingreso al territorio nacional o expulsar de él a los que propagaran las doctrinas aludidas en el artículo 8º de la Constitución, a los sindicados como activistas de tales doctrinas, a los que realizaran actos contrarios a los intereses de Chile o constituyeran un peligro para la paz interior.

— Disponer la permanencia obligada de determinadas personas en una localidad urbana del país hasta por tres meses; y

— Restringir el derecho de reunión y la libertad de información, esta última sólo en cuanto a la fundación, edición o circulación de nuevas publicaciones.

Las medidas adoptadas en virtud de esta disposición no eran susceptibles de recurso alguno, salvo el de reconsideración ante la autoridad que las había decretado.

c) Legislación Complementaria

c. 1) Infracciones a la 24a. Disposición Transitoria y al Estado de Emergencia

La ley 18.015 sancionó con penas de privación de libertad personal al arrestado, al obligado a permanecer en una localidad urbana determinada, al que ingresara al territorio nacional y a los que se reunieran, todos quebrantando las medidas adoptadas aplicando la 24a disposición transitoria de la Constitución. La misma ley penó a quienes infringieran las medidas decretadas en virtud del estado de emergencia. Los procesos criminales relativos a los delitos mencionados quedaron sujetos a las disposiciones de la Ley de Seguridad del Estado.

Nuevas reformas fueron introducidas al decreto ley Nº 1.877 ya citado, mediante el decreto ley Nº 3.645, de rango constitucional, vigente junto con la Constitución pero dictado cinco días antes que eso ocurriera. Con sujeción a dicho texto fundamental, las referencias al estado de sitio contenidas en los decretos leyes Nos. 81, 198 y 1.009 debían entenderse igualmente aplicables al estado de emergencia y ahora, además, a la 24a disposición transitoria de la Constitución.

Finalmente, dos veces fue modificado el decreto ley Nº 1.878, relativo a la CNI.

El primero de esos cambios, efectuado por la ley Nº 18.315, prescribió que durante la vigencia de dicha disposición transitoria, los arrestos ordenados en virtud de ella podían ser cumplidos por la CNI en sus propias dependencias, las que para todos los efectos legales fueron considerados lugares de detención. Mediante decreto del Ministerio del Interior se determinaron las dependencias de la CNI habilitadas para tal efecto.

Tres años después, la ley N° 18.623 derogó la norma antes recordada, preceptuando que todo aprehendido por la CNI "deberá ser detenido o

arrestado en su casa o conducido de inmediato a una cárcel o a un lugar público de detención, según lo determine el respectivo mandamiento".

c.2) Sistematización de los Estados de Excepción

La ley Nº 18.415, Ley Orgánica Constitucional de los Estados de Excepción, derogó todas las normas que autorizaban para suspender, restringir o limitar los derechos constitucionales en situaciones de excepción, pasándose en lugar de ellas a aplicar los preceptos de este nuevo estatuto. En consecuencia, quedaron orgánicamente sin efecto los decretos leyes Nos. 81, 198, 604, 640, 1.009, 1878 y otros, pero no en cuanto a su vinculación con la 24a disposición transitoria de la Carta Fundamental.

Al tenor del artículo 12º de la ley, se suspendía una garantía constitucional cuando temporalmente se impedía del todo su ejercicio durante la vigencia de un estado de excepción, a la par que se restringía una de tales garantías en alguno de esos estados si se limitaba su ejercicio en el fondo o en la forma.

El mismo estatuto precisó que las atribuciones presidenciales en el rubro podían ser delegadas y ejercidas mediante decretos exentos del trámite de toma de razón. Tratándose de los Comandantes en Jefe o de los Jefes de la Defensa Nacional, éstos quedaron autorizados, además, para dictar los bandos que estimaran convenientes, por ejemplo, a fin de impartir instrucciones destinadas al mantenimiento del orden interno en su zona sometidos a estado de emergencia.

c.3) Punibilidad de Manifestaciones Colectivas no Autorizadas

Motivada por las protestas y movilizaciones sociales ocurridas desde mayo de 1983, la ley N° 18.256, modificó el Ordenamiento sobre Seguridad del Estado, sancionando a los que sin autorización fomentaran o convocaran a actos públicos o colectivos en calles, plazas y demás lugares de uso público, como asimismo, a los promovieran o incitaran a manifestaciones de cualquier otra especie que permitieran o facilitaran la alteración de la tranquilidad pública.

Sin perjuicio de las penas privativas de libertad que ella ordenó aplicar a los infractores, la ley comentada dispuso que los autores fueran solidariamente responsables de los daños causados con motivo u ocasión de los hechos mencionados, al margen de la responsabilidad que pudiera afectar a los autores materiales de dichos daños.

c.4) Legislación Antiterrorista

La ley Nº 18.314, determinó las conductas terroristas y fijó su penalidad.

Con relación al primero de esos asuntos, el texto citado tipificó 16 figuras punibles, abarcando en ellas la incitación pública a la comisión de algunos de los delitos descritos en esa ley; la apología del terrorismo, de un acto terrorista o de quien apareciera participando en él; y la provocación maliciosa de conmoción o grave temor en la población o en un sector de ella, mediante información relativa a la preparación o ejecución de actos terroristas falsos. En cuanto a las sanciones, el cuerpo normativo citado contempló la pena de muerte para ciertos delitos.

Por otra parte y en lo concerniente al procedimiento, la ley facultó al tribunal competente para que, mediante resolución fundada, ampliara hasta por diez días el plazo para poner al detenido a su disposición, pudiendo disponer durante ese lapso su incomunicación. Además, se autorizó a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, separada o conjuntamente, para cumplir las diligencias ordenadas por la judicatura. Con todo, en las causas que conocieran los Tribunales Militares, éstos quedaron habilitados para ordenar la ejecución de diligencias a la CNI.

En la investigación de delitos terroristas, la ley dispuso que los miembros de las Fuerzas antes nombradas y de la CNI podían "proceder, previa orden escrita del Ministro del Interior, de los Intendentes Regionales, de los Gobernadores Provinciales o de los Comandantes de Guarnición, sin necesidad de mandato judicial, pero sólo cuando recabarlo previamente pudiere frustrar el éxito de la diligencia, a la detención de presuntos responsables, así como al registro e incautación de los efectos o instrumentos que se encontraren en el lugar de la detención y que pudieren guardar relación con los delitos que se investigan". De lo así obrado, la autoridad debía dar aviso al tribunal dentro de las 48 horas siguientes, plazo que aquél fue facultado para ampliar, por resolución fundada, hasta en diez días.

Tiempo después, la ley Nº 18.585, creó el cargo de Abogado Procurador General, al cual le encomendó intervenir, en representación del Ministerio del Interior, en todos los procesos iniciados por infracción a la ley Nº 18.314 ya descrita y que fueran de la jurisdicción de los Tribunales Ordinarios. En tal carácter, ese abogado tenía, además, "la misión de centralizar la defensa del gobierno constituido y de la sociedad amenazada en todos los procesos de esta naturaleza".

5. SECRETO, ARCHIVO Y DESTRUCCIÓN DE DOCUMENTOS

Modificando el Código de Justicia Militar, la Ley Nº 18.667. dispuso que, cuando el Fiscal de la causa estime necesario agregar al proceso documentos secretos pertenecientes a las Fuerzas Armadas o a Carabineros de Chile, los requerirá al respectivo Comandante en Jefe institucional o General Director. Sin embargo, si la autoridad requerida considera que su remisión puede afectar la seguridad del Estado, la Defensa Nacional, el orden público interior o la seguridad de las personas, podrá rehusarse a ella. Si el Fiscal estimare indispensable la medida, procederá a elevar los antecedentes a la Corte Suprema para su resolución.

El mismo cuerpo legal declaró que "se entiende por documentos secretos aquellos cuyo contenido se relaciona directamente con la seguridad del Estado, la Defensa Nacional, el orden público interior o la seguridad de las personas y entre otros: 1.- Los relativos a las plantas o dotaciones y a la seguridad de las instituciones de las Fuerzas Armadas o de Carabineros de Chile y de su personal...".

La ley comentada ordenó que la judicatura penal ordinaria se ciñera también a lo preceptuado en ella.

Por otra parte, la ley Nº 18.771 mandó que la documentación del Ministerio de Defensa Nacional, de las Fuerzas Armadas, de Orden y de Seguridad Pública, y de los demás organismos dependientes de esa Secretaría de Estado o que se relacionen con el Gobierno por su intermedio, fuera archivada o eliminada conforme a la reglamentación ministerial e institucional respectiva.

Por último, la ley Nº 18.845 sobre sistemas de microcopia o micrograbación de documentos, vedó la destrucción de éstos cuando pertenezcan a la administración pública centralizada y descentralizada o a registros públicos. No obstante, las instituciones y organismos mencionados en la ley Nº 18.771 arriba citada, quedaron sometidos a lo preceptuado en aquel cuerpo legal y "facultados para proceder a la destrucción de los documentos originales, con las limitaciones y de acuerdo al procedimiento que establece" la ley Nº 18.845.

6. REFORMA CONSTITUCIONAL

En el plebiscito celebrado el 30 de julio de 1989, sin que estuviera vigente ninguno de los estados de excepción, el 87,7% de los sufragantes ratificó las 54 enmiendas introducidas por la Junta, en el ejercicio del Poder

Constituyente a la Carta Fundamental de 1980. La ley Nº 18.825 contiene los cambios aludidos.

a) Modificaciones sobre Derechos Humanos

Es deber de los órganos del Estado respetar y promover los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana, garantizados tanto por la Constitución como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes.

Junto con derogar el artículo 8º, pero manteniendo las inhabilidades que él contemplaba respecto de los responsables de delitos terroristas, la reforma aseguró el pluralismo político. Empero, "son inconstitucionales los partidos, movimientos u otras formas de organización cuyos objetivos, actos o conductas no respeten los principios básicos del régimen democrático y constitucional, procuren el establecimiento de un sistema totalitario, como asimismo aquellos que hagan uso de la violencia, la propugnen o inciten a ella como método de acción política".

Sólo el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales puede ser afectado en situaciones de excepción.

Durante el estado de sitio, el Presidente de la República puede únicamente trasladar personas de un punto a otra localidad urbana del territorio nacional; arrestarlas en sus propias casas o en lugares que no sean cárceles ni otros destinados a la detención o prisión de reos comunes; suspender o restringir el ejercicio del derecho de reunión y restringir el ejercicio de las libertades de locomoción, de información y opinión. Por la declaración de estado de emergencia, se faculta ahora al Jefe del Estado nada más que para restringir el ejercicio de la libertad de locomoción y del derecho de reunión. Las medidas que se adopten sobre la base de esos y los demás regímenes de excepción no podrán prolongarse más allá de su vigencia.

Se prohibe a los tribunales de justicia entrar a calificar, en caso alguno, los fundamentos o circunstancias de hecho invocados por la autoridad para adoptar aquellas medidas. Con todo, los recursos de amparo y de protección pueden ser interpuestos y es deber de la magistratura respectiva tramitarlos, aunque ello no suspenderá los efectos de las medidas decretadas, sin perjuicio de lo que resuelva en definitiva respecto de tales recursos.

En fin, los tribunales militares de tiempo de guerra siguen sustraídos de la superintendencia directiva, correccional y económica de la Corte Suprema, manteniéndose así lo que la Carta Fundamental había dispuesto en su texto original de 1980.

b) Derogaciones y Adecuaciones Complementarias

El 11 de marzo de 1990 quedó sin efecto la 24º disposición transitoria de la Constitución.

Desde el 17 de agosto de 1989, fecha de vigencia de la reforma constitucional, se extinguieron las normas aún no derogadas de los decretos leyes Nos. 77, 78 y 1.697 que versaban sobre proscripción, receso, confiscación de bienes y otras materias concernientes a los partidos políticos.

La Ley Orgánica Constitucional de los Estados de Excepción y la ley que determina las conductas terroristas y su penalidad fueron modificadas por las leyes Nos. 18.906 y 18.937, respectivamente, adecuándolas a los cambios de la Carta Fundamental.

Finalmente, fueron derogados, entre otros cuerpos normativos ya citados y que afectaban en su esencia las garantías constitucionales, los siguientes:

El decreto ley N° 50, sobre universidades, por la ley Nº 18.944; los decretos leyes Nos. 81 y 1.009, referentes a regímenes de emergencia, por la ley N° 18.903; el Decreto Ley N° 349, relativo a grupos intermedios y colegios profesionales, por la ley Nº 18.879; el Decreto Ley Nº 1.878 que creó la CNI, por la ley Nº 18.943; y la ley N° 18.585, concerniente al Abogado Procurador General en las causas incoadas en virtud de la ley antiterrorista, por la ley N° 18.925...

CAPITULO IV
ACTUACIÓN DE LOS TRIBUNALES DE JUSTICIA ANTE LAS GRAVES VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS OCURRIDAS ENTRE EL 11 DE SEPTIEMBRE DE 1973 Y EL 11 DE MARZO DE 1990

A. ACTITUD GENERAL DEL PODER JUDICIAL FRENTE A LAS VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS

Esta Comisión estima su deber referirse a la actitud adoptada por el Poder Judicial frente a las más graves violaciones a los derechos humanos, por cuanto sin ello no sería posible presentar un cuadro global de lo ocurrido en esta materia, según lo exige el Decreto Supremo que la creó.

Durante el período que nos ocupa, el Poder Judicial no reaccionó con la suficiente energía frente a las violaciones a los derechos humanos.

Lo anterior, unido a otros factores, tales como las condiciones del momento; las restricciones que se fueron creando a través de una legislación especial y copiosa, y la falta de medios en general y de colaboración policial en particular, impidió que este Poder ejerciera una labor efectiva de protección de los derechos esenciales de las personas cuando éstos fueron amenazados, perturbados o conculcados por autoridades, o por particulares con la complicidad o tolerancia de aquéllas.

El Poder Judicial fue el único de los tres Poderes del Estado que continuó funcionando sin que fuera intervenido ni disuelto por las autoridades que asumieron el poder el 11 de septiembre de 1973.

El interés por mantener una estructura o una imagen de legalidad por parte de las nuevas autoridades militares las hizo ser especialmente cuidadosas con los miembros de la judicatura.

Cabe recordar, como signos de ese cuidado, lo dispuesto en el numerando 3º del Decreto Ley Nº 1 de 11 septiembre de 1973 que declaró que la Junta garantizaría "la plena eficacia de las atribuciones del Poder Judicial", aún cuando advirtió que ello sólo ocurriría en la medida en que la situación lo permitiera; y el hecho de que, si bien las nuevas autoridades criticaron el comportamiento de algunos jueces que consideraron proclives al gobierno anterior, lo hicieron en forma privada ante la Corte Suprema, la que mantuvo la Superintendencia sobre todos los Tribunales de la República durante todo el período.

Reconociendo el ambiente de confianza y respeto del nuevo gobierno hacia el Poder Judicial, al inaugurar el año judicial 1974, el Presidente de la Corle Suprema indicó: "... puedo señalar de una manera enfática que los tribunales de nuestra dependencia han funcionado en la forma regular que establece la ley, que la autoridad administrativa que rige el país cumple nuestras resoluciones y a nuestros jueces se les respeta con el decoro que merecen".

Lo dicho habría permitido al Poder Judicial asumir una actitud más resuelta en la defensa de los derechos humanos que eran violentados. Sin embargo, y en tanto la cobertura jurisdiccional siguió ejerciéndose con normalidad en casi todas las áreas del quehacer nacional cuyos conflictos llegaban a los tribunales, en el área de los derechos personales violados por agentes de la autoridad en magnitud no conocida hasta la fecha, el control jurisdiccional fue notoriamente insuficiente. Faltó en este último campo una acción más decidida de la judicatura que, por Constitución, ley y naturaleza de sus funciones, era la institución del Estado llamada a cautelar

tales derechos. Lo anterior, a pesar de que desde el principio los tribunales recibieron información sobre la comisión de los hechos violatorios a los derechos humanos cometidos por autoridades, a través de las iglesias, abogados, familiares de las víctimas e instituciones internacionales de derechos humanos.

La actitud asumida por los Tribunales de Justicia resultó inesperada para el país, acostumbrado a ver en este Poder un tenaz defensor del Estado de Derecho. Cabe recordar al respecto el histórico pronunciamiento que la Corte Suprema emitió hacia fines del régimen de la Unidad Popular, denunciando las diversas transgresiones que se cometían por éste contra el sistema jurídico en general y en lo relativo al cumplimiento de las resoluciones en particular.

Para entender en todas sus dimensiones cuán lejos estaban las autoridades superiores de la judicatura de tomar el peso al gravísimo problema de desprotección de las personas, es oportuno transcribir las palabras del Presidente de la Corte Suprema en su discurso de apertura del año judicial el día primero de marzo de 1975, al dar la cuenta anual que ordena el artículo quinto del Código Civil. En la ocasión señalada se dijo textualmente: "Chile, que no es una tierra de bárbaros como se ha dado a entender en el exterior, ya por malos chilenos o por individuos extranjeros que obedecen a una política interesada, se ha esmerado en dar estricto cumplimiento a estos derechos. En cuanto a torturas y otras atrocidades, puedo afirmar, que aquí no existen paredones y cortinas de hierro y, cualquier afirmación en contrario se debe a una prensa proselitista de ideas que no pudieren ni podrán prosperar en nuestra patria". Enseguida negó que existieran personas detenidas desaparecidas y, finalmente, respecto de la labor de las Cortes expresa: "La Corte de Apelaciones de Santiago y esta Corte Suprema por las apelaciones deducidas, han sido abrumadas en su trabajo con los numerosos recursos de amparo que se han interpuesto, so pretexto de las detenciones que ha decretado el Poder Ejecutivo. Esto ha traído perturbaciones en la administración de Justicia, quitando a los tribunales superiores, especialmente en Santiago, la oportunidad para ocuparse de asuntos urgentes de su competencia".

Los tribunales superiores no hicieron uso en los años sucesivos y hasta muy al final de la oportunidad anual que brinda el mencionado artículo quinto del Código Civil para representar al Presidente de la República las dificultades que se les presentaban para ejercer de un modo eficiente sus atribuciones de protección de los derechos humanos esenciales.

La actitud adoptada durante el régimen militar por el Poder Judicial produjo, en alguna importante e involuntaria medida, un agravamiento del

proceso de violaciones sistemáticas a los derechos humanos, tanto en lo inmediato, al no brindar la protección de las personas detenidas en los casos denunciados, como porque otorgó a los agentes represivos una creciente certeza de impunidad por sus acciones delictuales, cualesquiera que fueren las variantes de agresión empleadas.

Otro efecto gravísimo que aún permanece es la desconfianza de la comunidad nacional en la Judicatura como institución protectora de sus derechos fundamentales.

La actitud que se viene describiendo sufrió algunas variaciones según el período y según los diversos órganos del Poder Judicial. Respecto de los meses inmediatamente posteriores al 11 de septiembre de 1973, se destacará más adelante la interpretación que hizo la Corte Suprema para no revisar las sentencias de los Tribunales Militares de Tiempo de Guerra.

Los recursos de amparo presentados en favor de personas detenidas por motivos políticos fueron invariablemente rechazados hasta muy avanzada la década de los 80, en que empezaron a producirse los primeros votos disidentes y a acogerse excepcionalmente algunos de estos recursos.

Sólo a fines de los años 70 se produjeron las primeras investigaciones exhaustivas efectuadas por Ministros en Visita ante hallazgos de osamentas. Dichas causas terminaron en poder de la Justicia Militar. Igual suerte corrieron algunas de las investigaciones de los crímenes que conmovieron más profundamente a la opinión pública. En ellas, a pesar de las dificultades en materia de apoyo policial, Ministros en Visita y jueces de primera instancia lograron acreditar la existencia de delitos y la eventual participación de uniformados en los mismos, declarándose incompetentes por esta última causa. Una vez radicadas en la Justicia Militar, las causas no prosperaron y concluyeron habitualmente en sobreseimientos, contrastando estos resultados con investigaciones acuciosas cuando se trató de violaciones a los derechos humanos cometidas por particulares, bajo pretextos políticos, en contra de particulares o de personal uniformado. En todo caso, esta Comisión considera que, cualesquiera sean las distinciones, mirado en su conjunto el Poder Judicial resultó ineficaz para prevenir y sancionar durante el período los derechos humanos. En cambio, actuaciones decididas de algunos jueces y Ministros de Corte han resultado hechos señeros del comportamiento que es dable esperar en esta materia.

B. LA ACTITUD DEL PODER JUDICIAL DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA APLICACIÓN DE LAS INSTITUCIONES PROCESALES MAS RELEVANTES RELACIONADAS CON LA OBLIGACIÓN DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

El Poder Judicial contaba con dos instrumentos fundamentales para prevenir o reprimir estas violaciones: el recurso de amparo y la sanción a los responsables. Ambas instituciones tienen un importante sentido preventivo. El recurso de amparo, como se explicará más adelante, tiene por objeto poner fin a una detención ilegal y asegurar la integridad del detenido. Las sanciones a los responsables habrían implicado, también, una seria restricción a que ellas continuaran ocurriendo.

Ambas vías fueron, desde muy temprano y durante todo el período, intentadas por los familiares de las víctimas.

1. LA ACTUACIÓN DEL PODER JUDICIAL EN LO RELATIVO AL RECURSO DE AMPARO

El recurso de amparo o "habeas corpus" consiste, en lo esencial, en que el tribunal que lo conoce arbitre las medidas necesarias para asegurar el respeto a la libertad y seguridad individual de las personas privadas de libertad. Entre estas medidas destaca la que le da nombre, "habeas corpus", que significa traer a la vista del tribunal a la persona en cuyo favor se interpone el recurso.

El recurso careció de eficacia real durante todo el período, lo que resulta especialmente grave, pues fue precisamente durante él cuando, en la breve vida del Chile independiente, se hizo más necesario, dado que desde 1973 a 1988 el país vivió bajo estados de excepción restrictivos de los derechos fundamentales.

a) LA NORMATIVA APLICABLE

La ineficacia del recurso de amparo durante el período se debió en parte a la insuficiencia de la legislación que la regulaba.

Cabe señalar a este respecto, el artículo 4° del Código Orgánico de Tribunales que dio pábulo para que, en razón del principio de separación de poderes en él consagrado, se entendiera que estaba vedado a los jueces

analizar las razones de la autoridad cuando ordenaba detenciones, traslados o exilios durante los estados de excepción.

Creemos que esta tesis, que siempre fue discutible y que dio lugar a alguna jurisprudencia disidente, no podía entenderse como una aceptación de la arbitrariedad o como una prohibición absoluta para el juez de ponderar en alguna forma las circunstancias de hecho invocadas para una detención o traslado. Pero, por lo menos, debe reconocerse la existencia de normas anteriores y de interpretaciones preexistentes. Si bien se echan de menos análisis que, atendidas las circunstancias, cuestionaran el carácter absoluto de esta doctrina, remecible por la misma gravedad de los hechos que amparaba, constituye un respaldo legal, doctrinario y jurisprudencial que hace justificable, por lo menos ante la ley, el rechazo de muchos recursos de amparo por estas razones.

La situación vino a aclararse en sentido adverso al que hubiese sido de desear desde el punto de vista de la protección de los derechos humanos, cuando el artículo 41 inciso tercero de la Constitución Política de 1980 consagró explícitamente la prohibición al tribunal que conoce el recurso durante los estados de excepción de calificar los fundamentos y las circunstancias de hecho que tuvo en vista la autoridad administrativa para dictar la medida que motivó el recurso.

b) LA PRACTICA JURISPRUDENCIAL

No fue, sin embargo, la falta de una normativa adecuada la única razón que hizo del recurso de amparo un instrumento ineficiente en la protección de la libertad personal y seguridad individual de las personas.

La legalidad vigente, aunque insuficiente, dejaba al tribunal un amplio margen que permitía dar resguardo al afectado. Este margen, sin embargo, no fue generalmente utilizado. Más aún, en numerosas ocasiones se dejó en la indefensión a personas sin base legal alguna e, incluso, contrariando la normativa jurídica. Entre estas infracciones cabe señalar:

b.l) No se aplicó el principio de la "inmediatez"

Este principio aparece consagrado en la Constitución de 1925, en el Acta Constitucional Nº 3 de 1976, en la Constitución de 1980 y en el artículo 308 del Código de Procedimiento Penal que fija un plazo de 24 horas para el fallo del recurso de amparo. Tampoco se aplicó el auto acordado de 1932, según el cual el recurso debe ser resuelto antes que el mal

causado con una prisión injusta haya tomado grandes proporciones o haya sido soportado en su totalidad. Hay constancia de casos en que el recurso de amparo demoró en resolverse 55 días, 57 días, 70 días, etc.

La tardanza de la autoridad administrativa no excusó a los jueces, tanto porque ellos se encontraban facultados para prescindir de los informes, cuanto porque rara vez apremiaron o señalaron plazos para responder.

b.2) Se toleraron muchas detenciones sin el requisito esencial de la orden previa de arresto

En los estados de sitio contemplados en la Constitución de 1925, la facultad de disponer arrestos estaba radicada exclusivamente en el Presidente de la República, quien no estaba facultado para delegarla.

El Decreto Ley Nº 228, de 3 de enero de 1974, facultó al Ministro del Interior para ordenar detenciones bajo la fórmula "por orden de la Junta de Gobierno", lo que permitió prescindir del trámite de toma de razón por la Contraloría.

Las Cortes de Apelaciones llamadas a conocer de los recursos de amparo y a velar, por lo menos, por el cumplimiento mínimo de las formalidades de las detenciones, ya que sus posibilidades de conocer del fondo eran cuestionables, no reaccionaron frente al hecho estadísticamente probado de que la mayoría de las detenciones se practicaron por personal de los organismos de seguridad sin orden previa alguna.

Como cosa de rutina las Cortes dilataban la resolución de los recursos hasta que el Ministerio del Interior hacía llegar la orden, declarándose entonces la privación de libertad como ajustada a derecho.

En muchos casos aceptaron como válidas órdenes de detención no emanadas del Ministerio del Interior.

En provincia, especialmente en Concepción, se aceptaron órdenes no emanadas de los Intendentes.

Cuando ocasionalmente estas situaciones llegaban a conocimiento de la Corte Suprema, ésta, en lugar de decretar la inmediata libertad, daba cuenta al Ministerio del Interior que la persona estaba arrestada, transcribiendo el informe del Intendente y consultándole si se dictaría por el Ministerio el decreto de arresto. El decreto se dictaba y la Corte procedía al rechazo del amparo.

Con el correr del tiempo se dictó el Decreto Ley Nº 951 que facultó los Intendentes para ordenar arrestos.

Tampoco acogieron las Cortes los amparos contra detenciones dispuestas por la DINA y, más tarde, por la CNI.

Desde la creación de este último organismo en 1977, en muchos recursos de amparo se impugnó su facultad para arrestar, sin que las Cortes emitieran pronunciamiento, postergando el mismo hasta que el detenido quedaba en libertad o a disposición de algún tribunal o era expulsado del país, momento en que las Cortes rechazaban el recurso en virtud de la nueva situación producida.

Cuando, excepcionalmente, la Corte de Apelaciones de Santiago, conociendo en 1983 de un recurso de amparo resolvió que la CNI no estaba facultada para efectuar arrestos y acogió el recurso, se dictó la Ley Nº 18.314 que otorgó a la CNI expresamente la posibilidad de efectuar detenciones en caso de infracción a la ley sobre conductas terroristas.

La dictación de esta ley suscitó dudas respecto de la validez y legalidad de las detenciones practicadas por el mencionado organismo con anterioridad a su vigencia.

b.3) No se veló por que se cumpliera con las restricciones respecto de los lugares de detención

Los tribunales no exigieron que se diera cumplida aplicación al precepto constitucional según el cual nadie puede ser arrestado, sujeto a prisión preventiva o preso sino en su casa o en lugares públicos destinados a este objeto.

Durante los estados de excepción, los arrestos dispuestos en ejercicio de las atribuciones que dichos estados otorgaban no podían ser cumplidos en cárceles u otros lugares destinados a la reclusión de reos comunes.

Por años existieron recintos secretos de detención a los que los funcionarios del Poder Judicial no tuvieron acceso.

Las Cortes, pese a no poder ignorar la existencia de recintos como el Estadio Nacional, el Estadio Chile, la Academia de Guerra de la Fuerza Aérea, Villa Grimaldi, José Domingo Cañas 1367, Londres 38 y otros numerosos lugares en Santiago y provincias, incluyendo, en los primeros tiempos, recintos de los institutos armados en que se mantenía a personas detenidas y en que la tortura era práctica común, nada efectivo hicieron para remediar esta ilegalidad, ni para denunciarla, pese a los continuos reclamos formulados al respecto en los recursos de amparo interpuestos.

b.4) Los tribunales no velaron por el cabal cumplimiento de las normas relativas a la incomunicación.

La incomunicación es una medida estrictamente judicial de duración breve y legalmente establecida, que los jueces pueden disponer sólo cuando así lo requiere el éxito de las investigaciones del sumario.

Ni aún bajo circunstancias extraordinarias permite el sistema jurídico que la incomunicación pueda ser dispuesta por otra autoridad que la judicial y, ésta, sólo en los casos en que la ley expresamente lo autoriza.

Durante los años a que este informe se refiere, se aplicó extensamente la incomunicación administrativa como sanción. Durante el período 1973-1980 se registraron casos de incomunicados por 109 días, 179 días, 300 días y hasta 330 días.

Durante el período de vigencia de la Constitución de 1980 fueron habituales las incomunicaciones administrativas hasta por 20 días.

Entre las directamente judiciales fue común que las fiscalías militares decretaran prórrogas sucesivas, existiendo casos de personas que estuvieron incomunicadas hasta por 75 días.

Los pronunciamientos judiciales relativos a la institución de la incomunicación judicial y administrativa fueron escasos. En lo que respecta a la judicial, se opta por dictar los fallos cuando las situaciones se han regularizado, o bien en el fallo se omite toda referencia a la incomunicación planteada en el recurso. Respecto de la administrativa, las Cortes prefirieron aceptar las versiones del Ministerio del Interior que sostenían que las personas no se encontraban incomunicadas, sino "privadas de visitas por razones de seguridad".

Hay incluso sentencias que aceptaron la validez de la incomunicación administrativa. Por resolución de 30 de julio de 1974, el recurso de amparo destinado precisamente a denunciar una incomunicación ilegal, la Corte Suprema señaló que "así como el arresto mismo y su duración (en estado de sitio) dependen del criterio excluyeme del Ejecutivo, así también es lógico que depende de la misma autoridad la forma en que se cumple".

Otra sentencia en el mismo sentido, es una dictada por la Corte Suprema el 3 de diciembre de 1981, confirmatoria de la sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago de 23 de noviembre de 1981, que sostiene que en Estado de Peligro de Perturbación de la Paz Interior, si se trata de casos de terrorismo, es legítima la incomunicación administrativa.

Estadísticas internacionales sobre violaciones de derechos humanos en diversos países del mundo establecen, como una constante, que el mayor número de muertes, desapariciones y torturas ocurren cuando los detenidos

son llevados a lugares secretos de detención o cuando se les incomunica, manteniéndose esa situación a la espera de que desaparezcan las señales externas de maltrato.

La falta de cumplimiento oportuno y cabal de las normas constitucionales y legales citadas en las letras anteriores comprometió en forma determinante el buen éxito de los recursos de amparo que se interpusieron ante las Cortes, denotando que éstas no reaccionaron con suficiente energía para remediar las graves violaciones a los derechos humanos en que dichos recursos incidían. Si las Cortes hubieran respetado el mandato constitucional de actuar de inmediato; o acatado el mandato legal de fallar dentro de 24 horas; o ejercido la facultad legal que constituye la esencia del recurso, consistente en ver físicamente al detenido (habeas corpus); o, en fin, hubieran cumplido la norma del Auto Acordado de dictar sentencia antes de que el mal causado por la prisión injusta adquiera grandes proporciones, la muerte, la desaparición y la tortura se podrían haber evitado en muchísimos casos y, además, los hechores habrían quedado notificados de que sus actuaciones eran rechazadas al menos por un Poder del Estado del que, eventualmente, podrían recibir sanciones.

c) OTROS FACTORES

Debe destacarse, en todo caso, que la ineficacia del recurso de amparo tuvo, además de las señaladas en los acápites anteriores, algunas otras causas concurrentes. Entre ellas, cabe señalar:

c.1) En relación a la policía

Un factor de gran importancia fue la falta de colaboración efectiva de los organismos policiales para investigar la suerte de los detenidos a cuyo favor se había recurrido.

Este hecho impidió que una actitud más interesada en dar resguardo a quienes podían estar sufriendo violaciones a los derechos humanos, que empezó a hacerse presente en muchos jueces inferiores y en algunas Cortes de Apelaciones desde 1978 en adelante, produjera el efecto de salvaguardar efectivamente los derechos de los afectados.

c.2) En relación al Poder Ejecutivo

La amplia credibilidad que muchos jueces dieron a la información proporcionada por el Poder Ejecutivo respecto de las personas en cuyo favor

se interponían recursos, en el sentido de aceptar la afirmación de que el afectado no se encontraba detenido o preso por la autoridad requerida, fue determinante para desechar los respectivos recursos.

2. IMPUNIDAD A LOS VIOLADORES

Esta Comisión determinó, después de un análisis muy estricto, que el número de las víctimas fatales de violaciones de derechos humanos atribuibles a agentes del Estado en el período es superior a las 2.000, la mayoría de las cuales corresponde a víctimas de la represión política. Puede sostenerse que, salvo casos muy excepcionales, los hechos constitutivos de esas violaciones no fueron investigados por los tribunales, ni sus autores sancionados penalmente.

Tratando de sistematizar en qué medida contribuyó la conducta judicial a la impunidad de los autores de las violaciones, pueden mencionarse las siguientes cuatro situaciones:

a) PONDERACIÓN DE LA PRUEBA DE CARGO CONTRA FUNCIONARIOS

En materia de juzgamiento de crímenes cometidos por agentes del Estado, el excesivo rigor con que los tribunales, sujetándose estrictamente a la legalidad formal, apreciaron la prueba de cargo contra los autores, impidió en ocasiones llegar a la aplicación de las sanciones que correspondían. De no haberse aplicado este excesivo rigor formal procesal para establecer la participación de agentes del Estado, éstos podrían haber sido condenados en consonancia con la realidad de los hechos acreditados.

Esta Comisión ha apreciado la situación expuesta en varios casos de que ha sido informada.

b) ACEPTACIÓN POR PARTE DE LOS TRIBUNALES DE LAS VERSIONES DADAS POR LA AUTORIDAD ACERCA DE LOS HECHOS

Ya nos hemos referido a esta situación en el acápite 1.c), señalándola como una de las dificultades que debió enfrentar el Poder Judicial frente a los recursos de amparo. Nos corresponde ahora destacar que la excesiva pasividad de los tribunales manifestada en aceptar las explicaciones de la autoridad respecto de hechos investigados, explicaciones discordantes con el

mérito de la causa, contribuyó a impedir que los culpables fueran sancionados.

Ejemplo de lo anterior es el caso de una empleada doméstica de una casa religiosa muerta en un allanamiento de la DINA, en que se aceptó la versión de este organismo de no ser sus agentes responsables de la muerte, pese a probarse que dichos agentes habían hecho fuego sin que se contestara desde el interior del recinto.

En igual situación se encontró inicialmente el juicio por la desaparición de 13 dirigentes comunistas en diciembre de 1976. A los pocos días de iniciada, se declaró agotada la investigación y cerrado el sumario, pues el Ministerio del Interior informó que todos los afectados habían cruzado la Cordillera a pie por el paso Los Libertadores con destino a Argentina.

La resolución fue revocada por la Corte, lo que no fue obstáculo para que se cerrara la investigación otras tres veces sin haber verificado la autenticidad de la documentación proporcionada por el Ministerio del Interior, ni accedido a las diligencias solicitadas por la parte querellante.

Uno de los Ministros en Visita designados en esta causa, en una destacada actuación, logró, en cambio, avances sustanciales. Demostró que los documentos presentados sobre supuesto abandono del país por parte de los desaparecidos eran falsificados, no estando probado el abandono del territorio, y ordenó diligencias que permitieron probar la existencia de una asociación ilícita formada por personal uniformado y civil que secuestraba, torturaba y asesinaba personas, asociación que disponía de presupuestos, fondos, personal, locales, etc. Quedaron acreditadas, además, respecto de por lo menos dos de los detenidos, las circunstancias de su arresto por miembros de esta asociación.

La Corte Suprema puso fin a las investigaciones disponiendo el sobreseimiento de la causa en virtud de la Ley de Amnistía.

c) APLICACIÓN DE LA LEY DE AMNISTÍA EN EL SENTIDO DE QUE ESTA IMPEDIRÍA LA INVESTIGACIÓN DE LOS HECHOS QUE COMPRENDE

Los tribunales han dictado sobreseimientos basados en la amnistía establecida en el Decreto Ley N° 2191, Diario Oficial de 19 de Abril de 1978, cada vez que aparece personal uniformado vinculado a un caso comprendido en dicha ley, acogiendo la tesis según la cual la aplicación de la Ley de Amnistía impide investigar los hechos por ella abarcados. Esta tesis desestima el argumento emanado del artículo 413 del Código de

Procedimiento Penal que ordena que "El sobreseimiento definitivo no podrá decretarse sino cuando esté agotada la investigación con que se haya tratado de comprobar el cuerpo del delito y de determinar la persona del delincuente".

Quien fuera Ministro de Justicia al momento de dictarse el Decreto Ley N° 2191, ha expresado que, al concebirse éste jamás se pensó que pudieran los tribunales aplicar la amnistía en la forma en que se ha hecho, o sea, antes de terminar la investigación.

Lo dicho ha impedido el esclarecimiento de hechos que llegaron a conocimiento de los tribunales, quedando en la incertidumbre las circunstancias en que ocurrieron las muertes, torturas y desapariciones denunciadas y la actuación culpable o inocente de quienes aparecen como víctimas o como victimarios.

Junto con la frustración de los afectados, hay que considerar también el problema de mucho uniformado errónea o injustamente mencionado en forma pública como involucrado en hechos constitutivos de violaciones a los derechos humanos, quienes también requieren ver aclarada su situación.

d) NO EJERCICIO POR PARTE DE LA CORTE SUPREMA DE SU FACULTAD DE SUPERINTENDENCIA SOBRE LOS TRIBUNALES MILITARES EN TIEMPOS DE GUERRA

Por sentencias de 13 de noviembre de 1973 y 21 de agosto de 1974, entre otras, la Corte Suprema declaró oficialmente que los Tribunales Militares en Tiempo de Guerra no están sometidos a su superintendencia, desestimando sólidas argumentaciones en sentido contrario.

Al no ejercer estas facultades sobre los Tribunales Militares en Tiempos de Guerra, como habría sido posible entender lo ordenaba la Constitución de 1925, no pudo la Corte Suprema velar por el efectivo cumplimiento por parte de dichos tribunales de las normas que regulan el Procedimiento Penal en Tiempo de Guerra establecidas por el Código de Justicia Militar.

La situación descrita impidió que la Corte Suprema pudiera exigir que la actuación de los Tribunales Militares en Tiempo de Guerra se ajustara a derecho.

C. OTRAS ACTUACIONES DE LOS TRIBUNALES

Podrían analizarse diversas otras actuaciones cuestionables de los tribunales, más especialmente de la Corte Suprema, que facilitaron las

violaciones a los derechos humanos objeto de este informe, tales como el reconocimiento de las leyes secretas nunca objetadas por las Cortes; la homologación de los vejatorios allanamientos a poblaciones que sólo en 1986 sumaron 668, al pronunciarse sobre los recursos de amparo y protección interpuestos en relación con los mismos; el exagerado formalismo para interpretar la ley; la aceptación como prueba de las confesiones obtenidas bajo tortura, y la aplicación de sanciones y malas calificaciones a magistrados que adoptaron una actitud decidida en la investigación de las violaciones a los derechos humanos.

El análisis más detallado de éstas y otras situaciones supera las posibilidades de esta Comisión.

Sin embargo, el conocimiento tomado por ella del conjunto de dichas situaciones ocurridas durante el período que comienza el 11 de septiembre de 1973, la ha llevado a la convicción de que la ineficacia que se observa en el Poder Judicial para impedir las graves violaciones a los derechos humanos en Chile se debió, por una parte, a fallas importantes del sistema jurídico y, por otra parte, también, a debilidad y falta de energía de muchos jueces para cumplir con plenitud su obligación de asegurar el respeto efectivo de los derechos esenciales de las personas.

TERCERA PARTE

CAPITULO I
SEPTIEMBRE A DICIEMBRE DE 1973

2. RELATO DE ALGUNOS CASOS*

El 12 de septiembre de 1973 fue ejecutado Tito Guillermo KUNZE DURAN, 42 años, empleado, presidente del Sindicato de Textil Burguer, militante socialista.

Fue detenido por efectivos de la Cuarta Comisaría de Carabineros, en su lugar de trabajo, calle Ñuble Nº 1034, cuando fue allanada dicha empresa y se detuvo alrededor de 200 de sus trabajadores, los que no se resistieron al arresto.

Testimonios verosímiles dan cuenta que estando el afectado formado en una fila de prisioneros, un carabinero que vestía de civil disparó una ráfaga de metralla sobre su cuerpo. Ese mismo día falleció en la Posta Central.

*De las letras A, B y C que contiene este capítulo sólo se reproducen algunos de los casos, a modo de ejemplo, incluidos en el número 2 de la letra A del mismo.

La Comisión se formó la convicción de que Tito Kunze fue ejecutado por agentes del Estado, constituyendo ello una grave violación a sus derechos humanos, en consideración a que fue ultimado por una acción consciente y no fortuita, y mientras la víctima se hallaba en poder y bajo custodia de sus captores, entre los cuales estuvo su agresor.

Entre el 13 y 16 de septiembre de 1973 se producen varias muertes y desaparecimientos ligados a la presencia de detenidos en el Estadio Chile.

Sócrates PONCE PACHECO, 30 años; ecuatoriano, abogado, interventor de la empresa INDUMET, militante socialista.

La versión oficial entregada por la Cancillería chilena el 27 de marzo de 1974, señalaba que "ese individuo era interventor de una industria y resistió la acción de Fuerzas Militares disparando en contra de ellas y pereciendo en el enfrentamiento".

Sin embargo la Comisión recibió testimonios verosímiles que indican que Ponce fue detenido el 11 de septiembre de 1973, en su lugar de trabajo por efectivos de Carabineros, y trasladado a la 12° Comisaría. Desde allí fue enviado al Regimiento Tacna en la mañana del 12 de septiembre, para ser finalmente trasladado al Estadio Chile al mediodía. En la madrugada del día 13 fue llamado a través de altoparlantes y personal del Ejército lo sacó del recinto.

El cadáver fue encontrado en las inmediaciones del Estadio Chile, Unión Americana con Alameda, presentando ocho heridas de bala, de conformidad al protocolo de autopsia. El cuerpo fue retirado del Instituto Médico Legal por sus familiares. El certificado de defunción señala como data de la muerte el día 12 de septiembre, lo que difiere con lo declarado por los familiares.

En mérito de los antecedentes expuestos, la Comisión se formó la convicción de que Sócrates Ponce fue ejecutado al margen de toda legalidad por agentes del Estado, constituyendo ello una violación a sus derechos humanos fundamentales. Basa su convicción en los testimonios recibidos acerca de la detención del afectado y su presencia en diversos recintos, y los documentos que dan cuenta de las causas de su muerte, todo lo cual permite desmentir la versión oficial acera del presunto enfrentamiento.

Víctor Lidio JARA MARTÍNEZ, 40 años, cantante popular y director teatral, miembro del Comité Central de las Juventudes Comunistas.

En una comunicación del Ministerio de Relaciones Exteriores de fecha 27 de marzo de 1974, respondiendo una nota de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA se dijo: "Víctor Jara:

Fallecido. Murió por acción de francotiradores que, reitero, disparaban indiscriminadamente contra las Fuerzas Armadas como en contra de la población civil".

Esta comisión recibió mútiples testimonios verosímiles que dan cuenta que desmienten esa versión oficial y hacen concluir que los hechos ocurrieron de otra forma.

Víctor Jara fue detenido el día 12 de septiembre en el recinto de la Universidad Técnica del Estado, lugar en el que prestaba sus servicios como director teatral, siendo conducido al Estadio Chile, donde tras ser separado de los demás arrestados junto a él, fue mantenido en los altos de una galería, junto a otras personas consideradas como peligrosas. Entre el 12 y el 15 de ese mes, fue interrogado por personal del Ejército.

El 15 de septiembre es el último día en que se le ve con vida, cuando en horas de la tarde Víctor Jara fue sacado de una fila de prisioneros que serían trasladados al Estadio Nacional. Al día siguiente, el 16 de septiembre, en la madrugada, su cuerpo fue encontrado en las inmediaciones del Cementerio Metropolitano, por unos pobladores, junto a otros cinco cadáveres, entre los que se hallaba el de Litré Quiroga Carvajal.

Conforme expresa el informe de autopsia, Víctor Jara murió a consecuencia de heridas múltiples de bala, las que suman 44 orificios de entrada de proyectil con 32 de salida.

La Comisión se formó la convicción de que el afectado fue ejecutado al margen de todo proceso, constituyendo ello una violación a sus derechos fundamentales de responsabilidad de agentes del Estado. Funda esa convicción en que se encuentra acreditado el arresto, así como su presencia en el Estadio Chile: que se halla acreditada su muerte por una gran cantidad de heridas de bala, lo que demuestra que fue ejecutado junto a los demás detenidos cuyos cuerpos aparecieron junto al de él.

Las torturas a que fue sometido Víctor Jara durante su detención se relatan en la Parte General de este período.

Joan ALSINA HURTOS, español, 31 años, sacerdote católico, quien ejercía su ministerio en la Parroquia San Ignacio de San Bernardo y se desempeñaba como Jefe de Personal del Hospital San Juan de Dios, fue ejecutado el 19 de septiembre.

Fue detenido en los subterráneos del hospital por efectivos del Regimiento Yungay de San Felipe. Luego fue llevado al patio del Hospital donde permanece largo rato. Conducido al Internado Diego Barros Arana y luego al río Mapocho, donde es ejecutado el mismo día. El día 27 es encontrado su cuerpo en el Instituto Médico Legal; es sepultado al día

siguiente en el Cementerio Parroquial de San Bernardo. El certificado de defunción consigna como lugar de la muerte el puente Bulnes sobre el río Mapocho, e indica como causa de la misma: "múltiples heridas de bala" y "lesiones apergaminadas en la cara".

La Comisión adquirió, conforme al mérito de los testimonios y antecedentes recibidos, la convicción de que la ejecución del sacerdote Juan Alsina Hurtos constituye una violación de sus derechos, siendo responsables de ello agentes del Estado.

El 18 de septiembre de 1973 fue muerto Leopoldo Raúl BENÍTEZ HERRERA, 37 años, arquitecto, profesor de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Católica.

El día 17 de septiembre, alrededor de las 19:30 horas, mientras se encontraba en casa de sus suegros en la comuna de Ñuñoa, llegaron efectivos de Carabineros de la Escuela de Suboficiales de Macul, que ingresaron por la fuerza, allanaron el domicilio e intimidaron a sus moradores. Luego de pedir identificarse a todas las personas que allí estaban, procedieron a detenerlo, llevándoselo en un micro de Carabineros que previamente se había estacionado en la puerta de la casa.

En la Escuela de Suboficiales de Macul, su cónyuge constató que efectivamente había estado allí. Le indicaron que si estaba con vida, lo buscara en el Estadio Nacional. En dicho recinto lo buscaron infructuosamente.

Su cuerpo fue encontrado el día 24 de septiembre en el Instituto Médico Legal. Había sido remitido allí, por militares, con el nombre de Leopoldo Raúl Benítez Herrera, con la indicación de haber sido encontrado en la vía pública. El certificado de defunción señala que murió el día 18 de septiembre de 1973 a las 13.35 horas a causa de: "múltiples heridas a bala".

Sin embargo, entre su detención y la constatación de su muerte, pasaron siete días en que a sus familiares se les entregaron equívocas versiones sobre su suerte, incluso que se encontraba procesado y que su causa estaba lista para ser vista junto a las de otras personas el día 24 de septiembre de 1973 en la Escuela Militar.

Es convicción de la Comisión que Leopoldo Raúl Benítez Herrera fue ejecutado al margen de la legalidad, por agentes del Estado que violaron su derecho a la vida, en razón de los siguientes elementos: se encuentra acreditada su detención por agentes del Estado; consta su permanencia en la Escuela de Suboficiales de Carabineros de Macul; su muerte se produjo mientras se encontraba bajo la custodia de sus aprehensores.

El 16 de octubre de 1973 muere Mari Armando GHO ALARCON, 19 años, conscripto del Regimiento Buin.

Fue detenido en el mismo Regimiento, donde se encontraba haciendo su servicio militar y acusado de querer liberar a un prisionero. Testigos declaran que Mario Gho venía desde el 11 de septiembre de 1973 manifestando reservas sobre la actuación militar en diversos operativos.

A raíz de los hechos ya señalados, Mario Gho fue procesado por un Consejo de Guerra. En el desarrollo de los interrogatorios fue golpeado reiteradamente y después de uno de ellos, según han declarado testigos calificados ante esta Comisión, fue herido a bala por la espalda, sin que mediara provocación alguna de su parte, muriendo en el Hospital José Joaquín Aguirre.

Esta Comisión, con los antecedentes y declaraciones recibidas, ha adquirido la convicción que Mario Armando Gho Alarcón, cualesquiera hayan sido las faltas a la disciplina militar que pueda haber cometido, fue ejecutado al margen de todo proceso y justificación, a manos de sus captores, lo que constituye una violación al derecho que éste tenía a un debido proceso y a la vida.

Lonquén

El 7 de octubre de 1973, a partir de las 21:45, once personas pertenecientes a tres familias de campesinos del sector Isla de Maipo, fueron detenidos en sus respectivos domicilios, en una acción que tomó cerca de una hora y media, por efectivos de Carabineros de la tenencia de Isla de Maipo, quienes se movilizaban en una camioneta perteneciente al dueño del fundo donde se encontraban las casas de los detenidos. Los agentes no portaban orden de detención ni allanamiento, a pesar de lo cual los domicilios fueron registrados, los familiares atemorizados y en algunos casos objeto de violaciones innecesarias. Los detenidos trasladados a esa tenencia fueron:

— Enrique René ASTUDILLO ALVAREZ, 51 años;

— Omar ASTUDILLO ROJAS, 20 años;

— Carlos HERNÁNDEZ FLORES, 39 años;

— Nelson HERNÁNDEZ FLORES, 32 años;

— Oscar HERNÁNDEZ FLORES, 30 años;

— Sergio MAUREIRA LILLO, 46 años;

— José MAUREIRA MUÑOZ, 26 años;

— Rodolfo MAUREIRA MUÑOZ, 22 años;

— Segundo MAUREIRA MUÑOZ, 24 años, y

— Sergio MAUREIRA MUÑOZ, 27 años.

Testigos presenciales de los hechos relataron ante esta Comisión que los detenidos fueron subidos a una camioneta, amarrados y tendidos boca abajo. Sobre ellos iban parados los agentes de Carabineros. Una vez que llegaron a la tenencia, se procedió a golpearlos.

El mismo día, cuatro jóvenes se encontraban en la plaza de Isla de Maipo fueron detenidos por agentes de Carabineros, siendo trasladados a la misma tenencia. Se trató de:

— Miguel BRANT BUSTAMANTE, 22 años trabajador agrícola;

— José HERRERA VILLEGAS, 17 años, trabajos esporádicos;

— Manuel Jesús NAVARRO SALINAS, 20 años, labores en taller ciclista;

— Iván ORDOÑEZ LAMA, 17 años, sin oficio.

Transcurrido un tiempo las búsquedas de los familiares resultaron infructuosas, interponiéndose recursos de amparo en el año 1974, en favor de los once campesinos detenidos. En la tramitación de ese recurso, el Subrogante de la tenencia de Isla de Maipo, expresó, mediante oficio dirigido a la I. Corte de Apelaciones de Santiago: "efectivamente fueron detenidos en el mes de octubre del año pasado, por personal de esta unidad, los que fueron enviados con minuta s/n, de fecha 8 del mismo mes, por razones que en ella se indica, al Campo de Prisioneros de Estadio Nacional, en donde fueron recibidos conforme, según consta por firma que registra al reverso de la copia de la minuta que, al parecer, dice Sargento 2° González, documento del cual se adjunta fotocopia".

Sin embargo, a raíz de una denuncia anónima que conoció la Iglesia Católica, a fines de 1978, en la cual se informaba sobre la existencia de restos humanos en una mina abandonada de Lonquén, se inició una investigación judicial a cargo del Ministro en Visita, Adolfo Bañados Cuadra, y más tarde, debido a la declaración de incompetencia de éste, por el Fiscal Militar Gonzalo Salazar Swett.

Los agentes de Carabineros que tuvieron participación en la detención, declararon ante este Ministro en Visita y ante el Juez Militar, entregando la siguiente versión: el 8 de octubre de 1973, alrededor de la 01:00 de la madrugada, decidieron trasladar a todos los detenidos al Centro de Detención del Estadio Nacional, deteniéndose en los hornos de cal de Lonquén, por cuanto uno de los detenidos habría comunicado que en una mina abandonada del área, existía armamento oculto. En ese lugar bajaron a los detenidos y mientras caminaban en dirección a los hornos, comenzó un ataque con armas de fuego contra la totalidad del grupo. Como resultado de dicha acción, habrían resultado muertos la totalidad de los detenidos, sin producirse bajas en los uniformados. Ante el temor de represalias por parte de familiares de las víctimas, el oficial a cargo de Carabineros, decidió ocultar los cadáveres en los hornos abandonados.

Con fecha 4 de abril de 1979, el Ministro en Visita dictó una resolución por la cual se declaró incompetente para proseguir el conocimiento de la causa, remitiéndola al Segundo Juzgado Militar de Santiago. Esta resolución contiene diversos considerandos, en los cuales se establece que los cadáveres enterrados en el horno de cal de Lonquén corresponden a los quince detenidos el 17 de octubre de 1973, en isla de Maipo y que en la muerte de estas personas tuvo "injerencia y responsabilidad directa" el jefe de la tenencia de la época, "sin perjuicio de la que pueda afectar a los que obraron bajo su mando. Asimismo, de los términos de su confesión surge, también, el hecho de que incurrió en estos actos durante o con ocasión del servicio policial".

En los considerandos Nº 8 y 9 de la resolución, se estableció que la versión entregada por el jefe de la tenencia, no sólo se contraponía a los antecedentes reunidos en la investigación, sino que resulta intrínsecamente inverosímil (y lo mismo cabe decir de las declaraciones de sus subordinados). En efecto, no cabe imaginar que en el supuesto enfrentamiento ocurrido en medio de la oscuridad los proyectiles contrarios hayan alcanzado tan sólo a los detenidos y no a los funcionarios policiales que se encontraban prácticamente junto a ellos y que los impactos hayan sido tan certeros que, uniformemente, causaran la muerte instantánea de las víctimas, sin dejar, por lo demás, rastros o huellas en otra parte.

Que sobre este aspecto, conviene puntualizar que en ninguno de los quince restos esqueléticos, estudiados por el Instituto Médico Legal, se comprobaron señales de perforaciones, fracturas u otro tipo de vestigios que pudieran relacionarse con proyectiles de arma de fuego, impactando un organismo vivo, por lo que la muerte de las quince personas hay que atribuirla a otras causas".

Posteriormente, el Fiscal Militar dictó encargatoria de reo en contra de los agentes de Carabineros que prestaban servicios en la tenencia de Lonquén, en calidad de autores del delito de violencias innecesarias causando la muerte de todos los detenidos ya individualizados.

Más tarde se dictó sentencia, mediante la cual se sobreseyó total y definitivamente en favor de los reos, por el delito de violencias innecesarias, en virtud de los dispuesto en el Decreto Ley de Amnistía del año 1978. Dicha sentencia fue confirmada por la Corte Marcial.

En cuanto a la entrega de cadáveres de las víctimas, la Segunda Fiscalía Militar ofició al Servicio Médico Legal, a fin de que hiciera entrega de los restos identificados a sus familiares. En ese oficio, se dispuso: "... Ud. hará entrega para su sepultación, de los restos de Sergio Adrián Maureira Lillo, previa comprobación del parentesco de los deudos acreditado en los certificados de filiación correspondientes. ...Siendo imposible la identificación de las restantes osamentas de acuerdo al mérito de autos, procédase a su sepultación de acuerdo con la ley en la localidad de Isla de Maipo por corresponder al lugar de su fallecimiento".

El mismo día en que se remitió el oficio, los familiares se reunieron en la Iglesia Recoleta Franciscana, con el fin de celebrar una misa de funeral. Mientras esperaban la llegada de los restos, se impusieron que los cuerpos habían sido sepultados por funcionarios del Servicio Médico Legal en el Cementerio Municipal de Isla de Maipo, en una fosa común, a excepción de Sergio Maureira Lillo, sin consulta previa a ellos.

Ante este hecho, los familiares interpusieron Recurso de Queja en contra del titular de la Segunda Fiscalía Militar de Santiago, por la "falta y abuso cometidos al no cumplir estrictamente la orden de entrega de los cadáveres... y determinar las medidas conducentes a remediar los agravios causados a la parte recurrente".

La Corte Marcial acogió este Recurso, aplicando al Fiscal Militar la medida disciplinaria de censura por escrito. La Corte Suprema dejó sin efecto esta medida disciplinaria puesto que, según dispuso en su sentencia de 4 de enero de 1980, "...fueron los propios jueces que se la impusieron los que le señalaron el procedimiento que empleó...".

Los restos no han sido exhumados posteriormente.

De acuerdo a todos los elementos referidos y sin perjuicio de lo establecido por la Justicia, esta Comisión tiene convicción sobre la responsabilidad directa de los agentes del Estado que entonces prestaban servicios en la tenencia de Isla de Maipo, en la muerte de los quince detenidos y del ocultamiento posterior de sus cadáveres y a todos ellos se les tiene, en consecuencia, como víctimas de la violación a su derecho a la vida.

CAPITULO II
1974- AGOSTO 1977

A. VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS COMETIDAS POR AGENTES DEL ESTADO O PERSONAS A SU SERVICIO

1. VISION GENERAL

a) PERIODIZACION Y FECHAS IMPORTANTES

El estudio que llevó a cabo esta Comisión permite distinguir claramente el período 1974-1977. En estos años, y sin perjuicio de la actuación de otros servicios de inteligencia, la represión política estuvo a cargo principalmente de la Dirección de Inteligencia Nacional (DINA). Este fue el período en que se dio el mayor número de desapariciones forzadas de personas, método de eliminación practicado principalmente por la DINA. Si bien durante los últimos meses de 1973 hubo también muchas desapariciones, se trataba en esos casos, por lo general, de un intento de eludir responsabilidades mediante el ocultamiento de los cadáveres de las personas asesinadas. En cambio, los casos de detenidos desaparecidos del período 1974-1977 responden a un patrón de planificación previa y coordinación central que revelan en su conjunto una voluntad de exterminio de determinadas categorías de personas: aquellas a quienes se atribuía un alto grado de peligrosidad política.

Como se indica más arriba en la Segunda Parte, Capítulo I, ya a fines de 1973 y luego de la fase de toma de poder el Gobierno Militar comenzó a pensar en llevar a cabo transformaciones profundas. En esa perspectiva, la Junta de Gobierno aceptó como necesario crear un organismo de inteligencia del Estado, para asistirla en ese proceso de combatir los

obstáculos que se percibían, entre ellos, principalmente, la existencia de fuerzas políticas derrotadas, pero con el potencial de reorganizarse, tanto en la clandestinidad como fuera de Chile. Así nació la DINA.

Aunque no se puede afirmar que la DINA fue expresamente creada con fines de represión ilícita, en los hechos fue una organización ilícita. Entre otras funciones más vastas de inteligencia, la DINA se ocupó de reprimir a quienes se percibía como enemigos políticos. Las gravísimas consecuencias de su actuación están detalladas en esta parte del Informe. Ellas, junto a las características sin precedentes de este organismo de seguridad obligan a la Comisión explicar con detenimiento cómo se condujo la represión durante 1974-1977. Conocer la verdad de lo ocurrido a este respecto es no solamente un deber moral , sino también un paso ineludible en el esfuerzo para impedir que tales atrocidades vuelvan a cometerse.

El período aquí señalado, esto es 1974-1977, no debe entenderse como una demarcación rígida. En los primeros meses de 1974, y aún más tarde, se continúan cometiendo, en Santiago y en regiones, violaciones de derechos humanos que corresponden a los patrones de represión de fines de 1973. Tales trasgresiones, ocurridas en 1974 y aun después, son incluidas en esta parte del Informe.

Para comprender mejor la cronología del período que a continuación se analizará, conviene señalar, además, lo siguiente:

— Como ya se ha dicho en la Segunda Parte, Capítulo II y se abundará más adelante en este capítulo, la DINA fue creada formalmente en el mes de junio de 1974. Sin embargo los comienzos de este organismo se remontan a noviembre de 1973 o incluso a una fecha anterior. La DINA fue disuelta en el mes de agosto de 1977 y reemplazada por la Central Nacional de Informaciones (CNI).

— El llamado "Comando Conjunto" operó aproximadamente desde fines de 1975 hasta fines de 1976, principalmente en la ciudad de Santiago. Fue una agrupación o coordinación de inteligencia y represión política en la que tuvieron predominio efectivos de la Fuerza Aérea. El Comando Conjunto es responsable de numerosas desapariciones forzadas.

— También en este período actuaron servicios de inteligencia de las distintas FF.AA. y de Carabineros. Antes de la aparición del Comando Conjunto en 1974 y durante parte de 1975 operó

paralelamente a la DINA y en cierto grado de competencia con esta última organización, el Servicio de Inteligencia de la Fuerza Aérea (SIFA), más tarde llamado Dirección de Inteligencia de la Fuerza Aérea (DIFA). A este organismo no se le atribuye en 1974 una práctica de desapariciones forzadas. Algunos de sus miembros, sí, formaron más tarde parte del Comando Conjunto. También actuó en esas fechas el Servicio de Inteligencia de Carabineros (SICAR) pero sujeto en mayor medida a la DINA. Más tarde, personal de Carabineros integró asimismo, el llamado Comando Conjunto. Al Servicio de Inteligencia Naval (SIN) le cupo actuar principalmente en Valparaíso y Concepción, como se explica más adelante.

— Durante 1974, la acción represiva de los servicios de inteligencia con resultado de desaparición forzada de personas, la gran mayoría de las cuales se atribuyen a la DINA, se dirigió preferentemente en contra del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR). En 1975 hay un elevado número de desaparecidos del MIR así como también del Partido Socialista (PS). Desde fines de 1975 y durante 1976 la mayoría de las víctimas de desapariciones forzadas pertenecen al Partido Comunista (PC).

— A partir de 1974, y quizas desde fines de 1973, la DINA comenzó a trabajar en Argentina y más tarde en otros países de América Latina, en los Estados Unidos de Norteamérica y en Europa. En 1976 o quizás antes se creó a iniciaüva de la DINA, y aparentemente coordinada por este organismo, una instancia de colaboración de servicios de inteligencia del Cono Sur (en particular incluyendo servicios de Chile, Argentina, Uruguay y Paraguay) que permitía el desarrollo de actividades conjuntas a través de planes operativos denominados "CÓNDOR", que incluían la eliminación de opositores políticos.

b) LA DINA: EL PRINCIPAL DE LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA A CARGO DE LA REPRESIÓN POLÍTICA EN EL PERIODO 1974-1977

La Comisión conoció abundante información sobre la DINA: copias de testimonios prestados en procesos judiciales tramitados en Chile y en el extranjero; otros documentos oficiales, de Chile y del extranjero; documentos privados, de distintas fuentes; estudios preparados por personas

conocedoras del tema, algunos de ellos a expresa petición de esta Comisión: declaraciones de personas que tenían conocimiento directo sobre la DINA, sea porque trabajaron en la organización, colaboraron con ella, o por otras razones; archivos de prensa, numerosos testimonios prestados ante la Comisión por personas que sufrieron la acción represiva de la DINA, los cuales pudieron ser cotejados entre sí y con el resto de la información reunida; el conjunto de esta información permitió, atendiendo la calidad de la fuente, la coincidencia de los contenidos y las concordancias entre distintos puntos de la información, dar por sentado claramente ciertos hechos. Hay, por otra parte, muchos otros hechos que, aunque verosímiles, no pueden ser aseverados con absoluta seguridad; por ello, no se exponen en este Informe.

La Comisión juzga imprescindible reseñar los aspectos de esta organización sobre los cuales llegó a a tener información precisa y que ayudan a explicar los orígenes, naturaleza, forma de actuación y actividades de una entidad sin precedentes en la historia del país, y que tan gravemente conculcó los derechos humanos. En este capítulo y en la narrativa que sigue, se atribuye responsabilidad a la DINA por la desaparición de centenares de personas, luego de su detención, por otras ejecuciones; y por la mantención de diversos lugares secretos de detención en los cuales se practicaba sistemáticamente la tortura. La DINA desarrolló muchas otras actividades ilícitas, cuyo examen, caso a caso, cae fuera de la competencia de esta Comisión. Sin embargo, la naturaleza y extensión de esas actividades se desprenden de las explicaciones de contexto que siguen.

b. 1) Orígenes, formación y principales características institucionales de la DINA

Las distintas ramas de las FF.AA. desarrollan desde antiguo funciones de inteligencia con la asistencia de unidades o servicios especializados. Dentro de estas funciones fueron cobrando progresivamente mayor importancia, en el período anterior al 11 de septiembre de 1973, las tareas de inteligencia relativas a movimientos o partidos políticos nacionales, especialmente en lo que se refiere a los de izquierda, los cuales, en la concepción que fue prevaleciendo entre las FF.AA. en ese entonces, llegaron a ser considerados, cual más cual menos, como enemigos internos. Luego que las FF.AA. y Carabineros asumieron el poder el 11 de septiembre de 1973, cobró todavía más importancia, en los respectivos servicios de inteligencia, la función de información y represión política.

A poco andar sin embargo, como se explica en la Segunda Parte, Capítulo I, fue ganando terreno la concepción de seguridad que tenía un grupo de oficiales, principalmente del Ejército. El Gobierno Militar aceptó esa concepción, que suponía un organismo centralizado y dependiente del propio Gobierno, para cumplir, en esta nueva etapa, funciones de inteligencia, uno de cuyos importantes aspectos era la represión en contra de quienes se consideraban enemigos internos reales o potenciales.

El día 12 de noviembre de 1973, el oficial de Ejército que luego sería Director de la DINA, por todo el tiempo que duró este organismo, presentó ante las más altas autoridades de Gobierno y de las FF.AA., un plan completo para la creación de la Dirección de Inteligencia Nacional (DINA). El plan fue aprobado y cada rama de las FF.AA., así como Carabineros destinaron personal a este nuevo servicio, en un número que se estima, para los primeros meses, de unos 400 a 500 efectivos. La DINA se organizó rápidamente y algunas de sus primeras actuaciones en el campo de la represión política tuvieron lugar ya a fines de 1973.

Como se explica en el Segunda Parte, Capítulo II, mediante el Decreto Ley Nº 521 de julio de 1974, se creó la Dirección de Inteligencia Nacional (DINA). En uno de sus tres artículos secretos este Decreto Ley señala que la DINA será la continuadora de la Comisión denominada con la misma sigla, organizada en noviembre de 1973.

El Decreto Ley Nº 521 calificaba a la DINA como un "organismo militar de carácter técnico profesional, dependiente directamente de la Junta de Gobierno y cuya misión será la de reunir toda la información a nivel nacional, proveniente de los diferentes campos de acción, con el propósito de producir la inteligencia que se requiera para la formación de políticas, planificación y para la adopción de medidas que procuren el resguardo de la seguridad nacional y el desarrollo del país." El mismo decreto le entrega a la DINA, en uno de sus artículos secretos, ciertas facultades para allanar y detener.

Cabe advertir, sin embargo, que no se puede comprender a la DINA por el solo examen de las normas legales que le regían. Por una parte esas normas deben mirarse en conjunto con otras disposiciones legales de excepción que también son referidas más arriba en la Segunda Parte, Capítulo II, ya mencionado. Por otra parte, aún ese conjunto de normas, que entregaba a las fuerzas de seguridad una extraordinaria latitud de acción eran sobrepasadas en la práctica, por la DINA y otros organismos. La legalidad formal en esta materia, no sometió a la DINA a la ley sino que facilitó en ciertos aspectos la acción de un organismo que estuvo en la práctica por encima de la ley.

Por ello, debe caracterizarse a la DINA como un organismo con facultades prácticamente omnímodas, lo que le permitía afectar los derechos básicos de la persona e incluso emplear su poder para ocultar sus actuaciones y asegurar su impunidad. Estos poderes y, además, las concepciones de la DINA sobre la seguridad interna, la naturaleza y peligrosidad del enemigo, y el carácter irredimible que atribuía a algunos de los militantes políticos de izquierda, se sumaron para originar la gravísima práctica de desaparición forzada de personas de que se da cuenta detallada en esta parte del Informe.

Las siguientes características más específicas de la DINA facilitaron ese proceso:

— Fue un organismo de inteligencia del Gobierno, a diferencia de sus congéneres, que eran servicios de inteligencia de las distintas ramas de las FF.AA. y de Orden. Tenía, por lo tanto, una mayor capacidad de acción centralizada, recursos y medios estatales.

— Se trataba de un organismo cuyo funcionamiento en la práctica fue *secreto y por encima de la ley,* como ya se ha dicho; su organización interna, composición, recursos, personal y actuaciones escapaban no sólo del conocimiento público sino también del control efectivo de legalidad. Más aún, la DINA fue *efectivamente protegida de todo control,* no sólo del que pudieran haber ejercido el Poder Judicial, sino también de las otras reparticiones del Poder Ejecutivo, del de los altos oficiales de las FF. AA. e incluso de la Junta de Gobierno; en efecto, aunque formalmente la DINA dependía de la Junta de Gobierno, en la práctica respondió solamente ante la Presidencia de la Junta de Gobierno, más tarde Presidencia de la República.

— Este organismo, en el hecho secreto, y así libre de controles e injerencias, tenía *amplia misión* de reunir y de evaluar la información que después se emplearía para tomar importantes decisiones de Gobierno. La DINA extendió su papel hasta la investigación sobre los propios funcionarios de gobierno y miembros de las Fuerzas Armadas.

— La DINA fue un *organismo nacional,* que cubría todo el territorio de la República (aunque no necesariamente con una estructura nacional), y también efectuaba *operaciones en el extranjero.*

b.2) Funciones de la DINA

No es posible dar cuenta exacta de las funciones de un organismo que funcionaba en secreto como la DINA. No cabe duda, sí, que tuvo muy amplias funciones y que, más aún, en la práctica se fue arrogando otras.

El Decreto Ley 521 indicaba que las tareas de la DINA eran tres:

a) reunir todas las informaciones a nivel nacional que el Gobierno requiera para la formulación de sus políticas; b) la adopción de medidas que procuren el resguardo de la seguridad nacional; c) la adopción de medidas que procuren el desarrollo del país.

Las tareas que se le encomiendan son amplísimas. Conceptos como "seguridad nacional", o "desarrollo del país", pueden tener distintos sentidos. Frases como "reunir toda la información a nivel nacional" o "la adopción de medidas que procuren el resguardo de la seguridad nacional", parecen deliberadamente ambiguas.

En la práctica, la DINA tuvo o, además, se arrogó, las más amplias funciones de inteligencia y seguridad, en Chile y en el exterior. La DINA reunía información, la analizaba y proponía políticas de gobierno basadas en ellas, en los más diversos campos del quehacer público, nacional y extranjero. Además de ello, tenía una función *operativa*, esto es la realización de acciones específicas para cumplir los objetivos de seguridad, tal como los entendía.

Los casos atribuibles a la DINA que se narran más adelante en este capítulo, son los ejemplos más extremos de cómo estas funciones operativas afectaron los derechos básicos de las personas. Este organismo condujo también muchísimas acciones represivas que trasgredieron dichos derechos, pero no tuvieron como resultado la muerte de la víctima.

Para el cumplimiento de sus funciones principales, la DINA desarrolló un sinnúmero de tareas y programas de apoyo incluyendo el control de registros públicos; el establecimiento de una red de colaboradores o informantes en servicios públicos; la supervisión, aprobación y veto de nombramientos y de otorgamiento de ciertos beneficios estatales; el establecimiento de relaciones de coordinación con otros servicios de inteligencia en el extranjero, así como con grupos de carácter terrorista, y distintas actividades encaminadas a obtener fondos, entre ellas variadas formas de asociación con personas naturales o empresas, o el establecimiento de empresas propias. De algunas de estas funciones se habla más adelante en este capítulo.

b.3) Estructura, personal y dependencia jerárquica de la DINA

La estructura de la DINA llegó a ser particularmente compleja, lo que guarda relación con la variedad y vastedad de sus funciones que, como ha quedado dicho, excedían con mucho las de represión política. El numeroso personal que llegó a trabajar en ella, que se ha estimado en varios miles de personas, refuerza la suposición de una compleja estructura interna.

Los niveles jerárquicos parecen haber sido los de un Comando General o Comandancia, al mando del Director Nacional, quien contaba con subdirecciones, en varias funciones de apoyo y dependiendo directamente de él; departamentos o secciones; brigadas; y agrupaciones. Se sabe también de equipos asesores. El número de estos niveles jerárquicos y la relación entre ellos no está enteramente claro. Sí se ha podido establecer que existía una Sub-Dirección o Departamento Exterior, además de la estructura que se ocupaba de asuntos nacionales, del cual se trata en la sección siguiente, sobre acciones represivas en el exterior. También se ha establecido que existían unidades (de uno u otro nivel jerárquico) que se encargaban específicamente de las siguientes funciones, entre otras: operaciones, servicios de gobierno, telecomunicaciones o inteligencia electrónica, finanzas, propaganda o guerra psicológica, investigaciones económicas, contra-inteligencia. Se sabe también de una Escuela Nacional de Inteligencia. Finalmente, se conoce del concurso de profesionales que brindaban asesoría a la DINA en los campos legal y médico, entre otros, aun cuando no está claro cómo se organizaban estas asesorías.

La Sub-Dirección Interior tenía, entre otras, la función de operaciones y su brazo operativo en Santiago era la Brigada de Inteligencia Metropolitana (BIM). había también una Brigada de Inteligencia Regional que se ocupaba de las relaciones con las unidades o contactos de la DINA en las regiones.

La BIM, fue perfeccionándose en su organización y mejorando en eficacia, con el transcurso del tiempo. En una primera época, la Dirección de la BIM estuvo radicada en la Rinconada de Maipú, para luego pasar a la Villa Grimaldi, lugar desde el cual no fue trasladada.

En la Villa Grimaldi (Cuartel Terranova, como se la conocía en medios de la DINA) la BIM tenía un director o jefe, el que contaba con una plana mayor, a cargo de labores generales de inteligencia y una sección de logística. Pero lo más directamente relacionado con la represión política eran las agrupaciones operativas de la BIM.

En la primera época, las tareas operativas eran más desordenadas y poco planificadas. Existían diversas agrupaciones o unidades con nombres

tales como "Caupolicán", "Lautaro" y "Purén". Cuando la BIM se trasladó a Villa Grimaldi, se crearon sólo dos grandes agrupaciones: "Caupolicán", cuya principal tarea era la de perseguir al MIR, y "Purén", que estaba encargada de la vigilancia y detención y aprehensión de los demás partidos. Cada una de estas agrupaciones, "Caupolicán" y "Purén" se subdividían en cuatro o cinco unidades de 20 ó 30 agentes, que eran los que desarrollaban la acción represiva más directa. Cada unidad contaba con vehículos con patentes otorgadas por gracia o inscritas a nombre de "DIÑAR", armas y municiones, oficinas y locales donde trabajar, lugares de alojamiento y beneficios para el personal.

En su punto de mayor crecimiento, sin duda miles de personas trabajaron para la DINA, en distintas calidades, y con diferentes grados de afiliación. Había agentes de la DINA propiamente tales, sea que fuesen contratados por ésta o enviados a servir en ella por alguna de las ramas de las FF.AA. o por Carabineros; había también asesores pagados; colaboradores o contactos más o menos permanentes en distintos servicios del Estado o en empresas particulares, y, finalmente, otros informantes.

Aunque el conjunto de funciones de la DINA suponía la parti-, cipación de numeroso personal civil, los mandos y la mayor parte del personal de equipos operativos provenía de las FF.AA. y de Orden y Seguridad. Los más altos mandos estuvieron a cargo de personal del Ejército, habiendo participado también algún oficial de la Armada y de la Fuerza Aérea. En los mandos operativos había principalmente oficiales del Ejército y de Carabineros. Entre el personal operativo se ha sabido de efectivos del Ejército, de Carabineros, de algún personal de la Fuerza Aérea, de alguno de Investigaciones y de la participación de civiles que provenían de grupos nacionalistas y de extrema derecha, así como de otros civiles.

La DINA contó con mucha colaboración, en distintas entidades, de personal que trabajaba en reparticiones y empresas del Estado. Interesaron especialmente a la DINA reparticiones como el Registro Civil y empresas del área de transportes y telecomunicaciones (LAN CHILE, Ferrocarriles, Empresa Naviera del Estado, Compañía de Teléfonos, ENTEL). Asimismo le interesó contar con personal del Ministerio de Relaciones Exteriores y con funcionarios diplomáticos acreditados en legaciones de Chile en el exterior.

Entre los profesionales que prestaban servicio para la DINA se encontraban varios médicos que cumplían funciones profesionales respecto del personal de la organización y a veces atendían a detenidos enfermos o heridos. De algunos de estos médicos hay constancia que asistieron a sesiones de tortura para evaluar la capacidad del detenido de soportar tormento.

La DINA también contó con numerosos contactos y colaboradores en medios de comunicación tanto en Chile como entre los agregados de prensa acreditados en embajadas chilenas en el exterior.

En algunos casos la DINA consiguió, mediante la tortura o por otros medios, no sólo que el detenido confesara o colaborara en lo inmediato, sino que se transformara en colaborador más o menos permanente, pasando a operar como un verdadero funcionario de la DINA, viviendo y conviviendo con los demás en los recintos de la organización y llevando adelante tareas de inteligencia y de represión.

Finalmente la DINA estableció ciertas relaciones de colaboración con grupos políticos de distintas nacionalidades, incluyendo cubanos que vivían en el exilio en los EE. UU., argentinos e italianos, muchos de ellos de innegables características terroristas.

Acerca de la colaboración entre la DINA y la llamada Colonia Dignidad, se habla más adelante en la sección sobre recintos.

Como se ha dicho antes, formalmente la DINA dependía de la Junta de Gobierno, pero en el hecho respondió ante el Presidente de la Junta de Gobierno y Comandante en Jefe del Ejército. La DINA tomó pie en esta dependencia directa de la máxima autoridad para resguardarse respecto de toda otra indagación o interferencia como ya se ha dicho antes.

b.4) Recursos

En cuanto a recursos económicos, aparte de los fondos presupuestarios de carácter reservado y de otros recursos del Estado que le fueron asignados, la DINA se dio a la tarea de ir generando ingresos propios.

Para esto creó empresas, en Chile y en otros países, se asoció con otras y desarrolló en general, en Chile y en el exterior muchas y complejas operaciones comerciales. Asimismo, un número de empresas le donaban dinero.

También se sabe que en numerosas ocasiones la DINA se apropió de vehículos u otros bienes de las personas detenidas, y cobró cheques u otros documentos que éstas tenían en su poder al momento de su aprehensión, usando para ello de falsas identidades y endosos.

C) EL DEPARTAMENTO EXTERIOR DE LA DINA Y LA REPRESIÓN POLÍTICA FUERA DE CHILE

Durante este período, las acciones de represión política cometidas fuera de Chile, en contra de los chilenos o de personas vinculadas con

chilenos, son de responsabilidad de la DINA, específicamente de su Departamento Exterior.

c. 1) Origen y formación del departamento exterior de la DINA

El origen del aparato exterior de la DINA parece remontarse a abril o mayo de 1974. Por esa época el Gobierno habría decidido, a propuestas de la DINA, que se hacía necesaria una suerte de neutralización o contra-ataque de las acciones en contra del Gobierno chileno que se llevaban a cabo en el exterior. Esto suponía no sólo tareas de inteligencia y de contra-propaganda, sino acciones en contra del llamado enemigo chileno que residía en el extranjero, equivalentes a las que se conducían en Chile en contra de los militantes de partidos en la clandestinidad. Para entonces, la DINA ya había mostrado pujanza y una capacidad operativa que le había deparado ciertos logros en Chile, lo que facilitó que se aceptara que se asumiera ese nuevo rol.

Como resultado, se crea el Departamento Exterior, directamente dependiente del Director Nacional de la DINA. A este Departamento se destinaron oficiales de las tres ramas militares, que contaban con experiencia y formación en tareas de inteligencia. La mayoría se encontraba en la DINA, colaborando con un Comando General que apoyaba al Director Nacional. No se sabe de personal de Carabineros en este Departamento. Pero de un comienzo se incorporó al mismo a civiles provenientes de grupos nacionalistas o de extrema derecha.

A partir de mediados de 1974, la DINA desarrolló cada vez más una "capacidad extraterritorial", que incluía fuerzas operativas en varios países. Estas contaban con personal propio y eran también fortalecidas con la colaboración con otros servicios y organizaciones en el exterior, en algunos países. Además logró montar un sistema de comunicaciones internas e internacionales, a través de radio, télex y sistemas computacionales.

c.2) Funciones del departamento exterior

Al parecer una de las principales funciones del Departamento Exterior consistía en tareas de inteligencia y contra-inteligencia estratégicas. Otra tarea consistía en un cierto control de la red exterior oficial: Ministerio de Relaciones Exteriores, representaciones diplomáticas, consulados y agregadurías militares. La DINA tempranamente colocó a personal suyo en

reparticiones del servicio exterior para asegurarse un flujo de información directa y control de la burocracia estatal, que estaba en gran parte integrada por personal de civil. Surgieron no pocas rivalidades entre el personal estrictamente diplomático y el que cumplía labores de seguridad.

Aunque lo anterior entrega importantes referencias de contexto, para los fines de este Informe interesa más directamente lo que se refiere a la capacidad operativa extraterritorial de la DINA, esto es sus funciones de represión política, a través de "operaciones" y misiones en el exterior, y su coordinación con otros organismos y grupos extranjeros para esos efectos. Se trata de funciones que a través del Departamento Exterior se realizaron y coordinaron, en especial, pero no únicamente, en la República Argentina, con el objetivo de conocer, controlar y detener y aún eliminar a opositores chilenos asilados o que vivían en el exterior y realizaban allí actividades estimadas peligrosas para el Gobierno Militar.

El trabajo en Argentina constituyó desde un comienzo un desafío especial para la inteligencia chilena, no sólo porque este país tiene una extensa frontera con Chile, con múltiples pasos cordilleranos, sino que además reunía el mayor número de exiliados chilenos en un país extranjero. El propio General (R) Carlos Prats, ex-Comandante en Jefe del Ejército y de cuyo asesinato, junto al de su señora, se habla más adelante en este Informe, se encontraba residiendo en dicho país. A más abundamiento, Argentina entre 1973 y marzo de 1976, cuando los militares tomaron el poder en ese país, pasaba por un período de grandes tensiones internas, en medida importante agitadas por movimientos guerrilleros de considerable fuerza y militancia, los cuales tenían vínculos con los partidos de extrema izquierda chilenos. Frente a esta situaciones la DINA decidió actuar en contra de las personas definidas como enemigas o como peligrosas para la seguridad nacional.

Las operaciones exteriores de la DINA, inicialmente más concentradas en Argentina, se extendieron después a otras latitudes. Algunos de los resultados y efectos de estas actuaciones —organizadas como operativos de inteligencia— implicaron gravísimas violaciones a los derechos humanos de múltiples personas que en su mayoría habían adquirido la condición de refugiados o asilados políticos en los países donde los alcanzó la mano de la DINA. La Comisión tomó conocimiento de estos hechos por muchas fuentes, entre ellas investigaciones judiciales realizadas en los países en que se cometieron estos graves atentados, y las corroboró y complementó con documentación y testimonios recibidos directamente por esta Comisión.

c.3) Coordinación con servicios de seguridad y grupos políticos extranjeros

La DINA también buscó y logró establecer formas de coordinación con otros organismos y grupos en el exterior, tanto con servicios con similares funciones de seguridad interior en sus respectivos países, como con grupos políticos que podían prestarle utilidad en términos generales o para operaciones específicas. Dicha coordinación respondía a necesidades operativas y guardaba, además, consonancia con el carácter del enemigo, tal como había sido definido: el enemigo era la subversión marxista, la cual, aunque tuviera una expresión nacional, respondía a una causa de carácter internacional y establecía alianzas de carácter subversivo, regionales e internacionales.

c.3.1) Relaciones con instituciones foráneas afines

En Argentina, la DINA, al parecer, logró primero establecer o mejorar convenios con organismos afines, en especial el SIDE y la Policía Federal. Esta colaboración le permitió incluso trasladar clandestinamente detenidos desde Argentina a Chile, y después del golpe de estado que tuvo lugar en Argentina, en marzo de 1974, logró una mayor concertación que le permitió realizar sus propios operativos en dicho país, en colaboración y coordinación con servicios de seguridad argentinos.

Con miras a estos mismos objetivos de represión política en el exterior, la DINA se dio a la tarea de crear una coordinación de servicios de inteligencia en el Cono Sur, que parece haber involucrado, además de Chile, al menos a servicios de seguridad y/o grupos afines de Argentina, Uruguay, Paraguay y Brasil. Tal agrupación, aparentemente coordinada por la DINA, recibió el nombre de CÓNDOR, aunque otros piensan que el apelativo se aplica no a la agrupación o comunidad misma sino más bien a un conjunto de operaciones coordinadas que emprendieron.

La DINA también mantuvo relaciones bilaterales con distintos servicios de inteligencia extranjeros, incluyendo a la CIA, y a servicios de otros países.

c.3.2) Relaciones con grupos políticos extranjeros

La DINA otorgó apoyo y refugio en Chile a varios agentes y dirigentes de estos grupos políticos extranjeros, de corte extremista, muchos

de los cuales propiciaban o habían participado directamente en actos de terrorismo.

Miembros de grupos de cubanos nacionalistas, incluyendo a quienes eran buscados por la justicia en varios países, visitaron o encontraron escondite en Chile, y recibieron ayuda de la DINA. Algunos de ellos serán utilizados para operaciones de la DINA en el exterior, en México y en los Estados Unidos. Un ejemplo de esta cooperación es el asesinato de Orlando Letelier y Ronnie Moffitt, en Washington D.C., del que se da cuenta más adelante en este Informe. La DINA tuvo también relación con diversas organizaciones nacionalistas argentinas, incluso con personas vinculadas a la llamada Alianza Anticomunista Argentina, conocida como Triple "A".

La DINA proporcionó, a al menos algunos de estos grupos, recursos económicos, armas y otras facilidades, así como la posibilidad de refugiarse en Chile. A cambio obtuvo su cooperación en algunos atentados criminales cometidos en el exterior y en los planes para cometer otros que no se llegaron a consumar.

c.4) Medios y recursos que facilitaron la labor del departamento exterior

La DINA Exterior tenía capacidad de control de entrada y salida de todas las personas al territorio de Chile. Esto incluía también a los extranjeros que entraban y salían de Chile, y las personas que tomaban contacto con éstos. Contaba además con personal propio en los principales aeropuertos de Chile, en Estados Unidos, y con algunos informantes en aeropuertos de importancia en Europa y en América Latina.

Ya se ha dicho que la DINA contaba con personal o colaboradores en el servicio exterior chileno. Sus miembros en el exterior, también ocupaban puestos claves o contaban con colaboradores en agencias del Banco del Estado y/o de LAN Chile, en Sudamérica, los Estados Unidos y Europa. Se sabe que algunos pilotos de LAN Chile cumplieron encargos de la DINA..,

g) LOS MÉTODOS REPRESIVOS: DETENCIÓN, TORTURA, EJECUCIÓN Y ENCUBRIMIENTO

g.l) Aprehensión

Los métodos de detención de los servicios de Inteligencia, particularmente los de la DINA, se hicieron más sofisticados con el transcurso del

tiempo. En los primeros meses de 1974, la DINA detenía con frecuencia en los domicilios de las víctimas, siendo el hecho presenciado por numerosos testigos, como se dijo, incluso detenía a parientes y amigos de los buscados, los que, una vez liberados, pudieron dar cuenta de los hechos. Con el transcurso del tiempo, los métodos se refinaron, lo que era posible en parte por el cúmulo de información ya adquirida por la DINA. Se podía así evitar la presencia de testigos y facilitar el ocultamiento de los hechos. A partir de 1975, y en mayor medida en 1976, predomina un método aparente de trabajo previo de detección de la víctima, estudios de sus hábitos y selección cuidadosa del modo, hora y lugar en que se le detendría. Sin embargo, las detenciones practicadas por el Comando Conjunto se hicieron sin los mismos cuidados, incluso hasta ya entrado el año 1976, lo que permitió muchas veces a parientes o vecinos tener conocimiento no sólo de los hechos si no también de la identidad de los aprehensores. Entre los métodos de detención, aparte de la información reunida a través de interrogatorios de otros detenidos y de incautación de documentos, los servicios de inteligencia llegaron a contar con sofisticados métodos de intercepción de comunicaciones privadas. A menudo las tareas de detección, seguimiento y estudios de hábitos y las de captura estaban en manos de distintos agentes.

En aquellos casos en que los aprehensores se identificaron ante el detenido o la familia de éste, en el momento de la detención, declararon con frecuencia identidades y afiliaciones institucionales también falsas, sin perjuicio de que en algunas ocasiones se identificaron directamente como agentes de la DINA.

g.2) Tortura

En los recintos secretos de detención de la DINA y de otros servicios de inteligencia se practicaron sistemáticamente malos tratos y torturas, tal como se explicó en algunos casos.

El propósito principal de la tortura era el de obtener información de parte de la víctima, sea que se aplicara para doblegar su resistencia o para asegurarse de la veracidad de lo que ya había declarado. Un segundo propósito era el de quebrar su resistencia o su entereza física o moral, así como atemorizar directamente a otros que presenciaban u oían las torturas o intimidar a terceras personas que eventualmente supieran de ellas.

Los malos tratos, incluyendo los golpes, vejámenes, insultos, condiciones degradantes de reclusión, permanencia por largo tiempo con la vista vendada y la alimentación mala e insuficiente, complementaban la tortura en la consecución de los mismos propósitos. Estos malos tratos cabe cali-

ficarlos, cuando no directamente de torturas, de otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, los que están prohibidos de forma igualmente categórica por las normas internacionales de derechos humanos.

En no pocos casos, los malos tratos o la tortura se practicaron no con un propósito de interrogación determinado sino como una expresión de la crueldad o de las bajas pasiones de un agente o guardia. A veces también se aplicó directamente como modo de dar la muerte o de castigar a un detenido.

En esta sección se da cuenta de los métodos de tortura empleados por los servicios de inteligencia. Para ello se tomó como base la práctica de la DINA, como responsable que fue de la mayoría de los casos ocurridos en este período, y se hacen las observaciones a las prácticas de otros servicios de inteligencia cuando éstas se apartan de la práctica general.

Los métodos que se detallan a continuación se aplicaban en todos los recintos de la DINA con las salvedades a que se alude más adelante, cuando se habla de cada recinto en particular:

g.2.1) Métodos habituales

Había ciertos métodos aplicados como rutina a prácticamente todos los prisioneros detenidos en los recintos secretos. Se contaba con instalaciones permanentes para aplicar estos métodos y con personas adiestradas en su uso que eran distintas de los oficiales encargados del interrogatorio, aun cuando éstos podían intervenir y de hecho intervenían directamente en la aplicación de torturas.

Estos métodos eran:

— "La Parrilla", esto es, la aplicación de electricidad a un prisionero, mientras se encontraba amarrado a un catre metálico. Esta aplicación se practicaba en las partes más sensibles del cuerpo.

— Colgamientos, esto es, la suspensión de la víctima, sea de las muñecas, o de las muñecas y rodillas, por largos períodos. A veces estos colgamientos eran agravados por el peso de los guardias, que se colgaban, a su vez, de los detenidos. Estando colgado, la víctima recibía descargas eléctricas, golpes, heridas cortantes o vejámenes.

— Hundimientos o "submarino", que consistía en sumergir la cabeza del detenido en un recipiente con líquido, generalmente agua sucia, y mantenerlo así sumergido hasta el punto de asfixia, repitiéndose

luego la operación. Una variante de este método era el llamado "submarino seco", en el cual se empleaba una bolsa de plástico para producir la privación de aire.

— Golpes de todo tipo, con pies, manos, culatas y cadenazos, en distintas partes del cuerpo, produciéndose a veces serias lesiones y hasta la muerte. Los golpes con la mano ahuecada en los oídos, o "teléfono", dejaron en algunas víctimas lesiones auditivas permanentes.

EL SIFA empleó habitualmente la privación de alimentos y de agua, método que más tarde el Comando Conjunto llevó a mayores extremos. El Comando Conjunto practicaba preferentemente la "parrilla" y los colgamientos. También practicaba con particular intensidad los golpes a los detenidos al punto que, al menos en un caso, se comprobó que un detenido fue muerto a golpes.

Otros métodos eran también de aplicación frecuente, pero suponían por lo general un recurso extraordinario, cuando los anteriores métodos no daban resultados, y una decisión del oficial operativo a cargo del interrogatorio. Estos métodos incluían:

— La tortura de carácter psicológico consistente en secuestrar a un pariente del detenido no involucrado políticamente y torturarlo o vejarlo sexualmente delante del interrogado, o bien amenazar al interrogado con estas posibilidades.

— Traumatismos provocados por herida a bala, por cortes, o incluso, en alguna ocasión, rompimiento de piernas utilizando un vehículo que pasaba por encima de las extremidades del detenido u otros medios fracturantes.

— Violación u otros vejámenes sexuales o amenaza de ellos. En algunos recintos pareciera que este tipo de prácticas era considerado como un exceso, y se llevaba a cabo por guardias o personal subalterno, sin autorización de los superiores. En otros recintos, en cambio, como se dice más adelante, se practicaba habitualmente.

Hubo también métodos extremos usados en raras ocasiones por oficiales, como aparente producto de un rapto de ira o de sadismo.

Entre ellos se cuenta la quemadura del cuerpo con líquidos hirvientes, y la realización de actos aberrantes, con el empleo de animales.

g.2.2) Otros métodos

Se sabe que en la DINA, durante los interrogatorios, se inyectó drogas (se desconoce precisamente de qué tipo) a los interrogados, aparentemente para inducirlos a declarar. También se intentó, sin mayor resultado, practicar la hipnosis. A veces se alternaba la tortura con momentos de descanso entre sesiones, en los cuales incluso se aparentaba un trato amable. El Comando Conjunto también empleó drogas en ocasiones y con frecuencia usó fuertes sedantes cuando llevaba a los detenidos a ser ejecutados. El director del SIFA, sin embargo, y otro personal de su servicio, llegaron a mantener una actitud ambivalente con los detenidos a su cargo, alternando los malos tratos con períodos de descanso, conversaciones sobre puntos teóricos e incluso prodigándoles diversas atenciones a los detenidos.

En los recintos secretos tuvieron también lugar vejámenes y malos tratos de obra y de palabra por parte de guardias o personal subalterno, al margen de todo interrogatorio y, respecto de algunas prácticas y recintos, aparentemente también escondidos de sus superiores.

g.3.) Ejecución y disposición de los cadáveres

La información sobre este punto se basa en los lugares y circunstancias del hallazgo de ciertos cadáveres, en los informes de autopsia y las declaraciones de ex-agentes de servicios de seguridad, en todo lo que podía ser confirmado luego de cotejarlas con la información general con que se contaba.

g.3.1 Ejecución

Al parecer, la mayor parte de los detenidos desaparecidos fueron sacados de los recintos secretos donde se les mantenía, para ser ejecutados cerca del lugar donde se enterrarían o arrojarían sus cadáveres. Hay testimonios de la ejecución de detenidos en Cuesta Barriga y en los terrenos de Peldehue, que dan cuenta de burlas y malos tratos aun hasta en momentos previos a la ejecución, la cual se practicó generalmente con disparos de metralleta con silenciador o de armas cortas. También hay testimonios de una práctica de ejecución que consistía en llevar a los

detenidos dormidos o semi-dormidos, a causa de fuertes sedantes, en un helicóptero que sobrevolaba el mar, desde el cual se los iba arrojando a las aguas, abriéndoles previamente el vientre con un arma blanca, para impedir que los cuerpos flotaran. El mar devolvió el cadáver de Marta Ugarte, como se narra en más adelante en este capítulo.

En otros casos, la víctima murió en el mismo recinto de detención, sea como ejecución directa, a consecuencia de las torturas, o, en algunos contados casos, por su propia mano impulsado por la desesperación.

Se narran también en este capítulo casos ocurridos en el período 1974-1977, en que la ejecución se practicó en la calle, luego de una emboscada, o incluso luego de haber detenido la persona, a quien a veces se le hizo correr para dispararle por la espalda. Finalmente, algunos de los crímenes cometidos por la DINA en el exterior consistieron en ejecuciones para los cuales contó con la cooperación de uno y otro grupo extremista de Argentina o de los EE.UU. En el caso Prats y en el caso Letelier se emplearon bombas para hacer explotar el automóvil de las víctimas.

Existen antecedentes sobre un gas letal bajo el nombre de código "Andrea" que la DINA habría fabricado o mantenido en su poder. La Comisión no conoció, sin embargo, casos en los que pudiera afirmar que se usó este gas.

g.3.2) Disposición del cadáver

Como se dijo, en los casos de los desaparecidos, los cadáveres fueron por lo general enterrados clandestinamente, arrojados al mar o algún río. En algunos casos de ejecuciones, se dejó el cadáver botado en la vía pública o incluso se lo llevó al Instituto Médico Legal. Hubo también casos de personas que fueron sepultadas en un cementerio como N.N. En algunos casos contados se llamó a los familiares para que fueran a buscar el cadáver, el que les fue entregado tal como se encontraba y ya dentro de la urna, algunas veces selladas. Generalmente estas entregas se practicaban en hospitales.

En el Cajón del Maipo, en el segundo semestre de 1976, se encontraron los cadáveres de 18 personas asesinadas por el Comando Conjunto. Sólo pudo identificarse a Guillermo Bratti. Los demás cadáveres tenían los dedos mutilados y los rostros desfigurados, para impedir su identificación. También se encontraron cuerpos en este período en la ribera del río Mapocho, del río Maipo, del río Rapel, o devueltos por el mar en la Playa Los Lilenes, de la costa central, y en la Playa de Los Molles, en la Cuesta El Melón, y en el fundo La Laguna del Maipú. Además, el 21 de

marzo de 1990, se encontraron los restos de tres personas en terrenos de Peldehue, cerca de Santiago, habiéndose determinado que dos de ellos correspondían a los detenidos desaparecidos Eduardo Canteros Prado y Vicente Atencio Cortés, no habiéndose podido aún determinar la identidad de la tercera persona. Se tienen presunciones fundadas de que habría otros cadáveres sepultados en estos terrenos, así como en la Cuesta Barriga.

En algunos casos de detenidos desaparecidos la DINA los envió al Instituto Médico Legal o incluso los hizo entregar a sus parientes, circunstancia que resulta difícil de explicar. Se puede conjeturar que quizás estas personas no estaban marcadas desde un comienzo para ser asesinadas; o bien que el presentar un cierto número de ejecutados oficialmente como muertos en enfrentamientos satisfacía una cierta necesidad de mantener una imagen pública de la persistencia de un peligro extremista. A veces podía tratarse también de un claro mensaje a grupos de izquierda. Esta es evidentemente la explicación en el caso de la familia Gallardo que se narra más adelante, en que los servicios de seguridad rápidamente, después de producirse una acción subversiva, dieron a conocer los autores y señalaron que murieron al enfrentarse con sus captores, en circunstancias que varias personas, algunas involucradas y otras no, habían sido capturadas y muertas en poder de la DINA. Otro caso que parece haber envuelto algún siniestro mensaje fue el de Lumi Videla, cuyo cuerpo fue arrojado a los jardines de la embajada italiana, donde había numerosos asilados políticos.

g.4) Ocultamiento de lo ocurrido

Del estudio de los casos de que da cuenta este capítulo se desprende que los servicios de seguridad y las autoridades de Gobierno emplearon múltiples métodos para ocultar lo ocurrido.

g.4.1) Ocultamiento ante las familias de los detenidos

Al momento de la detención, la DINA con frecuencia se atribuía falsas identidades, declarando que eran miembros del SICAR o de Investigaciones. Más tarde, la DINA se esmeró por detener a las personas en la vía pública, en circunstancias en que no pudieran presenciar los hechos parientes o conocidos de la víctima. Luego de la detención, las autoridades de Gobierno sistemáticamente negaban el hecho ante los familiares o les proporcionaban información falsa. Esto es agravado por la circunstancia de que no existían nóminas de detenidos. Como resultado, por largos años, como se explica más adelante en el capítulo relativo al daño sufrido por las

familias, los parientes de los detenidos desaparecidos iban de una oficina en otra tratando de averiguar la verdad de lo ocurrido.

g.4.2) Ocultamiento ante distintas autoridades nacionales o extranjeras

Con ocasión de presentación de recursos de amparo y de otras acciones judiciales, con frecuencia los tribunales se dirigieron a las autoridades de Gobierno, en particular al Ministerio del Interior, preguntando por la suerte de la persona en cuestión. En algunos casos se reconoció que la persona había sido detenida, pero se adujo que posteriormente había sido puesta en libertad. En la mayoría de los casos sin embargo se negó el hecho mismo de la detención mediante respuestas que llegaron a adquirir un contenido estándar, por las cuales se decía o bien que la persona no había sido detenido por orden del Ministerio del Interior, o bien que no había en los kárdexs de ese Ministerio información sobre tal hecho. El tenor de esas respuestas se entendió siempre por los tribunales como una negativa de parte del Gobierno de que la persona estuviese detenida, y sin duda así quiso el Gobierno que se interpretara, aunque el texto de la respuesta no negaba expresamente que estuviera detenido por la DINA o algún otro servicio de inteligencia.

El Gobierno también negó la detención o entregó versiones patentemente falsas ante organismos de Naciones Unidas o ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Entre las del más variado tipo, se decía que la víctima no tenía existencia legal, que había abandonado el territorio nacional, que fue víctima del fuego de francotiradores o simplemente que nunca había sido detenida.

La misma DINA negó u ocultó el hecho de la detención ante diversas autoridades de Gobierno o de las FF.AA. y ante personas allegadas al Gobierno, que hacían indagaciones oficiosas sobre la suerte de algún detenido.

Otras medidas de ocultamiento incluyeron el traslado de los detenidos de un recinto a otro, para que se perdiera su rastro, su traslado temporal para prevenir que delegaciones extranjeras pudieran encontrarlo en algún lugar de detención, y una elaborada operación de secuestro, que se narra más adelante en el caso Silberman.

g.4.3) Desinformación ante la opinión pública

Las marcadas limitaciones sobre la libertad de prensa durante este período contribuyen a explicar la escasa difusión pública de estos hechos.

Además, la DINA se ocupó de montar operaciones de desinformación. La más elaborada de éstas estuvo encaminada a convencer a la opinión pública de que los detenidos desaparecidos en realidad se habían matado entre ellos en Argentina y en otros lugares. Esta acción de desinformación se conoció por el nombre de "Operación Colombo". La opinión pública la conoce también como las listas de "Los 119".

En el mes de julio de 1975, la prensa de Santiago anunció el hallazgo en Ciudad Pilar, Buenos Aires, Argentina, de dos cadáveres con varios disparos y carbonizados, con documentos de identidad chilenos que los identifican como Luis Alberto Wendelman Wisnik y Jaime Eugenio Robostan Bravo, versiones erróneas de los nombres de los detenidos desaparecidos Luis Alberto Guendelman Wisniack y Jaime Eugenio Robotham Bravo. Miembros de las familias de ambos desaparecidos se constituyeron en el lugar y lograron comprobar que los cadáveres no correspondían a los de sus parientes y que los documentos son burdas falsificaciones plagadas de errores.

Un detalle revelador es el hecho de que la fotografía de la cédula de identidad atribuida a Robotham efectivamente correspondía al detenido desaparecido pero en su adolescencia.

Según la declaración prestada por los familiares a esta Comisión, dicha fotografía fue entregada por la madre de Jaime Robotham a un efectivo de Investigaciones que se presentó en su domicilio varias veces pretextando investigar la desaparición de su hijo y requiriendo una foto tamaño carnet por ser necesaria para las investigaciones.

En el mismo mes de julio aparece en Buenos Aires otro cadáver, esta vez atribuido al detenido desaparecido Juan Carlos Perelman Ide. Familiares de Perelman que se encontraban en Buenos Aires comprobaron rápidamente que la identidad era falsa ya que el cadáver era reconocible a simple vista porque pese a haber sido rociado con combustible, no se quemó. También en este caso los familiares comprobaron que la cédula de identidad chilena que el cadáver llevaba era falsa.

Posteriormente, investigaciones acuciosas permitieron determinar que estos intentos de atribuir identidades de detenidos desaparecidos a cadáveres de personas muertas en Argentina en el contexto de violencia política que vivía ese país, fue una de las etapas de la llamada Operación Colombo, implementada por la DINA en colaboración con organismos de seguridad argentinos y que tuvo por fin aliviarla de las presiones a que era sometida por la desaparición de personas.

Existen antecedentes de que uno de los principales objetivos de la operación eran específicamente aliviar a la DINA de las grandes presiones a

las que era sometida por el secuestro de David Silberman, intentando para ello dar credibilidad a la versión de que había sido secuestrado por el MIR. Esta Comisión ha comprobado que en mayo de 1975 se hizo aparecer en Buenos Aires un cadáver portando identidad chilena con datos correspondientes a David Silberman, sin embargo por razones desconocidas dicho hecho no se difundió del modo que se hizo después con los otros casos.

La maniobra de desinformación culminó en julio de 1975, con la publicación por parte de la DINA de dos listas de detenidos desaparecidos chilenos que sumaban 119 nombres, en sendas publicaciones especialmente creadas o reactivadas para ese efecto, informando sobre la muerte en el extranjero de todas esas personas. La muerte se habría producido en rencillas intestinas de la izquierda, en el contexto de violencia política que se vivía en distintos países de América Latina.

La prensa chilena reprodujo rápidamente la noticia con caracteres escandalosos y se dio inicio a una campaña de desprestigio de las denuncias de desapariciones, produciendo un efecto de confusión en la opinión pública y de humillación y aislamiento en los familiares de las víctimas y de los sectores vinculados a la defensa de los derechos humanos.

La publicación de las listas fue respaldada en Chile con otras noticias de oscuro e impreciso origen, que daban cuenta de supuestas salidas clandestinas de militantes del MIR, con rumbo a Argentina, o de la presencia de extremistas chilenos en ese país.

Las investigaciones posteriores dieron cuenta de que los medios que publican las listas, la revista argentina "Lea" y el diario brasileño "Novo O'Día", eran, en el caso de la primera, un número único de un medio sin existencia formal ni personas responsables, y en el caso de la segunda, una noticia publicada en un diario de aparición ocasional, de la ciudad de Curitiba, Brasil. Pesquisado el origen de la edición del único número de la revista "Lea" se llegó a una imprenta vinculada a grupos de ultraderecha del Gobierno argentino de la época.

También se determinó que el recurso a publicaciones de tan curiosas características se debió a que medios más serios se negaron a publicar la noticia a pesar de los intentos realizados.

h) CONSIDERACIÓN FINAL

Al exponer los objetivos perseguidos por la DINA y comprobar los métodos empleados, es imposible, aunque formalmente parezca innecesario, olvidar que esa larga serie de graves violaciones no es la obra de una entidad abstracta. Dicha institución, y cualquiera otra análoga, fue concebida y

puesta en práctica por seres humanos que debieron planificarla y reunir todos sus elementos indispensables.

Fue necesario que se escogiera el personal humano. Este debía contar ya con una mentalidad dispuesta o bien que pudiera adaptarse poco a poco a prescindir del sufrimiento ajeno, aun cuando llegara a un grado extremo. El conjunto de este personal hizo lo que aquí se narra. Haberlo reclutado o formado para esta tarea también es una responsabilidad por asumir. Percatarse de que ello fue así forma parte de la verdad que el país está procurándose.

2. RELATOS DE ALGUNOS CASOS*

El 31 de enero de 1974 fueron ejecutados por personal de la Fuerza Aérea, los siguientes vecinos de la Población Lintz, de Puerto Montt:

Pedro Antonio BAHAMONDE ROGEL. 24 años empleado,

Héctor Hugo MALDONADO ULLOA. 26 años, empleado,

José Hernán MAÑAO AMPUERO, 22 años empleado y

José Antonio SOTO MUÑOZ, 23 años, empleado.

En un bando emitido por el Jefe de Zona en Estado de Sitio de la Provincia de Llanquihue y Chiloé, se señaló que en la madrugada del 31 de enero de 1974 "en circunstancias que se trasladaba a cuatro individuos detenidos por agresión a un miembro de las Fuerzas Armadas, que quedó herido de consideración, uno de los detenidos aprovechó un momento de descuido de un integrante de la patrulla para arrebatarle el fusil logrando hacer fuego, incidente que aprovecharon los otros tres prisioneros para abalanzarse sobre los miembros de la patrulla con evidentes intenciones de arrebatarles sus armas y atacarlos. Ante esta acción, se repelió la agresión, resultando los cuatro prisioneros muertos".

Diversos testigos señalan que los hechos se iniciaron a raíz de un incidente de poca importancia en un bar entre algunos funcionarios de la Fuerza Aérea y los cuatro civiles antes individualizados, tras lo cual estos últimos se retiraron a sus casas. Rato después todos fueron arrestados con mucha violencia en sus respectivos domicilios por una patrulla de la Fuerza Aérea, golpeados en la vía pública y llevados con destino desconocido. Sus

*Sólo se reproducen algunos de los casos incluidos en la letra A de este capítulo.

familiares sólo se enteraron de su suerte a través del bando emitido por la Jefatura de Plaza.

La Comisión se formó la convicción que el caso relatado es un grave abuso de poder por parte de los agentes del Estado, con violación de los derechos humanos de los afectados, toda vez que no es aceptable la versión oficial, atendiendo que resulta inverosímil que cuatro civiles desarmados, recientemente golpeados y en algunos casos semidesnudos, en horas de toque de queda, hayan intentado un ataque contra la patrulla armada que los conducía y que como consecuencia del incidente hayan resultado muertos todos los detenidos.

El 15 de marzo de 1974 murió en el Hospital Militar de Santiago José TOHA GONZÁLEZ, abogado, Ministro de Defensa del Gobierno del Presidente Allende, militante socialista.

El día 11 de septiembre fue detenido en el Palacio de La Moneda junto a un grupo de autoridades y colaboradores del Gobierno depuesto y trasladado junto a ellos a la Escuela Militar, donde permaneció por algunos días. Luego, junto a la mayoría de los miembros del Gabinete, es enviado a la isla Dawson, lugar en que es sometido a malos tratos reiterados y apremios ilegítimos por parte del personal militar que estaba a cargo del recinto. Aún privado de libertad, fue sucesivamente trasladado a distintos centros hospitalarios: el Hospital de la FF.AA. de Punta Arenas, el Hospital de la Fuerza Aérea y el Hospital Militar de Santiago. A raíz de su reclusión y de los tratos recibidos, su estado físico se fue deteriorando gravemente, perdiendo 27 kilos de peso, llegando a unos 49 kilos, siendo su estatura de 1,92 metro. Precisamente el motivo de su traslado desde el sur hacia Santiago tuvo que ver con el avanzado estado de desnutrición en que se hallaba, lo que le impedía incluso moverse de su cama cuando ya estaba en el Hospital Militar. En general todos los testimonios recibidos señalan que su situación física y sicológica estaba muy deteriorada. El propio protocolo de autopsia da cuenta de su avanzado estado de desnutrición.

La versión oficial de los hechos, entregada a la familia del afectado, señala que éste se suicidó, colgándose del cuello con su cinturón, en un closet, versión que los familiares no aceptan, sosteniendo que su extremo estado de debilidad le impedía siquiera moverse por sí solo y que la estatura de José Tohá era superior a la del lugar en que dicen que se habría colgado.

Al respecto la Comisión no tuvo antecedentes suficientes como para concluir si el ahorcamiento, causa inmediata de la muerte del ex Ministro Tohá, fue la acción de quienes lo mantenían detenido o si, en cambio, murió por su propia mano. Pero aun en este último evento, se llegó a la

convicción de que José Tohá murió víctima de violaciones a sus derechos humanos, puesto que para esta Comisión es considerada tal aquel que se quita la vida por su propia mano, cuando las circunstancias en que ello ha sucedido permiten juzgar en conciencia que el suicida fue impelido a tomar esa determinación por torturas físicas o psíquicas, por las condiciones de su encierro o por otra situación de responsabilidad del Estado, que en sí misma es violatoria a los derechos humanos.

Casos de las familias Gallardo y Ganga

El 17 de noviembre de 1975 se produjo un ataque armado de miembros del MIR a un grupo de soldados del ejército en la calle Bíobío de Santiago, generándose un enfrentamiento, a consecuencia del cual fallecieron el soldado Hernán Salinas Calderón y el militante del MIR Roberto Gallardo Moreno.

Al día siguiente fueron detenidos por agentes de Investigaciones los padres de Roberto Gallardo, tres de sus hermanos, su cónyuge, y dos sobrinos menores de edad. Todos fueron conducidos al Cuartel de Investigaciones de calle General Mackenna, donde fueron interrogados y golpeados.

A las 5 de la mañana del día 19, fueron liberados Ofelia Moreno, Isabel Gallardo, Guillermo Gallardo y los menores Viviana Gallardo y Alberto Rodríguez, este último de tan sólo nueve meses de edad. En ese momento a Ofelia Moreno se le informó de la muerte de su hijo Roberto y de que todos los restantes miembros de su familia serían puestos a disposición de la DINA "porque ellos sabrían qué hacer".

En esa misma madrugada fue detenida Ester Torres en su domicilio junto a sus hijos Renato Mauricio y Francisco Javier por agentes de la DINA que buscaban a su hijo Luis Andrés Ganga, quien no se encontraba en ese domicilio. Los tres detenidos fueron llevados al cuartel de Villa Grimaldi.

Después de interrogar y torturar a los detenidos, los agentes se enteraron que Luis Andrés Ganga se encontraba en casa de su abuelo, donde lo detuvieron llevando para ello a su madre.

De vuelta a Villa Grimaldi, Ester Torres fue separada de su hijo Luis Andrés y a la mañana siguiente fue llevada a Cuatro Alamos con sus otros dos hijos detenidos. En ese lugar se le informó que Luis Andrés Ganga había escapado y se la puso en libertad. Sus otros dos hijos fueron liberados posteriormente, después de una larga reclusión.

Diversas personas que se encontraban en Villa Grimaldi en la noche del 18 y 19 de noviembre relatan que esa noche fue la peor de todas las que vivieron en ese lugar. Describen un gran movimiento de vehículos y

personas y luego una sesión de interrogatorios en el jardín en que se escuchaban gritos y pedidos de los guardias de agua y aceite caliente, seguidos de atroces gritos de los torturados. Testigos señalan haber visto en la mañana siguiente a dos mujeres en muy mal estado y cadáveres en el suelo, entre ellos el de un anciano.

En la tarde del día 19 fue difundido al país un comunicado de la Dirección de Comunicación Social (DINACOS) en donde se dio cuenta de los hechos de la calle Bíobío y se indicó que a partir de ellos la DINA en conjunto con Investigaciones comenzaron a realizar numerosas diligencias que permitieron seguir la pista del grupo de asaltantes hasta los cerros de la Rinconada de Maipú, donde a las 12 horas se registró un violento enfrentamiento a tiros por más de 30 minutos. En ese enfrentamiento habrían resultado muertos Catalina Ester GALLARDO MORENO, hermana de Roberto Gallardo, empleada y militante del MIR; Alberto Recaredo GALLARDO PACHECO, tornero, y padre de Roberto Gallardo y de militancia comunista, Mónica del Carmen PACHECO SÁNCHEZ, profesora, cónyuge de Roberto Gallardo y embarazada de tres meses; Luis Andrés GANGA TORRES, comerciante, militante del MIR; Manuel Lautaro REYES GARRIDO, obrero, y Pedro BLAS CORTES JELVES, obrero, militante del Partido Comunista. En el comunicado se indicó además que uno de los extremistas habría huido y que dos agentes de seguridad habrían resultado heridos.

Conforme a lo narrado anteriormente, existen antecedentes suficientes para descartar la versión oficial del enfrentamiento, dado que hay evidencias que las víctimas habían sido detenidas y llevadas a Villa Grimaldi.

Además debe considerarse lo relatado por un testigo, en el sentido que presenció cuando llegaron el día en cuestión a la Rinconada de Maipú varios autos con civiles y uniformados armados y varios prisioneros, a los que bajaron e hicieron correr para luego balearlos.

Parte del fundo en donde suceden los hechos, de propiedad de la Universidad de Chile, fue usado primeramente por la DINA y luego por la CNI desde 1973 hasta 1989. Los campesinos indicaron que era habitual el desplazamiento de agentes por todo el fundo.

Por último, debe agregarse que no resulta verosímil el que un grupo de extremistas se encontrase en esa fecha integrado por miembros del Partido Comunista y del MIR, así como el que hayan participado en una acción armada de esa naturaleza una mujer embarazada (Mónica Pacheco) y una persona de 65 años (Alberto Gallardo).

Por todos estos elementos la Comisión adquirió la convicción de que todas las personas arriba indicadas fueron ejecutadas por agentes de la DINA, en violación de sus derechos humanos.

El 9 de agosto de 1976 fue detenida por agentes de la DINA la militante del PC y miembro de su Comité Central Marta Lidia UGARTE ROMÁN. Según testigos la afectada permaneció recluida en el sector denominado "La Torre" de Villa Grimaldi, muriendo posteriormente a consecuencias de las torturas de que fue objeto. Su cadáver fue arrojado por sus captores al mar, pero no obstante las precauciones que éstos tomaron para evitarlo, fue encontrado semidesnudo y dentro de un saco amarrado a su cuello con un alambre, el 9 de septiembre de ese año en la playa La Ballena, ubicada en Los Molles. Según el informe de la autopsia, la afectada sufrió en vida una luxofractura de columna, traumatismo torácico abdominal con fracturas costales múltiples, ruptura y estallido del hígado y cadera, y una fractura doble en el antebrazo derecho, habiendo fallecido el 9 de septiembre de 1976.

La Comisión llegó a la convicción de que Marta Ugarte fue detenida y hecha desaparecer forzadamente por agentes del Estado, quienes así violaron sus derechos humanos, lo que se confirma por el hecho que fortuitamente haya aparecido su cadáver que sus captores intentaron ocultar arrojándolo al mar.

g) CHILENOS MUERTOS O DESAPARECIDOS FUERA DEL PAIS

g. 1) Por acción o por intervención de la DINA:

El asesinato del General (R) Carlos PRATS GONZÁLEZ y de su cónyuge Sofía CUTHBERT CHIARLEONI.

El General (R) Carlos Prats, de 59 años, ex comandante en Jefe del Ejército de Chile, dejó el país, rumbo a Buenos Aires, según sus propias palabras, "en azarosas condiciones, en la madrugada del 15 de septiembre de 1973, al ser oportunamente prevenido de que grupos descontrolados trataban de ubicarlo para liquidarlo, amparados en la impunidad que brindaba la situación de caos que vivía el país". Días después lo seguiría su cónyuge, Sofía Cuthbert, de 56 años.

Esas palabras de Carlos Prats y otras de él que se citan en esta sección del Informe, así como toda circunstancia que aquí se citará, guardan

relación con algún elemento indicatorio o con alguna otra presunción fundada que tomó en cuenta esta Comisión para llegar a su convicción. Por separado, no todas sostienen la misma fuerza ni están comprobadas de la misma manera. En su conjunto, han llevado a la convicción que aquí se expresará.

En Buenos Aires el General (R) Prats se sabía vigilado por informantes que según su entender, "se habían desplazado desde Chile para encontrar un indicio que pudiera afectar su honra o que permitiera exhibirlo como el General al servicio del marxismo".

De hecho, durante su estada en Buenos Aires hubo intentos de vigilancia estrecha de sus actividades y, en Chile y en otros países, intentos de crítica abierta o velada a su persona, por parte de agentes del Estado de Chile.

Estos motivos pesaron en la decisión del General Prats y de su señora de abandonar Argentina y radicarse en algún país de Europa. Para ello, Sofía Cuthbert de Prats requirió del Cónsul General de Chile, en Argentina, en julio de 1974, los respectivos pasaportes, comunicándoles que viajarían a Brasil, según narran. Su pasaporte había sido retenido al salir de Chile. El del General Prats, de carácter oficial, había caducado. Según dice la familia del General Prats, sólo los funcionarios diplomáticos chilenos se enteraron que los Prats intentaban hacer este viaje.

No obtuvieron los pasaportes solicitados. Las explicaciones oficiales que constan en documentos que esta Comisión ha conocido, no dan una razón plausible para tal negativa o demora. Menos aún si, como consta, el embajador de Chile en Argentina envió a la Cancillería Chilena, con el ruego de comunicarlo también a la Comandancia en Jefe del Ejército, un télex indicando que el General Prats había recibido una amenaza de muerte.

Esta amenaza se trataba de una llamada por teléfono que una persona de acento chileno "con forzado acento argentino", según el General Prats, hizo a éste; en esa llamada el interlocutor anónimo mencionó el viaje a Brasil, idea que los Prats sólo habían comunicado a funcionarios de la embajada, según hace saber su familia. Un amigo de los Prats comunicó esto al embajador de Chile el día 4 de septiembre de 1974 y éste de inmediato envió el télex aludido, todo lo cual consta a esta Comisión.

Semanas después, el 30 de septiembre de 1974, a las 00:40 hrs., en los momentos en que el General Prats y su señora se aprontaban a guardar el auto en su estacionamiento de calle Malabia, una bomba accionada a control remoto colocada bajo la caja de velocidades hizo violenta explosión, perdiendo instantáneamente la vida ambos ocupantes.

Esta Comisión ha podido reunir abundante información sobre este acto de terrorismo que costó la vida al General Prats y a su cónyuge, Sofía Cuthbert. Al dar cuenta de esta información se hace referencia a personas determinadas. Sin embargo, la Comisión se ha atenido a la norma de no identificar directamente a presuntos hechores individuales, salvo en sus comunicaciones, cuando proceden, a los tribunales de justicia, por las razones que ya se han explicado en este mismo Informe. La aplicación de tal norma en este caso da lugar a una narración más compleja, pero ello es indispensable, si cada parte del Informe ha de guardar coherencia con la decisión tomada por la Comisión.

Entre la información sobre el caso Prats se cuenta la siguiente:

Estudio del expediente del proceso criminal que se está instruyendo por estos hechos en Argentina. Estudio del expediente que se formó con ocasión de la tramitación de la solicitud de extradición solicitada por el gobierno de Argentina al gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica, para que se extraditara a la Argentina al ex agente de la DINA, a que más adelante se hace referencia. Estudios de diversas otras acciones judiciales relevantes, ante tribunales de los Estados Unidos. Testimonios e informes parciales sobre la explosión del automóvil que costó la vida al matrimonio Prats y su comparación con la explosión que tuvo lugar en septiembre de 1979 en Washington D.C., y que costó la vida a Orlando Letelier y Ronnie Moffit. Documentos públicos y privados, así como testimonios, incluyendo declaraciones prestadas en reserva ante esta Comisión en Chile y en el extranjero, que conciernen a: viajes de agentes de la DINA, en cuanto a tales viajes son relevantes para este caso; otras actuaciones de la DINA, en Chile y en el extranjero; comunicaciones y declaraciones de agentes de la DINA sobre tales actuaciones en el extranjero y específicamente sobre el caso Prats; comunicaciones y otras gestiones del gobierno de Chile respecto de esas actuaciones en general y de aspectos relevantes para el caso Prats en particular.

Ponderados estos antecedentes, la Comisión ha llegado a la convicción en conciencia de que General Prats y su cónyuge Sofía Cuthbert fueron muertos en violación de sus derechos humanos, por un acto terrorista de responsabilidad de agentes del Estado de Chile, que se presume fundadamente pertenecían a la DINA. A esta conclusión se llega tomando en consideración, entre otros antecedentes, los que siguen:

— La investigación judicial instruida por el Juez Federal en Argentina, en la que se encuentran involucrados dos funcionarios pertenecientes

a la DINA. El 11 de abril de 1983 se dictó prisión preventiva y se dispuso solicitar la extradición al Gobierno de Estados Unidos de uno de estos agentes de la DINA, por resultar en principio responsable de homicidio agravado en concurso con uso de documento público falso. Este agente de nacionalidad norteamericana empleaba a veces un pasaporte norteamericano falso a nombre de Kenneth Enyart. El 15 de mayo de 1989 se dictó en el mismo proceso que lleva la Justicia Argentina, auto de procesamiento y orden de detención en contra de un segundo agente de la DINA por su participación en este doble homicidio. Esta persona, de nacionalidad chilena, residía en Argentina en esos años y está comprobado abundantemente que cumplió importantes funciones para la DINA, desde Buenos Aires.

— El agente de la DINA que a veces viajaba bajo el nombre de Kenneth Enyart confesó ante la Justicia de los Estados Unidos, en 1978 haber colocado la bomba que causó la muerte de Orlando Letelier y Ronnie Moffit, en septiembre de 1976. Este agente ingresó a Buenos Aires con el nombre de Kenneth Enyart semanas antes del atentado, y abandonó la Argentina, según consta fehacientemente, horas después del atentado, esto es, el 30 de septiembre de 1974, rumbo a Uruguay, desde donde consta fehacientemente que ingresó a Chile el día 1º de octubre de ese mismo año. Consta también que el agente de la DINA que vivía en Buenos Aires, ya mencionado, también abandonó Argentina ese mismo día.

— El agente que se valía del pasaporte a nombre de Kenneth Enyart fue expulsado de Chile el 8 de abril de 1978, a requerimiento del gobierno de los Estados Unidos, por estar involucrado en el asesinato de Orlando Letelier y Ronnie Moffit, perpetrado en ese país. De las actuaciones relacionadas con esa expulsión por parte de autoridades chilenas y norteamericanas y sus representantes legales y de las diversas gestiones y procesos judiciales que tuvieron lugar en los Estados Unidos desde esa fecha y hasta muy recientemente, constan los siguientes hechos relevantes:

Hay testimonios que a juicio de esta Comisión acreditan que poco antes de la expulsión de Chile de este agente de la DINA, representantes del gobierno de Chile solicitaron al gobierno de los Estados Unidos les hicieron llegar una carta formalizando su solicitud de que se lo expulsara. Tal carta —pedían los representantes del

gobierno de Chile—, debía señalar, entre otros cargos, que el referido agente había usado un pasaporte norteamericano falso, bajo el nombre de Kenneth Enyart, para entrar a Chile, pero se pidió expresamente que no se mencionara en esa carta que había usado ese pasaporte para entrar también a otros países. Que el gobierno de Chile suscribió un acuerdo con el Procurador del Distrito de Columbia de los Estados Unidos, el 7 de abril de 1978, por el cual se restringía el uso que se podía hacer de la información obtenida en la investigación del caso Letelier en relación a acciones de ciudadanos chilenos en los Estados Unidos. Este acuerdo, junto con el acuerdo por el cual el agente de la DINA ya referido se declaró culpable de un cargo en relación al caso Letelier, fueron luego interpretados escrupulosamente, en distintas instancias judiciales norteamericanas, en el sentido de no permitirse, o de limitarse severamente, las preguntas que se le podían formular a ese agente en relación, entre otras materias, específicamente al caso Prats.

Consta de memorándum legales y de expedientes judiciales que el referido agente de la DINA estaba tan preocupado por posibles preguntas sobre el caso Prats durante las investigaciones o acciones judiciales en los Estados Unidos, que en tal evento invocaría la Quinta Enmienda Constitucional de ese país, que permite rehusar contestar una pregunta sobre la base que la respuesta podría ser autoincriminatoria.

— La Comisión pudo conocer el testimonio de un ciudadano norteamericano, prestado en juicio, del que se infiere claramente que ese mismo agente de la DINA le confesó su participación en el atentado que les costó la vida a los Prats.

— En cuanto a los métodos, en los casos Prats y Letelier se utilizó una bomba colocada en una parte similar del automóvil de las respectivas víctimas. También se ha comprobado que la DINA había empezado a trabajar en Buenos Aires en el año 1974 con anterioridad a este atentado y que uno de sus agentes, como quedó dicho, regresó a Chile desde Buenos Aires, horas después del doble asesinato.

Por último, la Comisión no ha podido formular una hipótesis plausible sobre el motivo que otro hechor, aparte de agentes del Estado chileno, podrían haber tenido en el asesinato de Carlos Prats y Sofía

Cuthbert ni ha encontrado evidencia alguna en ese sentido. En cambio, las acciones de tales agentes del Estado de Chile, en Chile y en el extranjero, particularmente en la Argentina y en los Estados Unidos, así como la posibilidad de que hayan juzgado que el General Prats pudiera llegar a ser un factor de impredecibles consecuencias políticas para la situación política chilena, permiten formular una hipótesis plausible de motivos. La comisión enfatiza que esta última consideración tiene valor sólo a mayor abundamiento y que su convicción descansa en el conjunto de las anteriores ya expresadas...

CAPITULO III
AGOSTO 1977 - MARZO 1990

A. VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS COMETIDAS POR AGENTES DEL ESTADO O PERSONAS A SU SERVICIO

1. VISION GENERAL; PERIODIZACION Y FECHAS IMPORTANTES

El Decreto que creó esta Comisión le fijó como objetivo investigar las más graves violaciones de derechos humanos cometidas en Chile entre el 11 de septiembre de 1973 y el 11 de marzo de 1990.

Los dos períodos anteriores que la Comisión ha marcado, dentro de estos parámetros, esto es, el de los últimos meses de 1973 y el período de 1974 a 1977, tienen, desde el punto de vista de las violaciones a los derechos humanos, características salientes, que se mantienen en forma relativamente homogénea durante el respectivo período.

No sucede así con el período 1978-1990, durante el cual hay distintas etapas que muestran gran variación entre sí respecto del número y del método de las violaciones de derechos humanos con resultado de muerte, tanto las cometidas por agentes del Estado, como las perpetradas por particulares que actúan por motivos o bajo pretextos políticos. Se dan, además, a lo largo de este período, importantes cambios políticos e institucionales, como se expone más arriba en los capítulos I y II de la Segunda Parte.

Con todo, tiene sentido, pese a estas variaciones, referirse al período de agosto de 1977 a 1990 como una unidad, al menos desde el punto de vista de las más graves violaciones de derechos humanos. Durante estos años, que se podrían llamar "post-DINA" las acciones de represión política o contra-insurgencia que tuvieron como resultado la muerte de personas, estuvieron a cargo principalmente de la Central Nacional de Informaciones (CNI). Por otra parte, y a partir de 1979 y por el resto del período, se da una acción opositora de carácter armado, principalmente a cargo del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) y del Frente Patriótico Manuel Rodríguez (FPMR), que produjo también como resultado graves violaciones a los derechos humanoá, debido a actos terroristas o a otros atentados, con resultado de muerte de las víctimas.

El estudio de tales graves violaciones permite marcar las siguientes etapas y fechas principales dentro de este período:

— En agosto de 1977 se disolvió la Dirección de Inteligencia Nacional (DINA) y se creó la Central Nacional de Informaciones (CNI). Entre agosto y noviembre de 1977, la recientemente creada CNI fue prácticamente la misma DINA, porque aun no asumía quien sería su director durante los primeros años de esta organización.

— Entre noviembre de 1977 y mediados de 1980, bajo el primer director de la CNI, este organismo se orientó más hacia las tareas de inteligencia política que las de represión. El número de casos de graves violaciones a los derechos humanos con resultado de muerte bajó drásticamente, como se puede ver en las estadísticas que se consignan al final de este volumen.

— A partir de 1979, y más sistemáticamente desde 1980 en adelante, el MIR inicia su operación de retorno, que suponía el ingreso clandestino al país de militantes que residían en el exterior y habían sido entrenados en el uso de las armas, para sumarse a la preparación de una lucha armada en contra del Gobierno Militar. En años posteriores se organizó en Chile el FPMR y, aún más tarde, el grupo llamado "Mapu-Lautaro" o "Lautaro".

— Como respuesta a estos eventos, a partir de mediados de 1980 y por el resto del período la CNI, bajo sucesivos nuevos directores, desarrolló una actividad represiva o contra-insurgente mucho más intensa.

— A partir de 1983 y hasta 1985 se suceden en el país una serie de jomadas de protestas y manifestaciones públicas. En el contexto de éstas, muere un número de personas por acción de agentes de la autoridad, en su mayoría actos que esta Comisión ha caracterizado como uso excesivo de la fuerza. Se producen en este mismo contexto un número menor de muertes de personas a causa de la acción de civiles, de uno u otro bando. Las muertes en protestas se tratan en una sección especial, precedida por su propia introducción, dentro de este capítulo.

— Entre los años 1978 y 1981 hay algunos casos de desapariciones, pero no tienen carácter sistemático ni son de responsabilidad de la CNI. A partir de 1981 se da un número de desapariciones de responsabilidad de la CNI, con empleo de métodos distintos que en los períodos anteriores, y aplicadas de manera selectiva.

a) LA CENTRAL NACIONAL DE INFORMACIONES (CNI) COMO PRINCIPAL ORGANISMO DEL ESTADO A CARGO DE LA REPRESIÓN POLÍTICA Y LA CONTRA-INSURGENCIA DURANTE 1978-1989

a. 1) Origen, marco legal y características institucionales de la CNI

Hacia mediados de 1977, se hizo mucho más intenso el cuestionamiento a la DINA, que ya había empezado antes a expresarse dentro de círculos del Gobierno y de las Fuerzas Armadas. De este modo, ganaron ascendiente las posiciones de personeros del Gobierno o cercanos a éste, así como de altos oficiales, que propiciaban un servicio de inteligencia de otro carácter y con funciones de represión política más limitadas o reguladas.

Por Decreto Ley Nº 1.876, del 13 de agosto de 1977 se derogó el Decreto Ley Nº 521, que había formalizado legalmente a la DINA, poniéndose así fin a esta organización. El D.L. N° 1.876 expone, como motivo "la conveniencia de estructurar de acuerdo a las actuales circunstancias las atribuciones de un organismo creado en situación de conflicto interno ya superada".

La CNI, creada por Decreto Ley N° 1.878, el mismo 13 de agosto de 1977, sucedió a la disuelta DINA, recibiendo de ésta su personal y patrimonio. La CNI dejó de existir legalmente en febrero de 1990.

La CNI fue muy similar a la DINA en cuanto a su definición, características, funciones y objetivos. Las diferencias más importantes son su dependencia jerárquica, pues pasó a depender del Ministerio del Interior, en lugar de estar sujeta a la Junta de Gobierno, como era el caso (formalmente) de la DINA, y una nueva función genérica de "mantener la institucionalidad vigente".

De acuerdo al artículo 1º del DL Nº 1.878 la CNI fue definida como un "organismo militar especializado de carácter técnico profesional".

Al igual que la DINA, la CNI fue un organismo de inteligencia del Gobierno. Sin embargo no puede decirse que haya sido un organismo efectivamente protegido de todo control, del modo que la DINA lo fue. Sin embargo, al igual que la DINA, la CNI tenía una amplia misión de inteligencia, más allá de las actividades de represión política, y fue un organismo nacional que también efectuaba operaciones en el extranjero, aunque no del carácter y envergadura de las operaciones ilícitas en el extranjero que ejecutó la DINA.

Al igual que la DINA, pero guardando las diferencias con respecto a la entidad y número de las respectivas acciones represivas, la CNI, con las salvedades que se pueden hacer respecto de su primer período (1978-1980), cometió sistemáticamente acciones ilícitas en el cumplimiento de las funciones que le fueron encomendadas.

A diferencia de la DINA, la CNI enfrentó, en la década de los años ochenta, acciones armadas de grupos de extrema izquierda, en el cuadro de un intento de insurgencia real, cualesquiera hayan sido las posibilidades efectivas de éxito de tal insurgencia (lo cual, por cierto, no justifica las acciones de carácter ilícito cometidas en el combate a la insurgencia, así como no se justifican tampoco las acciones ilícitas cometidas por los propios grupos de extrema izquierda).

En los años 1983-1985, hubo numerosas muertes en protesta, que se exponen más adelante. Si éstas no se toman en cuenta, el número de violaciones de derechos humanos con resultado de muerte que se puede atribuir a los agentes del Estado en el período 1978-1990, es de aproximadamente 160. En este informe se atribuye la mayor parte de ellas a la CNI.

En cuanto a las más relevantes atribuciones legales de la CNI, el artículo primero del DL Nº 1.878 le entregaba las siguientes:

— "reunir y procesar todas las informaciones a nivel nacional provenientes de los diferentes campos de acción que el Supremo Gobierno requiera para la formulación de políticas, planes, programas".

— "la adopción de medidas necesarias de resguardo de la seguridad nacional, y el normal desenvolvimiento de las actividades nacionales, y mantención de la institucionalidad constituida".

Un punto importante es la clase de medidas que la CNI podía adoptar para el resguardo de la seguridad nacional.

¿Podía arrestar? Al respecto, el DL N° 1.878 señala que en el artículo 19 de la Ley de Control de Armas, en la parte que se menciona a la DINA, debe decir CNI; por ello tenía la facultad de detener en virtud de una orden judicial, de allanamiento a lugares habitados o deshabitados en que se presuma la existencia clandestina de armas de fuego, explosivos, sustancias químicas, etc., o la comisión del delito de organización de milicias privadas.

Antes de la publicación de las Leyes 18.314 y 18.315 del 17 de mayo de 1984 la CNI podía detener sólo en virtud de una orden judicial, y allanar cuando se presumía la existencia clandestina de armas o la comisión del delito de organización de milicias privadas.

Con la Ley 18.314 (que tipificó conductas terroristas), la CNI y otros miembros de las fuerzas de orden podía detener previa orden emanada del Ministerio de Interior, de los Intendentes Regionales, de los Gobernadores Provinciales o de los Comandantes de Guarnición, sin necesidad de mandato judicial.

La Ley 18.315 de mayo de 1984 modificó el DL N° 1.878 que creó la CNI, facultando a este organismo para arrestar personas y detenerlas en sus dependencias cuando lo dispusiera el Ministro del Interior, en razón de las facultades que se le otorgaban por el artículo 24 transitorio de la Constitución. Pero el artículo 90 de la misma Constitución no contemplaba a la CNI entre los organismos que constituyen la fuerza pública.

La Ley 18.663 de octubre de 1987 derogó las facultades de la CNI para detener en sus propias dependencias.

a.2) Estructura y personal de la CNI

Además de las labores represivas o de contrainsurgencia y del importante aparato al servicio de éstas, la CNI tenía funciones de inteligencia, contrainteligencia, análisis del comportamiento, seguimiento, e incluso penetración de partidos y organizaciones políticas y sociales, la Iglesia y movimientos religiosos.

Esto supone una compleja estructura.

A la cabeza de la CNI estaba un Director Nacional. El artículo segundo del DL Nº 1.878 señala "la CNI estará dirigida por un oficial

General o Superior en servicio activo de las FF.AA. y de Orden, el que tendrá la dirección superior técnica y administrativa del servicio". Los distintos Directores Nacionales que tuvo la CNI fueron, a partir de noviembre de 1977, todos de rango de general de ejército.

Al igual que la DINA, se conformó con personal proveniente de las instituciones de la Defensa Nacional y de Orden y también personal civil.

Lo que se dijo respecto a la DINA, en el sentido de que contaba con muchos colaboradores en aparatos de Gobierno, así como con la asistencia de profesionales, es también valedero para la CNI. Hubo, asimismo, médicos que trabajaron para la CNI y que periódicamente examinaban a los detenidos. El Colegio Médico estimó necesario sancionar a algunos profesionales en el sumario que el Colegio de la Orden instruyó en relación al caso de Alvarez Santibáñez, que se narra en este capítulo.

Entre los aspectos más relevantes a los fines de este Informe se puede destacar que la CNI organizó completos equipos para seguimiento y represión de las organizaciones político-militares como el FPMR y el MIR. Para estos efectos la División de Inteligencia Metropolitana contaba con centenares de efectivos. También existía una División de Inteligencia Regional, con numerosa dotación; la CNI contaba asimismo con una estructura destinada a inteligencia en el extranjero, incluyendo infiltración entre chilenos exiliados y el control permanente de las actividades de organizaciones y personas que apoyaban a la oposición.

a.3) Funcionamiento de la CNI

De las escuetas prescripciones del texto legal que crea este organismo, se derivaron diversas y variadas materias.

Gran parte de la capacidad y personal de la CNI fueron destinados a realizar labores de inteligencia pura o de análisis. Estos estudios comprendían tanto asuntos de seguridad propiamente tal, como de información política general, partidos políticos, religiones, sindicatos, gremios, cultura, relaciones internacionales, etc.

El procesamiento de esta información estaba esencialmente destinado a alimentar las decisiones políticas del gobierno, pero también a las propias actividades ejecutivas de la institución.

También se recolectaban antecedentes políticos sobre la ciudadanía, los que, entre otros destinos, eran puestos a disposición de las instituciones estatales para los efectos de examinar el personal a contratar. Esta información era igualmente entregada a algunas empresas privadas.

La otra función significativa de la CNI y más directamente atingente a los propósitos de este Informe, era la propiamente operativa. Ella consistía en la actuación directa contra las agrupaciones de izquierda que habían asumido la vía armada en contra del régimen. Contra éstas se dirigían acciones de infiltración, seguimiento, detenciones, torturas y de represión armadas, las que llegaban, como se deja constancia más adelante, hasta las ejecuciones. Existen bases para presumir que organismos como el Comando 11 de Septiembre y el ACHA que públicamente se adjudicaron algunas de las muertes, eran nombres utilizados por la CNI para encubrir su actividades o la de personas actuando a su servicio.

En la realización de estas actividades, la CNI se movía dentro y fuera de la legislación que la gobernaba. Algunas eran ejecutadas en cumplimiento de ordenes de fiscales militares, pero comúnmente en las detenciones se prefiguraban pruebas en contra de los afectados, por procedimientos como introducir armamento en sus domicilios y muchos de los enfrentamientos dados a conocer públicamente jamás ocurrieron.

También la CNI ejecutaba otro tipo de acciones directas en contra de manifestaciones masivas de oposición al Gobierno. En ello se destacan las acciones realizadas por la CNI durante las jomadas de protestas y en ciertas manifestaciones públicas.

En este mismo sentido deben destacarse acciones de amedrentamiento destinadas a inhibir a ciertas organizaciones y movimientos, como asimismo acciones de infiltración e intercepción de comunicaciones privadas a personeros políticos, sindicales o de iglesia.

La CNI también tuvo un papel en el intento de creación de organizaciones políticas o sindicales de apoyo al Gobierno.

Para desarrollar todas estas labores contó con la certeza absoluta de la impunidad. Sus agentes actuaban bajo nombres falsos, no revelando sus identidades ni aun ante los tribunales de justicia. Tampoco se vieron en los hechos forzados al cumplimiento de las contadas resoluciones judiciales que les afectaban. Actuaban en los hechos sin sujeción a normas, con facultades ilimitadas de desplazamiento y medios.

a.4) Vinculaciones de la CNI con otros servicios de seguridad

La CNI actuó en conjunto con otros organismos de orden y seguridad, como Investigaciones y Carabineros en operaciones tales como allanamientos a poblaciones. Pero también hubo serios roces con algunos de estos servicios, particularmente en torno a ciertos casos de represión.

a.5) Financiamiento y recursos

El patrimonio de la CNI era de carácter fiscal de afectación, y se conformaba con fondos asignados por la Ley de Presupuestos; con fondos que pudieran asignársele por leyes especiales, y con otros bienes y recursos que podía adquirir o percibir a cualquier título para sus propios fines.

Este patrimonio lo administraba su Director Nacional, con amplias facultades en cuanto al manejo y disposición de bienes y fondos.

La CNI manejaba fondos fiscales de importancia, a los que se daba el carácter de reservados y estaban, por tanto, al margen de fiscalización regular.

A más de lo anterior, la CNI contaba con acceso a otros recursos inmateriales que su importancia dentro del Gobierno le permitía. Por ejemplo, además de analizar los medios de comunicación, la CNI daba su orientación o versión sobre los hechos, con la ayuda de DINACOS. En algunos casos empleó ciertos medios, como Televisión Nacional, para entregar su versión sobre enfrentamientos reales o supuestos.

a.6) Recintos de la CNI de los que se tiene información

La CNI heredó los inmuebles de la DINA. Además, estableció otros recintos.

En Santiago, la CNI funcionó en numerosos recintos. Los más conocidos son los de Av. República 517, donde funcionaba el cuartel general; Borgoño 1470, donde se mantuvo a detenidos y cerca del cual murieron varios militantes de extrema izquierda, en enfrentamientos falsos, que se decía tuvieron lugar cuando intentaban atacar el local; y la propia Villa Grimaldi, que la CNI conservó, desde los tiempos de la DINA.

Por D.S. Nº 594 del Ministerio del Interior, del 14 de junio de 1984, se señalaron las dependencia de la CNI que serían consideradas lugares de detención, de acuerdo al artículo 24 transitorio de la Constitución, tanto en regiones como en Santiago.

a.7) Evolución, etapas en su actividad de la CNI

El año 1977 hubo una disminución de las acciones represivas de la DINA, con resultado de desaparición o muerte, lo que podría explicarse en parte por el clima de inseguridad que se vivió al interior del servicio

provocado por cuestionamientos dentro de sectores del Gobierno y por presiones internacionales, entre ellas, de parte de la administración Cárter, en los Estados Unidos. Se trata de una etapa marcada por la inminencia de cambios. Sintomática es la destrucción y desaparecimiento en esos meses de archivos de la DINA, de lo que se tiene noticias dignas de crédito.

En noviembre de 1977, cuando asume un nuevo director de la CNI, el servicio comienza a estructurarse de manera diferente a la DINA, pese a la mantención de muchos efectivos de ésta. Se producen cambios en la mayor parte del personal de confianza del director y se rediseñan las funciones del servicio, dándole una mayor importancia a las labores de inteligencia frente a las propiamente represivas.

Durante este período se produce el fin del estado de sitio en el país y la dictación de la ley de amnistía. En general, las más graves violaciones a los derechos humanos disminuyen marcadamente (véanse a este respecto las estadísticas al final de este volumen).

El inicio de la operación retorno del MIR y el consiguiente aumento de acciones armadas, tales como robos a bancos y colocación de explosivos, permitieron que recobraran fuerza los que pedían mayor dureza. El acto de terrorismo selectivo que costó la vida al Teniente Coronel del Ejército Roger Vergara, en julio de 1980, a manos de militantes del MIR, probablemente precipitó el cambio de mando dentro de la CNI y fue marcando una evolución gradual, pero clara, de este organismo hacia un énfasis en acciones de represión y contrainsurgencia.

En ello tiene importancia no sólo la nueva política asumida por el MIR, con su hecho más destacado: el intento de establecer una base permanente en Neltume durante el año 1981, y también la decisión del Partido Comunista de cambiar su estrategia para enfrentar la dictadura, asumir la vía armada y crear el Frente Patriótico Manuel Rodríguez (FPMR).

En los años siguientes es posible apreciar un constante aumento en las detenciones y en violaciones a los derechos humanos imputables a la CNI, llegando éstas a su punto máximo en los años 1986 y 1987. El primero es el llamado "año decisivo" por la izquierda; en este año es donde se produce la internación masiva de armas al país y también el acto de terrorismo selectivo en contra del Presidente de la República y Comandante en Jefe del Ejército, en el cual perecen cinco de sus escoltas. En el segundo, se producen los episodios de desaparición forzada de cinco miembros del FPMR y la Operación Albania, donde mueren 12 militantes de esa misma colectividad, ambos atribuibles a la CNI.

b) OTROS ORGANISMOS O GRUPOS

b. 1) Comando Vengadores de Mártires (COVEMA)

En el mes de julio de 1980 murió, a consecuencias de un acto de terrorismo selectivo, el Teniente Coronel de Ejército Roger Vergara Campos, jefe de Inteligencia de esa institución. Como reacción oficial ante el atentado y con el fin de coordinar la acción de diversos grupos de policía y seguridad a los cuales le fue encomendada la averiguación y detención de los responsables, se crea el denominado Comando Antisubversivo (CAS).

Los grupos que lo integran son la Brigada de Homicidios y de Inteligencia Policial de Investigaciones, el OS-7 de Carabineros y la Brigada Metropolitana de la CNI. Su dirección quedó en manos del General de Ejército que pronto sucedería en el mando al director de la CNI.

Acciones de este Comando son desplegadas no tan sólo en la investigación de este caso, sino también de otros hechos de violencia del período, tales como los asaltos a sucursales bancarias de calle Santa Elena.

Paralelamente a estos hechos, el día 23 de julio fueron detenidos por civiles que no se identifican los estudiantes de periodismo Eduardo Jara y Cecilia Alzamora. En los días posteriores se realizarían otras detenciones clandestinas que afectarían a un total de 14 personas. Al 5 de agosto todos habían recuperado ya su libertad. Sin embargo, la misma noche del 2 de agosto en que es liberado Eduardo Jara, éste falleció a consecuencia de las torturas que le fueron infligidas durante su detención.

Todos estos detenidos estuvieron en manos de una agrupación que desplegó una amplia gama de recursos. Contaban con gran cantidad de vehículos y de recintos donde mantener a sus detenidos, los que fueron varias veces trasladados durante su cautiverio. Estos locales se ubicaban en el centro y en los suburbios de Santiago, eran de grandes dimensiones y daban la impresión de que trabajaran en ellos numerosas personas en forma habitual. Esta agrupación se conoció como Comando Vengadores de Mártires (COVEMA), puesto que así se identificaron ante sus víctimas.

Los interrogatorios fueron constantes durante el período y se referían tanto a la muerte de Roger Vergara, como a antecedentes sobre movimientos de izquierda. Los detenidos fueron objeto de constantes torturas, principalmente golpes y aplicaciones de electricidad en diversas partes del cuerpo.

La muerte del estudiante de periodismo provocó una gran alarma pública y el Gobierno declaró su compromiso a esclarecer los hechos. En el respectivo proceso judicial fueron condenados funcionarios de Investi-

gaciones, por inferirle apremios ilegítimos a una detenida, quien había reconocido como uno de los lugares de su detención la 8a Comisaría de Investigaciones. En el proceso se acreditó que ella fue detenida por orden de la 2a Fiscalía Militar. Sin embargo, la investigación judicial no estableció la vinculación entre esa detenida y Eduardo Jara y su posterior muerte, pese a que ambos permanecieron juntos, secuestrados por las mismas personas.

El grupo que actuó contra todos los detenidos estaba integrado por agentes de Investigaciones, siendo reconocida la utilización además del cuartel antes mencionado, el Central de Avenida General Mackenna. En el proceso la propia CNI, junto con Carabineros, afirmaron la responsabilidad de Investigaciones, específicamente de miembros de su Brigada de Homicidios. Sin embargo, como se dijo, esa Brigada de Homicidios formaba parte del llamado CAS, junto con efectivos de Carabineros y de la CNI.

Personal de la CNI efectivamente participó en COVEMA. De hecho, el director de la CNI a esa fecha, señaló públicamente que el COVEMA fue formado en forma autónoma, a partir de funcionarios de la CNI.

b.2. Dirección de Comunicaciones de Carabineros (DICOMCAR)

Este organismo fue creado en septiembre de 1983, luego de la disolución de la DICAR. A DICOMCAR se le dotó de más medios. No hay lugar a dudas que con su establecimiento se perseguía que Carabineros asumiera un rol de mayor envergadura en labores de inteligencia y contrainsurgencia.

A esta nueva unidad se le asignaron no sólo miembros del antiguo DICAR, sino que también de otras unidades de Carabineros. Según diversas versiones, su personal habría oscilado entre 100 y 150 agentes, habiendo ejercido también una suerte de tuición sobre los carabineros que formaban parte de la CNI. También habría estado adscrito a este organismo personal civil con conocimientos en actividades de inteligencia. Entre los integrantes de DICOMCAR destaca la presencia de ex miembros del Comando Conjunto que operó durante los años 1975-1976, especialmente en la represión del Partido Comunista.

DICOMCAR empleó como cuartel el recinto ubicado en calle Dieciocho, el que también había utilizado el mismo Comando Conjunto, y que se conocía como "La Firma".

Las funciones de este organismo están vinculadas a tareas de inteligencia, sabiéndose que semanalmente evacuaba un informe sobre esta materia al General Director de Carabineros. Además desempeñaba funciones de interés interno para la institución.

Sin embargo, también tuvo a su cargo el desarrollo de labores de operativos de represión. En el año 1984 hay constancia de la actuación de este servicio en múltiples detenciones. También en ese año es posible detectar relaciones entre él y la CNI en las detenciones, aunque también hubo pugnas entre estos servicios.

A la cabeza de este organismo había un Director y un Subdirector, ambos a cargo de Coroneles de Carabineros. La labor operativa de represión o contrainsurgencia se radicaba en un departamento de Asuntos Externos.

Antecedentes que conoció esta Comisión vinculan a personal de DICOMCAR con la muerte de Carlos Godoy Echegoyen, víctima de torturas en la Comisaría de Carabineros de Quintero. Pero fue su vinculación con el degollamiento de tres miembros del Partido Comunista, ocurrido en marzo de 1985, lo que acarreó mayor publicidad sobre este DICOMCAR. El descubrimiento de esta vinculación provocó, en definitiva, la disolución de DICOMCAR y otros importantes cambios en Carabineros, entre ellos el retiro de su General Director.

Pese a que muchos antecedentes para presumir motivos de parte del DICOMCAR, que como hemos dicho estaba integrado por ex miembros del Comando Conjunto, en el crimen en contra de los tres militantes comunistas, y pese a que la CNI en un informe al juez de la causa señala como responsable de los hechos a DICOMCAR, no es posible descartar la intervención de otras instituciones en estos mismos hechos.

c) LAS VICTIMAS DE LA CNI Y DE OTROS ÓRGANOS O GRUPOS ESTATALES DE REPRESIÓN

Más adelante en este capítulo se expone sobre las víctimas fatales de las jornadas de protesta y, separadamente, sobre las víctimas de violaciones de derechos humanos cometidas por grupos de extrema izquierda, por motivos o bajo pretextos políticos.

Las víctimas fatales de violaciones a derechos humanos cometidas en este período por órganos o grupos del Estado (que mayoritariamente corresponden a la CNI), fueron mucho más selectivamente escogidas que en períodos anteriores. En su gran mayoría son miembros del MIR, del FPMR y del PC. Se trata de personas que o bien retornan clandestinamente al país, o bien están vinculadas al aparato militar del MIR o del FPMR o a labores de apoyo a este aparato. También hay entre las víctimas de estos partidos o grupos quienes cumplían otras funciones, tales como encargados de comunicaciones hacia el exterior.

La motivación o justificación de estas acciones represivas no son distintas, en lo fundamental, de las que se expusieron más arriba a propósito de las motivaciones de la DINA o del Comando Conjunto, pero con una diferencia: en la lógica de la DINA se justificaba la eliminación de los militantes, con el objeto de destruir el peligro potencial que significaban. Para los miembros de la CNI que combatían los intentos de insurgencia armada, el adversario o enemigo era más tangible; en ese contexto, las ejecuciones de un detenido, o de alguien que podría haber sido capturado y no ejecutado, se entendían como durezas o necesidades propias de una guerra irregular en la que el adversario también las cometía.

Esta diferencia, tanto objetiva como de percepción, no justifica por cierto, en ningún caso, la ilicitud de las conductas de la CNI cuando ejecutaban a personas capturadas o que podían ser capturadas sin mayor riesgo. Pero es importante hacer hincapié de la diferencia. Ello permite conocer todos los aspectos de la verdad estudiada y todas las facetas de la autojustificaciones que no deben ser jamás aceptadas. Sobre esa base, se puede evaluar qué debe hacerse para que en el futuro se infunda al personal de las FF.AA. y de Orden el respeto por ciertas normas básicas, lo cual no se contrapone, ni tiene por qué contraponerse, a la eficiencia con que se espera cumplan sus funciones.

En varios casos estudiados durante este período se observa que la motivación de las ejecuciones o de otras graves trasgresiones, es una de represalia o escarmiento, dado que las víctimas no corresponden a los patrones recientemente señalados, sino que fueron escogidas para vengar un acto de terrorismo u otro atentado.

Además, durante este período hay casos como el de Tucapel Jiménez y el de tres miembros del Partido Comunista degollados en marzo de 1985, en los que se puede advertir motivaciones más complejas u oscuras.

d) MÉTODO DE REPRESIÓN

Con respecto a los métodos de represión descritos para el período 1974-1977, en el capítulo II de la tercera parte, los empleados en éste ofrecen diferencias.

La principal de ellas, es que la CNI mantenía una doble metodología, cuando se trataba de acciones de represión política o contrainsurgencia. Por una parte se practicaban arrestos que se reconocían y se ponía a los presuntos implicados a disposición de Fiscalías Militares. Por la otra, se cometían violaciones de los derechos humanos que se ocultaban o bien se

presentaban, a través de medidas de desinformación, como acciones legítimas de defensa en enfrentamientos.

d.1) Detección

La CNI demostró un alto grado de eficiencia en su capacidad de reunir inteligencia sobre los partidos clandestinos que eran el principal blanco de su acción represiva o de contrainsurgencia. Es muy probable que haya logrado infiltrar algunos de estos partidos o movimientos, incluso a un alto nivel. Por cierto que mucha otra información fue obtenida también como un efecto acumulado de sus experiencias y sus acciones, así como por la práctica continuada de la tortura para extraer confesiones e información.

Sin duda también, el modo en que algunos de estos grupos condujeron sus operaciones o intentos de insurgencia, facilitó la acción de la CNI.

En todo caso, durante este período se advierte que la CNI vigilaba y seguía a los miembros y contactos de los grupos que buscaba atacar, a veces por largo tiempo, y que en muchas ocasiones estuvo en perfecta posición de decidir a su voluntad el modo, tiempo y lugar del "operativo", como se relata más adelante.

d.2) Detención

En concordancia con su mayor capacidad de obtener información sobre aquellos a quienes se iba a detener, la CNI, sabedora en algunos casos que la persona no revestía mayor peligrosidad, no hacía gran despliegue policial en el momento de la detención. Pero en muchos de los casos empleó grandes operativos con la participación de decenas o incluso más de un centenar de personas, numerosos vehículos y gran poder de fuego. Estas detenciones la más de las veces eran dispositivos organizados para ejecutar a las personas antes que para detenerlas.

Similares operativos de gran escala y muy elaborados se montaron a veces para dar muerte a personas y presentar los hechos como una detención a la cual se había opuesto resistencia.

Con respecto a DICOMCAR, en el principal operativo que se conoce, este organismo, también hizo un gran despliegue de recursos para practicar la detención.

d.3) Tortura

Durante este período, los organismos ya mencionados —la CNI, la DICOMCAR, y el grupo llamado COVEMA— practicaban la tortura. El uso de la tortura por parte de la CNI fue sistemático, pero más selectivo que en el caso de la DINA, que sometía a torturas a prácticamente todos aquellos que pasaban por algunos de los recintos secretos. Los principales métodos de tortura continúan siendo el empleo de electricidad, sobre todo en partes sensibles del cuerpo, violentos golpes de todo tipo, y la inmersión de la cabeza del torturado en agua hasta el punto de asfixia, repitiéndose luego la operación.

Hay también constancias, como se narra en los casos respectivos, que DICOMCAR practicó la tortura, así también como COVEMA, incluso hasta el punto de la muerte, como ha comprobado esta Comisión.

d.4) Ejecuciones y desapariciones forzosas

Con respecto a las desapariciones, entre el período 1981-1989, se practican de tal manera que prácticamente no se conocen testigos de los hechos o recintos donde hayan permanecido las víctimas.

En cuanto a las ejecuciones, se dan distintos tipos de situaciones en este período, principalmente en lo que concierne a la CNI:

— En algunos casos se daba efectivamente un enfrentamiento entre las fuerzas que concurrían, sea a detener, sea a matar a aquellos que eran buscados. En varios de estos casos se dio muerte a los capturados o heridos.

— En otros casos se trataba simplemente de una emboscada para matar al militante buscado, que se hacía pasar por enfrentamiento real.

— En un menor número de casos, se dieron otras formas de ejecución, como el degollamiento y el secuestro y ejecución por mútiples disparos en la cabeza.

d.5) Disposición del cadáver

El cuerpo de personas a quienes se declaró muertos en enfrentamiento, hayan sido éstos reales o falsos, por lo general se entregaba a sus

familiares. En diversos otros casos se arrojó el cadáver de los ejecutados en distintos predios, a la vera de un camino o un estero.

Con respecto de los desaparecidos de este período, no se tiene información de cual haya sido el destino de sus restos.

d.6) Métodos de ocultamiento de los hechos y de desinformación

De los casos que se narran más adelante, se desprende una variedad de procedimientos por los cuales se intentó salvar, después de los hechos, problemas de la ilegalidad de la detención; se buscó impedir la identificación de la víctima o, en general, ocultar o distorsionar lo ocurrido.

Los agentes de la CNI se protegían hasta el punto en que en varias instancias declararon ante la justicia no con sus verdaderas identidades sino con sus nombres supuestos o "chapas".

2. RELATOS DE ALGUNOS CASOS*

a) LOS FALSOS ENFRENTAMIENTOS

Durante este período constantemente se entregó como explicación oficial de la muerte de militantes de colectividades de izquierda, el que habían caído en enfrentamientos armados con agentes de los organismos de seguridad, fundamentalmente la CNI. Sin embargo, esta Comisión ha podido determinar que en un elevado número, esos enfrentamientos jamás existieron, siendo las versiones de la autoridad un camino para eludir la responsabilidad del Estado en los hechos.

A continuación se relata la situación en que se produjeron las muertes de víctimas en que oficialmente se dio dicha versión. Excepcionalmente se consideran en este apartado personas que efectivamente han caído en acciones armadas reales, con el fin de no perder la ilación de los episodios.

El 7 de diciembre de 1977 falleció Augusto Heriberto Tadeo CARMONA ACEVEDO, periodista y militante del MIR, según la prensa de la época en un enfrentamiento con efectivos de seguridad, en un inmueble ubicado en calle Barcelona Nº 2524, de San Miguel.

Conforme a las declaraciones de un testigo presencial recibidas por la Comisión, los hechos realmente transcurrieron de modo diferente. Aproximadamente a las 20:30 horas de ese día llegó al barrio una veintena de

*Sólo se reproducen algunos de los casos incluidos en la letra A de este capítulo.

vehículos que cubrieron toda una manzana. De ellos descendió un numeroso grupo de civiles fuertemente armados. Allanaron la vivienda ubicada en calle Barcelona 2524 y la contigua a ésta. Entraron disparando pero no había nadie. Luego ordenaron que todos los vecinos que estaban presenciando los hechos se fueran a sus casas. Como a la medianoche llegó caminando un individuo, se paró frente al umbral de la casa signada con el Nº 2524 y extrajo unas llaves para abrir la puerta. En ese momento le dispararon desde adentro de la casa dos o tres veces, cayendo al suelo. Los agentes se marcharon rápidamente.

La Comisión supo que los agentes de la CNI habían dado con Augusto Carmona gracias a información que les fue proporcionada por una detenida.

La Comisión, considerando los antecedentes que obran en su poder, ha llegado a la convicción de que Augusto Carmona fue ejecutado por efectivos de la CNI, en violación de sus derechos humanos.

Fuenteovejuna.

El 7 de septiembre de 1983 se informó oficialmente que ese día, a consecuencia de los operativos realizados tras la muerte del General de Ejército e Intendente de Santiago, General Carol Urzúa, se habían producido dos enfrentamientos con miembros del MIR implicados en tales hechos. Primeramente se dijo que el enfrentamiento se había originado al descubrirse accidentalmente a tres individuos sospechosos en calle Visviri con Fleming en el sector oriente de Santiago, por parte de agentes de la CNI que realizaban un patrullaje de rutina. Ellos habrían contestado con disparos a la voz de alto y corrido hasta refugiarse en una casa de la calle Fuenteovejuna, desde donde siguieron disparando a los agentes, quienes recibieron refuerzos de Carabineros e Investigaciones. Al rato se habría producido una explosión en el interior de la vivienda cuando los individuos se encontraban quemando documentación, muriendo uno de ellos. Los dos restantes, en una acción suicida habrían salido disparando y habrían sido abatidos.

Al día siguiente apareció en la prensa otra versión oficial, que, a diferencia de la primera, indica que el enfrentamiento se produjo cuando los efectivos concurrieron al inmueble en donde se refugiaban las víctimas, cuya dirección obtuvieron mediante confesiones de otros intervinientes en el asesinato del General Carol Urzúa. En esta oportunidad se señala que habían sido evacuadas las viviendas del sector aledaño.

En realidad los hechos ocurrieron de diferente manera. Los agentes de seguridad estaban al tanto que en el inmueble se encontraban miembros del MIR en la clandestinidad. Luego del asesinato del General se planificó la

acción en contra de ellos, por lo que se reunió a un gran número de agentes de seguridad, que incluía a miembros de la CNI y de otros servicios, los cuales, luego de otras acciones ejecutadas ese mismo día, entre las que se cuenta la detención de personas, se dirigieron al inmueble.

En ese lugar instalaron una ametralladora punto 50 que inmediatamente comenzó a disparar. Sólo después de haberlo hecho durante unos minutos se pidió a los moradores que se entregaran. En atención a ello salió Sergio PEÑA DIAZ, de profesión veterinario, militante del MIR, quien había ingresado clandestinamente al país, con las manos puestas en la nuca. Cuando se aproximaba a la reja del antejardín dos agentes le dispararon con metralleta a corta distancia, causándole la muerte.

Estos hechos, conocidos por la Comisión a través del relato de un testigo presencial de todos ellos, le permiten llegar a la convicción de que Sergio Peña murió ejecutado por parte de agentes de la CNI, considerando su muerte una violación a los derechos humanos de responsabilidad de agentes estatales.

A raíz de la muerte de Sergio Peña, Lucía Orfilia VERGARA VALENZUELA, militante del MIR, quien ingresó clandestinamente al país, y se encontraba en el interior de la vivienda, disparó hacia afuera, reiniciando inmediatamente el ataque los agentes, quienes además lanzaron una bengala que produjo el incendio en la casa.

La última persona que quedaba en el interior de la vivienda, Arturo Jorge VILAVELLA ARAUJO, de profesión ingeniero, militante del MIR, quien también había ingresado clandestinamente al país, murió carbonizado.

Dada la verdadera finalidad del operativo, como quedó demostrado, la Comisión considera que estas últimas dos personas también deben ser consideradas como ejecutadas.

El 13 de agosto falleció en La Serena Mario Daniel ACUÑA SEPULVEDA, militante del PS y funcionario público. Según la versión oficial, dada a conocer mediante un comunicado de la Intendencia Regional, hubo una explosión en el sector donde se ubica la Parcela, que era de propiedad de la víctima. Carabineros alertó de ello a la CNI, quienes fueron a allanar ese inmueble. Al identificarse, un individuo desde el interior les lanzó una bomba y huyó. Lo persiguieron por el jardín y antes de ingresar a la casa hubo una segunda explosión en su interior, la que rompió todos sus ventanales. Luego encontraron a la víctima ya muerta en el baño y detuvieron al otro individuo.

Se encuentran en poder de esta Comisión antecedentes que permiten afirmar la falsedad de esta versión. Existe constancia en el proceso judicial

que a diferencia de lo informado oficialmente, fue un agente de la CNI el que concurrió a la tenencia de Carabineros de Tierras Blancas comunicando la supuesta explosión y pidiendo se le facilitara tomar contacto con la central de su servicio, no siendo entonces Carabineros los que llamaron a la CNI. No resulta, por lo demás, verosímil que la única persona que escuchara la explosión que generó el incidente haya sido precisamente un agente de la CNI; tampoco lo es el hecho que a continuación del operativo se dirigiera directamente a la casa de la víctima, cuando consta que no tenían ningún elemento que les indicara que allí se había producido.

La autopsia señala la posibilidad de que la muerte se haya producido por una acción de terceros. Cuando se quiso verificar esta hipótesis, realizando una nueva necropsia del cuerpo para apreciar el estado en que quedaron las manos de la víctima y ver si él era quien manipulaba el artefacto explosivo, éstas desaparecieron misteriosamente luego de la exhumación del cadáver, no lográndose realizar el peritaje sobre ellas.

En la investigación judicial, el juez que conoció de ella se declaró incompetente al determinar que había personas con fuero militar comprometidas en los hechos.

Todos estos elementos, unidos a la circunstancia que la utilización de tales métodos violentos no se corresponde con la actitud de la época de los militantes del PS, le forman convicción a la Comisión de que Mario ACUÑA fue ejecutado por efectivos de la CNI...

c) EJECUCIONES SELECTIVAS

Tucapel Francisco JIMÉNEZ ALFARO, dirigente de la Asociación Nacional de Empleados Fiscales de Chile y figura de gran relevancia dentro del sindicalismo nacional de oposición al Gobierno de la época, fue interceptado el 25 de febrero de 1982 en el taxi que conducía y llevado a un camino vecinal a 40 kms. de Santiago hacia el poniente. En ese lugar se le dio muerte mediante disparos en el cráneo y posterior degollamiento.

El móvil de estos hechos no fue el robo, ya que se encontraron en su poder especies de valor. La víctima sufría seguimientos previos, en los que aparecen comprometidos agentes de los servicios de seguridad, específicamente miembros de la Secretaría Nacional de los Gremios y la CNI.

Con posterioridad a los hechos se realizaron diversas maniobras destinadas a encubrir el crimen y entorpecer la labor de los investigadores. Incluso, un individuo confesó por escrito ser el autor del crimen para luego suicidarse, demostrándose posteriormente en el proceso que había sido asesinado y que la confesión era falsa.

La Comisión ha adquirido la convicción de que se trató de un crimen cometido por motivaciones políticas, en violación de los derechos humanos de Tucapel JIMÉNEZ. Aunque no puede afirmar categóricamente que la ejecución de este crimen fue obra de agentes del Estado, ponderados todos los antecedentes estima en conciencia que está comprometida en su muerte la responsabilidad del Estado, por cuanto, si no fueron agentes del Estado los hechores, éstos contaron al menos con el amparo del Estado.

d) MUERTOS POR TORTURAS

El 21 de agosto de 1979 falleció el profesor Federico Renato ALVAREZ SANTIBAÑEZ, militante del MIR. Había sido detenido el 14 de agosto en Santiago por funcionarios de Carabineros en circunstancias, según se señaló, que se preparaba para colocar un artefacto explosivo. Otras versiones, de efectivos que participaron en la detención, indican simplemente que se encontraba lanzando panfletos.

Posteriormente se hacen cargo de su detención funcionarios de la CNI. El 20 de agosto fue conducido por éstos a declarar ante la 3a. Fiscalía Militar. Abogados que se encontraban presentes en ese recinto pudieron apreciar las muy malas condiciones físicas en que se encontraba. De ahí fue conducido a la enfermería de la Penitenciaría, no accediéndose a llevarlo a un hospital. Al día siguiente falleció en la Posta Central, donde había sido llevado de urgencia. Al ingresar se le diagnosticaron contusiones múltiples, hemoptisis e insuficiencia pulmonar.

Oficialmente se explicó su muerte como consecuencia de que al ser detenido, un carabinero tuvo que darle un golpe en la cabeza para reducirlo.

Sin embargo, de los antecedentes reunidos, especialmente el sumario llevado a cabo por el Colegio Médico en contra de los facultativos que tuvieron participación en los hechos, en donde se indica que la causa de la muerte no se vincula con un posible golpe en la cabeza, la Comisión ha adquirido la convicción de que el profesor Alvarez falleció debido a las torturas recibidas mientras permaneció detenido en un cuartel de la CNI, considerando su muerte una violación a los derechos humanos de responsabilidad de agentes estatales.

e) DESAPARECIDOS

El 18 de agosto de 1977, fue detenido Sergio Hernán LEAL DÍAZ, pequeño industrial de Río Bueno, militante del Partido Socialista. Su

aprehensión se produjo al momento de llegar al Hospital de la Unión, donde se encontraban las dependencias del Servicio de Sanidad, ante testigos, por parte de agentes de civil.

La víctima había sido detenida después del 11 de septiembre de 1973 y sufrido persecuciones posteriores. Desde la fecha de su última detención no se tienen noticias suyas.

La Comisión se formó convicción que la víctima fue hecha desaparecer por agentes estatales, en violación a sus derechos humanos.

El 30 de agosto de 1977 fue detenido el señor Luis Gerardo OTAROLA VALDES, militante del PC, en su domicilio de calle Teniente Montt, lote 53, de Valparaíso. El domicilio fue allanado y el detenido llevado por un grupo de seis agentes de civil, fuertemente armados. Estos hechos fueron presenciados por la cónyuge del detenido y por su hija.

El 31 de agosto de 1977, a medianoche, fue detenido en su propio domicilio y en presencia de su cónyuge Sergio Jorge HIDALGO ORREGO. Se percató del arresto además un vecino, quien pudo identificar tres de los vehículos que participaron en este operativo. La detención de Sergio Hidalgo, militante del PS, fue parte de un operativo del SIM de Valparaíso.

El 31 de agosto de 1977, a su turno, fue detenido en la calle Traslaviña de Viña del Mar Raúl Iván CÁRCAMO ARAVENA, militante del MAPU. En este hecho, ocurrido en la vía pública y presenciado por testigos, participaron a lo menos ocho agentes de civil...

C. MUERTOS EN PROTESTAS Y MANIFESTACIONES COLECTIVAS*

El 11 de mayo de 1983, día de la Primera Jornada de Protesta Nacional, se produjeron dos muertes:

Andrés Adalberto FUENTES SEPULVEDA, de 22 años de edad, trabajaba como taxista. En horas de la noche, Carabineros intervino en la población La Victoria (Santiago), donde se realizaban manifestaciones y disturbios. Testigos verosímiles señalaron que tres carabineros efectuaron disparos hacia la población y se alejaron rápidamente del lugar al caer mortalmente herido a bala, en la cabeza, Andrés ADALBERTO FUENTES.

*Sólo se reproducen algunos de los casos incluidos en el número 2 de esta letra C.

La Comisión presume, por los testimonios y antecedentes conocidos, que Carabineros hizo un uso excesivo de la fuerza, violando los derechos humanos de Andrés ADALBERTO FUENTES y dándole muerte en circunstancias que comprometen la responsabilidad moral del Estado.

Víctor René RODRÍGUEZ CELIS, de 16 años, estudiante de enseñanza básica, fue muerto en la Rotonda Lo Plaza (Santiago) cuando se realizaban manifestaciones de protesta en horas de la noche. El protocolo de autopsia indica que falleció a causa de un traumatismo torácico por bala, sin salida de proyectil.

Los antecedentes conocidos por la Comisión no permiten determinar el origen del disparo; pero, por las características del hecho y su contexto, permiten formarse la convicción que Víctor René RODRÍGUEZ fue víctima de la violencia política existente en el período.

José Sergio OSORIO VERA, de 27 años de edad, comerciante, suboficial en retiro del Ejército, fue ejecutado la noche del 11 de agosto de 1983, por personal militar que custodiaba —desde el día anterior— la Villa La Reina (Santiago). La víctima decidió solicitar a los militares que hicieran cesar el ruido de las cacerolas que golpeaban los vecinos. Al llamar a uno de los soldados, éste le ordenó salir de la casa y lo obligó a levantar las manos. Se acercaron otros uniformados y lo hicieron caminar. En ese instante se acercó un cabo de Ejército y le disparó por la espalda. Fue trasladado por los mismos militares al Hospital Institucional, donde ingresó muerto.

Los testimonios y antecedentes conocidos llevan a esta Comisión a formarse la convicción que agentes del Estado dieron muerte a José Sergio OSORIO, violando gravemente sus derechos humanos.

Marcela Angélica MARCHANT VIVAR, de 8 años de edad, era estudiante de enseñanza básica.

El 11 por la noche se produjo un intenso ruido de cacerolas al interior de una población de la comuna de La Granja (Santiago). Civiles que se hicieron presentes en el lugar dispararon armas de fuego; la menor fue impactada en la cara por una bala que penetró al interior de su domicilio, falleciendo instantáneamente.

Testigos verosímiles señalan haber visto civiles armados, que llevaban brazaletes y walkie talkies.

Analizados los antecedentes del hecho, a esta Comisión le asiste la convicción que Marcela Angélica VIVAR murió víctima de violación a su

derecho a la vida de responsabilidad de particulares, presumiblemente vinculados al Estado o a sus agentes, que actuaban bajo pretexto político.

Rodrigo Andrés ROJAS DENEGRÍ, de 19 años de edad, era fotógrafo. Residía habitualmente en los Estados Unidos y se encontraba en Chile desde seis semanas antes de los hechos que terminaron en su muerte.

En la madrugada del 2 de julio de 1986, primer día del Paro Nacional, se dirigió con otros jóvenes a participar en el levantamiento de una barricada-fogata. Fue detenido junto a una joven integrante del grupo, por efectivos de una patrulla militar, uno de los cuales llevó hasta el lugar elementos incendiarios que los jóvenes habían dejado abandonados más atrás. Posteriormente, en un incidente confuso que se ha controvertido judicialmente, se produjo la inflamación de los dos detenidos. Los militares apagaron el fuego envolviendo a los dos jóvenes en frazadas. Luego los subieron a un vehículo militar y los dejaron abandonados lejos del lugar de detención. Más tarde fueron auxiliados por particulares y recogidos por funcionarios de Carabineros, quienes los hicieron transportar en un automóvil particular a un centro asistencial donde recibieron atención médica. Sólo logró salvarse la joven, Rodrigo Rojas falleció el 6 de julio en la Posta Central.

Conocidos y analizados todos los antecedentes del caso y las distintas versiones presentadas ante el Tribunal competente, esta Comisión tiene la convicción que Rodrigo Rojas fue víctima de grave violación a los derechos humanos, por cuanto su muerte, cualquiera sea el grado y la naturaleza de la responsabilidad individual de los involucrados, se produjo como consecuencia directa de las acciones u omisiones ilícitas de los efectivos militares...

CUARTA PARTE

CAPITULO I
PROPUESTAS DE REPARACIÓN

B. RECOMENDACIONES DE REIVINDICACIÓN Y REPARACIÓN SIMBÓLICA

3. RESTABLECIMIENTO SOLEMNE DEL BUEN NOMBRE DE LAS VICTIMAS

Esta Comisión se permite proponer que el Estado, representado por S.E. el Presidente de la República o por el Congreso o por una ley, resta-

blezca solemne y expresamente la dignidad de las víctimas, en cuanto ellas hayan sido acusadas de delitos que nunca les fueron probados y de los cuales nunca tuvieron oportunidad ni medios adecuados para defenderse. Esperamos que un gesto de esa naturaleza pueda abrir una etapa en la convivencia nacional en que la reafirmación de la vida nos oriente hacia el futuro...

C. RECOMENDACIONES DE CARÁCTER LEGAL Y ADMINISTRATIVO

…En consecuencia, no ha parecido conveniente proponer que se estudie un procedimiento especial de declaración de muerte para los casos en que nos asiste convicción de que su detención y desaparición ha sido producto de agentes del Estado...

D. RECOMENDACIONES RELATIVAS A BIENESTAR SOCIAL

... Conforme a los antecedentes expuestos y a las interesantes sugerencias que hemos recibido, estimamos posible proponer una pensión única de reparación para los familiares directos de las víctimas y caídos, con la sola condición de que la persona causante figure en el listado de este Informe, esto es, sin que necesariamente sus familiares se acojan al procedimiento de declaración de muerte presunta, en aquellos casos de personas detenidas desaparecidas...

Salud

... Los breves antecedentes expuestos hacen pensar en la necesidad de una atención especializada en salud para una cantidad no precisable de personas y familias que han sido víctimas de muy graves violaciones de sus derechos.

La Comisión estima que hacerse cargo de esta atención corresponde principalmente al Estado, el que a través del Ministerio de Salud está en las mejores condiciones de desarrollar un programa o varios programas destinados a la población mas directamente afectada.

Conforme a nuestros antecedentes y a lo que se nos ha sugerido, proponemos que los beneficiarios directos de estos programas de salud sean todas aquellas personas sometidas a traumatización extrema: física y mental,

producto de una grave violación a sus derechos humanos por parte de agentes del Estado, o por particulares que actuaron con violencia y con claros fines políticos...

CAPITULO II
PREVENCIÓN DE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS

B. SUGERENCIAS EN EL CAMPO INSTITUCIONAL Y NORMATIVO PARA LA VIGENCIA DE LOS DERECHOS HUMANOS

... El adecuado respeto de los derechos humanos exige la concurrencia de ciertas condiciones jurídicas, que nuestro régimen actual no cumple satisfactoriamente, en las siguientes principales materias:

— Adecuación del ordenamiento jurídico nacional al Derecho Internacional de los derechos humanos, de manera de obtener una normativa jurídica interna verdaderamente respetuosa y protectora de estos derechos;

— Existencia de un Poder Judicial que cumpla efectivamente su rol de garante de los derechos esenciales de las personas;

— Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad comprometidas a ejercer sus funciones de modo plenamente concordante con la obligación de respetar los derechos humanos;

— Creación de una institución cuya función sea la promoción y protección de los derechos humanos;

— Modificaciones específicas del orden normativo, en aras de una mejor protección de los derechos humanos, en materia constitucional, penal y procesal penal...

C. SUGERENCIAS DIRIGIDAS A LA CONSOLIDACIÓN DE UNA CULTURA VERDADERAMENTE RESPETUOSA DE LOS DERECHOS HUMANOS

1. CREACIÓN DE UN AMBIENTE CULTURAL ADECUADO AL RESPETO DE LOS DERECHOS HUMANOS

Las reformas que en el campo normativo e institucional se proponen en el capítulo anterior no otorgan por sí mismas, según se anticipó, suficiente seguridad de respeto efectivo de los derechos humanos, tanto por parte de las autoridades como de los particulares que actúen bajo pretextos políticos.

Tal seguridad sólo podrá alcanzarse en una sociedad que posea una cultura verdaderamente inspirada en el reconocimiento irrestricto de los derechos esenciales del ser humano, en la cual el respeto de los mismos fluya como una consecuencia natural, inherente al modo de vivir diario, y se manifieste en todo el ámbito del quehacer nacional, sea éste político o de otra naturaleza.

Se aspira, en consecuencia, a que cada integrante de nuestra sociedad haga suyo este postulado, de manera que la conducta que se observe en el hogar, en las escuelas, en el trabajo, en el comportamiento político partidista, en el ejercicio de toda autoridad y, en general, en toda actividad, constituya en el hecho una aplicación del principio orientador señalado.

Especial mención merece el ejercicio de la función pública, en que se hace necesario respetar no sólo los derechos humanos del político opositor, sino también los del ciudadano común, buscando el equilibrio prudente y adecuado entre los valores en juego que en cada ocasión se hace necesario conciliar.

Asimismo, debe mencionarse la imperiosa necesidad de que los particulares comprometidos en actividades político-partidistas se comporten en ellas respetando las normas de la convivencia pacífica, esto es, aceptando que las legítimas diferencias que en estas materias se producen no deben servir de pretexto para atentar contra los derechos esenciales de quienes ejercen la autoridad u ostentan posiciones diferentes.

Corresponde principalmente a la educación en sus diversas áreas desplegar los esfuerzos necesarios para incorporar efectivamente a la cultura nacional el respeto de los derechos humanos...

CAPITULO III
OTRAS RECOMENDACIONES

A. CREACIÓN DE UNA FUNDACIÓN DE DERECHO PUBLICO

Esta Comisión ha estimado necesario, además, proponer a S.E. la creación de una institución, que, creemos, debe ser una Fundación de Derecho Público, que se vincule directamente a la Presidencia de la República.

En nuestra opinión, la Fundación que proponemos debería tener las siguientes funciones y finalidades:

1. Colaboración en la búsqueda de las víctimas...

2. Recopilación de antecedentes y calificación de las mismas...

3. Centralización de la información acumulada por la Comisión...

4. Asistencia a los familiares...

5. Elaboración de propuestas educacionales...

B. PENALIZACION POR OCULTAMIENTO DE INFORMACIÓN RESPECTO DE INHUMACIONES ILEGALES Y COMPETENCIA EN ESTAS INVESTIGACIONES

...Teniendo presente que este problema afecta gravemente el reencuentro entre los chilenos, estimamos necesario penalizar el ocultamiento de este tipo de información, creando una figura delictual específica, que sancione a quienes no lo hagan dentro de determinado plazo.

Paralelamente con ello, la ley debería garantizar reserva y eximir de responsabilidad por su eventual participación a quienes proporcionen estos antecedentes, para incentivar la denuncia, sin quedar expuesto el informante al riesgo de ser sancionado.

El conocimiento de estos asuntos debiera quedar siempre radicado en los Tribunales Ordinarios de Justicia, al menos hasta la completa ubicación, identificación y entrega de los cuerpos a sus familiares .

CAPITULO IV
VERDAD Y RECONCILIACIÓN

Al concluir el presente Informe se impone una reflexión.

Nuestra tarea giró en torno a dos objetivos fundamentales: la verdad y la reconciliación.

El sentido de nuestro trabajo, tal como nos fue fijado, era alcanzar la verdad global de los hechos, sobre la base de que este logro es indispensable para obtener la reconciliación entre los chilenos.

Sabemos bien que la tarea emprendida supera el pensamiento, el interés y hasta el destino de cada persona individual. Es un problema de la sociedad entera. Todos y cada uno de los ciudadanos deben comparecer ante sí mismos y ante los demás, si se quiere encontrar una solución, jamás absoluta, pero al menos progresiva y satisfactoria, a las cuestiones que queden pendientes. Será necesario asimilar esa verdad, encontrar caminos para establecer la justicia que toda sociedad requiere, hacer un esfuerzo por comprender las circunstancias en que cada cual estuvo al momento en que una vida humana fue destruida más allá de toda norma propia de un Estado de Derecho. Será necesario buscar vías para la reconciliación. De otro modo, la democracia —parte esencial de nuestra cultura— no será nunca verdaderamente tal. Porque democracia es el mundo en que los miembros de la sociedad saben encontrarse y dirimir los problemas de todos en paz y libertad.

Si este Informe cumple ese anhelo, enhorabuena. Habrá sido posible que los hechos comprobados, los antecedentes reunidos y las convicciones morales adquiridas permitan a los Poderes Públicos adoptar medidas concernientes a la trilogía de verdad, justicia y reconciliación. Será también posible a las familias y grupos sociales afectados en su alma misma o vinculados a las víctimas por los lazos de la amistad o solidaridad, ejercer sus derechos y exigir adecuadamente las responsabilidades. Ellos también tendrán la satisfacción de saber que la Nación como tal ha reconocido y devuelto a su prójimo perdido la plena dignidad de seres humanos, de ciudadanos que la patria nunca debió perder del modo injusto en que lo fue.

Reunido así el pueblo entero, por intermedio de las instituciones de un Estado democrático y la rica gama de sus organizaciones sociales, será más fácil adoptar, en su momento, las determinaciones que el país necesite y que ya un ambiente de mejor convivencia pueda proporcionar.

Sería, sin embargo, erróneo alentar ilusiones demasiado simples. Sabemos bien que la sola lectura de este Informe será difícil para muchos. Sentimientos encontrados han de surgir. Problemas de hechos y de Ínter-

pretación tendrán siempre un lugar inevitable, honesto y justo. El Informe responderá por sí mismo.

Mas, una cosa, creemos, y que nadie podrá negar. Chile vivió una tragedia desgarradora. Se ha dicho en el texto del Informe, con claridad y persistencia, que aquí no se juzgan situaciones políticas. El país y la historia decidirán sobre ello. El Informe no distingue entre víctimas ni responsables de un bando o del otro. Expone hechos de gravedad indiscutible. Situaciones inverosímiles, sufrimientos soportados por criaturas humanas indefensas, maltratadas, torturadas, destruidas, en sus vidas personales o en las de sus más próximos parientes o amigos.

La hondura de estos dolores debe ser conocida. No se puede ocultarlos o abandonarlos al comentario impreciso, a la disminución o incluso a la exageración. Hay que tomar conciencia colectiva de que ello fue así. Solamente a partir de ese momento, cuando cada cual haya entendido a fondo lo que es sufrir y lo que es causar sufrimientos, brotará el arrepentimiento de unos y el perdón de otros. No se trata aquí de meras palabras ni tampoco de formular una especie de prédica sentimental. Quien hubo de pasar por cada uno de los casos descritos en este Informe y trabó contacto con gran cantidad de personas que narraban su íntima e indecible historia, comprende bien las posibilidades de elevación de sí mismo que un ser humano puede tener.

Hemos visto y comprobado la tragedia. Confiamos que quien lea este Informe acogerá el valor de esa frase que dice: ¡Nunca más! ha de ser nunca más, porque no puede volver a ser que los chilenos se vean de nuevo enfrentados ante la nefasta insensatez de resolver problemas políticos por el camino del homicidio, la tortura y el odio. Ese "nunca más" significa también, por lo tanto, que no se hará con otro lo que se hizo a uno. En términos jurídicos y políticos, ello equivale a decir que ha de ponerse en acción, como fundamento de la convivencia, el respeto a los derechos de todo ser humano.

Es precisamente tal conclusión la que nos lleva a un punto que las presentes reflexiones no pueden dejar a un lado.

Se dice varias veces en el Informe que, a juicio de la Comisión, las violaciones a los derechos humanos, ocurridas en el período por ella considerado, no deben ni pueden ser excusadas o justificadas por los hechos anteriores a él, protagonizados por aquéllos cuyos derechos fueron violados.

Tal tesis es fundamental. No se puede dejar de cumplirla.

Cuando se piensa que un orden jurídico, político o simplemente humano ha sido trasgredido, con violación de derechos fundamentales, con ruptura de la convivencia normal: cuando, en suma, se llega a situaciones que, a juicio de una parte de la sociedad, necesitan ser cambiadas de raíz,

pueden producirse, sin duda, reacciones muy fuertes y proyectarse caminos muy distintos de los que están siendo seguidos. Eso es un hecho político, históricamente dado sobre el cual esta Comisión no se pronuncia. En esa misma situación, la sociedad afectada por la crisis y sometida a un proceso de agresión interna o extena tiene, sin duda, derecho a defenderse.

Mas, si se quiere seguir siendo humano y respetar valores fundamentales, lo que no se puede hacer jamás, sea en los métodos para producir el cambio, en la forma de la autodefensa social en el ejercicio del poder sobreviniente a una revolución triunfante, es justificar una nueva violación de derechos humanos por los errores excesivos o delitos que se hubieren cometido con anterioridad.

En vez de ello, afirmamos que el orden democrático, reconocido hoy por la comunidad de las naciones, reposa —como base sustancial y no como relativa a otros objetivos— en la vigencia efectiva de los derechos humanos. Eso es sostener la dignidad natural del hombre.

Esperamos que la verdad sea base de la reconciliación. Creemos haber respondido a las exigencias de quienes podían esperar de nosotros comprensión por el daño sufrido o justa apreciación para sus acciones tachadas de culpables. Se relataron los casos de todos y se tomaron en cuenta sus razones. Se proponen también, conforme al mandato recibido, medidas de prevención y reparación de daños morales o materiales, en la medida de lo posible, para todas las víctimas.

Por lo dicho, al terminar su trabajo, la Comisión llama a los chilenos, particularmente a los que, de alguna manera, han creído o creen que fórmulas de violencia o de desprecio por la vida ajena son caminos para resolver las grandes cuestiones de Chile, a que vuelvan su espíritu hacia la elección emanada de esa larga y honda tragedia. Las consecuencias de lo sucedido en ese tiempo, que todavía persisten de algún modo, claman tristemente en cada una de las páginas de este Informe.

ANEXO II
ESTADÍSTICAS

DECISIONES TOMADAS POR LA COMISIÓN

VICTIMAS DE VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS:	2115
VICTIMAS DE LA VIOLENCIA POLÍTICA:	164
Total Víctimas:	2279

Casos en que la Comisión no pudo formarse Convicción:	641
Total Casos:	2920

Además, se presentaron a la Comisión 508 otros casos que no estaban dentro de su mandato y 449 en los que sólo se aportó un nombre que resultó insuficiente para realizar cualquiera investigación.

VICTIMAS DE VIOLACIONES DE LOS DERECHOS HUMANOS

Víctimas de agentes del Estado o personas a su servicio:		
A. MUERTOS.		
En Consejos de Guerra:	59	2.8 %
Durante protestas:	93	4.4 %
Alegando Ley de Fuga:	101	4.8 %
Otras ejecuciones y muertos por torturas	815	38.5 %
Total muertos:	1068	50.5 %
B. DETENIDOS DESAPARECIDOS:	957	45.2%
Víctimas de particulares actuando bajo pretextos políticos		
MUERTOS:	90	4.3 %
SUB-TOTAL VICTIMAS:	2115	100.0%

VICTIMAS DE LA VIOLENCIA POLÍTICA		
Caídos durante 1973:	87	53.0%
Caídos en protestas:	38	23.2 %
Enfrentamientos y otros:	39	23.8 %
SUB-TOTAL VICTIMAS:	164	100.0 %
TOTAL VICTIMAS:	2279	

VICTIMAS SEGÚN ESTADO CIVIL		
Solteros:	960	42.1 %
Casados:	1172	51.5 %
Viudos:	12	0.5 %
No Especificado:	135	5.9 %
TOTAL	2279	100.0 %
VICTIMAS SEGÚN SEXO		
Mujeres	126	5.5 %
Hombres	2153	94.5 %
TOTAL	2279	100.0 %
VICTIMAS SEGÚN NACIONALIDAD		
Chilena:	2228	97.76 %
Española:	5	0.22 %
Argentina:	4	0.18 %
Ecuatoriana:	4	0.18 %
Francesa:	3	0.13 %
Uruguaya:	3	.013 %
Boliviana:	3	0.13 %
Norteamericana:	3	0.13 %
Chilena-Francesa:	2	0.09 %
Brasileña:	2	0.09 %
Peruana:	1	0.04 %
Venezolana:	1	0.04 %
Mexicana:	1	0.04 %
Italiana:	1	0.04 %
Austríaca:	1	0.04 %
Checoslovaca:	1	0.04 %
Vietnamita:	1	0.04 %
Chilena-Argentina:	1	0.04 %
Chilena-Boliviana:	1	0.04 %
Chilena-Británica:	1	0.04 %
No Especificada:	12	0.53 %
TOTAL:	2279	100.0 %

VICTIMAS SEGÚN EDAD		
Menores de 16 años:	49	2.1 %
Entre 16 y 20 años:	269	11.8 %
Entre 21 y 25 años:	557	24.4 %
Entre 26 y 30 años:	512	22.4 %
Entre 31 y 35 años:	287	12.6 %
Entre 36 y 40 años:	152	6.7 %
Entre 41 y 45 años:	164	7.2 %
Entre 46 y 50 años:	97	4.3 %
Entre 51 y 55 años:	53	2.3 %
Entre 56 y 60 años:	34	1.5 %
Entre 61 y 65 años:	15	0.7 %
Entre 66 y 70 años:	8	0.4 %
Entre 71 y 75 años:	3	0.1 %
Mayores de 75 años:	2	0.1 %
Edad no Especificada:	77	3.4 %
TOTAL:	2279	100.0 %
VICTIMAS SEGÚN MILITANCIA		
Partido Socialista:	405	17.8 %
MIR:	384	16.9 %
Partido Comunista:	353	15.5 %
MAPU:	24	1.0 %
FPMR:	19	0.8 %
Partido Radical:	15	0.7 %
Democracia Cristiana:	7	0.3 %
Izquierda Cristiana:	5	0.2 %
Partido Nacional:	4	0.2 %
Otros partidos:	15	0.7 %
Sin Militancia Conocida:	1048	46.0 %
TOTAL:	2279	100.0 %

VICTIMAS SEGÚN REGIÓN Y AÑO DEL HECHO
Lugar y fecha del fallecimiento para los Muertos, y de la detención para los Detenidos Desaparecidos.

Año	Región Metropolitana	Otras Regiones	Otros Países	Total
1973	514	747	0	1261
1974	244	62	3	309
1975	87	28	4	119
1976	122	8	9	139
1977	7	13	5	25
1978	7	2	0	9
1979	10	3	0	13
1980	11	4	0	15
1981	20	14	2	36
1982	8	0	0	8
1983	67	15	0	82
1984	50	24	0	74
1985	38	12	0	50
1986	45	5	0	50
1987	31	3	0	34
1988	16	11	0	27
1989	19	7	0	26
1990	2	0	0	2
TOTAL	1298	958	23	2279

VICTIMAS SEGÚN ACTIVIDADES

Profesionales:	207
Administradores, Gerentes y Altos Funcionarios:	45
Empleados:	305
Obreros y Campesinos:	686
Trabajadores Independientes:	314
Estudiantes:	324
Fuerzas Armadas y Servicios de Seguridad:	132
Otras Actividades:	226
No se Conoce su Actividad:	40
TOTAL:	2279

Detalle de Actividades	
Profesionales:	207
Abogados:	13
Arquitectos:	5
Asistentes Sociales:	5
Constructores:	9
Docentes:	71
Economistas:	3
Enfermeras:	2
Ingenieros:	37
Médicos:	24
Periodistas:	10
Profesores:	20
Religiosos:	3
Sociólogos:	5
Administradores, Gerentes y Altos Funcionarios:	45
Administradores:	33
Empresarios:	12
Empleados:	305
Secretarias:	11
Otros Empleados:	294
Obreros y Campesinos:	686
Asesoras del Hogar:	3
Carpinteros:	14
Campesinos:	65
Choferes:	33
Obreros:	571
Trabajadores Independientes:	314
Agricultores:	59
Artesanos:	61
Comerciantes:	102
Independientes:	85
Artistas:	7

Estudiantes:	324
Educación Básica:	17
Educación Media:	48
Universitarios:	165
Otros:	94
Fuerzas Armadas y Servicios de Seguridad:	132
Armada:	3
Carabineros:	69
Fuerza Aérea:	3
Detectives:	7
DINA:	1
Ejército:	37
No especificado:	12
Otras Actividades:	226
Dueñas de Casa:	17
Otras Actividades Laborales:	130
Cesantes:	48
Jubilados:	17
No Trabajaban:	14
Sin Antecedentes:	40
TOTAL	2279 □

DOCUMENTO

RESPUESTAS DE LAS FUERZAS ARMADAS Y DE ORDEN AL INFORME DE LA COMISIÓN NACIONAL DE VERDAD Y RECONCILIACIÓN*

EJERCITO DE CHILE

El Ejercito, la verdad y la reconciliación**

I. Introducción

El 4 de marzo último el Excelentísimo señor Presidente de la República entregó al conocimiento del país el Informe emanado de la Comisión antes señalada.

Al dirigirse a la ciudadanía el Jefe de Estado hizo un llamado a todos los chilenos "a aceptar la verdad expuesta en el Informe y a ajustar su conducta a ese reconocimiento".

El Ejército de Chile, por lealtad con la patria, con la memoria de aquéllos de sus filas que ofrendaron sus vidas y con los deudos de éstos, y dentro de su permanente espíritu de unidad nacional, ha resuelto pronunciarse oficialmente acerca del contenido de dicho Informe.

* Textos completos de las respuestas emitidas por las cuatro instituciones de las Fuerzas Armadas y de Orden respecto del Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación

** Informe presentado ante el Consejo de Seguridad Nacional por el Comandante en Jefe del Ejército de Chile, General Augusto Pinochet Ugarte, el día 27 de marzo de 1991, y publicado por el diario *La Nación* el 28 de marzo de 1991.

Lo hace con el propósito de situar los hechos y las circunstancias en su justa dimensión, teniendo en cuenta que, no obstante las aprensiones hechas públicas el 25 de mayo de 1990, colaboró en el cumplimiento de las funciones asignadas a la Comisión.

El Ejército hace su presentación fundamentado en los valores y principios que permanentemente lo orientan en el cumplimiento de sus deberes, los que a lo largo de la historia ha asumido siempre en función de los más trascendentales objetivos nacionales. Estos lo han llevado, incluso, a construir, con la mayoritaria aprobación del pueblo, nuevos y más sólidos cimientos para las normas de convivencia que hoy imperan en la sociedad chilena.

La paz y la tranquilidad que, en conjunto con las demás instituciones de la Fuerzas Armadas y Carabineros, legó al país, así como también las reales posibilidades de progresar en justicia y en democracia, no habrían sido posibles sin su patriótica, fundamental y decisiva actuación.

Asimismo, el Ejército expone su opinión teniendo en cuenta el anhelo de reconciliación en el que está empeñado el señor Presidente de la República y que mayoritariamente inspira a los chilenos, objetivo que encuentra y encontrará en la institución a un partícipe entusiasta y un colaborador leal.

II. Desarrollo

A. Confirmación de las aprensiones institucionales

Un representante del Ejército se reunió en mayo de 1990 con el presidente de la Comisión antes mencionada. En esa ocasión se le proporcionaron a este último los fundamentos de las aprensiones institucionales respecto de la actuación práctica de este organismo y sus eventuales consecuencias, principalmente en relación a la factibilidad de desarrollar un trabajo administrativo de esta naturaleza con real objetividad; a la posible injerencia indebida de la Comisión en actividades que han estado reservadas desde siempre en Chile con exclusividad a los tribunales de justicia, y a la eventual utilización político-propagandística de sus conclusiones por parte de sectores interesados en desprestigiar a determinadas personas e instituciones.

El Ejército no puede menos que hacer ver con preocupación que las referidas aprensiones se han visto confirmadas al término del trabajo de la Comisión y, en especial, una vez conocido por la opinión pública el contenido del Informe emitido por ella.

Resulta evidente que la tarea encomendada a la Comisión, consistente en investigar denuncias por supuestas transgresiones, en breve tiempo y con recursos humanos no adiestrados en investigaciones y comprobaciones de hechos de suyo complejos; la dedicación parcial de sus miembros, según lo reconoce el mismo Informe; la delegación de sus audiencias en funcionarios con dependencia de una secretaría de Estado, que no eran miembros de la Comisión; la pública posición de algunos de sus miembros hacia las instituciones de la Defensa Nacional y, por último, la consideración de versiones parciales y unilaterales de los hechos, no podían sino llevar a impedir que el Informe reflejara verazmente lo sucedido en el país, incluso en el estrecho marco histórico al que se le restringió.

En efecto, su contenido revela un desconocimiento imperdonable de las reales causas que motivaron la acción de restauración nacional emprendida a partir del 11 de septiembre de 1973.

También ha quedado comprobado, como se expondrá más adelante, que la Comisión ejerció funciones jurisdiccionales al margen de las normas fundamentales de la República y propias de un Estado de Derecho al no sólo tomar conocimiento de los hechos, sino que entrar en el terreno de la determinación de eventuales responsables.

La amplia cobertura publicitaria sobre las situaciones que expone ha incentivado la utilización del Informe con fines político-partidistas, provocando un ambiente de desprestigio en torno a instituciones fundamentales de la República.

Al mismo tiempo, la opinión pública ha sido testigo del sensacionalismo con que algunos medios de comunicación han descrito las investigaciones realizadas por la Comisión, lo que desgraciadamente ha alentado y cohonestado actitudes extremistas de quienes en lugar de perseguir la reconciliación nacional sólo desean ver satisfechos ánimos de venganza y revanchismo contra quienes desbarataron su proyecto totalitario.

De aquí que el Ejército estime su deber denunciar cómo en los hechos la infundada pretensión de verdad del Informe no podía sino originar, como ha originado, una espiral de violencia y de animosidad opuestas absolutamente a los propósitos conciliadores expresados por el Primer Mandatario.

B. Contenido del Informe

Analizando el contenido del documento y dadas las referencias que en él se hacen a la institución, la responsabilidad excepcional que ésta debió

asumir en el período objeto del trabajo publicado y las funciones que la Constitución Política le asigna, el Ejército de Chile cumple con hacer presente lo siguiente:

1. *Expresiones preliminares del Ejército*

a) Declaración del 13 de junio de 1990

Se considera oportuno recordar la declaración pública del Ejército de 13 de junio de 1990, por cuanto ella contiene un planteamiento amplio sobre el pensamiento general con que la institución enfoca y evalúa los hechos que aparecen calificados en el Informe como violaciones a los derechos humanos. Algunos de sus planteamientos fueron los siguientes:

"Los hombres de armas —hombres de honor, formados con sanos principios morales y entregados por entero a los intereses superiores de la patria— nos dolemos como todos los chilenos con las lágrimas de estos años. Tenemos también nuestros propios mártires, nuestras viudas, nuestros huérfanos y nuestros mutilados".

"La paz -obtenida por la contribución de todos los que lucharon por la libertad de nuestra patria- suele hacer olvidar las trágicas dimensiones de la guerra".

"Cuando va alejándose en el tiempo, la guerra se divisa como un mero arrebato cruel y pasional".

"La forma concreta como se vivió la guerra y sobre todo las causas que la motivaron empiezan a desaparecer".

"La guerra no es nunca incruenta y siempre depara dolores, odiosidades, injusticias e inhumanidades. Su paso deja en primer plano, y quizás como exclusiva, esta imagen cruel".

"Los que provocan la guerra o los que arrastran a los pueblos al empleo de las armas no son los soldados. Estos hacen la guerra y cuando vuelven victoriosos afrontan el olvido, cuando no la incomprensión y la censura".

"Quienes instrumentalizan episodios dolorosos están profundizando las heridas de los que han sufrido, intentan dividir a los chilenos y obstaculizan la reconciliación a la que el Ejército de Chile quiere sumarse lealmente".

"Preocupa que un tratamiento irresponsable de ese alto objetivo pueda conducir a la exacerbación del odio y a reacciones de regresivas consecuencias".

"La institución tiene el convencimiento de que durante estos años no ha dejado un solo instante de servir a Chile y se enorgullece del mérito imperecedero que surge del cumplimiento de una histórica misión".

b) Presentación institucional a la Comisión

Con fecha 6 de agosto de 1990, el Ejército hizo entrega a la Comisión de Verdad y Reconciliación del informe que aquélla le solicitó.

Dicha presentación contiene antecedentes de la situación imperante en Chile en el período inmediatamente anterior al 11 de septiembre de 1973; la forma en que evolucionaron los hechos y en que ellos afectaron a los diferentes sectores políticos y sociales de la nación; y cómo el Ejército cumplió su histórica misión, a la vez que debió soportar las consecuencias del accionar subversivo y terrorista.

Además, contiene las consideraciones de carácter teórico, jurídico, histórico, económico, social y moral de la acción militar, así como aspectos referidos a las víctimas de la institución y diversos fundamentos documentales que apoyan los predicamentos expuestos.

El Ejército no puede concordar con que, en definitiva, haya sido desestimado un presupuesto básico de su presentación, que se refiere a la existencia de un estado de guerra en el período histórico que interesa, con todo lo que significa dicha noción, sostenida profesional, competente y legalmente.

2. *El Ejército frente a los criterios empleados*

Los caminos seguidos por la Comisión para alcanzar los objetivos que se le encomendaron y el informe evacuado por ella como culminación de su trabajo merecen al Ejército las siguientes consideraciones:

a) Hacia la reconciliación

La historia y las experiencias individuales y sociales prueban que situaciones de gran conflictividad no se superan con la reconstitución de los hechos causantes del conflicto. Ella interrumpe el apaciguador transcurso del

tiempo, que permite moderar animosidades y olvidar agravios. Estos criterios han inspirado durante siglos la institución de la amnistía.

Al reconstruir el pasado doloroso, lo probable es que renazcan sentimientos de hostilidad recíprocos, con eventual inestabilidad del orden interno y riesgo para la seguridad de muchas personas. Esto es válido tanto para los conflictos externos como para aquellos internos que ha debido soportar el país.

La paz de una nación se obtiene en definitiva acentuando aquello que une a su población y superando lo que la divide.

b) Verdad unilateral

Las fuentes de información de la Comisión fueron unilaterales.

Para alcanzar una verdad objetiva debe disponerse en cada caso no sólo de las informaciones provenientes de una de las partes involucradas, sino de los antecedentes que forman prueba o evidencia de cómo los hechos fueron en realidad. El solo aporte y acumulación de antecedentes, sin la rigurosidad legal, proporcionados sobre la base exclusiva de una sospecha o denuncia de una parte, no pueden bastar para construir una convicción o certeza. No obstante, la Comisión, en forma reiterada, manifiesta tales convicción y certeza, fundadas en tan débiles cimientos.

La verdad que se construye sobre la base de una sola versión es precaria y puede conducir a legitimar actuaciones reprobables.

No remedia esa precariedad el argumento de que hubo personas que se excusaron de declarar ante la Comisión, porque, aparte de que la imposición de una obligación en tal sentido habría violado los derechos de esas personas, la autoridad moral que puede atribuirse a una comisión de vida efímera no podía garantizar que los afectados no quedaran expuestos a la agresión terrorista por su sola comparecencia.

c) Improcedencia de la convicción administrativa

El objetivo de la Comisión, según el decreto supremo que le dio vida, era "el de contribuir al esclarecimiento global de la verdad (...) sin que para su consecución ella pudiera asumir funciones jurisdiccionales propias de los Tribunales de Justicia ni interferir en procesos pendientes ante ellos".

En consecuencia, la Comisión no pudo ni debió extender sus funciones a un ámbito que le estaba vedado, por ser propio de los tribunales establecidos por la ley, cual es el esclarecimiento de hechos que puedan ser constitutivos de delito y la responsabilidad de los partícipes de los mismos.

Es por ello que las "convicciones" a que arriba, exceden del marco de sus atribuciones y se sustentan en todo caso en elementos probatorios que resultan insuficientes para adquirir la certeza que se consigna, máxime si se tiene en consideración que para adquirirla no se siguió un procedimiento justo e imparcial.

A raíz de la publicidad que se ha procurado dar al Informe, las referidas "convicciones", personales y precarias, se han convertido en verdaderas sentencias condenatorias contra muchas personas al margen del debido proceso, dando lugar a su descrédito ante la opinión pública y exponiéndolas a la vindicta terrorista.

d) Contradicción global

El propio Informe reconoce que el breve tiempo de que disponía la Comisión, el extenso período motivo de análisis y las circunstancias en que los hechos se habrían dado, constituyeron dificultades insuperables para llegar a conclusiones en conciencia respecto a determinadas denuncias.

Sin embargo, resulta sorprendente que tales obstáculos no hayan existido para arribar a las demás conclusiones que se consignan en el Informe. La contradicción es evidente.

e) Invasión de atribuciones judiciales

En la difusión del Informe y en algunos de sus acápites se da a entender que él no determina ni se arriesga a atribuir responsabilidades personales, y reconoce que ello sólo pertenece a la competencia de los Tribunales de Justicia.

Sin embargo, además de exponer una visión parcial de cada hecho, se aventura a determinar de tal modo algunas circunstancias y otorgarles tal carácter de verosimilitud que, sin señalar nombres, prácticamente hace aparecer a determinadas personas como presuntos responsables. Tal línea de conducta se advierte a todo lo largo del Informe, confirmando el alto grado en que la Comisión se ha excedido en las facultades que jurídicamente le pudieran haber cabido. Esta invasión de atribuciones coloca en situación difícilmente sostenible a la autoridad constitucional llamada a intervenir legítimamente, es decir, al Poder Judicial.

Pero eso no es todo: cuando la Comisión propone un procedimiento judicial para la declaración de muerte presunta, califica de prueba suficiente de esa muerte ante los tribunales la inclusión por ella misma del respectivo nombre en la lista de las víctimas.

f) Uso legítimo de la fuerza

El Informe no reconoce el uso legítimo de la fuerza. El pronunciamiento militar significó el ejercicio de la instancia suprema de solución cuando la vía política consensual estuvo agotada. Por su naturaleza, el uso de la fuerza legítima puede afectar la vida de las personas o su integridad física.

g) Estado de guerra

La Unidad Popular, en su proyecto ideológico, concibió la transformación de la sociedad chilena, en una sociedad comunista. La experiencia histórica enseña que ella sólo puede alcanzarse bajo un régimen totalitario.

Consciente de que su aplicación no sería tolerada por la gran mayoría de los chilenos ni por sus Fuerzas Armadas, la Unidad Popular consideró a la guerra civil como recurso para alcanzar el poder total, una vez agotados los mecanismo electorales, como lo prueban sus iniciativas no desmentidas de montar un ejército paralelo y clandestino, con la colaboración cubana.

Consecuente con lo anterior, a partir del momento en que accedió al poder, la Unidad Popular impulsó decididamente la creación de grupos armados formados por millares de extremistas, a quienes se proporcionó instrucción guerrillera y se dotó de armamento pesado, internado clandestinamente al territorio nacional.

Se amenazaba diariamente, de hecho y de palabra, a una civilidad casi inerme y cada vez más angustiada por este cuadro de guerra civil, hecho particularmente denunciado en forma mayoritaria por las mujeres de nuestra patria.

El Informe elude toda referencia a la "vía armada" como método de acción política, a través del inadmisible expediente de igualar lo que el ex Presidente de la República don Eduardo Frei Montalva, calificó acertadamente como "un verdadero ejército paralelo" impulsado por la Unidad Popular, con grupos de civiles de signo opuesto que procuraron organizarse para enfrentarlo.

La Comisión tampoco alude a la importante circunstancia de que la Unidad Popular fomentaba sistemáticamente el odio entre compatriotas. Su proposito revolucionario requería que los diferentes sectores de chilenos se consideraran entre sí como enemigos irreconciliables, aunque fuesen vecinos de residencias, aunque laboraran en la misma empresa o faena e incluso

aunque fuesen jóvenes que estudiaban en el mismo liceo, colegio o universidad.

Como último paso para consumar un golpe totalitario en condiciones de posible éxito, la Unidad Popular intentó infiltrar y dividir a las Fuerzas Armadas y Carabineros, generando al interior de ellas una tensión extrema para sus mandos e integrantes.

Es decir, la Unidad Popular había creado la fuerza y desarrollado el escenario para llevar a la fase de ejecución los planes que le permitirían materializar la guerra civil, la que, dadas sus características, no sería jamás declarada oficialmente ni cuya existencia se reconocería explícitamente.

La acción de las Fuerzas Armadas hizo fracasar este intento.

Sólo por eso la guerra civil revolucionaria pudo conjurarse en su fase larvada, sin que ella estallara en todas sus dimensiones. Pero persistió la guerra subversiva. Hoy, para algunos observadores ligeros y desinformados de la realidad, aparece como que las Fuerzas Armadas y Carabineros actuaron contra un enemigo interno que, en la perspectiva del tiempo, juzgan casi indefenso.

No obstante, se olvida que si se evitó una larga y sangrienta guerra civil, fue precisamente por la oportunidad, cohesión y drástica energía con que los mandos de las instituciones de la Defensa Nacional emprendieron la tarea de restaurar a la patria amenazada, respondiendo el 11 de septiembre de 1973 al clamor incontenible de una amplia mayoría popular.

Afirmar que el país fue controlado en pocos días no se ajusta a la verdad, puesto que para conjurar definitivamente el estado de guerra fue menester una larga tarea de neutralización de la posible capacidad de reacción de los grupos paramilitares extremistas, cuyo grado de preparación bélica, de organización política y de poder armado no era dable medir con exactitud, mientras esos grupos no fueran militarmente anulados.

Pero el Informe desconoció la situación de guerra subversiva que existió en el período escogido para analizar las llamadas violaciones a los derechos humanos.

Desde el punto de vista de cualquier institución armada seria, cuando se enfrenta una situación de guerra, sólo cabe como propósito la victoria total.

Tampoco el Informe evaluó en todo su contexto, magnitud y proyecciones la situación de peligro de orden bélico de la acción terrorista y subversiva armada, próxima o inminente, durante todo el período 1973-1990.

Los hechos que la Comisión recoge bajo el concepto de "violaciones de derechos humanos cometidos por particulares bajo pretextos políticos"

formaron parte de una planificada estrategia de sectores importantes de la izquierda marxista chilena e internacional, tendiente a recuperar el poder perdido en 1973, sea a través de la utilización de vías de movilización social e ingobernabilidad o derechamente con el concurso de cuantioso armamento, cuya manifestación más visible está en los arsenales de Carrizal Bajo y en el atentado al Presidente de la República en 1986.

h) Criterio selectivo para la verdad

La Comisión concentró toda su atención, como único factor de división entre los chilenos, en las llamadas violaciones a los derechos humanos.

Se afirmó que sólo hubo violaciones a los derechos humanos en el período comprendido entre el 11 de septiembre de 1973 y el 11 de marzo de 1990, lapso que precisamente coincide con el de la gestión del gobierno militar.

Agrava esta coincidencia el que se pretenda crear una "conciencia colectiva" sesgada sobre lo acontecido durante dicho gobierno, que tergiversa gravemente la ponderación de su obra.

El Ejército no acepta la tesis anterior, ni menos que se haya excluido como objetos de la investigación las múltiples y flagrantes violaciones a los derechos humanos cometidas durante los años precedentes al 11 de septiembre de 1973, sin que hubiera existido una amenaza subversiva de la magnitud a la que enfrentó el gobierno militar.

Cabe recordar, por ejemplo, y sin perjuicio de otras situaciones, el trascendental acuerdo de la Cámara de Diputados, de 22 de agosto de 1973, que señaló expresamente los derechos humanos que el régimen marxista violó en forma masiva y sistemática.

El solo hecho de querer transformar a Chile en una sociedad comunista conllevaba, ineludiblemente, el atropello de todos los derechos de las personas.

i) Verdad histórica omitida

No se desarrollaron todas las causas que han dividido a la sociedad chilena y que aún están lejos de hallarse superadas.

En nuestro país el enfrentamiento fratricida comenzó cuando el consenso fundamental de la sociedad se quebró por el afán de imponer, sin concesiones ni transacciones significativas, visiones globales sobre la sociedad y el hombre.

No debió omitirse una detallada evaluación crítica de lo que significaron, como factores de división violenta, aspectos de las experiencias gubernativas transcurridas entre 1964 y 1973, pero muy especialmente la correspondiente a la de la llamada Unidad Popular.

Esta última representó una agresión superlativa al orden institucional de la República, al sistema político, económico y social del país, a la identidad de la patria y la seguridad nacional. Todo ello implicaba una amenaza a la paz y a la concordia entre los chilenos y a todas sus garantías y derechos fundamentales. En consecuencia, no son las denominadas violaciones de derechos humanos atribuidas al período de 1973-1990 la circunstancia conflictiva y divisoria de los chilenos. Es inaceptable que se presente como la verdad integral sólo la relativa a tales presuntas violaciones. También lo es pretender que esa verdad sea aceptada por todos, so pena de recibir la imputación de estar actuando de "mala fe".

La realidad integral de amenaza a múltiples derechos legítimos que significó el régimen de la Unidad Popular no sólo es antecedente insoslayable de lo acaecido con posterioridad al 11 de septiembre de 1973, sino que en sí misma representó un mal espiritual, material y cultural de la más alta envergadura y de la máxima nocividad para valores y principios superiores y permanentes de nuestra nacionalidad.

Tal situación no puede quedar reducida a un mero juicio histórico posterior ni se salva con el solo mérito de vagas autocríticas. Ella debió haber sido objeto de un tratamiento análogo al recaído sobre las presuntas violaciones a los derechos humanos imputadas al período 1973-1990. Tal enjuiciamiento aparece como indispensable, independiente del período de gobierno militar y aun cuando no hubiera ocurrido el 11 de septiembre de 1973, si es que se quiere exponer toda la verdad global en términos de que efectivamente puede ser compartida por todos los chilenos.

j) Obstáculos para la reconciliación

Los desequilibrios que se han señalado respecto del establecimiento de la verdad son un obstáculo en la reconciliación que se pretende obtener.

El propósito de reconciliación entraña el deber de reconocer todos los quiebres y escisiones existentes entre los chilenos. Como nadie podría negar, según lo antes expresado, que la presunta violación de los derechos humanos no es la única causa de tales quiebres o escisiones, no podrá alcanzarse una paz general y sólida si no se analizan y enjuician todos dichos factores disociadores.

La reconciliación, en consecuencia, debe pasar por una evaluación adecuada y seria de la verdad.

No es posible que se esgrima la reconciliación para atender sólo a las apreciaciones y juicios de una de las partes de la sociedad dividida.

Para una parte importante de la nación, que comprendió la gesta del 11 de septiembre de 1973, el verdadero "nunca más" debe provenir, ante todo, de aquellos que con sus distintos experimentos ideológicos llevaron al país a una ineludible reacción de legítima defensa ante la abierta ilegitimidad en que se había incurrido.

Se requiere que "nunca más" se pretenda en Chile poner en práctica un proyecto político de la naturaleza y alcances del que presentó el de la Unidad Popular. De lo contrario, será imposible impedir la experiencia que el legítimo empleo de la fuerza por sus propias características conlleva o hace difícil evitar.

3) El Ejército frente a aspectos específicos

Las siguientes materias o conceptos incluidos en el Informe atentan contra valores y principios esenciales del quehacer institucional, y algunos de ellos invaden el campo de acción específico y privativo de la institución:

a) Papel de las Fuerzas Armadas

El Ejército, como parte de las Fuerzas Armadas y de Orden, a diferencia de la condición que el Informe le pretende asignar en el período previo al 11 de septiembre de 1973 y en el posterior, es, por esencia, una institución apolítica, en su calidad de entidad permanente al servicio de la patria.

En consecuencia, no se compromete con determinados sectores políticos en pro de los objetivos de los mismos.

Afirmar que lo ha hecho constituye una abierta tentativa desvirtuadqra de la participación de los cuerpos armados de la República en la historia patria, destinada a crear en la conciencia nacional concepciones erradas sobre su misión.

Igualmente equivocada es la forma en que se señala en el Informe la relación del concepto de seguridad nacional en un régimen autoritario con las acciones del gobierno militar. Este es un medio para alcanzar el bien común, de forma que no cabe entenderla como una "doctrina" o un elemento que obedezca a inspiraciones foráneas.

Por consiguiente, se rechazan los planteamientos expresados al respecto por la Comisión, en cuanto tergiversan la realidad histórica y

constituyen una inaceptable imputación, en especial en cuanto suponen una relación directa del Ejército con determinadas corrientes de opinión política, a cuyas concepciones sus miembros adherirían.

b) Inadmisible calificación del Ejército

De acuerdo al sistema de planificación, el Ejército, al igual que las demás instituciones de las Fuerzas Armadas, desarrolla un constante proceso de apreciación de la situación para evaluar las circunstancias y, sobre la base de las conclusiones que obtiene, va previendo las formas de acciones para enfrentar los requerimientos que su misión le exige, entre ellos la capacitación y el entrenamiento militar necesario para su adecuada participación —en calidad de institución fundamental del Estado— en la tarea de procurar el bien común de la sociedad.

Por lo tanto, ubicar al Ejército en el solo contexto de "elemento anticomunista", dado su entrenamiento en materia de contrainsurgencia, constituye una falsedad histórica y una falacia conceptual inaceptable, puesto que desconoce gravemente sus funciones naturales en una sociedad organizada. Lo anterior, unido al intento de relacionarlo con un determinado sector político, demuestran una evidente acción descalificadora, dañina para los intereses nacionales.

c) Fuerzas Armadas y de Orden como actores políticos

Para analizar la legalidad de los actos del gobierno militar es preciso hacerlo en términos justos y precisos, dejando de lado las visiones ideológicas de cada sector político o de la persona que efectúe este análisis. Es falso que se cambiara la legalidad según la conveniencia coyuntural, como también lo es que la plena independencia del Poder Judicial no fue respetada, según insinúa el Informe.

Por lo tanto, cabe señalar que en sus diferentes períodos el gobierno de las Fuerzas Armadas y Carabineros, desde el punto de vista jurídico introdujo las modificaciones constitucionales y legales que fueron imprescindibles para llevar adelante, en primer lugar, un proceso de reconstrucción nacional, posteriormente para someter a las urnas un orden institucional democrático y, dada la aprobación popular mayoritaria, ponerlo en práctica; y finalmente,para alcanzar la consolidación de la plena democracia, conforme al compromiso asumido el 11 de septiembre de 1973.

Por lo anterior, la institución no puede compartir juicios falsos y tendenciosos emitidos a esos respectos.

d) Supuestas contradicciones internas

El Ejército no tiene ni ha admitido jamás al interior de sus filas grupos secretos u organizaciones de fachada dedicados a sustentar doctrinas políticas, ni menos a conducir o influir en las decisiones que adopta el alto mando institucional.

Por lo tanto, y como parte del gobierno militar, está en condiciones de asegurar que lo dicho por la Comisión en este sentido constituye un error injustificable y ofensivo para él.

e) Legalidad del estado de guerra

La institución estima imprescindible que se tenga en cuenta la vigencia del estado de guerra, declarado según el Decreto Ley número 5, no sólo por haber definido profesional y competentemente su presencia a partir del 11 de septiembre de 1973, tal como se señaló con anterioridad, sino que amparado en que los tribunales ordinarios no cuestionaron la constitucionalidad del mencionado instrumento legal, según lo señala el propio Informe.

f) Evaluación de la función ejecutiva

La institución percibe que la calificación que se hace sobre la función ejecutiva durante el gobierno militar constituye una evidencia más de que en la redacción del Informe ha influido la conocida posición de quienes recurren a todo tipo de argumentos para denigrar la figura y la imagen del comandante en jefe del Ejército en el desempeño de su gestión presidencial.

El comandante en jefe del Ejército hizo uso de sus atribuciones de gobierno y de administración con el apoyo de todos los órganos que componen la administración del Estado y con la importante fiscalización que deriva de la Contraloría General de la República y también del Tribunal Constitucional, que cumplió una actuación importantísima.

g) Apreciaciones sobre consejos de guerra

El Ejército rechaza las apreciaciones formuladas por la Comisión sobre los consejos de guerra. Ellos se constituyeron y actuaron con apego a las disposiciones legales que los regían, las que, con algunas modificaciones, datan de 1839, época de la dictación de la Ordenanza General del Ejército.

Sin perjuicio de lo anterior, expresa su preocupación por las facultades autoatribuidas por la Comisión en esta materia, ya que se permite enjuiciar los fundamentos o contenidos de resoluciones dictadas por tribunales de la República, cual es el caso de las pronunciadas por los tribunales de tiempo de guerra, actuación que contraviene la Carta Fundamental.

h) Reparación por supuestas responsabilidades

El Ejército no acepta asumir las responsabilidades de hechos que no han sido probados, menos si las respectivas imputaciones atentan contra su tradición de honor. La institución y su alto mando jamás han dejado de hacerse responsables ante la patria de las acciones que han debido emprender a lo largo de su honrosa historia.

i) Inconsecuencia de reivindicar supuesta dignidad de grupos terroristas

La institución no comparte la iniciativa de reivindicar a personas o grupos armados que provocaron gran parte de la crisis del año 1973 y que continuaron después de esa fecha luchando organizadamente contra las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden. Ello atentaría contra la verdad y la objetiva evaluación de la gestión del gobierno militar.

Por lo tanto, el Ejército rechaza potenciales actos e iniciativas que pretendan reivindicar a personas o grupos que han sido y siguen siendo negativos para una sana convivencia entre los chilenos.

j) Recomendaciones sobre el servicio militar

El Ejército no puede aceptar bajo ninguna circunstancia que existan discriminaciones en cuanto a las cargas públicas que la Constitución impone a las ciudadanos, como lo sería el liberar de la obligación del servicio militar a determinadas personas, por ser familiares directos de quienes son señalados como víctimas de supuestas violaciones de derechos humanos.

Tal proposición resulta contrapuesta con el ánimo reconciliatorio declarado por las autoridades de gobierno. De materializarse, atentaría contra una efectiva unidad nacional, discriminando entre los jóvenes chilenos frente a sus responsabilidades militares y, por ende, a sus deberes constitucionales.

La obligatoriedad del servicio militar no sólo constituye una carga pública, sino que es manifestación de un deber que asiste a todo chileno.

Aparte de eso, la concreción de la aludida proposición traería consigo la consolidación de una imagen negativa en torno a los hombres de armas.

Por otra parte, el Ejército considera absolutamente inaceptable la imputación falsa que se hace al funcionamiento del servicio militar, que carece de todo fundamento y es propia de quienes desconocen, teórica y prácticamente, cómo se desarrolla la vida en los cuarteles. Si bien en ellos existen rigurosas exigencias, necesarias para la formación integral del ciudadano —que debe estar dispuesto a entregar la vida por la patria si fuese necesario—, también está presente el incentivo permanente hacia la solidaridad, el espíritu de cuerpo, la camaradería y la mutua lealtad.

No existen en la institución prácticas que lesionen la dignidad de las personas.

Por el contrario, en el establecimiento y desarrollo de las relaciones humanas en el interior de los cuarteles está presente un conjunto de valores y virtudes que se inculcan de generación en generación, entre los que cobra especial importancia el sentido de la vida, la dignidad de la persona, el cumplimiento del deber y la responsabilidad por los actos que se emprenden.

Desconocer esas realidades implica un grave atentado contra la inmaculada tradición de honor del Ejército de Chile.

k) Jurisdicción castrense y derechos humanos

El Ejército hace presente, en primer término, que el Código de Justicia Militar, sobre cuya base actúan los tribunales castrenses, es una normativa anterior al gobierno de las Fuerzas Armadas y Carabineros.

Por otra parte, su aplicación por los tribunales militares se ha ajustado permanentemente a las normas establecidas en dicho Código. Se ha fallado siempre conforme a derecho; y las resoluciones de dichos tribunales han sido objeto de conocimiento y revisión por parte de la Corte Marcial y de la Corte Suprema, a través de la interposición de los recursos procesales procedentes.

Las medidas que propone el Informe para alterar una vez más la jurisdicción castrense se consideran inconvenientes, por cuanto ellas no obedecen a una necesidad, sino a una crítica carente de fundamentos. Lo que es aún peor, ponen directamente en duda la calidad y la capacidad de los letrados castrenses, cuya actuación no ha sido motivo de reparos por parte de sus superiores jerárquicos, la Corte Marcial y la Corte Suprema de Justicia.

Aparece de manifiesto, si se considera que la Corte Suprema ejerce la superintendencia directiva, correccional y económica en relación con la administración de la justicia militar en tiempo de paz, que existe una eficaz

garantía de la independencia e imparcialidad de estos tribunales especiales del Poder Judicial. Cualquier falta o abuso en que pudiere incurrir alguno de los integrantes de éstos sería sancionado por el máximo tribunal de la República.

Además, es del caso indicar que el procedimiento penal militar cuenta con recursos jurisdiccionales que permiten la revisión de las decisiones adoptadas por los tribunales militares y que también constituyen salvaguardia suficiente para el debido proceso.

1) Supuesta pérdida de prestigio del Ejército

El Ejército, a lo largo de toda su historia —y por lo tanto también durante su gestión gubernativa—, se ha atenido fielmente a los valores, principios y virtudes que orientan el ejercicio práctico de la vocación militar para el desarrollo de sus funciones.

La institución, en conjunto con las demás ramas de las Fuerzas Armadas y Carabineros, debió intervenir en 1973 para lograr la superación de la crisis moral, institucional, económica y social que asolaba a nuestro país, acción que obedeció al clamor ciudadano y que se produjo, precisamente, por la confianza que se habían ganado estas instituciones ante sus compatriotas a través de la historia de Chile.

Por lo tanto, es inaceptable pretender relacionar, aunque sea de manera indirecta, supuestas actividades delictivas que habrían sido cometidas en forma individual, con la actuación que históricamente ha cabido al Ejército en la vida nacional, con mayor razón cuando esos supuestos delitos se basan principalmente en declaraciones de personas que se dicen afectadas.

Lo anterior deja en claro, asimismo, que es absolutamente innecesario discurrir medidas para revertir una situación calificada de manera sesgada, de la forma en que se consigna en el Informe.

m) Supuestos vacíos de la formación militar

Al contrario de lo que se sostiene en el Informe, la institución, en sus programas de estudio, considera todos los elementos necesarios para la recta formación de sus integrantes y el perfeccionamiento de los mismos en las diferentes etapas de la carrera militar, incluyéndose sistemáticamente las asignaturas de ética profesional militar, educación cívica, legislación y reglamentación, en cuyos contenidos se da especial énfasis al valor de la vida, los derechos del hombre y sus deberes correlativos, todo ello conforme a la centenaria tradición que inspira a nuestro Ejército.

A lo anterior se agregan, además de otras asignaturas relacionadas directamente con el mejoramiento personal, aquellas que abarcan la formación de su intelecto, su espiritualidad, su moral y el reforzamiento de aspectos relativos a la cultura general, con sólidas bases éticas y concepciones cristianas.

Tan es así que, como consecuencia de esta formación integral, unida a la vocación de servicio a la patria, los hombres de armas deben estar dispuestos, incluso, a entregar la vida en aras de los supremos intereses nacionales y en beneficio de sus semejantes.

En consecuencia, cualquier incorporación de materias impuestas o sugeridas en este orden de conceptos, es innecesaria e inaceptable.

Asimismo, es absolutamente improcedente proponer la participación de otros profesores especializados u organismos externos. El Ejército dispone de un selecto grupo de profesores, tanto militares como civiles, que poseen un amplio dominio de los temas cuya enseñanza les corresponde impartir, y cuya calidad moral y profesional se encuentra sometida a un proceso permanente de evaluación y calificación.

n) Equivocada concepción de la seguridad nacional

La seguridad nacional no es, como señalan sus detractores, "la" doctrina identificada con la protección del bien común en su integridad, que se pretende presentar como causa justificante de atropellos a los derechos esenciales de las personas. Es, al contrario, un concepto integrante del bien común, cuyo fin último es cooperar a alcanzarlo.

Por lo señalado, el concepto de seguridad nacional puede ser discutido, precisado y mejorado; pero lo que no se puede aceptar es que se pretenda atribuirle un carácter ideológico. En consecuencia, la institución rechaza todo intento por vincularla interesadamente a un supuesto de esta naturaleza.

ñ) Errada concepción sobre los servicios de inteligencia

La inteligencia militar constituye una función primaria del mando, la que junto a las de personal, operaciones y logística, conforman un todo orgánico que posibilita a aquél, en cualquiera de sus niveles, disponer de la asesoría integral que el cumplimiento eficiente de sus obligaciones le demanda.

La inteligencia militar desarrolla actividades destinadas a informarse especializadamente respecto de las formas en que los potenciales peligros

para la nación puedan influir en el cumplimiento de la misión constitucional del Ejército.

En consecuencia, las instituciones castrenses, y en particular el Ejército, nada tienen que redefinir respecto de sus servicios de inteligencia, los que están organizados de acuerdo con los requerimientos propios de sus tareas, en beneficio de la seguridad y defensa nacionales.

o) Cuestionamiento de la obediencia debida

Se rechaza categóricamente el Cuestionamiento que se hace al principio de la obediencia debida, como también a la formación que, a propósito de ella, se entrega a los integrantes del Ejército.

Lo anterior, por cuanto se pone en duda uno de los elementos fundamentales de la vida militar, cual es la disciplina, valor esencial sobre el cual se sustenta el exacto sentido del mando y la obediencia, que asegura el eficiente desenvolvimiento del Ejército para el cumplimiento de su alta e irreemplazable misión.

p) Integración a la sociedad

No es posible concordar con la sugerencia del Informe en cuanto a que es necesario promover una mayor integración de los miembros de las Fuerzas Armadas y Carabineros, así como también de sus familias, a la sociedad chilena, puesto que en los últimos años su participación se ha intensificado, en aquellos espacios que les son posibles de acuerdo a las normas constitucionales y legales.

Se destacan las labores sociales voluntarias y comprometidas con los sectores de menores recursos, efectuadas generosamente por las mujeres de los soldados en beneficio de los sectores de menores recursos, a través de las fundaciones CEMA-Chile, de jardines infantiles, de ayuda a la comunidad y otras organizaciones de similar cometido.

q) Dudas sobre colaboración del Ejército

La institución ha manifestado reiteradamente, frente a denuncias de particulares en el sentido de que pudiere tener conocimiento del eventual paradero de personas desaparecidas o fallecidas, que no posee antecedentes de tal naturaleza.

Por lo demás, tal como el Ejército lo expresó al señalar sus aprensiones frente al funcionamiento de la Comisión, la institución ha

colaborado en todo lo posible, dentro del marco de la Constitución y las leyes. Los antecedentes proporcionados a ese orgamismo son todos los que tiene el Ejército al respecto.

En consecuencia, el Ejército rechaza categóricamente la duda sembrada acerca de su voluntad de cooperación institucional, como también, lo que es más grave, que se persiga hacer creer que la institución oculta información por ser perjudicial para sus intereses o imagen.

r) En cuanto a la reflexión final de la Comisión

En esta última parte del Informe se pretende unir sus contenidos con los antecedentes señalados en el exordio, dando a los mismos argumentos en él expresados un tono de dramatismo y emocionalidad.

Esos argumentos dan por establecida una verdad definitiva respecto a supuestas violaciones a los derechos humanos en el período 11 de septiembre de 1973 - 11 de marzo de 1990, la que serviría de base para que quienes se sientan afectados por ellas puedan fundamentar sus demandas de justicia y reparación, como también establece que las posibles justificaciones no pueden emplear como argumentos los hechos ocurridos con anterioridad al inicio del período motivo de investigación.

El Ejército rechaza categóricamente esta pretensión, que desliga la interpretación de los hechos investigados de la realidad histórica que les dio origen.

III. Declaración final

El Ejército de Chile frente al llamado a la reconciliación nacional formulado por Su Excelencia el Presidente de la República y el anhelo ciudadano en tal sentido, reafirma lo ya expresado en cuanto a que siempre encontrará en él a un partícipe entusiasta y un colaborador leal.

Sin embargo, reconociendo la sana intención de ese llamado y con pleno respeto para la alta investidura y la autoridad del Jefe de Estado, el Ejército, en aras del prestigio y dignidad elementales de la institución, manifiesta su fundamental discrepancia con el Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación y le niega tanto validez histórica como jurídica, por las numerosas razones ya señaladas, que pueden resumirse como sigue:

1) El Ejército, junto a las demás instituciones de las Fuerzas Armadas y Carabineros, fue llamado a intervenir en la más grave crisis institucional

sufrida por el país en el presente siglo, como última instancia frente a una seria amenaza a las bases mismas de la convivencia y la soberanía nacionales.

Ellas cumplieron cabalmente su misión, derrotando la asonada totalitaria; reconstruyeron y modernizaron la economía del país, restablecieron la paz social y la democracia y devolvieron la conducción política a la civilidad en un país libre y reconciliado, cuyos habitantes podían convivir en una atmósfera de seguridad pública y privada y ejercitar pacíficamente sus derechos democráticos. Todo ello en términos que le han permitido a la República enorgullecerse de su realidad interna ante la comunidad internacional.

El Ejército de Chile ciertamente no ve razón alguna para pedir perdón por haber tomado parte en esa patriótica labor.

2) Una Comisión formada por ciudadanos entre los cuales hay quienes ostentaron por años una conocida animadversión hacia las Fuerzas Armadas y Carabineros y hacia su gobierno, carece de la imparcialidad necesaria como para erigirse en instancia capaz de determinar la verdad de hechos sometidos a su conocimiento y que envuelven un juzgamiento de la actuación de los hombres de armas.

El hecho de que ella haya basado su veredicto en testimonios unilaterales y en un análisis incompleto de circunstancias ponderadas fuera del contexto en que se presentaron, confirma el fundamento de las aprensiones que en su oportunidad representó el Ejército a la opinión pública.

3) El Ejército rechaza la utilización político-partidista del Informe y la amplia cobertura internacional que se está procurando darle, cuyos alcances pueden comprometer aspectos básicos de la seguridad interna y de la defensa externa de la República.

4) De una manera muy especial, el Ejército rechaza la conclusión de la referida Comisión en el sentido de que no hubo en el país un estado de guerra. Esa afirmación constituye una ofensa para los caídos de sus filas en esa guerra.

Con todo, ella sirve al mismo tiempo para testimoniar cómo el intento de la citada Comisión de exponer al Ejército a una especie de proceso público contradice las evidencias históricas acerca del contexto en que le correspondió actuar.

Al efecto, es del caso citar el testimonio del actual Presidente de la República, Excelentísimo señor Patricio Aylwin Azocar, quien, el 19 de octubre de 1973, declaró textualmente, en el diario *La Prensa* de esa fecha:

> "La verdad es que la acción de las Fuerzas Armadas y del Cuerpo de Carabineros no vino a ser sino una medida preventiva que se anticipó a un autogolpe de Estado que, con la ayuda de las milicias armadas con enorme poder militar de que disponía el gobierno y con la colaboración de no menos de 10 mil extranjeros que había en este país, pretendían o habrían consumado una dictadura comunista".

Otro testimonio de similar valor es el del ex Presidente de la República don Eduardo Frei Montalva, quien también se pronunció acerca del clima de guerra interna, en carta al presidente de la Unión Mundial de la Democracia Cristiana, Mariano Rumor, del 8 de noviembre de 1973, en los siguientes términos:

> "Instaurado el gobierno convergieron hacia Chile varios miles de representantes de la extrema izquierda, de la guerrilla y de los movimientos de extrema izquierda revolucionarios de América (...); hombres conocidos en el continente por sus actividades guerrilleras eran de inmediato ocupados en Chile con cargos en la administración, pero dedicaban su tiempo muchos de ellos al adiestramiento paramilitar e instalaban escuelas de guerrillas que incluso ocupaban parte del territorio nacional, en que no podían penetrar ni siquiera representantes del Cuerpo de Carabineros o de las Fuerzas Armadas (...); se había establecido así un verdadero ejército paralelo".

5) El Ejército considera inaceptable que en el Informe se proponga alterar o modificar aspectos que le son esenciales y privativos, sobre todo teniendo en consideración que tales sugerencias provienen de personas o entidades carentes de idoneidad técnica y profesional, como también del imperio para pronunciarse sobre materias del ámbito de la ciencia militar.

6) El Ejército no puede arrogarse el derecho de perdonar a los agresores de las víctimas de sus filas, pues cada miembro o amigo de la familia afectada tiene en su corazón el recuerdo del peligro constante y del ataque artero de los victimarios y el de la forma como cayó su camarada, su padre,

su esposo o su hijo. Pero sí puede la superioridad pedir a las familias de los caídos en el cumplimiento del deber, que por sí mismas pronuncien sus particulares actos de perdón, como una manera de contribuir a una genuina reconciliación.

7) El Ejército repudia la campaña para presentarlo haciendo objeto de castigos o apremios inhumanos a personas inocentes.

Es cierto que en la sucia guerra desatada por el extremismo pudieron darse situaciones indeseables e imprevisibles, pero también lo es que una táctica conocida de la subversión es la de vocear la denuncia de torturas con carácter de escándalo, como lo hiciera en otro tiempo, por ejemplo, la revista del MIR *Punto Final*, contra los organismos de seguridad del gobierno del Excelentísimo señor Eduardo Frei Montalva, en su edición del martes 13 de agosto de 1970, y bajo la firma de un centenar de abogados de izquierda, con el título de "Crímenes, torturas y violaciones de los derechos humanos", donde a lo largo de extensas páginas reprodujo relatos y testimonios sobre supuestos tratamientos crueles e inhumanos a individuos apresados por la policía, en términos similares a los que contiene el Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación.

El Ejército repudia, asimismo, el hecho de que en lugar de los procedimientos propios del estado de derecho se prefieran relatos similares a los de pasquines extremistas para emprender una campaña de denostación en su contra.

8) El Ejército de Chile declara solemnemente que no aceptará ser situado ante la ciudadanía en el banquillo de los acusados, por haber salvado la libertad y la soberanía de la patria a requerimiento insistente de la civilidad.

Menos aún, tolerará lo anterior cuando, entre quienes pretenden levantarse en jueces morales de sus hombres, están los principales responsables de la tragedia vivida, en su condición de máximos conductores de la Unidad Popular.

9) El Ejército de Chile reafirma su decisión de continuar cumpliendo el rol constitucional de velar por el ordenamiento institucional de la República y por el respeto de su soberanía externa.

Ninguna campaña propagandística, ni menos una alimentada y encabezada por algunos de los más visibles promotores de la asonada totalitaria derrotada el 11 de septiembre de 1973, podrán apartarlo de esa misión,

de cuyo cumplimiento en el pasado se declara orgulloso, y a cuyo permanente desempeño se declara dispuesto en el porvenir.

Finalmente, el Ejército de Chile, dado el profundo análisis efectuado al Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, cuyas conclusiones han sido expuestas en esta oportunidad, expresa que ésta es la opinión oficial definitiva de la institución en esta materia.

ARMADA DE CHILE*

En relación con el reciente Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, el Comandante en Jefe de la Armada expresa:

I. El referido documento constituye, en lo fundamental, una apreciación que dicha Comisión ha efectuado de los hechos ocurridos entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1990 en materia de derechos humanos relativos especialmente a la muerte o desaparecimiento de 2.115 personas y de la participación que en ellos les habría correspondido a civiles, personal de las FF.AA., Carabineros, Investigaciones y Servicios de Seguridad, así como las actuaciones que a ese respecto tuvieron los poderes públicos, la Contraloría General de la República, agrupaciones políticas, otras confesiones religiosas y demás organismos de diversa naturaleza.

II. En el mencionado Informe se formulan, además, múltiples recomendaciones relativas tanto a prevenir en Chile eventuales violaciones futuras a los derechos humanos, como medidas que dicen relación con reparaciones a las personas afectadas y a sus familiares.

III. Respecto al referido Informe, y sin perjuicio de destacar el notable esfuerzo realizado por la Comisión, cabe señalar que dicho documento contiene diversas apreciaciones, incurre en distintas omisiones y formula determinadas conclusiones y recomendaciones con las cuales no es posible coincidir, al tenor de los fundamentos que se indican a continuación:

*Informe presentado ante el Consejo Nacional de Seguridad por el Comandante en Jefe de la Armada de Chile, Almirante Jorge Martínez Bush, el día 27 de marzo de 1991, y publicado por el diario *La Nación* el 28 de marzo de 1991.

A. Marco histórico considerado en el Informe

1. En el capítulo primero de su segunda parte, el Informe contiene una descripción del desarrollo que, en concepto de la Comisión, siguió la crisis vivida por el país y que culminó con el pronunciamiento militar del 11 de septiembre de 1973, analizando de paso algunos de los factores que incidieron en dicho quiebre institucional.

Del análisis de los antecedentes que constan en dicho Informe se advierte que ellos, en lo fundamental, tienden a esclarecer sólo aquellos sucesos acaecidos con posterioridad al 11 de septiembre de 1973, lo que no permite apreciar en su íntegra y verdadera magnitud la entidad de la crisis que en todos los planos del quehacer nacional experimentó el país, al extremo de requerir la intervención de sus instituciones armadas.

La afirmación que precede se funda en las circunstancias de que un análisis de fondo y pormenorizado de, al menos, las principales violaciones sufridas por el ordenamiento jurídico institucional —específicamente las que afectaron a las funciones y prerrogativas de las más altas autoridades y a los derechos de las personas consagrados en la Carta Fundamental— habría permitido configurar una descripción objetiva de la situación de violencia institucionalizada que afectaba al país y de la pérdida de su identidad y de los valores nacionales.

La excepcionalidad de los graves acontecimientos que se sucedieron en el período 1970-1973 sólo puede ser comprendida a través del examen de los hechos más relevantes entonces ocurridos. Este análisis es forzoso para cualquier estudio objetivo que desee efectuarse respecto de lo sucedido en los años posteriores a esa época. Tal constatación resulta más justificada aún, si se tiene presente que el tiempo transcurrrido desde 1970 hasta que se produjo el pronunciamiento militar se encuentra cubierto de múltiples testimonios oficiales -y hoy indubitados- provenientes de las mismas autoridades que se vieron sobrepasadas y afectadas en su actuar.

Entre tales testimonios cabe señalar, y sólo por la vía de ejemplo:

a) El acuerdo de la Corte Suprema enviado al Presidente de la República el 13 de julio de 1972, protestando por la realización de una reunión pública con el amparo de la autoridad de gobierno y que estuvo destinada a denostar e insultar al Poder Judicial.

b) Declaración oficial del Contralor General de la República de abril de 1973, ante campaña realizada en su contra por la prensa de tendencia gobiernista.

c) El oficio del presidente de la Corte Suprema al Presidente de la República del 25 de junio de 1973, reiterándole una situación que se venía produciendo desde largo tiempo, relativa al incumplimiento de las resoluciones judiciales, y en el cual se expresa en síntesis el impedimento que ha tenido el Poder Judicial para hacer cumplir sus resoluciones, debido a la actuación irregular de la autoridad administrativa y de gobierno.

d) La declaración del Comité Permanente del Episcopado de Chile de 16 de julio de 1973, bajo el epígrafe de "La paz de Chile tiene un precio", en cuyos párrafos 1 y 2, y en lo pertinente, expresa:

"1. (...) hablamos en nuestra condición de obispos de la Iglesia Católica, porque creemos tener una obligación especial de hacer un llamado extremo para evitar la lucha armada entre chilenos (...) y tratar de impedir que se pisotee la sangre de Cristo en una guerra fratricida" "2. Todos los chilenos estamos preocupados por las insistentes noticias de que se están armando las poblaciones civiles y que existe el peligro de una guerra civil (...)".

e) La declaración pública del Colegio de Abogados del 8 de agosto de 1973, en la que por unanimidad de sus integrantes se llama a la opinión pública y a sus miembros a cumplir con el deber de conciencia de "movilizar a los más amplios sectores ciudadanos frente al quebrantamiento del estado de derecho y del ordenamiento institucional".

f) El acuerdo de la Cámara de Diputados del 23 de agosto de 1973, en el que se denuncia en su considerando sexto la permanente y sistemática violación de la Constitución y la ley y la creación de "poderes paralelos, ilegítimos, que constituyen gravísimo peligro para la nación". En su considerando duodécimo establece que en esta quiebra del estado de derecho "tiene especial gravedad la formación y desarrollo, bajo el amparo del gobierno, de grupos armados que, además de atentar contra la seguridad de las personas y sus derechos y contra la paz interna de la nación, están destinados a enfrentarse con las Fuerzas Armadas".

2. Asimismo, especial importancia merece la situación que afectó a las Fuerzas Armadas y de Orden, cuya integridad pretendió ser alterada a través

de la infiltración que intentaron llevar a cabo elementos extremistas vinculados a los partidos del régimen gobernante. De ello dan fe hechos que integran piezas vitales de la historia patria, necesarios de tener a la vista y analizar para extraer conclusiones congruentes con la verdad histórica.

3. En íntima relación con lo manifestado, es preciso observar que tampoco el Informe, en los casos en que se refiere a algunos de dichos testimonios, se hace debido cargo del contenido y alcance que ellos poseen.

Así acontece respecto del acuerdo de la Cámara de Diputados ya citado, en el que esa rama del Congreso representa el grave quebrantamiento del orden constitucional y legal del país al Presidente de la República y a las demás autoridades que allí se señalan, con el fin de encauzar la acción gubernativa por las vías del derecho y asegurar el orden institucional de la patria.

Dicho acuerdo merece especial atención, tanto por haber sido la expresión del pensamiento de uno de los poderes del Estado, como por su contenido mismo. En cuanto a este último, y no obstante que en su integridad es de una importancia y valor histórico incalculables por la detallada descripción que formula respecto de la realidad institucional de la época, es preciso señalar, al menos, dos aspectos que inciden de manera directa en el tema que nos ocupa.

a) El primero de ellos dice relación con el concepto de poder total como objetivo del gobierno de entonces, el cual aparece recogido de manera clara en el considerando quinto de este acuerdo, en el que se lee textualmente: "Que es un hecho que el actual gobierno de la república, desde sus inicios se ha ido empeñando en conquistar el poder total, con el evidente propósito de someter a todas las personas al más estricto control económico y político por parte del Estado y lograr de este modo la instalación de un Estado totalitario absolutamente opuesto al sistema democrático representativo que la Constitución establece".

La constatación de que da cuenta el considerando transcrito fue una característica común de los partidos y movimientos más radicalizados en que se sustentaba aquel gobierno, característica que fue pública y reiteradamente justificada por sus máximos líderes, como un paso esencial para la consecución de sus objetivos políticos.

b) Pero el margen de la "conquista del poder total", como reza fiel a la realidad de entonces el considerando que se analiza, es imprescindible hacer

mención, por la vinculación que existe con dicho aspecto, al considerando duodécimo del acuerdo, en el que se señala:

"Que en la quiebra del estado de derecho tiene especial gravedad la formación y desarrollo, bajo el amparo del gobierno, de grupos armados que, además de atentar contra la seguridad de las personas y sus derechos y contra la paz interna de la nación, están destinados a enfrentarse contra las Fuerzas Armadas; como también tiene especial gravedad el que se impida al Cuerpo de Carabineros ejercer sus importantísimas funciones frente a las asonadas delictuosas perpetradas por grupos violentistas afectos al gobierno. No pueden silenciarse, por su alta gravedad, los públicos y notorios intentos de utilizar a las Fuerzas Armadas y al Cuerpo de Carabineros con fines partidistas, quebrantar su jerarquía institucional e infiltrar políticamente sus cuadros".

El contenido de este considerando no hace otra cosa que destacar un postulado insustituible de quienes perseguían la conquista del poder total, cual era la lucha armada, medio, a su juicio, idóneo por excelencia para alcanzarlo, según también lo reconocieron en forma pública quienes dirigían partidos políticos que apoyaban al gobierno de ese entonces.

Es posible apreciar, de esta forma, la trascendencia de este acuerdo a que se alude, por cuanto ilustra con gran exactitud dos realidades: la conquista del poder total y la vía armada como medio para alcanzarlo. Estas influyeron decisivamente en el pronunciamiento militar y en los hechos gestados a partir del 11 de septiembre de 1973.

4. Los antecedentes expuestos demuestran que la intervención que correspondió a las Fuerzas Armadas y de Orden, a partir del 11 de septiembre de 1973, estuvo precedida por la ocurrencia de gravísimos acontecimientos en la vida nacional, denunciados incluso por el Comité Permanente del Episcopado en su exhortación de junio de 1973 *(La paz en Chile tiene un preció),* y un clima de violencia y enfremamiento que incluyó la participación de miles de extremistas de diversas nacionalidades que ingresaron a Chile. Tales hechos dicen relación con diferentes y reiteradas violaciones a los derechos humanos no sólo de múltiples personas, sino de todo un pueblo que jamás ha aceptado como tal, asociar su progreso a la violencia desatada. Ellos no pueden ser excluidos del análisis histórico que se haga de este período en la medida que se desee realizar un examen objetivo, que exponga no sólo una sucesión de hechos, sino también el marco referencial y los factores que incidieron directa e indirectamente en los mismos.

5. En cuanto a la acción subversiva posterior a 1973, el Informe, haciendo especial énfasis en el período comprendido entre 1979-1989, reconoce que la vía de la violencia y la insurrección, validadas por el MIR, el FPMR y el Mapu Lautaro, entre otros, buscaban la rebelión popular y la ingobemabilidad.

Al respecto cabe destacar la circunstancia de que el accionar extremista con elementos altamente entrenados en el exterior, se hace notoriamente más ostensible a contar de los primeros meses de 1983. Así llega a cuadruplicarse a fines del mismo año, cuando en el mes de septiembre detonaron 53 bombas, resultando de ello 83 víctimas entre muertos y heridos.

De particular gravedad, por lesionar el derecho a la vida, es la comisión de acciones que deliberadamente buscaron provocar víctimas para condicionar la conducta social. Una cifra incuestionable, en lo relativo a su impacto para el estado de derecho, es la contabilización de 598 atentados con riesgo de vida entre marzo de 1983 y marzo de 1990. Asimismo, magnifican este clima de inseguridad los 5.099 atentados con explosivos ocurridos en el mismo período, los que afectando a bienes y servicios de utilidad pública, tuvieron como efecto coartar, en su conjunto, la dignidad e integridad física y síquica de las personas.

Tales hechos hablan por sí mismos de la sistemática violación de los derechos humanos de la población de parte de los extremistas, y de la necesidad de que el Estado adoptara los resguardos necesarios para erradicar tal violación.

6. No es, por consiguiente, un análisis completo y suficiente el que se formula en el Informe al respecto. Por el contrario, éste, al no señalar adecuadamente el contexto dentro del cual ocurrieron los hechos, desfigura la real intervención y motivación que tuvieron las FF.AA. y de Orden en el pronunciamiento militar del 11 de septiembre de 1973 y en los años posteriores, así como también en los sucesos concretos materia del Informe. Asimismo, las sitúa como instituciones que desconocen el significado y el valor de los derechos de los individuos, calificaciones que, por los motivos expuestos, resultan injustas y que, por cierto, no pueden ser aceptadas ni compartidas.

B. Actuación de los Tribunales de Justicia

1. Particular gravedad reviste lo que expresa el Informe (segunda parte capítulo IV) en lo que respecta a los tribunales de justicia durante el período a que se refiere el mencionado trabajo.

Manifiesta que "durante el período que nos ocupa, el Poder Judicial no reaccionó con la suficiente energía frente a las violaciones a los derechos humanos".

Dice que el Poder Judicial fue el único de los tres poderes del Estado que continuó en funcionamiento después del 11 de septiembre de 1973, pero que tal continuidad se funda en "el interés por mantener una estructura o una imagen de legalidad por parte de las nuevas autoridades militares".

Agrega que esta actitud del Poder Judicial produjo, "un agravamiento del proceso de violaciones a los derechos humanos, tanto en lo inmediato, al no brindar protección a las personas detenidas en los casos denunciados, como porque otorgó a los agentes represivos una creciente certeza de impunidad por sus acciones delictuales, cualesquiera que fueren las variantes de agresión empleadas".

Luego de estas afirmaciones en contra de un poder del Estado, el Informe señala las que, a juicio de la Comisión, constituyen actuaciones cuestionables cometidas por los Tribunales de Justicia. Entre estas actuaciones cabe destacar los cargos que se le formulan respecto de la aplicación de la Ley de Amnistía en términos de impedir la investigación de los hechos, y respecto al no ejercicio por parte de la Corte Suprema de su facultad de superintendencia sobre los tribunales militares en tiempos de guerra.

2. Sobre el particular, cabe hacer presente que la Corte Suprema, en fallo de 24 de agosto de 1990, reiteró lo que habían sostenido diversos fallos en la historia judicial chilena, como asimismo la doctrina, en cuanto a que "en nuestro ordenamiento jurídico la amnistía constituye un acto del Poder Legislativo que suspende de manera objetiva la declaración de criminalidad hecha por otra ley, como consecuencia que desaparece en el delito la punibilidad al eliminar la pena y todos sus efectos en los hechos ilícitos que comprende, impide y paraliza definitivamente o para siempre el ejercicio de toda acción judicial que tienda a sancionarlos o anula o deja sin efecto las condenas que por esos delitos se hayan impuesto, dejando a sus autores —en el orden legal— en la misma situación que si no hubiesen delinquido" (considerando número 15 del fallo de la Corte Suprema).

Ahora bien, la Comisión con el solo enunciado y transcripción del artículo 413 del Código de Procedimiento Penal —que no dice directa relación con esta materia— y sin hacer alusión alguna a otras normas legales de clara aplicación, como es el caso del Art. 93 número 3 del Código Penal, ni a los sólidos fundamentos que los tribunales han tenido permanentemente en vista, descalifica la interpretación de la Corte Suprema,

declarando que "ella ha impedido el esclarecimiento de los hechos que llegaron a conocimiento de los tribunales".

Asimismo, en cuanto a las facultades de superintendencia de la Corte Suprema sobre los tribunales militares en tiempo de guerra, la Comisión concluye —sin desestimar de manera alguna, los fundamentos que tuvo en vista la Corte a este respecto— que "la situación descrita impidió que la Corte Suprema pudiera exigir que la actuación de los tribunales militares en tiempos de guerra se ajustara a derecho".

Delicada afirmación la formulada, toda vez que implica imputar una dejación de funciones a un poder del Estado y sentenciar que todos los tribunales militares no se ajustaron a derecho.

3. Lo anterior no es todo, ya que el Informe, en la parte que formula recomendaciones, expresa que "los chilenos cuyos derechos humanos se vieron afectados durante los últimos años por razones o bajo pretextos políticos, no encontraron en los tribunales de justicia la protección y el amparo que sus deberes constitucionales y su condición de poder del Estado les exigía brindar".

La sola lectura de las acusaciones que se han transcrito precedentemente permiten advertir por sí mismas el menoscabo que ellas significan y el efecto que pueden producir en el respeto que se debe a un poder del Estado, todo lo cual interesa a la institucionalidad de la nación.

C. Estado de guerra interna y Tribunales en Tiempo de Guerra

1. En relación con este punto, el Informe de la Comisión expresa que los decretos leyes números 3, 4 y 5 de 1973, que declararon el estado de sitio, el estado de emergencia y el estado o tiempo de guerra, respectivamente, se dictaron considerando la situación de conmoción interior que vivía el país, pero "prescinden de la exigencia legal de fuerzas rebeldes organizadas o de cualquiera clase de fuerzas rebeldes o sediciosas organizadas militarmente".

Agrega que ello evidencia que el estado de sitio decretado "conduce a un estado o tiempo de guerra denominado preventivo y no real", porque los aludidos decretos leyes "nunca invocaron ni pretendieron fundar sus decisiones en la existencia de fuerzas rebeldes o sediciosas militarmente organizadas".

Expresa, además, que "estas reflexiones y los preceptos de los artículos 73 y 419 del Código de Justicia Militar autorizan a afirmar que ese

estado o tiempo de guerra preventivo no justificaba ni admitía el funcionamiento de los Tribunales Militares en Tiempo de Guerra" y que, en consecuencia, los "tribunales que actuaron en esa calidad para sancionar hechos perpetrados con anterioridad al 11 de septiembre de 1973 lo hicieron contrariando la legislación vigente y quebrantando fundamentalmente normas de derecho".

Concluye el acápite pertinente del Informe expresando que: "la Comisión informante manifiesta su reprobación a estas violentaciones de la ley".

2. Desde luego, el Informe, en este aspecto incursiona en la interpretación y aplicación de disposiciones legales y emite conclusiones jurídicas al respecto, apartándose de las atribuciones específicas que señalan los artículos 1 y 3 del decreto que la creó.

3. Sin perjuicio de lo anterior, la Comisión no sólo obra al margen de sus atribuciones, sino que llega a la grave conclusión de que los señalados Tribunales Militares actuaron "contrariando la legislación vigente y quebrantando fundamentales normas de derecho".

A tal respecto cabe tener presente:

a) El 11 de septiembre de 1973, cuando la Junta de Gobierno asumió el poder, el país se encontraba, como ya se ha señalado, en un estado caótico, de virtual guerra civil, con continuos enfrentamientos entre diversos sectores; grupos que cometían toda clase de desmanes, y un significativo número de terroristas y agitadores extranjeros armados. Cumpliendo un deber impostergable para el mantenimiento del orden público y la seguridad de la población, una de las primeras medidas del nuevo gobierno fue la dictación del decreto ley número 3, que estableció el Estado de Sitio en todo el territorio nacional debido a la situación interna existente en la República. Luego se dictó el decreto ley número 5, que declaró que el estado de sitio imperante debía entenderse como "estado o tiempo de guerra", para los efectos legales y judiciales establecidos en el Código de Justicia Militar.

b) Esta medida se hizo indispensable ya que la acción de los grupos subversivos y terroristas organizados en cuadros paramilitares y dotados de armamentos y explosivos, gran cantidad de los cuales eran de origen extranjero, continuaban su acción sediciosa y antinacional en todo el país. Espacial gravedad tenía el hecho, público y notorio,

que la subversión contaba en su lucha revolucionaria con el decidido apoyo de potencias extranjeras, lo que le daba, además, las características de un ataque foráneo a la integridad de nuestra patria y de sus instituciones fundamentales.

c) La guerra, en general, de acuerdo con las definiciones usuales, es la desavenencia y rompimiento de la paz entre dos o más naciones; es la lucha entre dos o más Estados o entre bandos de una misma nación. Cuando grupos paramilitares organizados aplican la violencia armada como instrumento de acción política para alcanzar el poder, se configura una situación de guerra interna, de naturaleza irregular. El caso de Chile, en los años que siguieron al pronunciamiento de septiembre de 1973, constituyó un ejemplo típico de un estado de guerra interna, en el que la Junta de Gobierno estaba permanentemente enfrentada a la enconada acción revolucionaria de grupos violentistas organizados, cuyo objetivo final era el de derrocar el régimen, implantar un sistema totalitario, destruir la libertad y la soberanía de nuestra patria y los grandes valores espirituales e históricos que identifican nuestra nacionalidad.

d) En consecuencia, en Chile existió un estado de guerra efectiva, con bases legales, doctrinarias y prácticas que así lo acreditan. Estos antecedentes, que no han podido ser ajenos al conocimiento de la Comisión, hacen que, a lo menos, se rechacen los fundamentos y las conclusiones que a este respecto manifiesta el Informe en análisis.

e) Asimismo, el Informe expresa que "no obstante, no puede desmentirse que, junto a los Tribunales Militares en Tiempo de Guerra pudieron actuar los que la ley nomina para tiempos de paz, toda vez que debe conciliarse el contenido del artículo 73 con la normativa general del derecho, y aceptarse que los últimos pudieron seguir tramitando las causas pendientes ante ellos al momento de declararse el estado de guerra y conocer de las que procedía substanciar por hechos delictuosos perpetrados con anterioridad a la declaración", ello en conformidad a las normas legales que señala.

El Informe, sin embargo, olvida que los Tribunales Militares de Tiempo de Guerra estaban consagrados en nuestra legislación con mucha antelación al 11 de septiembre de 1973, como asismismo su competencia, para lo cual basta tener presente que el Código de Justicia Militar fue dictado en la segunda década de este siglo y la

legislación que le precedía, dictada durante el gobierno del General señor Prieto, en la tercera década del siglo pasado.

Tal conclusión de la Comisión induce, entonces, a distorsionar la realidad sobre esta materia, confundiendo los principios en favor del reo, con una circunstancia absolutamente distinta, cual es la instalación y funcionamiento de los Tribunales Militares de Tiempo de Guerra, los que deben constituirse precisamente al producirse el estado de guerra interno o externo.

f) Pero lo anterior no es todo. Se ha cuestionado por la Comisión la legalidad del hecho que hayan dejado de ingresar causas a los tribunales militares de tiempo de paz existentes al momento de constituirse y entrar en funcionamiento los de Tiempo de Guerra. A este respecto, ha olvidado la Comisión también, que en cumplimiento del decreto ley número 5 de 1973 y de lo dispuesto en el artículo 73 del Código de Justicia Militar, en tiempo de guerra, "cesará la competencia de los Tribunales Militares de Tiempo de Guerra, en todo el territorio declarado en estado de Asamblea o de Sitio".

En consecuencia —y al contrario de lo sostenido por el Informe— los señalados tribunales no pudieron legalmente sustraerse a la cesación de su competencia o al ejercicio de ella, según el caso.

g) Las consideraciones anteriores permiten advertir —aun cuando ello, ciertamente creo, no ha estado en el ánimo de la Comisión Verdad y Reconciliación— el riesgo de tal cuestionamiento de los Tribunales Militares de Tiempo de Guerra. En efecto, ellos legalmente funcionaron y dictaron sentencias en virtud de lo dispuesto en el Código de Justicia Militar y los decretos leyes números 3 y 5, de 1973. Lo que, en cambio, aparece realmente cuestionado es la capacidad constituyente y legislativa de la Junta de Gobierno. Obviamente, tal hipótesis es de extrema gravedad y ni siquiera procede considerarla.

D. La convicción

1. La verdad en materia judicial es lo que se denomina "convicción" y ésta se da cuando se asienta en la conciencia del juez, tras una completa y acuciosa investigación, un análisis de las pruebas acumuladas y lo expresado por las partes involucradas en el proceso.

La "convicción" presupone que el juez o tribunal ha eliminado toda posibilidad de duda y al dictar sentencia proclama la verdad declarando la existencia o inexistencia de los hechos y la culpabilidad o inocencia de quienes aparecen como inculpados.

2.- La Comisión, no obstante lo que establece el artículo segundo del decreto que la creó, en orden a que "no podrá asumir funciones jurisdiccionales propias de los tribunales", de hecho, ha realizado actos que son propios de los procesos judiciales, como establecer hechos y determinar culpables que, aunque sin ser nombrados, resultan identificables, y lo que es más grave, sindicando implícitamente como responsables, en el contexto, a las instituciones armadas y al Poder Judicial.

3. En cuanto a la manera como el Informe fundamenta el establecimiento de los hechos y de su "convicción", ella está muy lejos de cumplir con los requisitos mínimos que cualquier proceso, formal o informal, debe llenar para formar una real convicción que permita al sentenciador proclamar la verdad indiscutible sobre los hechos.

El mismo Informe deja establecido que muchas personas que podrían haber proporcionado antecedentes sobre los hechos investigados no prestaron declaración. Además, los testigos voluntarios declararon sin contraparte que pudiera contrainterrogar, aclarar o comprobar la veracidad de sus dichos.

En estas circunstancias es muy probable que una parte importante de los testimonios estén inspirados en propósitos de carácter político o de venganza personal, lo que hace aún más graves las omisiones antes señaladas, así como la ausencia de la indispensable bilateralidad procesal.

La falta de un procedimiento idóneo y debidamente bilateral y las apreciaciones, juicios y conclusiones del Informe desfiguran de tal modo este proceso, que la "convicción" o "verdad" que proclama no pasa de ser una simple opinión que puede ser compartida o rechazada.

4. El documento que se analiza es el resultado de una investigación contenida en un informe público, elevado en forma previa a la categoría de dictamen final y decisivo para la paz social, la reconciliación y reencuentro entre los chilenos. En otras palabras, este Informe debería ser el documento en el cual los conciudadanos, los países del mundo y los organismos internacionales hicieran plena fe.

Sin embargo, el Informe de la Comisión —por su falta de rigor— no cumple con tal objetivo.

E. Proposiciones de reparación

En cuanto a las proposiciones que efectúa la Comisión tomando como base "la verdad sobre los graves atropellos a los derechos humanos y al daño sufrido por las víctimas", referidas algunas a diversas formas de reparación y otras a la prevención a futuro de dichas violaciones, la Armada —como se ha dicho— no puede menos que manifestar su reserva o desacuerdo, según el caso, con las que se indican a continuación:

— La destinada a reivindicar el nombre y dignidad de los afectados a través de la perpetuación de sus nombres y recuerdo en monumentos, parques y otras efemérides para que nunca más vuelva a suceder y para enseñanza de las futuras generaciones, lo que podría contradecir esencialmente los conceptos de reconciliación, perdón y olvido que deberían caracterizar esta etapa del proceso histórico chileno, en la medida que estuviere asentada en las premisas que se han cuestionado precedentemente.

— Propone también la Comisión que nuestro sistema jurídico y nuestra legislación positiva se modifiquen para acomodarse a la doctrina de los derechos humanos y a los acuerdos internacionales sobre la materia, bajo la consideración de que todo lo ocurrido en Chile en las últimas décadas se debe a "la insuficiencia de una cultura nacional sobre estos derechos".

Sin perjuicio de la conveniencia que la legislación del país continúe por la senda de las modernizaciones iniciadas en el gobierno anterior, la apreciación en que se funda esta recomendación resulta errónea frente a la realidad conocida por los chilenos, en relación con los orígenes y consecuencias de la violencia en nuestro país y sobre todo frente a la normativa constitucional y legal dictada en 17 años de gobierno de las Fuerzas Armadas.

— Formula, además, la Comisión diversas proposiciones relativas a las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública que van desde planes de estudio en las escuelas matrices destinados a inculcar a sus alumnos el respeto por la persona y los derechos humanos, hasta la revisión y modificación de conceptos y normativas legales como "seguridad", "inteligencia", "obediencia debida", además de proponer diversas modificaciones a la estructura y competencia de los Tribunales Militares.

Tales proposiciones, implican sostener, erróneamente, que los miembros de las Fuerzas Armadas y de Orden carecen de conocimientos y de

formación moral y ética en relación con los valores esenciales de nuestra civilización cristiana.

Sin embargo, los principios que inspiran la actuación de dichas instituciones y de quienes las conforman, demuestran la equívoca sustentación de las recomendaciones que se examinan.

Las instituciones armadas están constituidas por fuerzas organizadas, jerarquizadas y disciplinadas al servicio del bien común. Existen para garantizar la paz y proteger los irrenunciables intereses nacionales, con el fin último de asegurar la más plena dignidad del hombre y de sus derechos fundamentales.

Para alcanzar tales objetivos, la carrera de las armas exige el fortalecimiento de la disciplina, el honor, la lealtad y, por sobre todo, el amor a la patria, es decir, requiere de un especial esfuerzo por el cultivo de los valores morales.

Y ello, por cuanto la fortaleza espiritual es esencial para que un hombre de armas pueda cumplir adecuadamente el rol que le es propio, el cual le demanda poner en riesgo su vida misma.

Por tales razones estas recomendaciones carecen de toda justificación, constituyen un despropósito de la Comisión y son, en lo que se refiere a la necesidad de inculcar al personal de las instituciones armadas el respeto por los derechos humanos, manifiestamente ofensivas.

En lo que dice relación con aquellas recomendaciones que inciden en nuevas modificaciones al Código de Justicia Militar, cabe recordar que este cuerpo legal fue modificado por las leyes 19.029, 19.047 y 19.048 de 23 de enero, 13 y 14 de febrero últimos.

— Las que plantean el otorgamiento de programas específicos de carácter pedagógico por parte de las vicarías castrenses, planificados en conjunto entre los altos mandos y las autoridades eclesiásticas católicas y otras denominaciones.

Estas proposiciones incurren en errores básicos al suponer que las vicarías castrenses existen sin vinculación alguna a la Iglesia Católica; al ignorar que realizan tareas relativas a los derechos de las personas y al estimar que en la Armada no se consideran ni respetan otras creencias religiosas practicadas por aquel de su personal que no es católico.

Al respecto, cabe tener presente que por disposiciones legales de antigua data, las vicarías castrenses dependen del señor obispo castrense, quien en su calidad de tal, es designado por su Santidad el Papa y le corresponde —en lo que a los miembros de las Fuerzas Armadas y Carabineros se refiere— las atribuciones y facultades propias de un obispo, en su

respectiva diócesis. Adicionalmente, debe destacarse que la obra evangelizadora —y por ende pedagógica— realizada a su impulso, por los capellanes castrenses, es notable y se basa y fundamenta en los principios del catolicismo, que tanta importancia atribuye a los derechos humanos. Del mismo modo, no puede desconocerse que la Armada otorga a sus miembros que tienen una fe distinta a la católica el respeto y las facilidades que les sean necesarias, tareas en las cuales, incluso, sus capellanes realizan una destacada acción ecuménica.

— Las que sugieren promover una mayor integración a la sociedad de las instituciones armadas y de sus familias.

La integración de los miembros de las Fuerzas Armadas y Carabineros a la sociedad chilena ha sido, durante estos años, lo suficientemente adecuada, como para que ellos hayan podido cumplir labores destacadas en los múltiples planos de la actividad civil. Por otro lado, sus cónyuges y familias, también en estos años, se han integrado vigorosamente al fomento y apoyo de tareas de carácter eminentemente social, prestando un valioso aporte, por ejemplo, a través de instituciones tan calificadas como CEMA, Coanil, Conaprán y Cordam.

— Finalmente, tanto respecto a las recomendaciones relativas a los planes de estudio de las escuelas institucionales de la Armada como a las tareas de sus capellanes, este comandante en jefe hubiere deseado que la Comisión Verdad y Reconciliación le solicitara —antes de emitir su Informe— los planes y programas que en la materia implementa la Armada, así como la labor que realizan sus capellanes. De haberse seguido tal procedimiento, se habría evitado además la necesidad de formular tales recomendaciones y, por ende, de hacerse cargo de ellas.

Estas recomendaciones constituyen, además, un despropósito y una ofensa para las dotaciones de la Armada y sus familiares.

— Por último, en relación con la creación de una Fundación de Derecho Público para los fines que señala la Comisión, es una proposición inconveniente por cuanto:

a) El objeto de continuar la investigación que la Comisión no pudo realizar es inoficioso y, además, corresponde claramente a los Tribunales de Justicia;

b) Constituir un "centro" de investigación y de información permanente para nacionales y extranjeros en una materia como la que se propone asignarle, resulta pernicioso para el país y los propósitos de reconciliación buscados.

IV. Como ha podido advertirse, no obstante que el Informe de la Comisión de Verdad y Reconciliación contiene interesantes apreciaciones y recomendaciones, incurre, sin embargo, en omisiones y conclusiones y formula recomendaciones que —ciertamente, pese a los esfuerzos de sus integrantes— no tienden a promover la integración armónica de todos los sectores de la nación, y pueden afectar seriamente la seguridad de la nación, comprometiendo de esta manera el deber que atribuye al Estado el artículo primero de la Constitución Política.

V. Finalmente, este comandante en jefe debe formular algunas consideraciones adicionales relativas a los hechos a que se refiere el Informe de la Comisión Verdad y Reconciliación:

A. Resulta indiscutible que la vida humana es invaluable y su muerte constituye una pérdida irreparable para la sociedad.

B. Lo anterior es especialmente válido para la sociedad chilena, por su origen, lugar de desarrollo, cultura y valores compartidos. Ello bien lo saben y hacen suyo todos los integrantes de la Armada, desde sus oficiales generales hasta sus marineros, pues, en razón de su vocación y al igual que los miembros de las demás instituciones armadas, han sido preparados para entregar sus vidas en defensa de la patria, su seguridad y el orden institucional de la república. En el cumplimiento de esta consigna, han debido afrontar toda clase de renunciamientos y han visto caer a sus camaradas y adversarios, desde la formación de la república.

C. En la perspectiva histórica señalada, resulta absurdo y sin sentido el sostener que las instituciones armadas hayan provocado los hechos acontecidos en Chile con ocasión del pronunciamiento militar del 11 de septiembre de 1973. Lo real y lo efectivo es que ellas debieron intervenir sólo después que la inmensa mayoría de la población demandara poner término a la crisis que afrontaba el país luego del quiebre de la institucionalidad, en la cual tuvo participación descollante el extremismo violentista que materializaba la búsqueda del poder total por la vía armada.

D. Tales requerimientos y la condición de ser las últimas reservas de la nación, generaron la necesidad que las instituciones armadas asumieran los poderes constituyente, Ejecutivo y Legislativo; pusieran término a la virtual guerra civil y anarquía reinante; superaran las inmensas dificultades generadas por el desastre político, económico y social heredado y, reinstitucionalizaran al Estado. En su virtud, propusieron a la ciudadanía un itinerario constitucional de transferencia paulatina de los poderes que debieron asumir en la emergencia, a quienes naturalmente les corresponde el ejercicio de la soberanía.

E. Obtenida la aprobación plebiscitaria, la Armada instó, participó y respaldó el cumplimiento de dicho itinerario a cabalidad, proceso este que finalizó exitosamente el 11 de marzo de 1990.

F. Tales tarcas fueron cumplidas, no obstante la permanente acción subversiva, terrorista y violentadora de los derechos humanos de la población, realizada por quienes contaron, incluso, con el generoso apoyo de determinadas potencias extranjeras.

G. Dentro de la gigantesca obra realizada por el gobierno en que la Armada participó, fue necesario instar al restablecimiento de la unidad nacional quebrantada y a superar su natural secuela de muertes y dolores tan lamentables para la familia chilena. Al efecto y siguiendo la constante histórica adoptada por la república en cada oportunidad que ha afrontado gravísimas convulsiones sociales, se dictó el año 1978, el decreto ley número 2191, que amnistió los hechos delictivos de tal naturaleza, producidos a esa fecha, provenientes de los distintos sectores del país involucrados, materializando con ello una primera etapa de pacificación del país.

H. Hoy día la república ha sido convocada por S.E. el Presidente de la República a un nuevo reencuentro ciudadano, a través de la reconciliación nacional.

La Armada debe expresar que comparte y hace suya tan trascendente iniciativa pues al igual que en 1978 la estima vital para el pleno restablecimiento de la unidad nacional, la que, materializada en esta segunda etapa, resulta básica para la continuación del proceso ininterrumpido de progreso que lleva el país durante estos años.

No podría finalizar mi intervención sin dejar expresa constancia de que nos anima el más profundo deseo de que ésta sea nuestra última

participación sobre esta materia, debiendo, tanto el país como nuestras autoridades, tener la más absoluta certeza de que nuestros esfuerzos no son otros que el de cooperar en las grandes tareas y desafíos que exige el Chile de hoy, en beneficio de su presente y futuro, como reiteradamente ha sido expresado por el señor Presidente de la República.

FUERZA AEREA DE CHILE*

El lunes 4 de marzo de 1991, S.E. el Presidente de la República don Patricio Aylwin, dio a conocer al país el Informe de la Comisión Verdad y Reconciliación, creada por decreto supremo Nº 355, de fecha 25 de abril de 1990, a fin de "contribuir al esclarecimiento global de la verdad sobre las graves violaciones a los derechos humanos cometidas en los últimos años".

Escuchado el discurso del señor Presidente y avanzado el estudio del Informe de la referida Comisión, estimo mi deber expresar por ahora, a mis conciudadanos, lo que sigue, y digo esto con el pleno acuerdo del Cuerpo de Generales de la Fuerza Aérea de Chile.

1. En mi calidad de alto jefe de la Fuerza Aérea de Chile primero, y de su Comandante en Jefe, a partir de julio de 1978, y como miembro de la H. Junta de Gobierno entre esta misma fecha y el 11 de marzo de 1990, formé parte preeminente del gobierno militar que entre el 11 de septiembre de 1973 y el 11 de marzo de 1990 dirigiera los destinos de Chile.

2. El informe de la Comisión no puede ser analizado y comprendido sin referirse a la grave crisis política, social y económica que sufría el país al 11 de septiembre de 1973, situación que está certeramente descrita en el capítulo I "Marco Político", en especial cuando expresa:

> "El globo de los factores que hemos descrito, anteriores y posteriores a 1970, condujo, hacia 1973, a un clima objetivamente propicio a la guerra civil..."

*Declaración leída por el Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea de Chile, General Fernando Matthei Aubel, el día 8 de marzo de 1991, y ratificada ante el Consejo de Seguridad Nacional el día 27 de marzo de 1991. Texto completo publicado por el diario *El Mercurio* el 9 de marzo de 1991.

> " 'Ellos o nosotros'. 'Matar o morir...' fueron entonces frases comunes, que denotaban sentimientos profundos que no podían servir a ninguna convivencia pacífica y, al revés, preparaban el terreno para el temor que engendra el odio que conduce a la brutalidad y la muerte. Estos frutos ya se estaban recogiendo al acercarse el 11 de septiembre de 1973, y cada nuevo atentado con explosivos, asesinato político o enfrentamiento de igual carácter —o de índole social— resultante en muertos o heridos surtía un doble efecto: exacerbar todavía más el clima de guerra civil, o banalizar la violencia y la muerte. Ello rompía los diques morales de la sociedad y pavimentaba el camino a nuevos y mayores excesos".

Habida cuenta de esta situación, compartí plenamente y sigo compartiendo los ideales que inspiraron el pronunciamiento militar del 11 de septiembre de 1973: consecuencia inevitable de un conflicto civil agudizado hasta el extremo, en cuya gestación y desarrollo las Fuerzas Armadas y de Orden no tuvieron participación ni responsabilidad alguna:

— Restaurar el orden y la economía del país.

— Restablecer la Democracia plena.

— Recuperar los valores patrios y la libertad de las personas.

Me siento honrado de haber podido participar en el gobierno militar, como ministro y como miembro de la H. Junta de Gobierno. La labor cumplida por las Fuerzas Armadas la juzgará la historia y estoy convencido que será positivamente.

Creo firmemente que modernizamos de raíz nuestro país, y le dimos un orgullo y una grandeza que le abren brillantes perspectivas.

Cumplimos escrupulosamente nuestro compromiso de volver a la democracia plena, y de restaurar la libertad política, económica y social, satisfaciendo la voluntad popular.

Finalmente, a partir del 11 de marzo de 1990, hemos demostrado la voluntad y la capacidad de dirigir nuestras instituciones armadas, desempeñando el papel que les corresponde en una democracia representativa, de acuerdo a la Constitución Política de la nación.

3. Lamentamos hoy, como lo hemos lamentado siempre, toda pérdida de vida humana. Las víctimas civiles y militares de esta desafortunada etapa representan un testimonio de extremo sentimiento para nuestra conciencia, con las consecuencias de dolor que acarrea para una nación el abandono de una convivencia regida por la razón, que obliga al empleo de la fuerza.

Como Comandante en Jefe reitero que respondo plenamente de lo sucedido en mi institución, tal como lo indica la ley y me lo impone mi honor de soldado.

4. Estimo que la amplia mayoría de los chilenos hemos reconocido el esfuerzo del Presidente Aylwin para buscar la reconciliación que permita proyectar a Chile a un futuro superior.

Apoyo plenamente este camino elegido.

Soy un convencido de que sólo la democracia representativa, con su equilibrio de poderes y la plena vigencia del estado de derecho, ofrece garantías de que no vuelva a repetirse en Chile una experiencia como la señalada en el Informe.

A fin de que una democracia sea realmente sana, la tolerancia, el respeto por las ideas ajenas, y por sobre todo el respeto frente a la vida, son condiciones esenciales.

No debemos olvidar jamás que la democracia es tanto el gobierno de las mayorías como el respeto por las minorías.

5. Con la mirada puesta en el futuro espero, por el bien de nuestra patria y de nuestros hijos, que estas situaciones nunca vuelvan a repetirse. Pero no debemos sólo lamentar, sino también obtener lecciones de nuestro pesar como nación. Debemos rogar por que la razón y el diálogo, con generosidad y armonía, nos conduzcan a la solución de las diferencias que puedan presentarse. Debemos trabajar todos unidos, con altruismo y grandeza de espíritu, para forjar un ambiente de paz y de concordia en nuestra patria. Debemos asumir el pasado con todas sus consecuencias, pero no quedarnos en él; sino por el contrario, proyectarnos al futuro promisorio que la patria nos demanda.

CARABINEROS DE CHILE*

"En relación con la reciente publicación del Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, Carabineros de Chile ha estimado oportuno comunicar a la opinión pública lo siguiente:

1. Carabineros de Chile cumple con precisar, en primer término, su efectiva voluntad de contribuir a la reconciliación entre todos los chilenos, sobre la base de un esfuerzo común, nacional e histórico.

2. La importancia de la materia que trata el Informe motiva a la institución a expresar su mejor voluntad para aportar todos los gestos prácticos que el logro del objetivo planteado exija. Ello, dentro del marco de la ley, la dignidad y el respeto que una institución como Carabineros siempre ha tenido y requiere para seguir cumpliendo sus funciones constitucionales.

3. Necesario es señalar que los hechos descritos en el Informe no pueden entenderse desvinculados de la realidad jurídica, política y social imperante en el período previo al 11 de septiembre de 1973, tal como lo expresa la Comisión y, su juzgamiento definitivo corresponderá a los órganos jurisdiccionales, de acuerdo al ordenamiento vigente.

En tal predicamento, Carabineros de Chile reitera que no puede aceptar el prejuzgamiento individual ni colectivo de su personal, tanto en servicio activo como de quienes se encuentran en situación de retiro, mientras no se acredite suficiente responsabilidad penal por tribunal competente.

4. Según se consigna de modo expreso en el Tomo I, Marco Político del Informe, la mencionada realidad dividió profundamente a todos los sectores de la actividad nacional y, por ello, también contenía en sí la posibilidad de provocar una escisión al interior de las Fuerzas Armadas y de Carabineros, circunstancia que, de haberse concretado, "podía transformar el clima de guerra civil en guerra efectiva".

· Restablecer la institucionalidad quebrantada y pacificar la vida nacional se plasmaron en superiores aspiraciones de la casi totalidad de los

*Declaración oficial leída por el General Director de Carabineros de Chile, General Rodolfo Stange Oelckers, el día 22 de marzo de 1991 y publicado por el diario *El Mercurio* el 23 de marzo de 1991.

chilenos, que llamaron insistentemente a las Fuerzas Armadas y a Carabineros para que asumieran el gobierno del país.

Hoy corresponde reiterar que nuestra institución acogió aquella mayoritaria demanda y participó en el pronunciamiento militar, inspirado en los más nobles ideales. Compartió la gestión del Gobierno Militar, suprema responsabilidad que, junto con las Fuerzas Armadas, no buscó ni aspiró Carabineros de Chile.

5. Con especial énfasis, Carabineros de Chile deja de manifiesto que valora como supremo bien el derecho a la vida y, en su resguardo, da la vida.

Nuestra participación y doctrina han resaltado siempre ese derecho, pues cada carabinero, en su diario quehacer profesional, se ve expuesto a la muerte: de ahí, entonces, que frente a ella, compartamos el dolor ajeno y asumamos calladamente el propio.

6. Carabineros de Chile declara su más decidido apoyo a los objetivos de justicia, reconciliación y el bien común para la patria y cada uno de sus hijos.

Sin distingos de ninguna especie y al servicio de tales fines, ha puesto sus mejores esfuerzos cumpliendo fielmente las funciones de dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior.

7. La institución adhiere plenamente al llamado efectuado por el Excelentísimo señor Presidente de la República, don Patricio Aylwin Azocar, en orden a que, todos juntos, hagamos "lo necesario para sanar las heridas del pasado y construir un futuro de justicia, de progreso y de paz para Chile".

8. Finalmente, Carabineros de Chile deja constancia de su invariable vocación de servicio público, para cumplir los deberes que se le han encomendado con absoluto profesionalismo y con estricto apego a las normas constitucionales y legales.

Hoy, tal fin se sigue materializando a través de la unidad de mando que exhibe la institución, de la férrea cohesión interna, de la elevada moral de cada uno de sus integrantes y de la objetiva normalidad de las funciones policiales propias, aun en momentos en que la institución y sus hombres son víctimas de graves e injustificados atropellos a los derechos y la

dignidad del ser humano, a consecuencia de actos de violencia y de terrorismo".

CARABINEROS DE CHILE

Planteamiento de Carabineros de Chile ante el Consejo de Seguridad Nacional

Con motivo de esta convocatoria y tras un ponderado examen del Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, así como un detenido estudio del discurso pronunciado por el Excelentísimo señor Presidente de la República, don Patricio Aylwin Azocar, el día 4 de marzo, Carabineros de Chile ha estimado oportuno y necesario exponer ante este honorable Consejo las más probables consecuencias del Informe, en relación a la función policial:

Es nuestra voluntad expresar los más sinceros sentimientos de respeto, solidaridad y comprensión hacia la delicada responsabilidad que V. E. se ha impuesto como Presidente de la República, al asumir el objetivo de lograr el reencuentro entre los chilenos.

Entendemos perfectamente el esfuerzo y las dificultades que ello involucra, y Carabineros de Chile deja constancia que acoge en forma plena y activa el llamado del Excelentísimo señor Presidente, a cooperar en esa gran tarea de unificación nacional.

Carabineros de Chile entiende que se trata de un esfuerzo común nacional e histórico, enfocado a evitar que en nuestra patria se repitan condiciones, tal como lo consigna el Informe, que como consecuencia hagan probable la materialización de atropellos a la dignidad humana.

Esto implica, ciertamente, nuestra mejor voluntad para aportar todos los gestos prácticos que el logro del propósito planteado exija, pero, dentro del marco de la ley, la dignidad y el respeto que una institución como Carabineros siempre ha tenido y requiere para seguir cumpliendo sus funciones constitucionales.

Sin ánimo de polemizar y sin que constituya modificación alguna al espíritu expresado en párrafos precedentes, mi institución ha estimado

*Informe presentado ante el Consejo de Seguridad Nacional por el General Director de Carabineros de Chile, General Rodolfo Stange Oelckers, el día 27 de marzo de 1991. Texto completo.

indispensable formular algunas precisiones en la perspectiva de permitir una apreciación global de los puntos de vista que expresaré más adelante.

Dada la imposibilidad real de establecer una verdad absoluta en relación a las presuntas violaciones a los derechos humanos registradas en Chile entre 1973 y 1990, debemos entender que el trabajo de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación estuvo orientado a proponer al país un proyecto de versión sobre tales sucesos y que, como carece de valor legal, de ningún modo obliga a su total y completa aceptación.

En momentos en que ni siquiera la ciencia está en condiciones de proclamar objetividad en sus investigaciones, resulta utópico atribuir tal característica al estudio de acontecimientos no sólo contemporáneos, sino también de consecuencias actuales.

En ese orden de ideas, resulta poco objetivo, sesgado y difícil de aceptar que grupos violentistas y personas que cometieron reiteradas violaciones a los derechos fundamentales, que propiciaron en forma abierta la lucha armada en Chile, que alentaron la guerra de guerrillas, y que pretendieron introducir en nuestro país el mayor cargamento de armas de que se tenga noticias en América Latina, aparezcan hoy como víctimas inocentes de una represión que es presentada como inmisericorde y brutal. Es igualmente injusto observar que a las instituciones que, rompiendo todas sus tradiciones históricas, debieron enfrentar aquel clima de violencia, con el patriótico afán de evitar un mal mayor, se pretenda presentarlas, por determinados sectores, como únicas y principales responsables de lo ocurrido.

Aun reconociendo la labor desarrollada por la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, la institución considera que el Informe es un intento serio pero incompleto, para contribuir al establecimiento global de la verdad, sobre las presuntas violaciones a los derechos humanos ocurridas en un período acolado.

Valoramos positivamente que la Comisión, aunque en forma somera y breve, haga un referencia histórica a algunos aspectos políticos relevantes de la situación nacional e internacional, a partir de los años 50, y que tuvieron una vinculación significativa con las causas que condujeron a tan indeseados efectos.

En ese marco se ubica la descripción que hace la Comisión de la extrema polarización y violencia política vivida en el país a contar desde el año 1970, de la cual Carabineros de Chile, nuestros hombres, surgieron como las más frecuentes víctimas.

Es de público conocimiento la frecuencia con que Carabineros de Chile ha conocido y sufrido los efectos de esa aguda polarización, al

cumplir su misión como fuerza pública, o bien, por el solo hecho de identificársele con el orden y la ley.

A pesar de haber sido exageradamente divulgado el Informe, Carabineros estima necesario incluir algunas citas textuales, de lo que expresa la Comisión en la primera parte de su Informe, por estar allí los fundamentos de las consecuencias, esto es, el período anterior a 1973 y precisiones respecto del clima político imperante en los 1.000 días de gobierno de la ex Unidad Popular:

> "En ciertos sectores políticos, tomó cuerpo la idea de ser la fuerza el camino prioritario, y hasta único, para imponer —según el caso— el cambio o la mantención del modelo de sociedad propiciado". (Página 42)

> "En algunos sectores de la izquierda, el planteamiento de la nueva actitud se relaciona principalmente con la Revolución Cubana.
> Ella puso en el primer plano la 'vía armada' para conquistar el poder. Incluso uno de sus hombres más importantes y de mayor influencia ideológica y arrastre personal en el resto de América —Ernesto Guevara— declaró y fundamentó ser ese camino, el del enfrentamiento, *el único real"*. (Página 42)

> "Vía armada e ingobernabilidad vinieron a ser, de tal modo, indicativas de conceptos excluyentes, de sociedad...". (Página 45.)

> "Además, esos sectores [gremiales y profesionales] se sintieron desamparados por los mecanismos estatales llamados a proteger sus derechos. Sintieron que esos mecanismos —Congreso Nacional, Contraloría, Justicia— eran impotentes para detener la violación de aquéllos". (Página 45)

> "¿Era verdaderamente así? La Comisión quiere señalar algunas circunstancias que podrían eslimarse justificativas de esos temores, y que van multiplicándose y acentuándose a partir de 1970:

— Hubo repetidos atropellos al derecho de propiedad, en forma de tomas (ocupaciones ilegales, de inmuebles agrícolas y urbanos y de empresas...

— En esas 'tomas' y en las 'retomas' correlativas —reocupaciones violentas que hacían los propietarios, de sus bienes usurpados—, la fuerza armada de particulares pasó a sustituir, como un hecho usual e impune, a la fuerza pública de orden, la cual —a su vez— se vio administrativamente impedida de actuar en las 'tomas', y solió ser deliberadamente pasiva en las 'retomas'.

— Los acontecimientos recién descritos se multiplicaron progresivamente, al avanzar la fase 1970-1973, creando un cuadro global de desorden y de desconocimiento de los derechos de los particulares y de la función propia de la policía.

— A menudo esos acontecimientos tuvieron, para ambos bandos, consecuencias de sangre: muertes homicidas, lesiones graves, suicidios; también hubo secuestros y vejaciones. Pero estos delitos tuvieron un tratamiento político antes que judicial". (Página 46)

Es importante recordar, como lo hace la Comisión en su Informe, que "en la práctica el conjunto de circunstancias anotadas recibió entonces una explicación común y uniforme por parte de los sectores directamente perjudicados por el desorden e ilegalidad reinantes: que la administración no protegía sus derechos ni éstos —una vez conculcados— hallaban amparo eficaz con la policía, la justicia, la Contraloría, etc."... (Página 47)

"...[L]a destrucción de la persona moral de los adversarios alcanzó límites increíbles, y se recurrió para ello a todas las armas.

Presentada así en ambos extremos, la figura del enemigo político como despreciable, su aniquilamiento físico parecía justiciero, si no necesario, y no pocas veces se llamó a él abiertamente.

El globo de los factores que hemos descrito —dice la Comisión— anteriores y posteriores a 1970, condujo, hacia

1973, a un clima objetivamente propicio a la guerra civil". (Página 47)

Los hechos anteriores al 11 de septiembre de 1973, como lo señala el propio Informe, presentan la característica de condición necesaria, de causa directa de los graves acontecimientos ocurridos a partir de 1970.

En ese clima "objetivamente propicio a la guerra civil" se insertan, por ejemplo:

— Las violentas ocupaciones ilegales, de industrias, de predios urbanos y rurales;

— Los llamados cordones industriales y las hordas que asolaban y amedrentaban calles y caminos armadas de linchacos, cadenas, bombas molotov, provocando y atacando sistemáticamente a la fuerza pública;

— El asesinato de un carabinero mediante disparo con arma de fuego efectuado desde una sede política;

— La Escuela Nacional Unificada (ENU);

— Las declaraciones de ilegitimidad del gobierno, emanadas del Senado, Cámara de Diputados, Contraloría General de la República;

— La presencia de más de 10 mil activistas cubanos y otros extranjeros armados;

— Las agresiones reiteradas a la fuerza pública, que culminan con la fotografía de un carabinero que trata de defenderse de ser golpeado por un extremista, transformándose esa imagen en documento que graficaba el caos imperante;

— Las marchas y colas por falta de alimentos;

— Las declaraciones que "la vía armada" era la única alternativa de poder.

Lamentablemente, a toda la primera parte del Informe no se le ha dado suficiente difusión, ni se ha apreciado en toda su magnitud su trascendencia histórica.

Es necesario destacar que, de acuerdo a la información proporcionada, hubo una mayoría de muertos que eran militantes activos del Partido Comunista, Partido Socialista y Movimiento de Izquierda Revolucionario, grupos que actuaron repetidamente en acciones violentistas.

Tampoco es adecuado omitir las violaciones a los derechos humanos ocurridas entre marzo de 1990 e igual mes de 1991, período en que, indudablemente, la mayor cantidad de víctimas corresponde a personal de Carabineros de Chile, por grupos terroristas de izquierda perfectamente identificables, cuyo accionar se remonta a la década del 80.

Esas acciones de guerrilla desatadas en Chile por estos grupos de la izquierda marxista la mantuvieron durante el gobierno militar y aun, actualmente, la proclaman y actúan en consecuencia. Jamás se ha escuchado que estos criminales pidan perdón cuando asesinan a un carabinero.

Carabineros de Chile rechaza tajantemente cualquiera insinuación que, partiendo de un hecho aislado atribuido a uno de sus funcionarios, pretenda involucrar a toda la institución.

Las instituciones uniformadas están por sobre los hombres que las integran y su vocación de servicio a la patria ha sido repetidamente demostrada.

Carabineros de Chile, en cumplimiento de su misión, ha debido conocer tristes hechos en que miembros de gremios diferentes, tales como médicos, abogados, profesores, sacerdotes, por mencionar algunos, abandonaron el acatamiento de sus propias normas de conducta, legales o éticas. Sin embargo, en esos casos jamás se ha pretendido descalificar a las instituciones o los gremios.

También es de público conocimiento que cuando un hombre de nuestras filas incurre en acciones u omisiones que sanciona la ley o nuestros reglamentos, actuamos con máxima drasticidad, llegando a la expulsión cuando la ponderación de los hechos así lo amerita, junto con ponerlo a disposición de la justicia.

La institución jamás ha amparado la comisión de actos delictuosos ni siquiera simples faltas cometidos por personal de Carabineros. Pero no puede aplicar sanciones o medidas administrativas en hechos no probados, donde muchas veces ha primado el comentario sensacionalista de algunos medios de comunicación social o convicciones sectoriales influidas por un alto grado de subjetividad.

El derecho a "debido proceso" que invocan muchas veces en forma torcida reconocidos delincuentes y terroristas debe ser con mayor razón válido, cuando el acusado es un funcionario que actuó en cumplimiento de la ley, y a quien, lamentablemente, se le hace aparecer como causante de la situación que intentaba remediar.

De las consecuencias del Informe

Sin dejar de considerar los planteamientos formulados es del caso precisar algunas consecuencias que se visualizan.

En una perspectiva general, no se puede obviar el mencionar que el Informe pretende establecer "la verdad" y bajo tal condición ha sido divulgado nacional e internacionalmente, provocando grave daño a las instituciones afectadas.

Es grave que medios de comunicación social, invocando como fuente a la propia Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, estén publicitando nombres de personas vinculadas a organismos de seguridad, desconociendo toda legalidad vigente, y sin juicio legal previo se les presente como "asesinos" o responsables de violaciones a los derechos humanos.

El país ha debido lamentar asesinatos de personas víctimas de tal publicidad y deberán adoptarse las acciones conducentes a garantizar que no habrá "venganzas" en la búsqueda de la verdad y la reconciliación.

En la cuarta parte del Informe, capítulo II, "Sobre prevención de violaciones a los derechos humanos", se formulan diversas reflexiones que tienen relación directa con la función policial y que pueden tener gravísimas consecuencias, no sólo para Carabineros de Chile, sino fundamentalmente para la sociedad.

El accionar de la policía es extraordinariamente complejo, a veces incomprendido y siempre de alto riesgo. En nuestro caso, a pesar de ello, y aun cuando las remuneraciones son reducidas y la jornada de trabajo excede largamente las 60 ó 70 horas semanales, sin retribución por horas extras o trabajo nocturno, disponemos de recursos humanos de un alto nivel intelectual, de reconocido profesionalismo y una probada calidad humana.

Entre las recomendaciones de la Comisión se visualizan diversas sugerencias que, sin poner en duda sus buenos propósitos, significan coartar el accionar policial, especialmente el preventivo.

Se pretende incorporar normas que protegen al delincuente, o potencial delincuente, sin que al mismo tiempo se consagre la forma de

resguardar a la persona del policía, encargado de fiscalizar el cumplimiento de la ley y garantizar la pacífica convivencia entre los ciudadanos.

Todo carabinero sabe que el delincuente, debidamente entrenado y asesorado, invariablemente, reclama malos tratos, presión o amenaza, y son cientos las investigaciones que la institución realiza con seriedad y objetividad, para atender reclamaciones o indagar respecto de procedimientos presentados como dudosos.

Hemos comprobado que, en la gran mayoría de estos casos, se trata de imputaciones falsas o quien reclama se retracta, inclusive aduciendo haber recibido presiones o dinero para actuar en contra de Carabineros.

Incomprensible, por decir lo menos, es la sugerencia de la Comisión en orden a que "ante cualquier denuncia de tortura, malos tratos... cuando aparece comprometido algún funcionario del Estado, éste deberá ser suspendido de las funciones mientras se aclare su eventual responsabilidad".

Si se acoge tal sugerencia, ello llevará rápidamente a que el personal policial se abstenga de actuar. ¿Para qué intervenir y correr tan grave riesgo? El "dejar hacer" es una actitud que provocará gravísimo daño a la sociedad toda.

Es deber de Carabineros de Chile representar que en el intento de evitar la comisión de los excesos mencionados en el período investigado por la Comisión, se pretenda imponer a la policía insalvables limitaciones en su quehacer, sin medir sus graves consecuencias.

Si tales hechos ocurrieron, no se puede ignorar que ello fue bajo condiciones y situaciones de excepción, y no sería lógico, adecuado ni objetivo usar tales parámetros para situaciones futuras diferentes.

La derogación o modificación de la facultad legal de detener por mera sospecha debilitará significativamente el trabajo preventivo de Carabineros, pilar de una moderna y eficaz concepción del servicio policial. Un cambio en tal sentido transformará a Carabineros y a la policía de Investigaciones en simples espectadores de las situaciones delictivas.

Nos preocupa de manera muy especial que, elevado el Informe a la categoría de verdad histórica definitiva, su conocimiento por parte de los niños y la juventud sirva para confundirlos respecto de un hecho fundamental: que el carabinero que vela por su seguridad a la entrada y salida de los colegios no es la misma persona que describe el Informe.

Es de vital importancia no crear las condiciones para el surgimiento, en las futuras generaciones, de lo que podríamos denominar una "cultura antipolicial", toda vez que ello impactará hondamente en el clima de seguridad en que los chilenos del mañana se desenvolverán.

Además de las inquietudes y preocupaciones expuestas, Carabineros de Chile cumple con hacer presente sus reservas respecto de otras sugerencias contenidas en el Informe, tales como:

a) Privar de todo valor probatorio a la confesión extrajudicial obtenida luego de la detención practicada por Carabineros o Investigaciones, ya que se establecerá como "trámite obligatorio del procedimiento penal la posibilidad que el declarante se retracte de ella ante el juez";

b) Crear una policía judicial encargada exclusivamente del cumplimiento de las resoluciones jurisdiccionales, dependiente del Poder Judicial;

c) Establecer, eventualmente, la participación del Poder Judicial en las calificaciones del personal de la policía (Carabineros e Investigaciones) encargado de cumplir sus resoluciones;

d) Limitar la labor de los servicios de inteligencia institucionales sólo a funciones de mera información y establecer un adecuado régimen de control de los mismos. Además, se propone reducir su acción al respectivo campo institucional;

e) Incorporar a los programas de estudios de las escuelas matrices de las Fuerzas Armadas y de Carabineros, y, en general, de los Centros de Formación y Perfeccionamiento de los Institutos Armados, asignaturas o contenidos relativos a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, poniendo énfasis en las obligaciones que a propósito de estos derechos tienen esas instituciones;

O Morigerar el uso de las armas de fuego por parte de Carabineros e Investigaciones como medio legítimo para asegurar o reducir a la persona a quien se trata de aprehender, cuando aún no ha sido detenida y se trata de dar a la fuga;

g) Restringir el artículo 175 del Código de Procedimiento Penal, en el sentido de precisar que Carabineros e Investigaciones no tienen facultades para el registro de los vestidos u objetos personales (bolsas o carteras y automóviles) de personas particulares, a menos que haya motivos suficientes para proceder a su detención;

h) Regular el allanamiento prescrito en el artículo 156 en relación con el artículo 288, ambos del precitado código, en el sentido de que sólo es procedente previo decreto especial específico;

i) Aumentar la rigurosidad de las penas asignadas a los delitos cometidos por carabineros como agentes del Estado.

Carabineros de Chile rechaza el proponer reformas legislativas en materias que debiliten y pongan en grave riesgo la función policial en perjuicio de la sociedad toda. La institución no puede dejar de señalar que, permanentemente, debe asumir la responsabilidad que significa el incremento de la criminalidad.

Cabe reiterar el pernicioso efecto que tendrá el desalentar la actuación profesional de cada carabinero, deteriorando gravemente su voluntad de servicio al propiciar prácticas de inactividad.

El extremo de una conducta como la descrita, es decir "el dejar hacer" por insuficiencia normativa, puede traer como consecuencia no sólo un alto grado de desprotección e inseguridad para la sociedad, sino el riesgo de surgimiento de grupos que pretendan hacer justicia, o defenderse, por su propia mano.

Todo ello difícilmente contribuirá a un clima de paz, de armonía, de reconciliación.

Honorables integrantes del Consejo de Seguridad Nacional:

Carabineros de Chile ha estimado oportuno y necesario manifestar sus puntos de vista en el seno de este Consejo en el sano y patriótico afán de no compartir polémicas en que se utilice a nuestra institución como factor protagonista de controversia, sobre todo en momentos en que sufre los efectos de una nueva escalada de violencia criminal.

Consideramos inconveniente exponer a un juicio político a una institución que, como la nuestra, está enmarcada en el principio de la prescindencia. Tampoco, participar de una polémica pública, por cuanto, como organismo auxiliar de la justicia, probablemente deba aportar sus servicios profesionales en aquellas diligencias que los tribunales ordenen para investigar hechos incluidos en el Informe.

Carabineros de Chile, como lo he reiterado, acoge plena, responsable y conscientemente el llamado que formulara el Excmo. señor Presidente de la República, para continuar cooperando con todos los esfuerzos necesarios para obtener la tan necesaria como anhelada unión entre todos los chilenos,

la que deberá construirse sobre las bases del respeto mutuo, el reconocimiento de las responsabilidades jurídicas y morales que a cada uno le corresponden, como también de la comprensión y la generosidad.

Entendemos como un paso favorable que el Informe haya reconocido que al personal de carabineros le son aplicables normas de protección a sus derechos humanos, lo que sistemáticamente había sido antes negado por la Comisión Chilena de Derechos Humanos.

Carabineros de Chile se siente parte activa de un proceso de reflexión nacional, destinado a entregar a las futuras generaciones un Chile sin rencores.

Ratifico y reitero los conceptos emitidos por Carabineros de Chile, en su comunicado oficial del día viernes 22 de marzo de 1991, referido al Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, cuyo texto se debe considerar incorporado a esta presentación. □