

ESTUDIOS PÚBLICOS

Nº 129

VERANO

2013

**Alonso Bucarey
y Sergio Urzúa**

El retorno económico de la educación
media técnico profesional en Chile

**Claudio A. Agostini,
Javiera Selman
y Marcela Perticará**

Una propuesta de crédito tributario al
ingreso para Chile

Sebastián Hurtado

El golpe que no fue: Eduardo Frei,
la Democracia Cristiana y la elección
presidencial de 1970

Cristián Pérez

Compañeros, a las armas: Combatientes chilenos en Centroamérica
(1979-1989)

J. M. Coetzee

Mi trabajo con traductores

Enrique Barros, Fernando Silva

Julio Philippi Izquierdo (1912-1997)

Francisco Javier Díaz y Lucas Sierra

Propuestas de reforma a los partidos políticos en Chile

CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

ESTUDIOS PÚBLICOS

REVISTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Nº 129 verano 2013

ESTUDIOS PÚBLICOS

REVISTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

www.cepchile.cl

Estudios Públicos es una revista académica y multidisciplinaria de políticas públicas, editada por el Centro de Estudios Públicos. Su finalidad es contribuir, desde una perspectiva tanto nacional como internacional, al conocimiento y debate sobre la justificación, diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas.

La revista aparece trimestralmente en forma impresa y electrónica. Los trabajos publicados en la primera sección (bajo la denominación “artículo”) han sido previamente sometidos a por lo menos dos especialistas externos al CEP en un proceso de arbitraje ciego. Los textos publicados en *Estudios Públicos* son responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de los editores ni del Centro de Estudios Públicos.

Las colaboraciones deben ceñirse a las normas para Presentación de Trabajos a *Estudios Públicos* en http://www.cepchile.cl/1_4930/doc/normas_de_estudios_publicos_para_presentacion_de_trabajos.html. Los trabajos sometidos a consideración, así como los comentarios y correspondencia deben dirigirse a: *Estudios Públicos*, Monseñor Sótero Sanz 162, C. Postal 7500011 Providencia, Santiago, Chile, o ser enviados por email a: estudiospublicos@cepchile.cl.

© Centro de Estudios Públicos.

Esta prohibida la reproducción total o parcial de los trabajos publicados. Toda reproducción debe contar con la autorización expresa del Centro de Estudios Públicos.

Print and online editions of *Public Studies*

The online edition of *Public Studies* is published on CEP’s web site, www.cepchile.cl, and includes the papers in Spanish, and their abstracts both in Spanish and English. A number of papers and documents are also available in English in the online edition.

Indexación

Estudios Públicos está, entre otros índices, en *Clase* (Universidad Nacional Autónoma de México); *Handbook of Latin American Studies* (Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos); *HAPI* (Universidad de California, Los Angeles); *International Political Science Abstracts* (International Political Science Association) y *PAIS International in Print* (OCLC).

Suscripciones

Pedidos directos al CEP. Monseñor Sótero Sanz 162. Santiago, Chile.
Teléfono: 2328-2400. Fax: 2328-2440 (Formulario de suscripción en última página).

ISSN 0716-1115 edición impresa; ISSN 0718-3089 edición en línea.

Composición: Pedro Sepúlveda; *diagramación:* David Parra

Impreso en *Andros Productora Gráfica*.
Hecho en Chile / Printed in Chile, 2013.

Director Responsable **Arturo Fontaine**
Secretaria de Redacción **María Teresa Miranda H.**
Secretaria Ejecutiva **Ana María Folch V.**

Comité Editorial

Enrique Barros

Universidad de Chile.
Centro de Estudios Públicos.
Santiago, Chile.

Antonio Bascuñán

Universidad Adolfo Ibáñez.
Santiago, Chile.

Harald Beyer

Ministerio de Educación.
Santiago, Chile.

Dan Black

The University of Chicago.
Chicago, Estados Unidos.

Marcelo Boeri

Universidad Alberto Hurtado.
Santiago, Chile.

Andrés Bordali

Universidad Austral de Chile.
Valdivia, Chile.

José Joaquín Brunner

Universidad Diego Portales.
Santiago, Chile.

Vittorio Corbo

Centro de Estudios Públicos.
Santiago, Chile.

Sofía Correa

Universidad de Chile.
Santiago, Chile.

Sebastián Edwards

University of California
Los Angeles (UCLA).
Los Angeles, Estados Unidos.

Cristián Eyzaguirre

Director de empresas.
Santiago, Chile.

Juan Andrés Fontaine

Libertad y Desarrollo.
Santiago, Chile.

David Gallagher

Centro de Estudios Públicos.
Santiago, Chile.

James Heckman

The University of Chicago.
Chicago, Estados Unidos.

Juan Pablo Illanes

Diario *El Mercurio*.
Santiago, Chile.

Fabián Jaksic

P. Universidad Católica
de Chile.
Santiago, Chile.

Felipe Larraín

P. Universidad Católica
de Chile.
Santiago, Chile.

Jorge Larraín

Universidad Alberto Hurtado.
Santiago, Chile.

Jari Lavonen

University of Helsinki.
Helsinki, Finlandia.

Beltrán Mena

P. Universidad Católica
de Chile.
Santiago, Chile.

Sonia Montecino

Universidad de Chile.
Santiago, Chile.

Juan Pablo Montero

P. Universidad Católica
de Chile.
Santiago, Chile.

Emilio Pacheco

Liberty Fund, Inc.
Indianápolis, Estados Unidos.

Óscar Parra

Universidad de Concepción.
Concepción, Chile.

Francisco Javier Pinedo

Universidad de Talca.
Talca, Chile.

Hans-Jörg Rheinberger

Max-Planck-Institut für
Wissenschaftsgeschichte.
Berlín, Alemania.

Carlos Rosenkrantz

Universidad de San Andrés.
Buenos Aires, Argentina.

Lucas Sierra

Universidad de Chile.
Centro de Estudios Públicos.
Santiago, Chile.

John B. Thompson

Cambridge University.
Cambridge, Inglaterra.

Mariano Tomassi

Universidad de San Andrés.
Buenos Aires, Argentina.

Sergio Urzúa

University of Maryland, EE.UU.
Centro de Estudios Públicos.
Santiago, Chile.

Arturo Valenzuela

Georgetown University.
Washington DC.
Estados Unidos.

Rodrigo Vergara

Banco Central.
Santiago, Chile.

PRESENTACIÓN DE TRABAJOS A *ESTUDIOS PÚBLICOS*

- *Estudios Públicos* selecciona los trabajos a publicar entre aquellos que han sido previamente admitidos para revisión y luego favorablemente informados. En el caso de los trabajos académicos-científicos, una vez que éstos han sido admitidos para revisión, son sometidos a la evaluación de al menos dos especialistas externos en un proceso de arbitraje ciego.
- Se entiende que los trabajos recibidos para publicación no han sido publicados en forma íntegra o parcial en otro medio impreso o electrónico, ni han sido sometidos simultáneamente a otros editores en su forma actual o como parte de un trabajo más extenso. Los autores que presenten textos cuyos contenidos sean de algún modo similares a trabajos ya publicados, deben hacer presente esta situación en una carta adjunta. Asimismo, los autores deben informar en nota al pie de página si el trabajo fue realizado por encargo o si ha contado con el financiamiento de alguna entidad privada o del Estado, a fin de determinar si esa situación puede afectar o no el contenido del trabajo.
- Toda reproducción impresa o electrónica, parcial o total, de los textos aceptados o publicados en *Estudios Públicos* debe contar con la autorización previa del CEP.
- Los derechos de autor de los textos publicados por la revista pertenecerán al Centro de Estudios Públicos.

NORMAS DE ESTILO

- **Extensión:** El trabajo deberá tener una extensión máxima de diez mil palabras, incluidos gráficos, tablas, notas y referencias bibliográficas.
- **Resumen y palabras clave:** Se deberá anteponer en la primera página, antes del comienzo del texto o trabajo, un resumen del mismo, de no más de 120 palabras, y entre tres y cinco palabras clave. Tanto el resumen, como las palabras clave y el título del trabajo deben incluirse, además, en inglés.
- **Nota biográfica:** En hoja aparte del trabajo deben enviarse el nombre o los nombres del o de los autores, sus grados académicos más relevantes, ocupaciones o cargos actuales, instituciones a las que pertenecen, institución de filiación principal, teléfonos de contacto y direcciones electrónica y postal.
- **Notas a pie de página, referencias bibliográficas, bibliografía final, tablas y gráficos, citas, uso de comillas, cursivas y otros,** consultar las normas que se detallan en http://www.cepchile.cl/1_4930/doc/normas_de_estudios_publicos_para_presentacion_de_trabajos.html.
- **Permisos de reproducción.** Los autores son responsables de obtener autorización escrita para publicar material sobre el cual no poseen los derechos de reproducción.
- **Lenguaje técnico:** Para que los textos puedan ser fácilmente comprendidos por personas cultas pero de otras disciplinas, se debe evitar en lo posible el lenguaje técnico. Cuando sea necesario usar tecnicismos, su sentido debe explicarse en el texto.
- **Idioma:** *Estudios Públicos* recibe trabajos en castellano e inglés. Los originales en inglés son traducidos al castellano por *Estudios Públicos*.
- Los trabajos deben enviarse de preferencia por correo electrónico, en programa Word, a estudiospublicos@cepchile.cl o bien a *Estudios Públicos*, Monseñor Sótero Sanz 162, Santiago, Chile. No se devuelven los originales.

ESTUDIOS PÚBLICOS

REVISTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Nº 129 verano 2013

CONTENIDO

<i>Alonso Bucarey y Sergio Urzúa</i>	<i>Artículo</i> El retorno económico de la educación media técnico profesional en Chile	1
<i>Claudio A. Agostini, Javiera Selman y Marcela Perticará</i>	<i>Artículo</i> Una propuesta de crédito tributario al ingreso para Chile	49
<i>Sebastián Hurtado</i>	<i>Artículo</i> El golpe que no fue: Eduardo Frei, la Democracia Cristiana y la elección presidencial de 1970	105
<hr/>		
<i>Cristián Pérez</i>	<i>Ensayo</i> Compañeros, a las armas: Combatientes chilenos en Centroamérica (1979-1989)	141
<i>J. M. Coetzee</i>	<i>Ensayo</i> Mi trabajo con traductores	165
<i>Enrique Barros, Fernando Silva</i>	<i>Homenaje</i> Julio Philippi Izquierdo (1912-1997)	185

<i>Francisco Javier Díaz y Lucas Sierra</i>	<i>Documento</i> Propuestas de reforma a los partidos políticos en Chile	215
Números anteriores		281

EL RETORNO ECONÓMICO DE LA EDUCACIÓN MEDIA TÉCNICO PROFESIONAL EN CHILE*

Alonso Bucarey

MIT

Sergio Urzúa

University of Maryland y CEP

Resumen: Este trabajo analiza el impacto de asistir a un establecimiento de educación media técnico profesional (TP) sobre el desempeño en el mercado laboral. Utilizando datos administrativos de salarios y la información contenida en la

ALONSO BUCAREY. Licenciado y magíster en Economía, Universidad de Chile. Actualmente es alumno del programa de doctorado en Economía en MIT (Mass.). Dirección electrónica: alonsobucarey@gmail.com.

SERGIO URZÚA. Ph.D. en Economía de la Universidad de Chicago. Profesor del departamento de economía de la Universidad de Maryland y jefe del área de políticas sociales del Centro de Estudios Públicos. Dirección electrónica: surzua@cepchile.cl.

* Agradecemos los comentarios de Dante Contreras, Juan Echenique, Claudia Martínez, Esteban Puentes, Jaime Ruiz-Tagle y a dos árbitros anónimos de *Estudios Públicos*. Agradecemos la colaboración del Ministerio de Hacienda. Los autores no usaron información que les permitiera identificar a individuos particulares. Los datos fueron utilizados bajo estrictos protocolos de seguridad. Sergio Urzúa agradece el apoyo de la Iniciativa Científica Milenio del Ministerio de Economía, Proyecto NS10004. Alonso Bucarey agradece el apoyo financiero de CONICYT.

prueba SIMCE, identificamos el tipo de colegio en que los individuos cursaron sus estudios secundarios (2001) y luego observamos los meses de empleo formal (asalariado) y salarios para el período 2007-2011.

Nuestros resultados muestran que la educación TP tiene efectos positivos sobre el número de meses de empleo formal. En particular, los efectos sobre empleo fluctúan entre 0,4 y 1,6 meses de empleo adicionales al año dependiendo de la categoría de educación TP considerada. Por otra parte, este tipo de educación tiene, en promedio, un efecto negativo sobre salarios. Sin embargo, esta conclusión oculta una importante heterogeneidad. La categoría de educación TP Industrial resulta siempre competitiva frente a la educación científico-humanista (CH) con un efecto de 42.100 pesos mensuales adicionales al considerar el salario promedio de 12 meses. En contraste, quienes estudiaron en un colegio de tipo TP Técnico ganarían en promedio 54.610 pesos menos que sus pares de colegios CH. En conjunto nuestros resultados muestran un escenario optimista en términos de empleo para los egresados de liceos TP, aunque la heterogeneidad que reportamos entre las categorías representa un serio desafío desde el punto de vista de políticas públicas.

Palabras clave: educación técnico-profesional, retorno de la educación, evaluación de políticas públicas.

Recibido: diciembre 2012; **aceptado:** marzo 2013.

ECONOMIC RETURN TO VOCATIONAL SECONDARY EDUCATION IN CHILE

Abstract: *This paper analyzes the effect of attending vocational secondary education on labor market outcomes. Using administrative data on school enrollment, labor income, and employment, we identify the type of secondary school attended, as well as the number of months of formal employment and monthly income, ten years after graduating from high school. We supplement our data with historical records about the local availability of vocational secondary education, which we use to construct instrumental variables. Our results show that compared to conventional secondary schools, vocational secondary education increases formal employment - between 0.4 and 1.6 months of employment per year depending on its type. On the other hand, we document*

that graduates from vocational schools have, on average, lower wages than those of individuals with conventional high school degrees. However, we find significant heterogeneity by type of vocational education. For example, our results show that industry-oriented vocational schools over perform the other alternatives, including conventional secondary education. For this type, we estimate a return of 42,100 Chilean pesos per month. In contrast, students who attended technical high schools earn 54,610 Chilean pesos less than those obtaining high school degrees from conventional high schools.

Overall, our findings provide new insights on the return to vocational education in Chile. They inform policy makers about the challenges and potential benefits associated with non-conventional high schools.

Keywords: *vocational secondary education, return to education, public policy evaluation.*

Received: *December 2012; accepted:* *March 2013.*

1. Introducción

En los últimos años el sistema educacional chileno ha experimentado cambios significativos. El porcentaje de estudiantes matriculados en establecimientos educacionales públicos pasó de 57,8% en 1990 a menos del 47% en el 2012. Por otra parte, se ha producido un aumento sin precedente en la matrícula de la educación superior. En veinte años el número de matriculados en educación superior se quintuplicó y recientemente se ha discutido ampliamente la gran heterogeneidad en los retornos económicos asociados a los títulos profesionales ofrecidos en el sistema de educación superior¹. A su vez, la demanda por una educa-

¹ Urzúa (2012) muestra, utilizando datos de salarios promedios por carrera, que existen universidades que ofrecen títulos profesionales que entregan retornos menores a los que los individuos habrían obtenido en el evento (contra-factual) de ingresar al mercado laboral luego de terminar la educación secundaria. Reyes, Rodríguez y Urzúa (2012) encuentran el mismo resultado utilizando un modelo estructural. Estos resultados sugieren que la educación secundaria puede representar una alternativa relevante para un grupo importante de jóvenes chilenos, y por tanto la distinción entre educación media CH y TP debe ser explorada de mejor manera.

ción de calidad, en todos los niveles, ha movilizó a estudiantes como también la agenda de políticas públicas en el sector. Sin embargo, la educación media y, en particular, la educación Técnico-Profesional (TP) ha estado largamente ausente del debate. En este trabajo presentamos la primera evidencia del efecto de este tipo de educación sobre el desempeño en el mercado laboral de sus egresados².

El sistema de educación secundaria en Chile considera dos modalidades: la educación Científico-Humanista (CH) y la educación TP. La educación media CH busca profundizar los contenidos de formación general, preparando a sus egresados para continuar sus estudios en el nivel de educación terciario. Por otra parte, la educación TP tiene como objetivo central entregar a los estudiantes habilidades y capacidades que les permitan una mejor inserción en el mercado laboral (Mineduc, 2009). En este sentido, esta modalidad pretende ser una educación para el trabajo, adaptando los currículos a los requerimientos de los diferentes sectores económicos. Esto explica la existencia de distintas categorías dentro de la educación TP. Estas incluyen establecimientos educacionales TP con especialización Comercial, Industrial, Técnica, Agrícola y Marítima. Actualmente, la educación media TP representa un 33,2% de la matrícula de educación secundaria en Chile (OECD, 2012)³.

La distinción entre educación CH y TP es relevante, pues en la práctica un alto porcentaje de los egresados de la educación secundaria no accede al sistema de educación superior. De hecho, Bassi y Urzúa (2010) muestran que mientras el 66% de quienes cursan la modalidad CH continúa estudios terciarios, solo el 42% de los egresados de TP continúa sus estudios luego de obtener el certificado de educación media. Por otra parte, este estudio también documenta que menos de la mitad de quienes inician estudios terciarios, luego de haber cursado sus estudios secundarios en establecimientos de educación TP, los fi-

² Un esfuerzo reciente por rescatar la importancia de la educación TP fue la Comisión Asesora de Formación Técnico-Profesional que en 2008 convocó a entonces presidenta Michelle Bachelet. Dicha comisión destacó, entre otras cosas, la necesidad de integrar este tipo de educación en un marco de educación continua (Mineduc, 2009).

³ De acuerdo a Farías y Sevilla (2012) en el año 2012 la participación de la educación TP alcanzaba un 43%. Para efectos de la comparación con otros países utilizamos el dato entregado por la OECD que es comparable entre los distintos países.

nalizan⁴. Por lo tanto, la educación secundaria es el último nivel al que muchos individuos acceden, constituyendo así la principal formación al momento de integrarse al mercado laboral.

La participación que tiene en Chile la educación media TP respecto del total de los estudiantes de secundaria contrasta con la realidad en los países desarrollados. A modo de ejemplo, en los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD, por su sigla en inglés) la participación promedio de este sector alcanza el 44% de la matrícula de educación secundaria. En Alemania, país en donde el sistema de educación dual genera una fuerte asociación entre la formación para el trabajo y el currículum educacional, la participación de este sector representa el 51,5% (OECD, 2012). Esta característica ha permitido a Alemania sostener su desarrollo industrial, de la mano de aumentos en la productividad de su fuerza laboral. Con todo, y si bien es difícil poder concluir a partir de las diferencias en estas cifras que Chile sufre un déficit en el número de estudiantes matriculados en este sector, es posible contrastar la atención que recibe la educación TP en los países desarrollados con la situación que ha experimentado el sector durante las últimas décadas en Chile.

Quizás estas diferencias han motivado los recientes esfuerzos respecto de la necesidad de fortalecer la educación TP en el país. A modo de ejemplo, la Ley de Presupuestos del 2013 incluyó 29.297 millones de pesos para financiar la adquisición de equipamiento para los establecimientos TP, además de los 3.212 millones de pesos destinados al Programa Educación Técnico-Profesional, para el fortalecimiento y articulación de este tipo de educación. En línea con estos esfuerzos, recientemente se han planteado reformas a la estructura de la educación TP en cuanto a las especialidades que se imparten y a la pertinencia de estas mismas (CNED, 2010).

Es posible además anticipar que el interés por este nivel educacional aumentará en el tiempo debido a la necesidad de contar con una fuerza laboral más orientada a ocupaciones técnicas. Así, es muy posible que año a año veamos nuevas inversiones en capital físico destinadas a colegios de distintas especialidades técnicas. Estos avances, sin dejar de ser positivos, tienen que analizarse desde una perspectiva

⁴ Los autores utilizan la información de la Encuesta de Trayectorias Educativas y Laborales del 2008 que incluye a 4.500 jóvenes de 25 a 30 años de áreas urbanas de Chile

económica. En particular, dichas decisiones de inversión deben realizarse a la luz de la evidencia de la eficacia y eficiencia de estas mismas en el cumplimiento de objetivos claros y definidos transparentemente. Sin embargo, si de algo carece hoy la investigación respecto de la educación TP en Chile es de evidencia que de soporte a los planes de inversión en el sector.

Este trabajo aporta en la generación de evidencia para focalizar mejor los recursos destinados a la educación TP. Específicamente, presenta evidencia respecto del efecto causal de haber cursado alguna de las modalidades de educación TP sobre el número de meses de empleo formal y sobre los ingresos del trabajo. Ambas dimensiones del desempeño en el mercado laboral deben ser utilizadas al evaluar la focalización de gasto en educación media TP y sus distintas categorías. Adicionalmente, nuestros resultados documentan la heterogeneidad de los distintos tipos de educación TP en Chile.

El trabajo se organiza de la siguiente forma. La sección dos presenta una breve revisión de la literatura. La sección tres explica la relevancia de la educación TP en Chile. La sección cuatro describe nuestros datos. La sección cinco presenta nuestra estrategia empírica. La sección seis presenta nuestros resultados. Finalmente, la sección siete concluye.

2. Revisión de la literatura

La literatura que analiza el retorno de la educación, típicamente medido por los años de educación, sobre el desempeño en el mercado laboral es extensa⁵. Lo mismo los estudios que analizan el impacto de graduarse de la educación media⁶. Sin embargo, el efecto de distintos tipos de educación secundaria ha sido menos explorada en la literatura. En particular, la distinción entre la educación orientada al trabajo y la modalidad académica orientada a continuar estudios ha entregado resultados mixtos en términos de rentabilidad en el mercado laboral⁷.

La evidencia para los Estados Unidos del retorno de la educación técnica, por ejemplo, es ambigua. Gustman y Steinmeier (1982) encuen-

⁵ Véanse Card (1999) y Meghir y Rivkin (2011) para una revisión de esta literatura y sus resultados.

⁶ Véase, por ejemplo, Heckman y LaFontaine (2006).

⁷ Esta modalidad recibe en Chile el nombre de Técnico-Profesional. En otros países es llamada Educación Vocacional.

tran evidencia de retornos positivos de este tipo de educación tanto en el número de semanas trabajadas al año como en el salario mensual, aunque los resultados se obtienen solo para algunos subgrupos de la población, por ejemplo, mujeres blancas en programas de negocios. Por otra parte, estudios más recientes encuentran un efecto positivo de este tipo de educación en grupos más amplios de la población. Bishop y Mane (2004), por ejemplo, muestran que el retorno salarial de la educación técnica ha aumentado desde los años 70, hecho que se explicaría por el aumento en la demanda por habilidades para el trabajo. Además, dicho trabajo encuentra efectos positivos de la educación técnica incluso luego de controlar por estudios superiores. Por otro lado, Meer (2007) muestra la importancia de considerar distintos tipos de educación técnica. En efecto, este estudio separa la educación técnica en dos categorías: una orientada a los negocios y otra a oficios técnicos. Los resultados sugieren que algunos estudiantes obtendrían mayores ingresos al transitar de una educación orientada a oficios a una orientada a los negocios.

Un punto a destacar es que solo Meer (2007) corrige por el sesgo de selección que puede producir la endogeneidad de la decisión del tipo de establecimiento educacional al que el individuo asiste. Esta cuestión es importante debido a que, incluso luego de corregir por una variedad de variables, pueden existir factores no observables que determinen la elección del tipo de educación secundaria. Estos mismos factores pueden ser determinantes importantes de los resultados laborales posteriores⁸.

Existe también evidencia de retornos salariales para países en vías de desarrollo. Neuman y Ziderman (1999, 2003) muestran evidencia de retornos positivos para Israel, particularmente para algunos grupos minoritarios. En tanto, Moenjok y Worswick (2003) encuentran efectos positivos para Tailandia. Sin embargo, otros estudios muestran resultados menos optimistas. Newhouse y Suryadarma (2011) encuentran retornos positivos para mujeres que fueron a colegios públicos, pero no para otros grupos. Finalmente, otros estudios encuentran efecto nulo de este tipo de educación (Malamud y Pop-Eleches, 2010).

En resumen, la evidencia internacional no permite alcanzar conclusiones precisas respecto del impacto de la educación secundaria TP.

⁸ La importancia de corregir por sesgo de selección en los Estados Unidos ha sido documentada ampliamente. Véase por ejemplo Trost y Lee (1984).

Evidencia para Chile. En el caso de Chile, la literatura que analiza la relación entre el tipo de educación secundaria y el mercado laboral es casi inexistente. Prácticamente la totalidad de la evidencia analiza el retorno a la educación secundaria sin prestar atención al tipo de establecimiento educacional, mientras que los pocos estudios que discuten el tema no controlan por la endogeneidad de la decisión. Esto es particularmente preocupante si consideramos que para muchos jóvenes la enseñanza media constituye el ciclo terminal en su proceso de acumulación de capital humano en el sistema de educación formal. Por lo tanto, sus salarios dependerán fundamentalmente de los conocimientos aprendidos y las habilidades que desarrollen en este nivel.

Una excepción es Bassi y Urzúa (2010). Este trabajo analiza las características de los egresados de educación media TP en Chile. Sus resultados sugieren que esta es menos efectiva en la preparación académica y laboral de los estudiantes⁹. Sin embargo, este estudio también sugiere que la educación media TP parece generar tipos de habilidades distintos a los adquiridos en los establecimientos de educación CH. Este punto es discutido más adelante.

El informe de la comisión Mineduc (2009) es otra fuente reciente de información. En dicho informe se analiza el estado de los estudiantes de educación TP haciendo uso de las encuestas CASEN¹⁰. Este estudio muestra que no hay diferencias significativas entre los egresados de educación media CH y TP en términos de resultados laborales. Además sugiere que las ventajas en términos de inserción laboral para los egresados de TP son marginales. Ambas conclusiones son opuestas a los resultados que más adelante presentaremos. Conclusiones similares respecto al retorno que ambos tipos de educación secundaria obtienen han sido sugeridas en los trabajos de Sapelli (2009) y Arellano y Braun (1999). La diferencia de nuestros resultados respecto de la literatura se explica por que nuestra estrategia empírica controla por la posible endogeneidad de la decisión del tipo de establecimiento de educación secundaria al que asistió el individuo.

⁹ Estos autores analizan la Encuesta de Trayectorias Educativas y Laborales del 2008 que incluye información retrospectiva que permite caracterizar la historia educacional y laboral de la muestra.

¹⁰ Las Encuestas de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) son encuestas de hogares, de carácter transversal y multipropósito. Estas encuestas son actualmente el principal instrumento de medición socioeconómica para el diseño y evaluación de la política social en Chile.

En un estudio reciente, Bucarey y Urzúa (2013) analizan el retorno económico de la educación TP utilizando un modelo de Roy de dos sectores (Heckman y Honore, 1990). Específicamente, ese estudio presenta el retorno de este tipo de educación permitiendo la existencia de heterogeneidad en no-observables (Heckman, Urzúa y Vytlačil, 2006). En ese estudio se utiliza una estrategia de estimación alternativa al del presente trabajo, permitiendo que individuos observacionalmente equivalentes respondan de forma distinta al mismo tratamiento. Eso permite analizar desde otra perspectiva el impacto de la educación TP, complementando los resultados aquí analizados.

Finalmente, otro trabajo que intenta dar luces sobre el rol de la educación media TP es el de Iruarrizaga (2009) quien, utilizando datos de SIMCE en octavo básico y segundo medio, analiza las trayectorias y características de los estudiantes de educación media TP. Este trabajo encuentra que los estudiantes de TP provienen de familias más vulnerables y que el 70% de los alumnos de educación media asiste a un colegio en la comuna en que vive. Como veremos a continuación, esta última cifra es particularmente importante en el contexto de nuestra estrategia de identificación.

3. La educación media Técnico-Profesional en Chile

En Chile, al concluir la educación básica, los estudiantes enfrentan diferentes alternativas académicas respecto de dónde continuar su educación secundaria¹¹. En efecto, deben escoger entre un colegio que imparta educación Técnico-Profesional (TP) o Científico-Humanista (CH)¹². Tal como fue discutido anteriormente, la opción CH corresponde a la modalidad en la cual se profundizan los contenidos de formación general, y que, a diferencia de la enseñanza TP, no tiene como foco principal la inserción laboral de sus alumnos.

Los colegios TP, por otra parte, se clasifican en distintas categorías. Estas pueden ser Comercial, Industrial, Técnico, Agrícola y Marí-

¹¹ En la práctica solo el 27% de los alumnos permanece en el mismo colegio entre octavo y tercero medio, por lo que de verdad existe movilidad entre octavo y primero medio (Iruarrizaga, 2009).

¹² Los colegios Científico-Humanista y los colegios Técnico-Profesional imparten enseñanza general en primero y segundo medio, y en estos últimos colegios las especialidades son impartidas en tercero y cuarto medio.

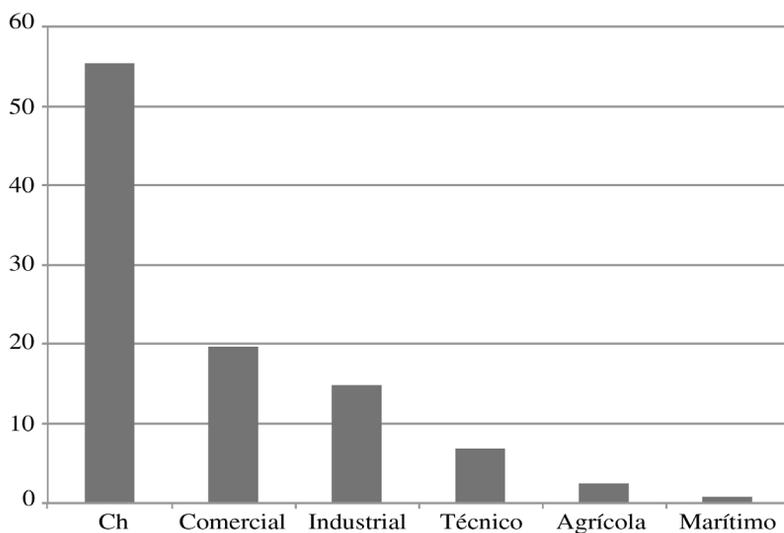
timo. Además, un mismo colegio puede impartir una combinación de especialidades de los diferentes tipos de enseñanza antes mencionados, lo que es considerado en nuestro análisis empírico. La categoría de educación TP Comercial está asociada al sector económico de administración y comercio (una especialidad que ejemplifica esto es contabilidad). La enseñanza TP Industrial está asociada a sectores como electricidad y minería, con especialidades como metalurgia extractiva. La enseñanza TP Técnica tiene especialidades ligadas a hotelería y turismo o alimentación, en tanto, los colegios TP Agrícola están asociados a labores del sector agropecuario y maderero. Finalmente, los estudiantes que asisten a establecimientos educacionales TP Marítimo estudian especialidades como acuicultura y pesca. Como vemos los distintos tipos de enseñanza TP difieren significativamente en función del sector económico, pero están unidos por el foco en la inserción laboral.

La Figura N° 1 muestra el porcentaje de estudiantes matriculados en cada tipo de educación secundaria en el año 2000¹³. Observamos que la mayoría de los individuos siguieron la categoría CH. El total de personas que estudió alguna especialidad TP (en cualquier categoría) corresponde a un 44,5%. Cabe notar además que los individuos que cursaron alguna especialidad dentro de las categorías agrícola o marítima representan una proporción menor dentro del sistema, 2,4% y 0,8%, respectivamente. Esto se debe en parte a que este tipo de colegios se ubica solamente en algunas regiones y comunas, es decir, este tipo de educación está fuertemente segregada regionalmente, cuestión que confirmamos en el Cuadro N° 1. A modo de ejemplo, las cifras en este cuadro muestran que en el año 2000 la oferta de establecimientos TP Agrícolas y Marítimos es baja en comparación con el resto de las categorías.

Así, los estudiantes enfrentan un conjunto de alternativas que, en teoría, parece bastante amplio. Sin embargo, en la práctica la decisión de los alumnos al transitar de la educación básica a la media se encuentra acotada por las características de la oferta. En efecto, en muchas comunas de Chile solo se imparten algunos tipos de enseñanza o existe un número limitado de colegios que imparten alguno de los tipos de educación o especialidades. Esto limita las alternativas de los alumnos.

¹³ La fuente de información para los datos en esta figura son del Ministerio de Educación.

FIGURA N° 1: PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN DE CADA TIPO DE EDUCACIÓN EN LA MATRÍCULA TOTAL DE EDUCACIÓN SECUNDARIA EN EL AÑO 2000



Nota: Los datos de Mineduc permiten identificar el número de alumnos en cada categoría pese a que asistan a colegios que combinen más de una categoría (híbridos).
Fuente: Mineduc.

El Cuadro A en el apéndice presenta el número de jóvenes por tipo de educación TP para todas las comunas de Chile en el año 2000. Los resultados muestran que solo 142 de las 342 comunas ofrecen educación TP comercial, 147 industrial, 125 técnica, 103 agrícola y 28 marítima¹⁴. Nuestra estrategia empírica se beneficia de estas restricciones de oferta para estimar el impacto de la educación TP sobre empleo y salarios.

Tal como se mencionó anteriormente, otro elemento relevante al distinguir por tipo de educación secundaria son las diferencias en las habilidades y capacidades de los estudiantes. Estas pueden explicar algunas de las diferencias en el desempeño laboral de los individuos. El Cuadro N° 2 muestra las diferencias en los resultados de las prue-

¹⁴ El número de comunas corresponde a la antigua división político-administrativa. El número de comunas al año 2013 es de 346.

CUADRO N° 1: PROMEDIO COMUNAL DEL NÚMERO DE COLEGIOS Y PROMEDIO COMUNAL DE LA PROPORCIÓN DE LA MATRÍCULA QUE CADA TIPO DE COLEGIO REPRESENTA EN LA MATRÍCULA TOTAL COMUNAL, POR REGIÓN

	C-H	Comercial	Industrial	Técnico	Agrícola	Marítimo	Híbrido
I	6,83	2,17	1,17	1,00	0,33	0,17	1,83
%matrícula	49,54	3,86	0,43	0,00	11,58	0,67	33,91
II	5,71	1,14	1,29	1,00	0,14	0,00	1,57
%matrícula	26,29	2,53	1,54	1,31	14,29	0,00	54,05
III	2,88	1,38	1,38	0,25	0,13	0,38	2,13
%matrícula	6,13	1,63	0,00	0,00	0,65	0,00	91,60
IV	4,77	0,62	0,54	0,46	0,46	0,15	1,00
%matrícula	41,53	1,67	4,71	0,75	0,47	0,00	50,88
V	6,71	0,71	0,74	0,63	0,31	0,26	1,29
%matrícula	50,50	1,06	3,19	2,12	4,98	0,44	37,72
VI	3,25	0,39	0,29	0,21	0,36	0,00	0,54
%matrícula	63,04	1,20	0,87	0,70	2,08	0,00	32,12
VII	3,00	0,57	0,61	0,57	0,89	0,04	1,04
%matrícula	32,48	2,51	4,06	0,31	8,54	0,00	52,10
VIII	2,84	0,50	0,60	0,30	0,38	0,08	0,68
%matrícula	48,37	2,39	3,34	0,55	1,95	0,00	43,39
IX	2,42	0,71	0,58	0,45	0,45	0,03	0,68
%matrícula	51,85	4,21	1,83	2,92	5,43	0,00	33,76
X	2,59	0,46	0,46	0,51	0,62	0,30	0,84
%matrícula	32,19	2,86	3,41	0,91	9,20	2,59	48,84
XI	2,00	0,40	0,60	0,00	0,20	0,40	0,80
%matrícula	44,82	0,00	0,00	0,00	1,17	0,00	54,01
XII	5,00	1,25	1,25	0,75	0,00	0,00	0,75
%matrícula	54,60	3,38	4,45	1,70	0,00	0,00	35,87
Región Metr.	10,90	2,83	2,31	1,48	0,21	0,00	2,42
%matrícula	39,99	9,72	4,89	1,93	1,89	0,00	41,58

Nota: Distribución regional en 2000.

Fuente: Cálculos de los autores en base a información de Mineduc.

bas SIMCE para el año 2001 (segundos medios) entre los individuos provenientes de los diferentes tipos de educación. Los estudiantes de colegios TP logran menores puntajes en SIMCE, tanto en lenguaje como en matemáticas. Estas diferencias además se traducen en puntajes más bajos en las pruebas de selección universitaria, lo que se ha argumentado explica el menor acceso de los estudiantes de establecimientos TP al sistema de educación superior.

CUADRO N° 2: PUNTAJE SIMCE PROMEDIO 2001 Y AÑOS PROMEDIO DE ESCOLARIDAD DE LOS PADRES POR TIPO DE EDUCACIÓN

Tipo educación	Simce 2001 Lenguaje	Simce 2001 Matemáticas	Escolaridad madre	Escolaridad padre
C-H	263,1	259,9	11,6	12,0
Comercial	251,5	242,0	9,3	9,4
Industrial	239,8	241,3	9,3	9,3
Técnico	233,7	218,0	8,8	8,6
Agrícola	231,6	226,8	8,0	7,8
Marítimo	243,6	240,2	10,0	9,5
Híbrido	235,7	228,7	8,9	8,9
Todos	249,3	244,0	10,1	10,3
N° de observaciones	152.607	152.607	121.733	113.290

Fuente: Cálculo de los autores en base a datos Simce 2001.

Como vemos los alumnos de colegios TP parecen tener peor rendimiento académico respecto a los alumnos de CH. Sin embargo, en la medida que el mercado valore otro tipo de habilidades y capacidades, es posible que esto no necesariamente implique un peor desempeño laboral. De hecho, Bassi y Urzúa (2010) muestran que los individuos que escogieron diferentes tipos de educación media difieren en sus capacidades y habilidades. Específicamente, estos autores presentan evidencia de que los egresados de educación TP tienen menos habilidades cognitivas que los egresados de CH pero poseen mayores habilidades socioemocionales (autosuficiencia, habilidades metacognitivas o de planificación de tareas y habilidades sociales). Como discutiremos a continuación, estos resultados pueden explicar la mayor empleabilidad de algunos tipos de educación TP.

4. Datos

Nuestros datos reúnen información a nivel individual para la cohorte de personas que en el año 2001 rindió la prueba SIMCE mientras cursaban segundo año medio. Estos mismos individuos son observados luego en el mercado laboral entre enero de 2008 y mayo de 2011, período para el cual contamos con información administrativa de salarios. Dicha información proviene del sistema del Seguro de Cesantía y por

tanto, a diferencia de los estudios previos no son ingresos autodeclarados. Además, sabemos si estos individuos cursaron o no estudios terciarios entre 2007 y 2010.

Nuestras fuentes de información nos permiten disponer de datos para 152.607 personas con edades entre los 24 y 27 años. Debido a que analizaremos los resultados laborales en 2010, excluirémos a quienes ese año cursaban estudios terciarios. Esto debido a que quienes lo hacían no estaban completamente integrados al mercado laboral. El Cuadro N° 3 muestra las características de las 37.167 personas que son excluidas de la muestra original de 152.607. Vemos que en general son egresados de la modalidad CH y que al compararlos con el grupo que no cursaba estudios terciarios en 2010 (comparación de columna 1 y 2), se trata de individuos con mayor puntaje SIMCE y con padres con

CUADRO N° 3: ESTADÍSTICA DESCRIPTIVA DE INDIVIDUOS MATRICULADOS EN EDUCACIÓN TERCIARIA EN 2010 Y DIFERENCIAS CON OTROS GRUPOS

	(1)	(2)	(3)
Porcentaje TP	26,07	41,74	-15,67**
	43,90	49,31	
Sexo	0,52	0,52	0,01**
	0,50	0,50	
Simce Lenguaje	270,30	242,47	27,83***
	47,41	47,26	
Simce Matemáticas	267,56	236,43	31,13***
	53,93	46,84	
Años de escolaridad madre	11,61	9,63	198***
	4,85	4,76	
Año escolaridad padre	11,90	9,80	2,10***
	5,13	4,85	
N° de meses de empleo en 2010	4,28	6,77	-2,49***
	4,87	5,01	
Salario promedio en 2010	114.922	194.030	-79.108***
	186.455,23	218.837	
N° de observaciones	37.167	115.440	152.607

(1): Individuos matriculados en educación terciaria en 2010.

(2): Individuos no matriculados en educación terciaria en 2010.

(3): Diferencia de medias entre (1) y (2).

Nota: Sexo toma valor 1 para hombres y 0 para mujeres. * $p < 0,1$, ** $p < 0,05$ y *** $p < 0,01$.

mayor escolaridad. Nuestra estrategia empírica considera estas diferencias. Específicamente nuestros modelos de regresión incluyen controles por ambas variables. Esto debe reducir los riesgos de potenciales sesgos producto de la exclusión del grupo de individuos con estudios terciarios.

En nuestros datos identificamos el tipo de enseñanza media impartida en el colegio al que asistían los individuos en 2001 y la comuna de dicho establecimiento. Los tipos de enseñanza que identificamos son TP categorizada en Comercial, Industrial, Técnico, Agrícola y Marítimo, además de la enseñanza Científico-Humanista. A su vez, dado que identificamos el colegio al que cada uno asistía pero no la especialidad que efectivamente cursó, generamos una categoría adicional que llamamos Híbrido, que corresponde a los colegios que imparten más de uno de los tipos de enseñanza. Los alumnos en establecimientos de esa categoría pueden pertenecer a cualquiera de las especialidades de la educación TP o a la enseñanza CH.

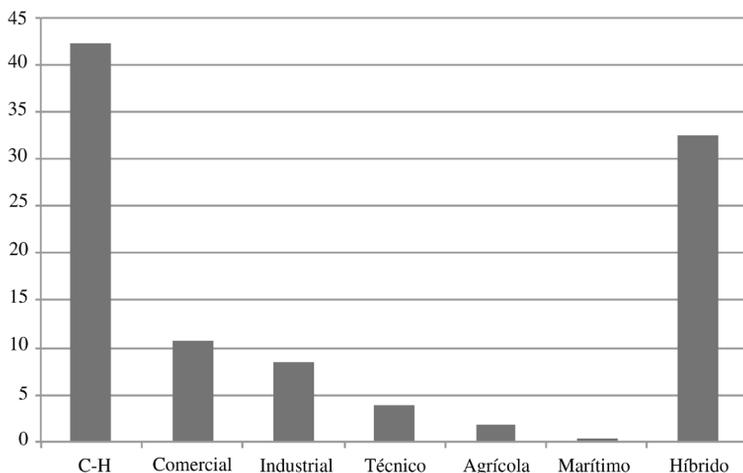
La Figura N° 2 muestra el porcentaje de estudiantes matriculados en cada tipo de establecimiento educacional secundario en nuestra muestra. Los resultados siguen el mismo patrón observado en la Figura N° 1, aun cuando en este caso se incluye la categoría de establecimientos Híbridos. Así, la mayoría de individuos estudiaron en colegios CH. El total de personas que provienen de un liceo TP (cualquier categoría) corresponde al 25,2%¹⁵.

Finalmente, para implementar la estrategia empírica que detallamos en la siguiente sección utilizamos variables de oferta de los distintos tipos de enseñanza a nivel comunal en el año 2000, datos que obtenemos del Ministerio de Educación (Mineduc). En particular, utilizamos el número de colegios por comuna que imparte cada tipo de enseñanza y la proporción de la matrícula total comunal que representa cada tipo de enseñanza.

Resultados preliminares. El Cuadro N° 2 confirma las diferencias en SIMCE 2001 y educación de los padres entre los individuos provenientes de los diferentes tipos de educación en nuestra muestra. Los individuos provenientes de colegios TP alcanzan menores puntajes

¹⁵ Esta cifra difiere de las cifras oficiales de participación en educación TP debido a que parte de los programas que categorizamos como tipo Híbrido corresponden a educación TP.

FIGURA N° 2: TIPO DE EDUCACIÓN SECUNDARIA QUE ESTUDIARON LOS INDIVIDUOS DE LA MUESTRA (PORCENTAJES)

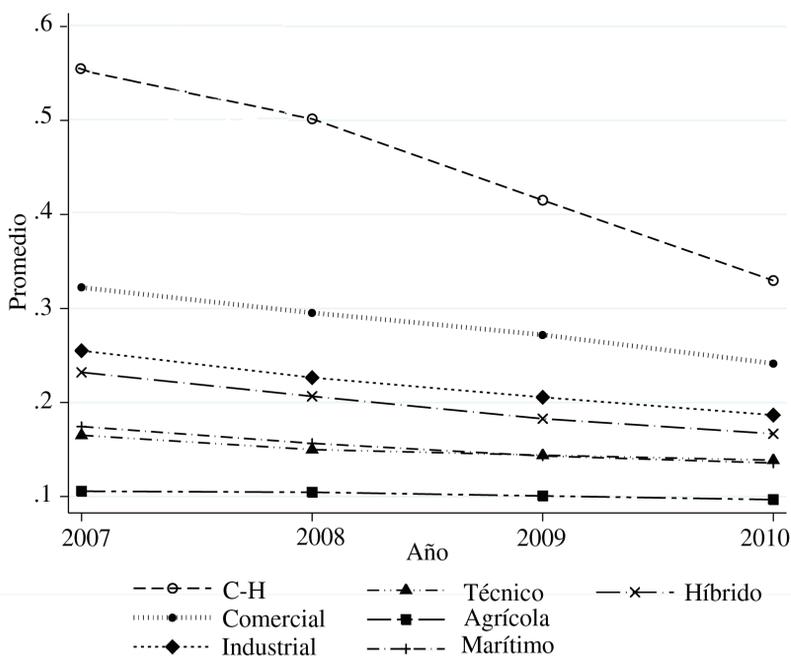


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Seguro de Cesantía.

en SIMCE y sus padres poseen menores niveles de escolaridad en promedio. Además, como vemos en la Figura N° 3 las tasas de matrícula en educación terciara también difieren entre los distintos tipos de educación secundaria. Con todo, los alumnos de colegios TP tienen padres menos educados, están rezagados en el desempeño académico y tienen menor acceso al sistema de educación superior que los alumnos de establecimientos CH.

La Figura N° 4 presenta las diferencias salariales en el año 2010 por el tipo de establecimiento educacional al que asistieron los individuos en el año 2001. Las cifras se presentan para dos definiciones alternativas de ingresos del trabajo: el promedio mensual de 12 meses de salario durante el año 2010, que corresponde a las barras más oscuras en la figura, y el promedio de la remuneración en los meses en que los individuos tuvieron trabajo, las barras grises. Así, si consideramos las remuneraciones promedio anuales, observamos que los individuos que cursaron la categoría Industrial tienen un salario

FIGURA N° 3: TASAS DE MATRÍCULA PROMEDIO POR TIPO DE EDUCACIÓN

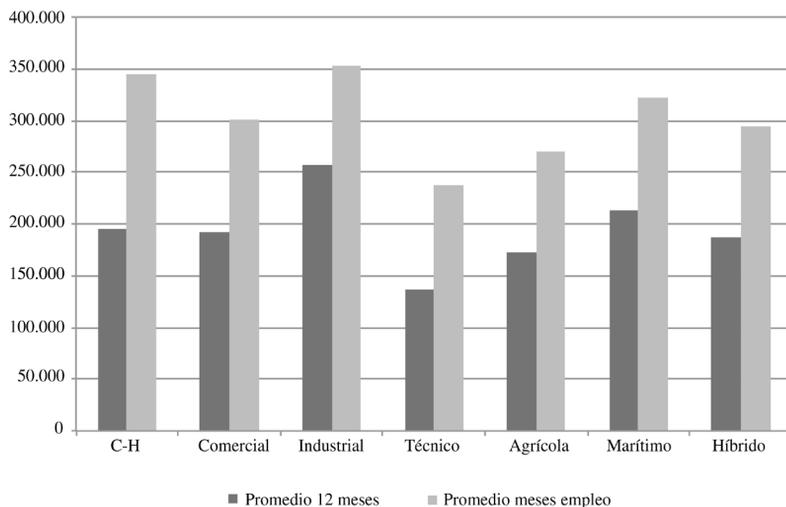


Nota: La matrícula que consideramos es para cualquier institución de educación terciaria (universidad y CFT).

Fuente: Cálculo de los autores en base a datos del Seguro de Cesantía.

promedio 32% mayor que el de quienes cursaron estudios en un colegio CH. En tanto, al considerar el promedio de remuneraciones de los meses durante los cuales los individuos contaron con empleo, ambos tipos de educación obtienen un salario similar. Es claro que esta diferencia se debe a las tasas de empleo asalariado formal que muestran los diferentes grupos y que podemos apreciar en la Figura N° 5. Esta figura muestra el número de meses promedio sin empleo formal para el período enero 2010 y mayo 2011 para nuestra muestra. Vemos que los egresados de liceos CH son quienes en promedio presentan un mayor desempleo en el sector formal (7,8 meses) y quienes presentan un mayor empleo en el sector formal son los egresados de liceos TP

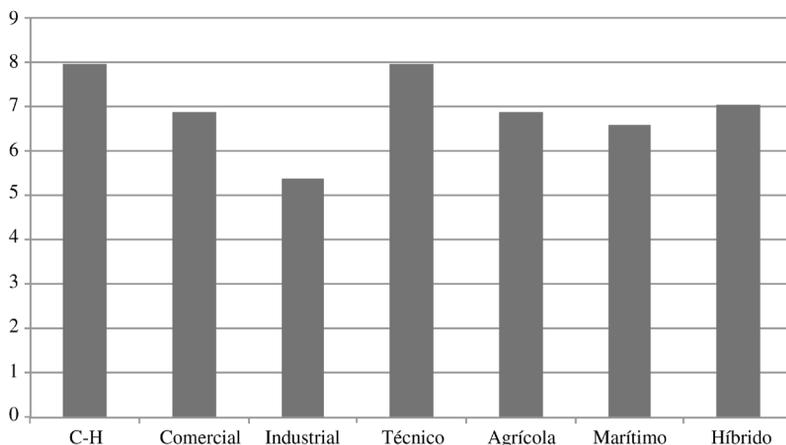
FIGURA N° 4: REMUNERACIONES AÑO 2010 POR TIPO DE EDUCACIÓN ENTRE QUIENES NO ESTÁN MATRICULADOS EN 2010 EN EDUCACIÓN Terciaria (EN PESOS CHILENOS)



Nota: La matrícula que consideramos es para cualquier institución de educación terciaria (universidad y CFT). Promedio meses empleo corresponde al salario total anual dividido por el número de meses trabajados.

Fuente: Cálculos de los autores en base a datos del Seguro de Cesantía.

FIGURA N° 5: DESEMPLEO PROMEDIO ENTRE ENERO 2010 Y MAYO 2011 ENTRE QUIENES NO ESTÁN MATRICULADOS EN 2010 EN EDUCACIÓN Terciaria



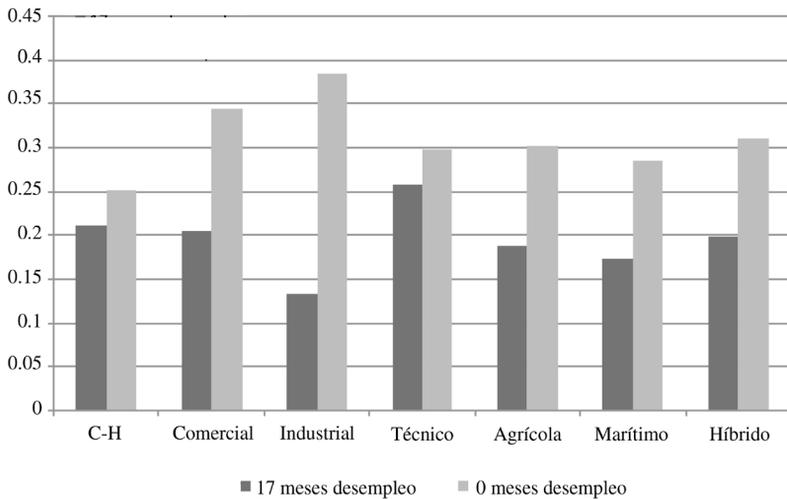
Nota: La matrícula que consideramos es para cualquier institución de educación terciaria (universidad y CFT).

Fuente: Cálculos de los autores en base a datos del Seguro de Cesantía.

industriales, alcanzando solo 5,4 meses promedio de desempleo en el sector formal en el lapso de 17 meses analizado. Resulta evidente entonces que el desempleo dentro de la cohorte de individuos que analizamos es un factor importante. La Figura N° 6 profundiza este punto mostrando el porcentaje de individuos que exhibe un desempleo continuado de 17 meses entre enero de 2010 y mayo de 2011 dentro de los egresados de cada tipo de educación secundaria. Por ejemplo, dentro de los egresados de liceos CH el 21% no estudia ni trabaja formalmente en el período enero 2010 a mayo 2011. La contraparte de este análisis es que los egresados de CH son quienes en menor porcentaje tienen trabajo durante los 17 meses continuados que analizamos, de hecho solo el 25% 12 de ellos tiene trabajo formal durante todo el período.

La evolución de los salarios también difiere por tipo de educación. Las Figuras N°s. 7 y 8 muestran las trayectorias de los salarios

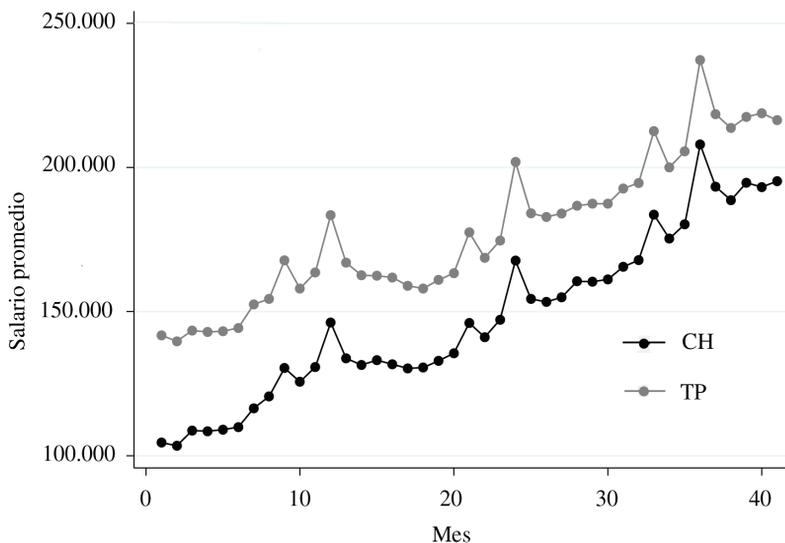
FIGURA N° 6: PORCENTAJE DE DESEMPLEADOS DURANTE TODO EL PERIODO ENERO 2010 A MAYO 2011 ENTRE QUIENES NO ESTÁN MATRICULADOS EN 2010 EN EDUCACIÓN TERCIARIA



Nota: La matrícula que consideramos es para cualquier institución de educación terciaria (universidad y CFT).

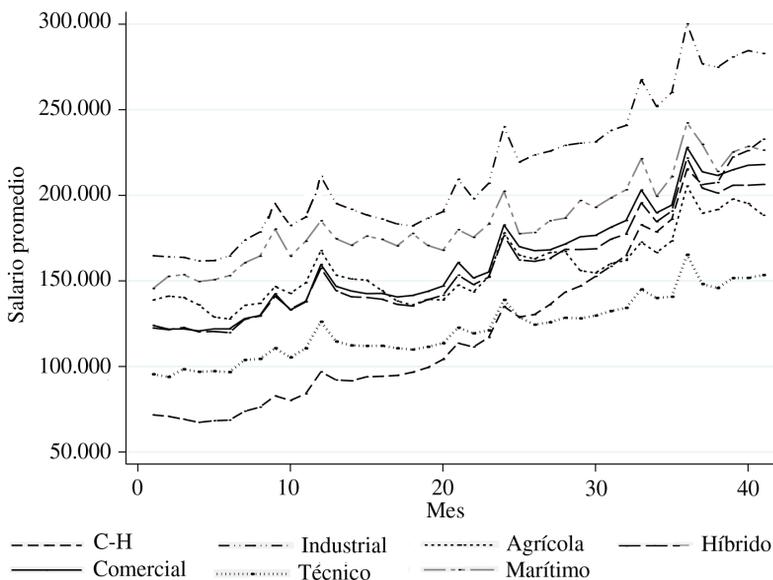
Fuente: Cálculos de los autores en base a datos del Seguro Cesantía.

FIGURA N° 7: REMUNERACIONES PROMEDIO POR MES Y TIPO DE EDUCACIÓN SECUNDARIA



Fuente: Cálculos de los autores en base a datos del Seguro Cesantía.

FIGURA N° 8: REMUNERACIONES PROMEDIO POR MES Y TIPO DE EDUCACIÓN SECUNDARIA (mes 1 corresponde a enero 2008)

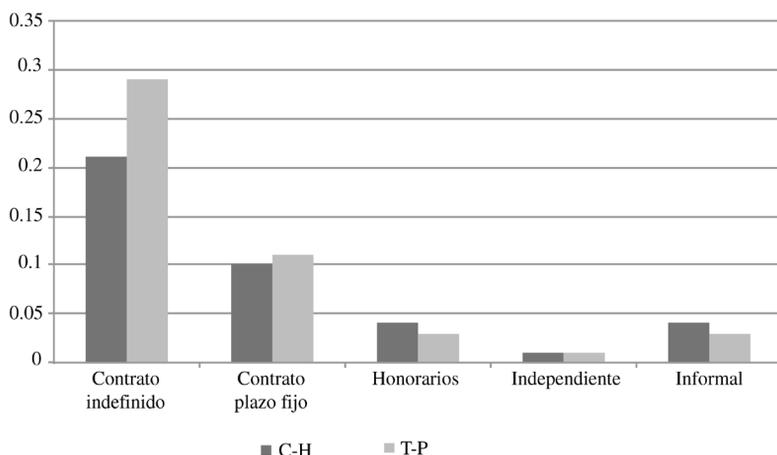


Fuente: Cálculos de los autores en base a datos del Seguro Cesantía. 24-3-2013

promedio para los diferentes grupos. Vemos que los salarios promedio entre CH y TP tienden a igualarse, pero al mirar el desglose de tipos de educación TP el panorama es mixto. Un caso interesante es el de quienes estudiaron en un colegio TP Industrial. Este grupo presenta remuneraciones mensuales muy por sobre el resto, hecho que corroboramos con el análisis de la siguiente sección.

Una particularidad de nuestros datos, y que podría afectar la representatividad de nuestros resultados, es que provienen solamente de trabajadores asalariados y con contrato formal. De este modo, podríamos estar sobrerrepresentando grupos con menores tasas de informalidad, afectando consecuentemente la comparación entre quienes asistieron a establecimientos CH *versus* TP. Sin embargo, utilizando los datos de la Encuesta de Trayectorias Educativas y Laborales del 2008 mostramos que los egresados de liceos CH son bastante similares a los egresados de TP en cuanto al porcentaje de individuos que trabajan de manera informal¹⁶. En efecto, la Figura N° 9 muestra que el porcentaje de personas que tiene un trabajo informal es similar entre TP y CH. De

FIGURA N° 9: TIPO DE CONTRATO



Fuente: Cálculo de los autores en base a ETEL 2008

¹⁶ La encuesta incluye a 4.500 jóvenes de 25 a 30 años de áreas urbanas de Chile y fue desarrollada por el Banco Interamericano de Desarrollo. Véase Bassi y Urzúa (2010) para mayores detalles.

este modo, consideramos que los posibles problemas de representatividad pueden no ser severos.

En la siguiente sección presentamos la estrategia empírica con la que luego obtenemos los resultados formales del efecto de haber cursado educación TP sobre empleabilidad y salarios.

5. Estrategia empírica

En esta sección consideramos el siguiente modelo de regresión para estimar el impacto de asistir a un establecimiento de educación secundaria TP sobre el desempeño en el mercado laboral:

$$Y_i = \alpha_1 + \rho TP_i + X_i\beta + \varepsilon_i, \quad (1)$$

en donde Y_i corresponde a un determinado resultado en el mercado laboral (número de meses de empleo formal, salario promedio mensual anual¹⁷ o salario promedio en los meses en que el individuo contó con empleo asalariado formal¹⁸); TP_i corresponde a una variable binaria que indica si el individuo cursó segundo año medio en un liceo TP; X_i es un vector con características del individuo (habilidades medidas antes de la entrada al mercado laboral, la escolaridad de la madre, la dependencia del establecimiento en que estudió, *dummies* por región de residencia y variables que controlan por matrícula en educación terciaria entre 2007 y 2010), y ε_i es el término de error. En este contexto, ρ denota al parámetro de interés.

Sin embargo, la decisión de asistir a un establecimiento TP no es exógena. Esta puede depender de factores no observables que podrían generar un problema de endogeneidad, lo que implicaría la existencia de sesgos al estimar la ecuación (1) vía Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO). Para hacernos cargo de la endogeneidad de esta variable utilizamos como instrumento la oferta de colegios TP a nivel comunal en el

¹⁷ Corresponde a la suma del salario de los 12 meses del año dividido por 12 independientemente de si el individuo trabajó o no los 12 meses, de modo que a quienes no trabajaron se les asignó un salario promedio de 0.

¹⁸ Que corresponde al promedio del salario considerando solo los meses trabajados del año, de modo que quien no trabajó durante el año no participa en el cálculo.

año 2000. Esta es una estrategia común en la literatura¹⁹. Su lógica es simple. La oferta de establecimientos afecta la probabilidad de asistir a ellos, pero no necesariamente afecta el salario 10 años después de haber egresado (luego de controlar por el vector X).

Un segundo elemento que no considera la ecuación (1) es la existencia de distintos tipos de educación TP. Esto no permite capturar la posible heterogeneidad en los retornos en función del tipo de establecimiento educacional TP. Para efectos de capturar este elemento, definimos S como el número de tipos de establecimientos y extendemos el modelo de regresión de la siguiente forma:

$$Y_i = \alpha_1 + \sum_{j=1}^S \rho_j TP_{ji} + X_i \beta + \varepsilon_i \quad (2)$$

en donde TP_{ji} es una variable binaria que indica si el individuo i cursó segundo año medio en un liceo del tipo j (con $j = \{1, \dots, S\}$). Sin embargo, el problema de selección ahora es aún más complejo, pues ahora se tienen S potenciales variables endógenas. Para controlar por esto, utilizamos como instrumentos la oferta de colegios de cada tipo de educación a nivel comunal en el año 2000. La oferta relevante para el individuo es circunscrita a la comuna a la que asistía en segundo medio el año 2001. Dado lo anterior, estimaremos el efecto de asistir a educación TP de cada tipo aprovechando la variación en la oferta educativa a nivel comunal. El modelo empírico es descrito por la ecuación (2) y por la estimación de las regresiones:

$$TP_{ji} = \alpha_2 + \sum_{h=1}^S \delta_{1j} N_{jh} + \sum_{h=1}^S \delta_{2j} Prop_{jh} + X_i \gamma + v \quad (3)$$

donde $j = 1, \dots, S$. N_{jh} y $Prop_{jh}$ corresponden a los instrumentos. N_{jh} representa al número de colegios que impartían la categoría j en el 2010 en la comuna en que el individuo i cursó segundo medio, mientras que $Prop_{jh}$ representa la proporción de la matrícula total que comprendía el tipo de educación j en la misma comuna y año antes mencionados. Nuestro

¹⁹ Véase Card (2001) para mayor detalle sobre el uso y justificación de esta estrategia.

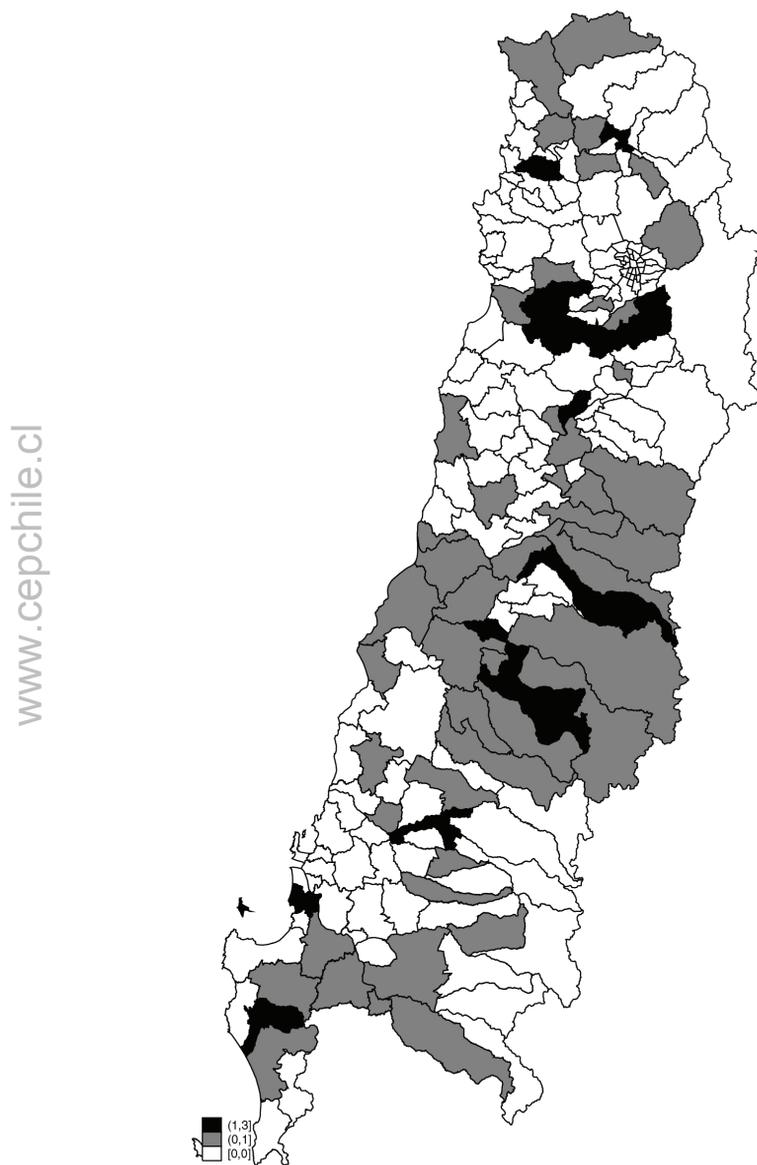
supuesto para la identificación del efecto de TP_j sobre el resultado Y es que estas variables (instrumentos) proveen una variación exógena que afecta el conjunto de opciones que tiene el estudiante que ingresa a primero medio. En este sentido, asumimos que la oferta comunal de establecimientos influye en la decisión del tipo de colegio en el que el alumno cursará la educación secundaria. Este último es un supuesto razonable, pues se ha documentado, por ejemplo, que en 2007 el 70% de los alumnos que cursaba tercero medio asistía a un colegio dentro de su comuna de residencia (De Iruarrizaga, 2009), por lo que el supuesto de que la oferta relevante está en la comuna del colegio al que asistió el estudiante en segundo medio no parece muy fuerte.

Un análisis geográfico del número de colegios muestra que hay diferencias importantes en la oferta entre las diferentes comunas. La Figura N° 10 muestra los resultados para la zona central de Chile. Las comunas blancas indican que no hay colegios que impartan educación TP agrícolas en el año 2000, en tanto que en las comunas negras hay entre dos y tres de estos colegios²⁰. Así, las diferencias entre las comunas en la oferta de enseñanza TP son evidentes. Hay comunas en que los estudiantes no cuentan con la opción de escoger un determinado tipo de educación TP. Este hecho motiva nuestra estrategia de identificación del efecto de este tipo de educación en salarios y empleo. Esta variación en la oferta a nivel comunal se repite a lo largo del país y en los diferentes tipos de educación existiendo un patrón de especialización geográfica. En efecto, los colegios que imparten especialidades agrícolas se encuentran en sectores rurales, en tanto, los que imparten especialidades marítimas se concentran en zonas costeras²¹. El Cuadro N° 1, analizado anteriormente, confirma la existencia de heterogeneidad entre regiones en el número promedio de colegios que existen de cada tipo de enseñanza y la proporción promedio de la matrícula que cada tipo de enseñanza

²⁰ El conjunto completo de resultados gráficos por región puede ser solicitado a los autores.

²¹ Una crítica válida a nuestra estrategia de identificación es que la ubicación geográfica de los establecimientos educacionales no es exógena respecto de las condiciones del mercado laboral. Sin embargo, dado que los resultados laborales que analizamos se observan casi una década después de haber egresado de la educación secundaria, consideramos que esta crítica puede no afectar a nuestros resultados de forma significativa. De todos modos, el estudio de la ubicación geográfica de los establecimientos educacionales es un tema que debe ser considerado por la literatura.

FIGURA N° 10: NÚMERO DE COLEGIOS AGRÍCOLAS ZONA CENTRAL (V a VIII región en 2000)



Fuente: Cálculos propios en base a información de Mineduc.

representa dentro de las comunas. El Cuadro N° 4 documenta que hay un número importante de comunas que no cuentan con establecimientos que impartan determinados tipos de educación. Por ejemplo, 157 comunas no poseen colegios TP industriales.

CUADRO N° 4: NÚMERO DE COLEGIOS POR COMUNA Y TIPO DE EDUCACIÓN

Tipo/Número de colegios	0	1	2
C-H	7	138	54
Comercial	162	77	30
Industrial	157	89	28
Técnico	179	84	25
Agrícola	201	84	17
Marítimo	276	24	2
Híbrido	96	140	36

Notas: El número total de comunas consideradas es 341.

Fuente: Cálculos de los autores en base a información Mineduc.

6. Resultados

Comenzamos analizando el efecto de haber cursado alguna categoría de educación TP en el número de meses de empleo formal en el año 2010.

El Cuadro N° 5 presenta los resultados sin separar por categoría de educación TP. Los resultados obtenidos a través de MCO sugieren un efecto de 0,8 meses adicionales asociados a haber estudiado en algún tipo de educación TP. Sin embargo, tal como se mencionó antes, la potencial endogeneidad de la decisión del tipo de educación media al que asistió el individuo puede sesgar esta estimación. Al corregir por sesgo de selección mediante el uso de variables instrumentales vemos que el efecto disminuye levemente, indicando un efecto de 0,7 meses adicionales de empleo (columna 3). Cabe notar que en nuestra estimación del efecto, intencionadamente no controlamos por la matrícula en educación terciaria entre 2007 y 2009 debido a que luego de controlar por la habilidad capturada por la prueba SIMCE y al corregir la endogeneidad usando variables instrumentales, el efecto de asistir a un colegio TP captura un “paquete completo” que incluye el efecto asociado a las menores posibilidades de asistir a educación terciaria.

Con el propósito de mostrar la sensibilidad de nuestros resultados respecto del punto anterior, estudiamos el efecto sobre empleo para el subgrupo de personas que no continuó estudios terciarios en el período 2007-2010. Nuevamente presentamos los resultados de MCO y VI en el Cuadro N° 5. El primer estimador confirma un efecto de 0,6 meses de empleo adicional por año y la estimación por VI muestra un efecto de 0,7 meses. Esta estimación muestra que los resultados son robustos a la restricción de la muestra a este subgrupo.

CUADRO N° 5: EFECTO DE EDUCACIÓN TÉCNICO-PROFESIONAL EN NÚMERO DE MESES DE EMPLEO EN 2010

Variable dependiente: número de meses de empleo en 2010	MCO todos	MCO excluyendo a los matriculados en educación terciaria entre 2007-2010	VI todos	VI excluyendo a los matricu- lados en educación terciaria entre 2007- 2010
TP	0,796*** (0,0435)	0,640*** (0,0533)	0,728*** (0,215)	0,744*** (0,227)
SIMCE promedio 2001	0,00260*** (0,000449)	0,00425*** (0,000649)	0,00253*** (0,000504)	0,00426*** (0,000649)
Sexo	1,399*** (0,0368)	1,900*** (0,0471)	1,403*** (0,0389)	1,896*** (0,0481)
Existencia esc. madre × esc. madre	-0,0282*** (0,00453)	-0,00983* (0,00596)	-0,0290*** (0,00512)	-0,00905 (0,00619)
Existencia esc. madre	0,466*** (0,0638)	0,379*** (0,0772)	0,473*** (0,0671)	0,373*** (0,0782)
Constante	4,480*** (0,184)	3,599*** (0,243)	4,532*** (0,243)	3,541*** (0,272)
Test F primera etapa			1030,66	875,83
N° de observaciones	72.747	44.858	72.747	44.858

Nota: Sexo toma el valor 1 para hombres y 0 para mujeres. Existencia de escolaridad de la madre toma el valor 1 cuando contamos con el dato de esa escolaridad y 0 en caso contrario. Todas las especificaciones incluyen *dummies* regionales y *dummies* por tipo de dependencia del establecimiento de educación secundaria. Todas las regresiones excluyen a quienes están matriculados en educación terciaria en 2010 (véase texto para más detalles). Errores estándar entre paréntesis. * p<0,1, ** p<0,05 y *** p<0,01.

Un posible problema relacionado con el uso del estimador de variables instrumentales es la existencia de lo que en la literatura se denomina “instrumentos débiles” (Staiger y Stock, 1997). En la presencia de este fenómeno puede existir un sesgo importante en la estimación. Una forma de determinar la presencia de este hecho es analizar el test de significancia conjunta de los parámetros ligados a las variables de exclusión ($\{\delta_{1j}\}_{j=1}^S$ y $\{\delta_{2j}\}_{j=1}^S$ en la ecuación 3). El Cuadro N° 5 muestra los resultados de las pruebas estadísticas (test F) para la estimación de VI. Los resultados indican que en ambos casos los valores superan ampliamente 10, valor que usualmente es considerado como el mínimo valor para descartar la posibilidad de que estamos en presencia de instrumentos débiles.

Al desagregar el análisis entre los distintos tipos de educación TP vemos que existe una heterogeneidad importante en el efecto sobre el número de meses de empleo. El Cuadro N° 6 presenta estos resultados. La estimación por MCO sugiere que todas las categorías entregan mejores resultados en términos de empleabilidad que la educación CH, con efectos que van entre 0,5 y 0,8 meses adicionales de empleo por año, dependiendo de la categoría de educación TP. El mismo cuadro presenta la estimación por VI, la que muestra un panorama similar, aunque la categoría Técnica tendría el mismo efecto sobre empleo que la educación CH. Dicha categoría incluye especialidades como Atención de Párvulos y Servicios de Turismo. Determinar la razón por la cual esta categoría y, en último término, sus especialidades, obtienen peores resultados en empleo formal, requiere un análisis detallado que escapa del objetivo de este trabajo. Adicionalmente, la estimación por VI amplía el rango de efectos estando ahora entre 0,5 y 1,6, que corresponden a las categorías Comercial e Industrial, respectivamente. Nuevamente, al excluir a quienes asistieron a educación terciaria entre 2007 y 2010 nuestros resultados no cambian significativamente. La estimación por MCO para esta submuestra es similar en magnitud a los efectos estimados por este método para la muestra completa. La única excepción es la categoría Marítima, la que no muestra un efecto significativamente diferente al de la educación CH. Al corregir por endogeneidad mediante VI en nuestra submuestra el panorama es idéntico en signo y significancia al comentado antes usando VI para toda la muestra. La única diferencia está en que el tamaño de los efectos se reduce. Nuevamente la categoría Industrial es la que tiene el mayor efecto con 1,3 meses de empleo

CUADRO N° 6: EFECTO DE CADA CATEGORÍA DE EDUCACIÓN TÉCNICO-PROFESIONAL EN NÚMERO DE MESES DE EMPLEO EN 2010

Variable dependiente: número de meses de empleo en 2010	MCO todos	MCO excluyendo a los matriculados en educación terciaria entre 2007-2010	VI todos	VI excluyendo a los matricu- lados en educación terciaria entre 2007- 2010
Comercial	0,791*** (0,0534)	0,655*** (0,0659)	0,493*** (0,178)	0,535*** (0,201)
Industrial	0,862*** (0,0615)	0,579*** (0,0729)	1,581*** (0,199)	1,261*** (0,223)
Técnico	0,535*** (0,0787)	0,496*** (0,0884)	-0,190*** (0,288)	-0,0602*** (0,297)
Agrícola	0,556*** (0,105)	0,360* (0,113)	0,950*** (0,244)	0,817*** (0,266)
Marítimo	0,620*** (0,209)	0,284 (0,233)	1,339*** (0,438)	0,928*** (0,283)
Híbrido	0,530*** (0,10369)	0,394*** (0,0452)	0,387*** (0,0787)	0,283*** (0,0926)
Simce promedio 2001	0,00329*** (0,000376)	0,00505*** (0,000512)	0,00304*** (0,000416)	0,00485*** (0,000543)
Sexo	1,620*** (0,0311)	2,094*** (0,0382)	1,433*** (0,0489)	1,910*** (0,0610)
Existencia esc. madre × esc. madre	-0,0261*** (0,00367)	-0,0120*** (0,00460)	-0,0274*** (0,00381)	-0,0123*** (0,00466)
Existencia esc. madre	0,428*** (0,0506)	0,371*** (0,0591)	0,459*** (0,0524)	0,395*** (0,0606)
Constante	4,257*** (0,137)	3,544*** (0,170)	4,505*** (0,169)	3,741*** (0,195)
N° de observaciones	113.152	76.605	113.152	76.605

Nota: Sexo toma el valor 1 para hombres y 0 para mujeres. Existencia de escolaridad de la madre toma el valor 1 cuando contamos con el dato de esa escolaridad y 0 en caso contrario. Todas las especificaciones incluyen *dummies* regionales y *dummies* por tipo de dependencia del establecimiento de educación secundaria. Todas las regresiones excluyen a quienes están matriculados en educación terciaria en 2010 (véase texto para más detalles). Errores estándar entre paréntesis. * $p < 0,1$, ** $p < 0,05$ y *** $p < 0,01$.

adicional por año. El Cuadro N° 7 presenta los tests F del test de significancia conjunta asociado a los instrumentos en cada una de las primeras etapas de la estimación por variables instrumentales. Vemos que todos los tests realizados están por sobre 600, lo que sugiere que no estamos en presencia de instrumentos débiles en ninguna de las estimaciones por VI presentadas en este trabajo.

Hasta ahora hemos establecido la ventaja de la educación TP en términos de empleo formal. Sin embargo, esto no necesariamente se traducirá en una mejora monetaria si el salario promedio que reciben es significativamente menor al de los egresados de CH. Es por ello que analizamos el impacto que tiene la educación TP sobre los salarios que los individuos obtienen en 2010.

Tal como mencionamos en la sección 4, las diferencias de salarios existentes entre las modalidades de educación secundaria dependen de cómo se defina el salario anual promedio. Es por esto que presentamos el efecto de la educación TP sobre salarios utilizando las dos definiciones que hemos introducido en las secciones 4 y 5.

CUADRO N° 7: TEST F PRIMERA ETAPA DE VARIABLES INSTRUMENTALES PARA LAS ESPECIFICACIONES QUE CONSIDERAN LAS CATEGORÍAS DE TP POR SEPARADO

	Resultados empleo		Resultados salario promedio		Resultados salario promedio meses empleo	
	IV todos	VI sin matriculados educ. terciaria	IV todos	VI sin matriculados educ. terciaria	IV todos	VI sin matriculados educ. terciaria
Comercial	916,51	713,47	916,51	713,47	679,48	526,34
Industrial	1.057,02	838,95	1.057,02	838,95	884,40	706,13
Técnico	793,39	648,28	793,39	648,28	565,58	457,53
Agrícola	2.361,35	1.655,68	2.361,35	1.655,68	1.867,09	1.298,60
Marítimo	2.683,34	2.077,42	2.683,34	2.077,42	2.201,61	1.705,85
Híbrido	3.641,02	2.731,21	3.641,02	2.731,21	2.742,99	2.060,34

Nota: Los tests F tienen como hipótesis nula que los coeficientes asociados a las variables de exclusión son iguales a 0 en la primera etapa. Todas las regresiones de la primera etapa consideran las mismas variables de control definidas en el texto: *Simce* promedio 2001, sexo, escolaridad de la madre, presencia de la madre, *dummies* regionales y *dummies* de dependencia de establecimiento de educación secundaria.

Primero analizamos los resultados al considerar el salario promedio que los individuos obtienen en los 12 meses del 2010 independientemente de si están empleados. Así, consideramos salarios iguales a 0 para quienes no están empleados en el sector formal en un determinado mes del año. Esta definición nos permite analizar el bienestar material que en un año aporta el tipo de educación secundaria que el individuo cursó. El Cuadro N° 8 muestra la estimación utilizando la educación TP agregada, donde notamos que la estimación por MCO sugiere un efecto positivo de \$20.600 pesos mensuales, resultado que se revierte

CUADRO N° 8: EFECTO DE LA EDUCACIÓN TÉCNICO-PROFESIONAL EN SALARIO PROMEDIO 2010

Variable dependiente: salario promedio en 2010	MCO todos	MCO excluyendo a los matriculados en educación terciaria entre 2007-2010	VI todos	VI excluyendo a los matricu- lados en educación terciaria entre 2007- 2010
TP	20.600*** (1.945)	24.182*** (1.982)	-28.738*** (9.673)	5.780 (8.428)
SIMCE promedio 2001	833,4*** (20,10)	477,6*** (24,11)	780,0*** (22,64)	477,0*** (24,13)
Sexo	70.639*** (1.647)	90.269*** (1.750)	73.599*** (1.749)	91.103*** (1.790)
Existencia esc. madre × esc. madre	322,9 (202,7)	362,3 (221,6)	-237,8 (230,3)	223,7 (230,2)
Existencia esc. madre	5.802*** (2.855)	7.186*** (2.870)	10,678*** (3.016)	8.216*** (2.908)
Constante	-56.301*** (8.238)	-11.277 (9.020)	-19.095* (10.931)	-1.031 (10.113)
Test F primera etapa			1030,66	875,83
N° de observaciones	72.747	44.858	72.747	44.858

Nota: Sexo toma el valor 1 para hombres y 0 para mujeres. Existencia de escolaridad de la madre toma el valor 1 cuando contamos con el dato de esa escolaridad y 0 en caso contrario. Todas las especificaciones incluyen *dummies* regionales y *dummies* por tipo de dependencia del establecimiento de educación secundaria. Todas las regresiones excluyen a quienes están matriculados en educación terciaria en 2010 (véase texto para más detalles). Errores estándar entre paréntesis. * $p < 0,1$, ** $p < 0,05$ y *** $p < 0,01$.

al utilizar la estimación de variables instrumentales. En efecto, luego de corregir por sesgo de selección, la educación TP tiene un efecto negativo sobre el salario anual. La reducción mensual en el salario por haber estudiado en un colegio TP y no en uno CH es de 28.738 pesos. Asimismo, al considerar solo a quienes no cursaron educación terciaria entre 2007-2010, la estimación por MCO nuevamente muestra un efecto positivo y significativo de 24.182 pesos mensuales, pero los resultados de nuevo cambian al utilizar el estimador de VI. En este caso, si bien el retorno es positivo, este no es estadísticamente significativo. Como vemos, corregir la endogeneidad en el tipo de educación media es fundamental, pues no hacerlo puede llevar a resultados y conclusiones totalmente diferentes.

Por otro lado, nuestros resultados muestran que en este margen existen diferencias importantes entre las distintas categorías de educación TP. En efecto, el Cuadro N° 9 muestra la estimación por MCO y VI al desagregar por tipo de educación media. Ambos estimadores muestran diferencias importantes en los retornos entre los distintos tipos de educación TP. En efecto, el estimador de MCO muestra un retorno de \$39.058 pesos mensuales para la categoría industrial, en tanto muestra un efecto promedio negativo de \$7.368 asociado a haber estudiado una especialidad de la categoría técnica. Dicha relación se mantiene al corregir por selección, aunque los retornos son ahora \$42.100 y -\$54.610 para las categorías Industrial y Técnica, respectivamente. Además, la estimación por VI muestra que tanto las categorías Comercial como Agrícola obtienen salarios mensuales que no son significativamente diferentes de los de la educación CH. Esto muestra que la educación TP en Chile presenta una importante heterogeneidad en los resultados laborales de sus egresados, pues si bien las categorías antes mencionadas son competitivas e incluso obtienen mejores resultados en dos casos, tenemos también la categoría técnica cuyos egresados obtienen mensualmente 54.610 pesos menos que sus pares de liceos CH.

Resulta interesante además constatar que esta heterogeneidad se mantiene al analizar al grupo de individuos que no asistió a educación terciaria entre 2007 y 2010. En general, al reducir la muestra a este grupo aumentan los retornos de todos los tipos de educación TP. Esto demuestra el mayor acceso al sistema de educación superior de los egresados de CH, y explica, por lo menos en parte, nuestros resultados previos.

CUADRO N° 9: EFECTO DE CADA CATEGORÍA DE EDUCACIÓN TÉCNICO-PROFESIONAL EN SALARIO PROMEDIO EN 2010

Variable dependiente: salario promedio en 2010	MCO todos	MCO excluyendo a los matriculados en educación terciaria entre 2007-2010	VI todos	VI excluyendo a los matriculados en educación terciaria entre 2007- 2010
Comercial	15.639*** (2.284)	21.546*** (2.429)	-9.793*** (7.599)	8.057 (7.395)
Industrial	39.058*** (2.633)	38.311*** (2.687)	42.100*** (8.521)	56.641*** (8.227)
Técnico	-7368*** (3.367)	1.265*** (3.259)	-54.610*** (12.310)	-23.894*** (10.963)
Agrícola	-3.269 (4.474)	807,2 (4.173)	-12.234 (10.439)	6.278 (9.790)
Marítimo	20.288*** (8.941)	21.300** (8.595)	35.982* (18.729)	56.963*** (17.182)
Híbrido	8.260*** (1.580)	11.547*** (1.665)	-8.023** (3.367)	2.601 (3.412)
Simce promedio 2001	761,5*** (16,09)	449,9*** (18,86)	728,9*** (17,81)	441,7*** (20,00)
Sexo	75.888*** (1.331)	93.915*** (1.409)	70.706*** (2.092)	87.405*** (2.247)
Existencia esc. madre × esc. madre	325,2** (157,0)	312,6* (169,6)	101,5 (163,2)	256,9 (171,6)
Existencia esc. madre	3.473 (2.164)	4.497** (2.179)	5.896*** (2.243)	5.694** (2.234)
Constante	-28.881*** (5.861)	13.544** (6.252)	-5.505 (7.222)	24.673*** (7.189)
N° de observaciones	113.152	76.605	113.152	76.605

Nota: Sexo toma el valor 1 para hombres y 0 para mujeres. Existencia de escolaridad de la madre toma el valor 1 cuando contamos con el dato de esa escolaridad y 0 en caso contrario. Todas las especificaciones incluyen *dummies* regionales y *dummies* por tipo de dependencia del establecimiento de educación secundaria. Todas las regresiones excluyen a quienes están matriculados en educación terciaria en 2010 (véase texto para más detalles). Errores estándar entre paréntesis. * $p < 0,1$, ** $p < 0,05$ y *** $p < 0,01$.

Una pregunta más exigente es si las categorías de educación TP son competitivas al considerar el salario promedio solo en los meses en que los individuos cuentan con empleo formal. Esta es una pregunta diferente a las que hemos abordado hasta ahora, pues apunta al nivel de salario promedio que los egresados de cada tipo de educación secundaria obtendrían si es que encuentran trabajo en el sector formal, cuestión que como sabemos no siempre ocurre y que difiere entre categorías (véase Figura N° 5). Tal como vemos en el Cuadro N° 10, sin corregir por selección, los resultados sugieren que la educación TP genera un salario mensual en meses de empleo que no es significativamente dis-

CUADRO N° 10: EFECTO DE LA EDUCACIÓN TÉCNICO-PROFESIONAL EN SALARIO PROMEDIO EN MESES DE EMPLEO EN 2010

Variable dependiente: salario promedio en meses de empleo en 2010	MCO todos	MCO excluyendo a los matriculados en educación terciaria entre 2007-2010	VI todos	VI excluyendo a los matricu- lados en educación terciaria entre 2007- 2010
TP	-1896 (2.117)	14.941*** (2.060)	-81.390*** (10.595)	-13.925 (8.756)
SIMCE promedio 2001	1.361*** (22,06)	651,4*** (25,10)	1.280*** (24,73)	653,5*** (25,18)
Sexo	62.481*** (1.810)	79.584*** (1.830)	67671*** (1.954)	80.937*** (1.878)
Existencia esc. madre × esc. madre	2.173*** (221,9)	1.292*** (228,8)	1.262*** (254,3)	1.081*** (237,7)
Existencia esc. madre	-13.800*** (3.119)	-5.175* (2.971)	-6.058* (3.316)	-3651 (3.013)
Constante	-33.889*** (9.154)	80.066*** (9.573)	25.778** (12.107)	95.785*** (10.658)
Test F primera etapa			773,97	654,97
N° de observaciones	54.501	33.365	54.401	33.365

Nota: Sexo toma el valor 1 para hombres y 0 para mujeres. Existencia de escolaridad de la madre toma el valor 1 cuando contamos con el dato de esa escolaridad y 0 en caso contrario. Todas las especificaciones incluyen *dummies* regionales y *dummies* por tipo de dependencia del establecimiento de educación secundaria. Todas las regresiones excluyen a quienes están matriculados en educación terciaria en 2010 (véase texto para más detalles). Errores estándar entre paréntesis. * $p < 0,1$, ** $p < 0,05$ y *** $p < 0,01$.

tinto al que obtienen los egresados de la educación CH. Sin embargo, al corregir por selección utilizando variables instrumentales, vemos que el efecto promedio sobre los salarios de estudiar en la educación TP es de -81.390 pesos. Al restringir la muestra a quienes no cursaron estudios terciarios entre 2007 y 2010, encontramos nuevamente que el retorno de la educación TP es positivo cuando no se corrige por selección, pero no es significativo al estimarlo a través de VI. Esto sugiere que en esta submuestra el retorno de la educación TP no es significativamente diferente al de la educación CH.

Como ya hemos hecho notar, considerar la educación TP de manera agregada no permite analizar la heterogeneidad existente entre sus categorías. El Cuadro N° 11 muestra el efecto de la educación TP en sus distintas categorías sobre el salario promedio en los meses de empleo en 2010. En primera instancia, al analizar los resultados por MCO, vemos que la mayoría de las categorías de educación TP tienen asociado un retorno negativo. Las 20 únicas excepciones serían la educación Industrial y Marítima que tendrían retornos de 17.305 pesos mensuales y no significativamente distinto al de CH, respectivamente. Por otro lado, al corregir por sesgo de selección, vemos que no existe categoría alguna en que la educación TP tenga mayor retorno que la educación CH. Las únicas categorías que obtienen salarios que no son significativamente diferentes al de la modalidad CH son las categorías Industrial y Marítima. Este es sin duda el margen en que peor desempeño muestran los egresados de colegios TP, aunque nuevamente hay dos categorías que nuestros resultados sugieren que no son diferentes a la modalidad CH en términos de salarios en meses de empleo.

Si restringimos el análisis a quienes no se han matriculado en educación terciaria entre 2007 y 2010, vemos que la estimación por MCO sugiere varias categorías con retorno positivo: Comercial, Industrial, Marítima e Híbrida. Al corregir por sesgo de selección, esta situación se mantiene para dos categorías. En efecto, las categorías Industrial y Marítima presentan retorno positivo para este subgrupo, pues generan un salario de 33.198 y 56.535 pesos mensuales, respectivamente. Nuestra evidencia permite concluir que la educación TP aumenta el número de meses de empleo formal, aunque el panorama es mixto cuando analizamos los ingresos laborales.

Los resultados más auspiciosos en términos de ingresos los encontramos entre aquellos individuos que no aparecen asistiendo al

CUADRO N° 11: EFECTO DE CADA CATEGORÍA DE EDUCACIÓN TÉCNICO-PROFESIONAL EN SALARIO PROMEDIO EN MESES DE EMPLEO EN 2010

Variable dependiente: salario promedio en meses de empleo en 2010	MCO todos	MCO excluyendo a los matriculados en educación terciaria entre 2007-2010	VI todos	VI excluyendo a los matricu- lados en educación terciaria entre 2007- 2010
Comercial	-8.764*** (2.456)	12.132*** (2.517)	-31.143*** (8.235)	-2.324 (7.706)
Industrial	17.305*** (2.727)	31.397*** (2.664)	-3.991 (8.565)	33.198*** (7.900)
Técnico	-33.135*** (3.727)	-13.636*** (3.469)	-85.873 (13.937)	-39.085*** (11.917)
Agrícola	-28.403*** (4.744)	-10.469** (4.223)	-54.686*** (10.943)	-19.935** (9.819)
Marítimo	849,3 (9.321)	21.162** (8.540)	5.838 (18.967)	56.535*** (16.574)
Híbrido	-9.938*** (1.704)	3.462** (1.723)	-32.410*** (3.678)	-9.519*** (3.564)
Simce promedio 2001	1.193*** (17,33)	571,2*** (19,39)	1.146*** (19,24)	559,8*** (20,66)
Sexo	63.094*** (1.442)	78.556*** (1.465)	61.865*** (2.272)	74.923*** (2.330)
Existencia esc. madre × esc. madre	1.937*** (168,6)	1.177*** (173,4)	1.628*** (175,3)	1.082*** (175,4)
Existencia esc. madre	-14.185*** (2.323)	-7.781*** (2.235)	-11.586*** (2.405)	-6.752*** (2.289)
Constante	25.678*** (6.393)	125.174*** (6.531)	54.472*** (7.895)	138.369*** (7.516)
N° de observaciones	85.255	57.406	85.255	57.406

Nota: Sexo toma el valor 1 para hombres y 0 para mujeres. Existencia de escolaridad de la madre toma el valor 1 cuando contamos con el dato de esa escolaridad y 0 en caso contrario. Todas las especificaciones incluyen *dummies* regionales y *dummies* por tipo de dependencia del establecimiento de educación secundaria. Todas las regresiones excluyen a quienes están matriculados en educación terciaria en 2010 (véase texto para más detalles). Errores estándar entre paréntesis. * p<0,1, ** p<0,05 y *** p<0,01.

sistema de educación superior durante el período 2007-2010 y cuando analizamos el ingreso promedio anual (incluyendo meses de desempleo, inactividad, empleo informal o empleo independiente). La heterogeneidad que reportamos entre las categorías representa un serio desafío desde el punto de vista de políticas públicas.

7. Conclusiones

En este trabajo presentamos la primera evidencia causal sobre el desempeño laboral de los egresados de los distintos tipos de educación media en Chile. Nuestro análisis se circunscribe a efectos sobre número de meses de empleo y salarios promedios mensuales.

Utilizamos una base de datos única, que reúne información sobre el tipo de educación en que participaba cada persona en segundo año medio en el año 2001 y remuneraciones durante 2010. Haciendo uso de variables de oferta de los diferentes tipos de educación instrumentalizamos la decisión de participación en cada tipo de educación para corregir la endogeneidad que presenta esta decisión. Esta estrategia ha sido ampliamente utilizada en la literatura (Card, 2001).

Nuestros resultados indican que la educación TP genera mayor empleabilidad aunque su efecto no pasa más allá de 0,7 meses anuales cuando consideramos agregadamente este tipo de educación. Cuando consideramos las categorías de educación TP por separado, el efecto alcanza 1,6 meses de empleo más al año para quienes estudiaron educación TP Industrial. Este es uno de los primeros datos que deberían estar disponibles para los jóvenes y sus familias a la hora de decidir qué tipo de educación secundaria escoger.

Este estudio muestra además que cuando consideramos la educación TP de manera agregada, esta tiene un efecto negativo sobre salarios, sin importar si consideramos el salario promedio de los meses de trabajo o de los 12 meses del año. Sin embargo, cuando consideramos solo a quienes no cursaron estudios terciarios entre 2007 y 2010, vemos que la educación TP tiene efecto positivo o nulo sobre salarios.

Dichos resultados esconden un nivel importante de heterogeneidad entre las distintas categorías de educación TP. En efecto, cuando consideramos separadamente el efecto de cada categoría de educación TP vemos por un lado que la categoría TP Industrial presenta efectos positivos sobre el salario promedio en 12 meses (\$42.100) y un efecto

nulo en el salario promedio en los meses de trabajo. Por otro lado, la categoría TP Técnica presenta efecto negativo bajo ambas definiciones de salario promedio ($-\$54.610$ y $-\$85.873$ al considerar el salario promedio de 12 meses o el salario promedio en los meses de empleo, respectivamente). Esta heterogeneidad en el efecto de cada categoría de educación TP es importante a la hora de pensar en futuras reformas a las especialidades que cada categoría imparte y al pensar en cuáles son las categorías de educación TP que requieren mayor financiamiento.

En conjunto, la evidencia que hemos presentado plantea una visión optimista sobre el desarrollo de la educación media TP en Chile. Los jóvenes que hace una década cursaron este tipo de educación parecen tener mejores herramientas para enfrentar el mundo laboral en comparación con sus pares egresados de educación CH. Sin embargo, nuestros resultados también alertan sobre las diferencias internas que deben ser abordadas y sobre la pertinencia de generar sistemas de información pública que permitan tomar mejores decisiones a los alumnos y sus familias.

Apéndice

CUADRO A: NÚMERO DE MATRICULADOS POR TIPO DE EDUCACIÓN TP Y COMUNA EN EL AÑO 2000

<i>Comuna</i>	<i>Comercial</i>	<i>Industrial</i>	<i>Técnico</i>	<i>Agrícola</i>	<i>Marítimo</i>
Algarrobo	309	0	28	0	0
Alhué	0	0	0	0	0
Alto del Carmen	0	0	0	0	0
Ancud	701	213	128	113	76
Andacollo	144	0	0	0	0
Angol	1.285	564	699	225	0
Antártica	0	0	0	0	0
Antofagasta	2.893	1.861	1.589	0	0
Antuco	0	0	0	0	0
Arauco	188	272	0	0	0
Arica	3.642	1.699	900	132	0
Aysén	232	228	0	0	109
Buín	823	270	158	221	0
Bulnes	304	0	0	0	0
Cabildo	0	222	0	0	0
Cabrero	275	457	116	0	0
Calama	1.463	1.516	264	0	0
Calbuco	0	99	103	0	115
Caldera	0	174	0	0	326
Calera	774	1.063	26	0	0
Calera de Tango	0	0	0	0	0
Calle Larga	0	0	0	0	349
Camarones	0	0	0	0	0
Camiña	0	0	0	0	0
Canela	0	0	0	103	0
Cañete	326	0	0	101	0
Carahue	617	120	0	0	0
Cartagena	0	0	118	0	194
Casablanca	0	287	45	0	0
Castro	659	609	60	272	0
Catemu	17	0	0	223	0
Cauquenes	458	535	141	0	0
Cerrillos	430	2.816	183	0	0
Cerro Navia	1.407	321	99	0	0
Chaitén	0	0	0	15	0
Chañaral	408	218	0	0	0
Chanco	0	0	0	35	0
Chépica	115	0	0	0	0

(Continúa en la siguiente página)

<i>Comuna</i>	<i>Comercial</i>	<i>Industrial</i>	<i>Técnico</i>	<i>Agrícola</i>	<i>Marítimo</i>
Chiguayante	0	136	0	0	0
Chile Chico	0	0	86	0	0
Chillán	3.790	1.131	748	461	0
Chillán Viejo	0	0	0	0	0
Chimbarongo	0	99	79	91	0
Chonchi	0	0	0	0	677
Cisnes	0	0	0	0	51
Cobquecura	0	172	114	0	0
Cochamó	0	0	0	0	0
Cochrane	0	0	0	0	0
Codegua	0	0	0	0	0
Coelemu	0	204	0	0	0
Coihueco	0	0	0	0	0
Coinco	0	0	0	0	0
Colbún	0	0	240	167	0
Colchane	0	0	0	0	0
Colina	151	57	41	0	0
Collipulli	0	0	0	0	0
Coltauco	157	0	0	256	0
Combarbalá	0	0	0	109	0
Concepción	2.823	1.770	1.396	0	0
Conchalí	453	0	0	0	0
Concón	0	0	0	0	0
Constitución	0	621	134	82	38
Contulmo	0	0	0	0	0
Copiapó	1596	2221	82	0	0
Coquimbo	2.104	1.714	217	173	450
Coronel	1.424	1.510	0	347	174
Corral	0	0	0	15	102
Coyhaique	388	270	0	186	0
Cunco	194	291	464	0	0
Curacautín	50	326	34	0	0
Curacaví	0	103	0	0	0
Curaco de Vélez	0	0	0	0	0
Curanilahue	420	804	0	161	0
Curarrehue	0	0	0	0	0
Curepto	0	0	0	32	0
Curicó	787	1.919	215	524	0
Dalcahue	0	0	0	0	0
Diego de Almagro	204	361	0	0	0
Doñihue	0	0	0	0	0
El Bosque	1.060	830	121	0	0
El Carmen	0	0	0	0	0
El Monte	0	0	0	0	0

(Continúa en la siguiente página)

<i>Comuna</i>	<i>Comercial</i>	<i>Industrial</i>	<i>Técnico</i>	<i>Agrícola</i>	<i>Marítimo</i>
El Quisco	0	0	0	0	0
El Tabo	0	0	0	0	0
Empedrado	0	0	0	0	0
Ercilla	0	0	0	0	0
Estación Central	1.611	212	996	0	0
Florida	125	0	0	0	0
Freire	246	0	0	359	0
Freirina	142	0	0	0	0
Fresia	0	0	0	86	0
Frutillar	169	408	157	0	0
Futaleufú	0	0	0	0	0
Futroneo	0	0	139	163	0
Galvarino	0	0	0	0	0
General Lagos	0	0	0	0	0
Gorbea	0	0	0	90	0
Graneros	77	0	0	275	0
Guaitecas	0	0	0	0	0
Hijuelas	0	0	0	0	0
Hualaihué	0	0	0	0	231
Hualañé	0	0	0	0	0
Hualqui	0	0	0	0	0
Huara	0	0	0	119	0
Huasco	230	0	0	0	86
Huechuraba	1.065	736	79	0	0
Illapel	0	792	0	0	0
Independencia	2.822	3.213	2.703	0	0
Iquique	3948	1.310	746	0	510
Isla de Maipo	660	312	0	0	0
Isla de Pascua	0	0	0	0	0
Juan Fernández	0	0	0	0	0
La Cisterna	9.059	5.161	2.978	0	0
La Cruz	0	0	0	0	0
La Estrella	0	0	0	0	0
La Florida	3.286	755	357	0	0
La Granja	1.087	163	305	0	0
La Higuera	0	0	0	0	0
La Ligua	285	0	20	160	0
La Pintana	429	505	220	0	0
La Reina	365	799	0	0	0
La Serena	324	1.213	1.725	137	0
La Unión	219	698	0	169	0
Lago Verde	0	0	0	0	0
Lago Ranco	0	0	0	0	0
Laguna Blanca	0	0	0	0	0

(Continúa en la siguiente página)

<i>Comuna</i>	<i>Comercial</i>	<i>Industrial</i>	<i>Técnico</i>	<i>Agrícola</i>	<i>Marítimo</i>
Laja	238	241	83	0	0
Lampa	81	422	49	0	0
Lanco	419	279	0	318	0
Las Cabras	0	0	0	0	0
Las Condes	379	134	0	0	0
Lautaro	560	0	95	0	0
Lebu	132	375	213	0	103
Licantén	0	0	0	95	0
Limache	0	0	97	0	0
Linares	1.686	1.338	640	297	0
Litueche	0	0	0	0	0
Llanquihue	0	0	299	0	116
Llay Llay	127	96	93	141	0
Lo Barnechea	312	208	225	133	0
Lo Espejo	308	198	42	0	0
Lo Prado	362	46	64	0	0
Lolol	0	0	0	69	0
Loncoche	0	424	46	130	0
Longavi	0	0	0	101	0
Lonquimay	0	0	0	0	0
Los Álamos	0	89	0	259	0
Los Andes	955	1.035	589	0	0
Los Ángeles	1.420	2.563	888	281	0
Los Lagos	0	0	0	237	0
Los Muermos	0	6	13	0	0
Los Sauces	0	0	0	255	0
Los Vilos	0	0	129	0	0
Lota	991	1.380	54	0	0
Lumaco	0	0	0	0	0
Machalí	0	0	0	0	0
Macul	1.534	415	394	0	0
Mafil	0	0	0	144	0
Maipú	1.880	2.647	0	0	0
Malloa	0	0	0	0	0
Marchigüe	0	0	0	0	0
María Elena	61	246	0	0	0
María Pinto	0	0	0	85	0
Mariquina	0	0	0	190	109
Maule	12	0	0	299	0
Mauñín	0	0	0	0	0
Mejillones	0	45	16	0	0
Melipeuco	0	0	0	0	0
Melipilla	0	1.058	1.051	574	0
Molina	294	0	386	546	0

(Continúa en la siguiente página)

<i>Comuna</i>	<i>Comercial</i>	<i>Industrial</i>	<i>Técnico</i>	<i>Agrícola</i>	<i>Marítimo</i>
Monte Patria	0	0	0	0	0
Mostazal	0	106	0	0	0
Mulchén	0	61	0	90	0
Nacimiento	0	0	0	109	0
Nancagua	157	0	0	137	0
Natales	132	152	104	0	0
Navarino	0	0	0	0	0
Navidad	0	0	0	0	0
Negrete	0	0	0	189	0
Ninhue	0	0	0	0	0
Nogales	0	346	334	182	0
Nueva Imperial	816	408	375	400	0
Ñuñoa	6.219	2.360	1.183	0	0
O'Higgins	0	0	0	0	0
Olivar	0	0	0	0	0
Ollagüe	0	0	0	0	0
Olmué	0	0	59	0	0
Osorno	2.804	1.259	431	0	0
Ovalle	218	957	771	318	0
Padre Hurtado	500	257	109	0	0
Padre Las Casas	122	1.017	67	0	0
Paihuano	0	0	0	0	0
Paillaco	0	125	0	191	0
Paine	85	0	87	368	0
Palena	0	0	0	0	0
Palmilla	0	0	0	0	0
Panguipulli	525	0	346	337	0
Panquehue	0	0	0	0	0
Papudo	0	0	0	0	0
Paredones	0	0	0	0	0
Parral	0	0	0	583	0
Pedro Aguirre Cerda	1.475	251	639	0	0
Pelarco	72	96	0	0	0
Pelluhue	0	0	0	0	0
Pemuco	0	0	0	155	0
Peñaflor	1.091	108	152	0	0
Peñalolén	1.513	1.083	818	0	0
Pencahue	0	0	0	203	0
Penco	0	0	0	0	120
Peralillo	0	0	0	0	0
Perquenco	0	0	0	0	0
Petorca	0	0	0	106	0
Peumo	0	0	101	134	0
Pica	0	0	0	0	0

(Continúa en la siguiente página)

<i>Comuna</i>	<i>Comercial</i>	<i>Industrial</i>	<i>Técnico</i>	<i>Agrícola</i>	<i>Marítimo</i>
Pichidegua	0	0	0	0	0
Pichilemu	0	0	0	91	0
Pinto	0	116	179	0	0
Pirque	0	0	0	238	0
Pitrufquén	711	359	103	0	0
Placilla	0	0	0	0	0
Portezuelo	0	0	0	145	0
Porvenir	24	21	0	0	0
Pozo Almonte	215	222	12	0	0
Primavera	0	0	0	0	0
Providencia	1.700	0	400	0	0
Puchuncaví	0	92	92	0	0
Pucón	0	0	368	0	0
Pudahuel	1.196	847	64	0	0
Puente Alto	3.303	3.012	1.810	0	0
Puerto Montt	1.646	1.237	714	0	138
Puerto Octay	0	0	48	0	0
Puerto Varas	278	73	142	0	0
Pumanque	0	0	0	0	0
Punitaqui	0	0	0	0	0
Punta Arenas	1.225	1.407	651	0	0
Puqueldón	0	0	0	0	0
Purén	0	0	0	0	0
Purranque	151	126	134	0	0
Putendo	0	0	0	0	0
Putre	0	0	0	0	0
Puyehue	113	0	93	119	99
Queilén	0	0	0	0	0
Quellón	0	0	0	0	59
Quemchi	0	0	0	0	0
Quilaco	0	0	0	0	0
Quilicura	292	520	241	0	0
Quilleco	0	0	0	0	0
Quillón	0	0	0	0	0
Quillota	1.168	624	0	152	0
Quilpué	1.412	816	615	0	0
Quinchao	0	0	106	55	99
Quinta de Tilcoco	0	0	0	0	0
Quinta Normal	3.237	4.181	1.449	0	0
Quintero	0	137	0	0	152
Quirihue	160	0	0	106	0
Rancagua	2.836	1.699	954	0	0
Ranquil	0	0	0	0	0
Rauco	0	0	0	0	0

(Continúa en la siguiente página)

<i>Comuna</i>	<i>Comercial</i>	<i>Industrial</i>	<i>Técnico</i>	<i>Agrícola</i>	<i>Marítimo</i>
Recoleta	2.425	2.024	386	0	0
Renaico	0	0	0	148	0
Renca	844	2.278	143	0	0
Rengo	477	535	0	0	0
Requínoa	73	56	0	0	0
Retiro	95	58	0	77	0
Rinconada	0	0	0	0	0
Río Bueno	0	0	0	34	0
Río Claro	0	207	0	0	0
Río Hurtado	0	0	0	86	0
Río Ibáñez	0	0	0	0	0
Río Negro	0	141	0	234	0
Romeral	0	0	0	226	0
Saavedra	0	0	0	0	0
Sagrada Familia	0	0	0	152	0
Salamanca	0	0	0	0	0
San Antonio	1.211	545	245	131	390
San Bernardo	2.684	898	211	0	0
San Carlos	801	567	278	151	0
San Clemente	159	0	0	84	0
San Esteban	125	0	0	0	0
San Fabián	0	0	0	0	0
San Felipe	785	870	146	273	0
San Fernando	953	799	869	285	0
San Gregorio	0	0	0	0	0
San Ignacio	0	276	0	106	0
San Javier	62	0	44	43	0
San Joaquín	1.855	3.110	1.107	0	0
San José de Maipo	0	176	0	0	0
San Juan de la Costa	0	0	0	102	0
San Miguel	6.432	2.719	2.398	0	0
San Nicolás	0	0	0	0	0
San Pablo	0	0	0	239	0
San Pedro	0	0	0	0	0
San Pedro de Atacama	0	0	0	92	0
San Pedro de la Paz	0	743	0	0	0
San Rafael	0	0	0	0	0
San Ramón	2.250	280	265	0	0
San Rosendo	0	0	0	0	0
San Vicente	0	0	0	270	0
Santa Bárbara	0	0	0	0	0
Santa Cruz	525	312	155	0	0
Santa Juana	0	0	0	252	0
Santa María	157	0	275	0	0

(Continúa en la siguiente página)

<i>Comuna</i>	<i>Comercial</i>	<i>Industrial</i>	<i>Técnico</i>	<i>Agrícola</i>	<i>Marítimo</i>
Santiago	11.181	4.254	3.408	0	0
Santo Domingo	0	0	0	0	0
Sierragorda	0	0	0	0	0
Talagante	1.225	437	1.154	241	0
Talca	3.372	2.648	1.855	0	0
Talcahuano	1.510	1.885	853	0	0
Taltal	155	205	0	0	0
Temuco	5.284	3.465	1.343	91	0
Teno	170	0	0	126	0
Teodoro Schmidt	0	0	0	99	0
Tierra Amarilla	146	649	0	0	0
Til Til	0	80	0	0	0
Timaukel	0	0	0	0	0
Tirúa	0	0	0	0	59
Tocopilla	278	281	148	0	0
Toltén	0	0	0	0	277
Tomé	1.132	690	92	0	0
Torres del Paine	0	0	0	0	0
Tortel	0	0	0	0	0
Traiguén	0	72	0	408	0
Trehuaco	0	0	0	0	0
Tucapel	0	0	0	97	0
Valdivia	1.223	1.291	682	82	0
Vallenar	591	973	0	183	0
Valparaíso	2.240	2.404	2.064	0	1.612
Vichuquén	0	0	0	0	0
Victoria	321	577	108	0	0
Vicuña	0	136	0	0	0
Vilcún	121	476	47	371	0
Villa Alegre	0	225	32	172	0
Villa Alemana	634	0	116	0	238
Villarrica	931	604	288	0	0
Viña del Mar	2.597	1.914	228	0	0
Vitacura	0	0	0	0	0
Yerbas Buenas	0	44	31	406	0
Yumbel	0	0	0	0	0
Yungay	0	0	0	0	0
Zapallar	0	0	0	0	0

Fuente: Mineduc.

REFERENCIAS

- Arellano, & M. Braun (1999). “Rentabilidad de la educación formal en Chile”. Cuadernos de Economía 107, Instituto de Economía. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Bassi, M., & S. Urzúa (2010). “Educación en Chile: El desafío está en la calidad”. IDB Publications 37998, Inter-American Development Bank.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2008). “Encuesta sobre trayectorias y habilidades (ETH). Chile”. Washington D.C.: BID.
- Bishop, J., & F. Mane (2004). “The impacts of career-technical education on high school labor market success”. *Economics of Education Review*, 23(4), 381–402.
- Bucarey, A., & S. Urzúa (2013). “The economic return to vocational high schools in Chile”. *Mimeo*, University of Maryland.
- Card, D. (1999). “The causal effect of education on earnings”. En O. Ashenfelter, & D. Card (ed.), *Handbook of Labor Economics*. Vol. 3 de *Handbook of Labor Economics*, cap. 30, pp. 1801-1863. Elsevier.
- (2001). “Estimating the return to schooling: Progress on some persistent econometric problems”, *Econometrica*, 69(5), 1127-60.
- CNED (2010). Acuerdo Número 093/2010. Consejo Nacional de Educación (CNED).
- De Iruarrizaga, F. (2009). “Dos miradas a la educación media en Chile”. Tesis magister en economía, Instituto de Economía. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Farías, M., & M. P. Sevilla (2012). “Efectividad de la enseñanza media técnico profesional en la persistencia y rendimiento en la educación técnica superior”. Documento de trabajo, Mineduc.
- Gustman, A., & T. Steinmeier (1982). “The relation between vocational training in high school and economic outcomes”. *Industrial and Labor Relations Review*, 36(1), 73-87.
- Heckman, J. J., & B. E. Honore (1990). “The empirical content of the royl model”. *Econometrica*, 58(5), 1121-49.
- Heckman, J. J., & P. A. LaFontaine (2006). “Bias-corrected estimates of GED Returns”. *Journal of Labor Economics*, 24(3), 661-700.
- Heckman, J. J., S. Urzúa, & E. Vytlačil (2006). “Understanding instrumental variables in models with essential heterogeneity”. *The Review of Economics and Statistics*, 88(3), 389-432.
- Malamud, O., & C. Pop-Eleches (2010). “General Education versus Vocational Training: Evidence from an Economy in Transition”. *Review of Economics and Statistics*, 92(1), 43-60.
- Meer, J. (2007). “Evidence on the returns to secondary vocational education”. *Economics of Education Review*, 26(5), 559-573.
- Meghir, C., & S. Rivkin (2011). *Econometric Methods for Research in Education*. Vol. 3 del *Handbook of the Economics of Education*, Elsevier. cap. 1, pp. 1-87.

- Mineduc (2009). “Bases para una política de formación técnico-profesional en Chile”. Informe de la Comisión para el Estudio de la Formación Técnico-Profesional en Chile.
- Moenjak, T., & C. Worswick (2003). “Vocational education in Thailand: A study of choice and returns”. *Economics of Education Review*, 22(1), 99-107.
- Neuman, S., & A. Ziderman (1999). “Vocational education in Israel: Wage effects of the voced-occupation match”. *Journal of Human Resources*, 34(2), 407-420.
- (2003). “Can vocational education improve the wages of minorities and disadvantaged groups? The case of Israel”. *Economics of Education Review*, 22(4), 421-432.
- Newhouse, D., & D. Suryadarma (2011). “The value of vocational education: High school type and labor market outcomes in Indonesia”. *World Bank Economic Review*, 25(2), 296-322.
- OECD (2012). *Education at a Glance 2012 OECD Indicators: OECD Indicators*, Education at a Glance, OECD Publishing.
- Reyes, L., J. Rodríguez, & S. Urzúa (2012). “The economic returns to postsecondary degrees in Chile”. Discussion paper, borrador.
- Sapelli, C. (2009). “Los retornos a la educación en Chile: Estimaciones por corte transversal y por cohortes”. Documentos de Trabajo 349, Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Staiger, D., & J. H. Stock (1997). “Instrumental Variables Regression with Weak Instruments”. *Econometrica*, 65(3), 557-586.
- Trost, R. P., & L.-F. Lee (1984). “Technical training and earnings: A polychotomous choice model with selectivity”. *The Review of Economics and Statistics*, 66(1), 151-56.
- Urzúa, S. (2012). “La rentabilidad de la educación superior en Chile”. *Estudios Públicos*, N° 125 (verano 2012). □

**UNA PROPUESTA DE CRÉDITO
TRIBUTARIO AL INGRESO PARA CHILE**

Claudio A. Agostini

Universidad Adolfo Ibáñez

Javiera Selman

Universidad de Chile

Marcela Perticará

Universidad Alberto Hurtado

Resumen: En las últimas décadas se ha observado en América Latina una expansión del uso de programas de transferencias condicionadas para combatir la pobreza. Si bien estos programas pueden ser efectivos para mejorar el bienestar de los más pobres en el corto plazo y para asegurar ciertos mí-

CLAUDIO A. AGOSTINI. Doctor en Economía, University of Michigan. Profesor Titular, Escuela de Gobierno, Universidad Adolfo Ibáñez, Santiago, Chile. Dirección electrónica: agostini@uahurtado.cl.

JAVIERA SELMAN M. Master of Arts in Economics, ILADES-Georgetown University. Investigadora Asociada, Centre for New Development Thinking, Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile, Santiago, Chile. Dirección electrónica: jselman@fen.uchile.cl.

MARCELA PERTICARÁ. Doctora en Economía, Universidad de Texas A&M. Profesora Auxiliar, Facultad de Economía y Negocios, Universidad Alberto Hurtado, Santiago, Chile. Dirección electrónica: mperticara@uahurtado.cl.

nimos en salud y educación, pueden también desincentivar el empleo, creando así una trampa de pobreza y dependencia en el sistema de bienestar social. En otras regiones del mundo se ha optado por usar el sistema tributario como mecanismo no sólo para redistribuir ingresos, sino que también para implementar políticas sociales. Un buen ejemplo es el Earned Income Tax Credit (EITC) en Estados Unidos, el cual entrega a las personas de menores ingresos un crédito reembolsable condicional en trabajar. Esta política ha logrado simultáneamente aumentar la participación laboral y reducir tanto la pobreza, en especial la de mujeres madres solteras, como la desigualdad. Este trabajo estima mediante simulaciones el efecto que tendría implementar un esquema como el EITC en Chile. Los resultados indican que a través de un crédito tributario es posible aumentar la participación laboral al mismo tiempo que reducir la pobreza y la desigualdad. Adicionalmente, al comparar los resultados con una simulación del Programa Ingreso Ético Familiar, se concluye que el EITC es más efectivo en aumentar los ingresos de las personas que están bajo la línea de la pobreza y tiene un menor costo de transferencia por familia.

Clasificación JEL: H24, H53, I38.

Palabras clave: EITC, pobreza, desigualdad, ingreso ético familiar, Chile.

Recibido: julio 2012; **aceptado:** noviembre 2012.

A PROPOSAL ON AN INCOME TAX CREDIT FOR CHILE

Abstract: *In recent decades, we have seen in Latin America an increase in the use of conditional cash transfer programs to fight poverty. Although these programs can be effective to improve the welfare of the poor in the short term and to guarantee a certain basic health care and education, they can also discourage employment, thus creating a poverty trap and a dependence on the social welfare system. In other regions of the world, the tax system has been used not only to redistribute income, but also to implement social policies. A good example is the Earned Income Tax Credit (EITC) in the United States, which offers to lower-income individuals a reimbursable credit conditioned on working. This policy has simultaneously increased employment, reduced inequality and reduced poverty particularly among single mothers. This paper estimates, through simulation, the effect that a system*

like the EITC would have in Chile. The results show that a tax credit could increase employment and at the same time reduce poverty and inequality. Additionally, a comparison of the results to a simulation of the Ethical Family Income Program allows concluding that the EITC is more effective in increasing the income of individuals below the poverty line and it has a lower transfer cost per family.

JEL Classification: H24, H53, I38.

Keywords: EITC, poverty, inequality, ethical family income, Chile.

Received: July 2012; **accepted:** November 2012.

1. Introducción

Reducir la pobreza es, en general, uno de los objetivos importantes de cualquier gobierno, en especial en países en vías de desarrollo como Chile. Si bien para ello se considera explícitamente la entrega de subsidios monetarios que directamente aumentan los recursos disponibles en el hogar, aliviando así la pobreza en el corto plazo, hay también políticas de más largo plazo que tienen por objetivo aumentar la capacidad de generación de ingresos autónomos en el hogar. Las políticas de empleo juegan precisamente ese rol mediante programas que buscan mejorar la empleabilidad de las personas y aumentar la probabilidad de encontrar un empleo estable y bien remunerado.

Lamentablemente, en este contexto, algunas políticas de corto plazo pueden tener efectos negativos en las políticas de largo plazo. Por ejemplo, los programas de transferencias condicionadas han mostrado ser efectivos en reducir la pobreza y la desigualdad en el corto plazo, al mismo tiempo que aumentan la matrícula escolar y la asistencia de niños a recintos de salud (Fiszbein y Schady, 2009, Bouillon y Tejerina 2007). No obstante, producen al menos dos efectos negativos que constituyen un dilema importante para efectos de su diseño e implementación. El primero es que desincentivan el empleo, lo que genera un conflicto entre eficiencia y equidad, muchas veces llamado trampa de pobreza. El segundo es que fomentan la dependencia del sistema de bienestar social al no considerar componentes de creación de empleo permanente. Los resultados son aun peores en el caso de los programas

de transferencias no condicionadas, ya que ni siquiera producen los efectos positivos en la escolaridad y salud de los niños.

En América Latina ha habido en las últimas dos décadas una expansión de programas de transferencias condicionadas. Chile, no ajeno a esta tendencia, implementó en el año 2002 el programa Chile Solidario y recientemente, en mayo de 2012, promulgó la Ley del Programa Ingreso Ético Familiar (IEF), que se basa en transferencias de ingreso condicionadas y no condicionadas, y en un subsidio al empleo de la mujer. Como un primer paso hacia el Ingreso Ético Familiar, en marzo de 2011 comenzó a implementarse el Programa Asignación Social o Bonificación al Ingreso Ético Familiar.

El Programa de Asignación Social consiste en un bono base mensual (incondicional) por individuo y cinco transferencias condicionadas a actividades de salud preventiva, a la matrícula, asistencia y desempeño escolar de los niños del hogar, y a la inserción laboral de mujeres mayores de 18 años. Si bien tiene un componente de creación de empleo, al igual que el Programa Chile Solidario, se basa fundamentalmente en la entrega de un subsidio directo de ingreso no laboral a las familias, lo que reduce los incentivos a trabajar y podría comprometer el objetivo primario del programa, que es reducir la pobreza extrema y mejorar el bienestar permanente de los hogares más pobres del país.

En otras regiones del mundo, como América del Norte, Europa y Oceanía¹, la estrategia ha sido distinta y se han creado programas que incentivan el empleo al mismo tiempo que alivian la pobreza. Para ello se ha puesto énfasis en el uso del sistema tributario como mecanismo no sólo para redistribuir ingresos sino que también para implementar políticas sociales. Bajo este esquema muchos de los beneficios sociales se entregan en forma de crédito en la devolución anual de impuestos, se reducen las tasas impositivas para grupos de bajos ingresos y/o se eliminan algunos privilegios tributarios a transferencias a desempleados e inactivos (*out of work benefits*).

Estados Unidos fue pionero en la adopción de este tipo de medidas al establecer en 1975 un sistema de crédito tributario reembolsable focalizado en familias de bajos o moderados ingresos

¹ Específicamente Canadá, Estados Unidos, Austria, Bélgica, Finlandia, Francia, Alemania, Irlanda, Grecia, Italia, Holanda, Inglaterra, Nueva Zelanda y Australia.

denominado Earned Income Tax Credit (EITC)². La recepción del crédito está sujeta a la condición de trabajar, y si el monto del crédito es mayor que lo que una familia debe pagar en impuestos, entonces se le hace una transferencia monetaria. En la práctica, para las familias de bajos ingresos esto es equivalente a un impuesto negativo.

El crédito tributario al ingreso tiene claras ventajas como mecanismo de redistribución. Ante todo, esta política reduce la pobreza al mismo tiempo que incentiva el trabajo entre los más pobres, disminuyendo el estigma asociado a ser beneficiario de programas sociales. Adicionalmente, tiene menores costos administrativos, debido a que usa la infraestructura e institucionalidad de administración tributaria ya existente en el país, y es eficiente como política tributaria, ya que cuando hay preferencias por redistribución, un impuesto al ingreso óptimo incluye un impuesto negativo (Mirrlees 1971, 1976).

Un sistema de crédito tributario de este tipo es una alternativa viable para disminuir significativamente el conflicto entre corto y largo plazo que producen los programas de transferencias condicionadas. Por esto, y por la inexistencia de programas sociales a través de incentivos tributarios en América Latina y la reciente puesta en marcha del Programa Ingreso Ético Familiar, creemos que es relevante evaluar la implementación de un esquema de crédito tributario al ingreso en Chile.

El resto del trabajo continúa de la siguiente manera. La sección 2 explica los incentivos que genera un crédito tributario al ingreso y la evidencia empírica en la literatura económica respecto a la magnitud de sus efectos. La sección 3 detalla la simulación que se realiza en este trabajo y los datos utilizados para hacerla. La sección 4 presenta los resultados de las simulaciones, con especial foco en sus efectos sobre pobreza y desigualdad. La sección 5 compara la propuesta de EITC de este trabajo con el Programa Ingreso Ético Familiar. Finalmente, la sección 6 presenta conclusiones.

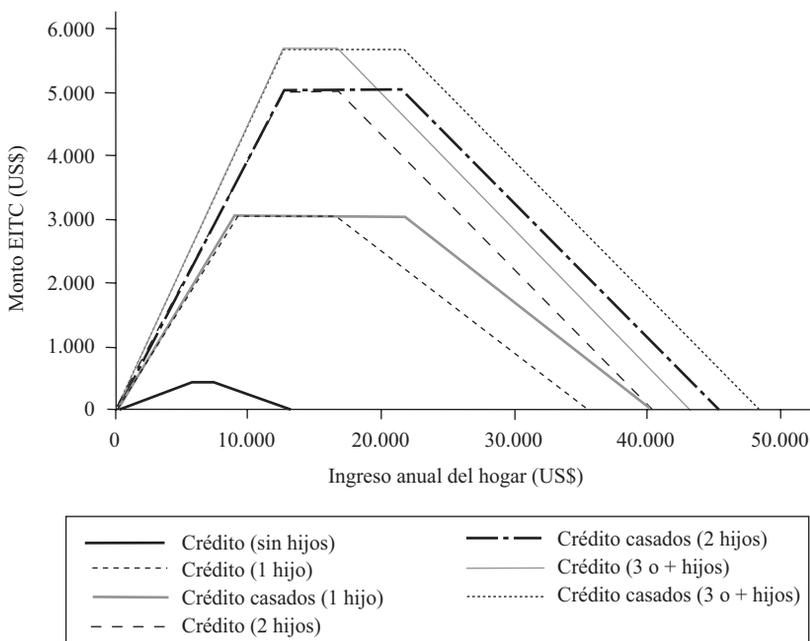
² Este modelo se expandió a más países y áreas del sistema de protección social. Además del crédito por la generación de ingresos del trabajo (*Work Income Tax Credit*) existe el crédito por gastos familiares (*Family Tax Credit*) y por costos asociados a la primera infancia (*Child Care Tax Credit*). Algunos ejemplos de países que adoptaron esquemas similares al EITC son Nueva Zelanda (*Working for Families Tax Credit*) en 1984 e Inglaterra (*Working Tax Credit*) en 1999.

2. Los incentivos del mecanismo de crédito tributario al ingreso

Un programa de crédito tributario al ingreso incentiva el empleo y contribuye a la reducción de la pobreza y la desigualdad. Ello ocurre a partir de sus efectos en la expansión de la restricción presupuestaria de las personas, el cambio en los precios relativos de la decisión entre ocio y consumo y la variación en la tasa marginal de impuesto que enfrentan los contribuyentes.

El programa de crédito tributario al ingreso más estudiado en la literatura económica ha sido el Earned Income Tax Credit (EITC) implementado en Estados Unidos. Si bien en sus inicios (1975) fue un programa relativamente modesto, experimentó consecutivas expansiones en los años 1986, 1991 y 1993, la mayor de las cuales fue en este último año.

GRÁFICO N° 1: EFECTO DEL EITC EN LA RESTRICCIÓN PRESUPUESTARIA



Fuente: Elaboración propia en base a montos 2009 de EITC de Estados Unidos.

En el EITC el monto del crédito se calcula en base al mayor de los siguientes ingresos: el ingreso del trabajo y, a condición de que la persona trabaje, el ingreso total imponible³. Si el crédito supera a lo que debe pagar por impuestos, entonces la familia recibe una transferencia a través de la devolución anual de impuestos. Existe también la opción de recibir un pago mensual, pero ésta es utilizada por una fracción muy pequeña de los beneficiarios.

Los montos y topes del crédito tributario que la familia o individuo reciben dependerán finalmente del nivel de ingreso, el número de hijos elegibles y de si la familia es monoparental o no. Los hijos elegibles son aquellos menores de 18 años, entre 19 y 23 años en caso de que se encuentren estudiando, y niños discapacitados que vivan con el contribuyente más de la mitad del año.

Existen tres segmentos de ingreso en la estructura del EITC para otorgar beneficios: primer segmento (*phase in*), fase plana (*flat region*) y tercer segmento (*phase out*). En el primero, el EITC es equivalente a un subsidio proporcional al salario, en el segundo es un monto fijo y en el tercero, el crédito es inversamente proporcional al ingreso, decreciendo hasta desaparecer. Las parejas contribuyentes tienen acceso a mayores límites de ingresos en el segundo y tercer segmento. El Gráfico N° 1 muestra el esquema del EITC con los montos establecidos para el año 2009 en Estados Unidos.

Los incentivos que genera la aplicación de un esquema como el EITC se pueden analizar a partir del cambio que se produce en la restricción presupuestaria de una persona o familia. El Gráfico N° 2 muestra los efectos del EITC sobre la restricción presupuestaria de una familia monoparental (o con un solo trabajador). El eje X son las horas destinadas a trabajo/ocio⁴ y el eje Y es el consumo o ingreso⁵. La restricción presupuestaria antes del EITC refleja la situación de una persona que está exenta de pagar impuestos.

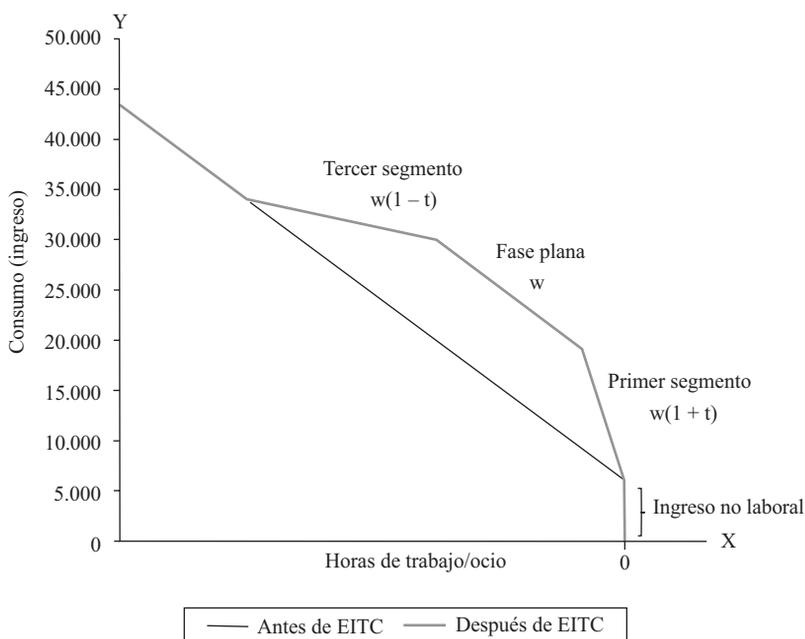
Con la aplicación del crédito tributario, la restricción presupuestaria aumenta fuertemente en el primer segmento, donde se subsidia el

³ También existe un monto máximo permitido de ingreso por inversiones.

⁴ Las horas de ocio crecen desde el origen hacia la derecha. Cuando hay máximo ocio, hay cero horas de trabajo. Por lo tanto, mientras más cerca del origen, más horas de trabajo ofrece la persona o familia.

⁵ En estricto rigor, una vez aplicado el EITC se observa el ingreso después de impuesto.

GRÁFICO N° 2: EFECTO DEL EITC EN LA RESTRICCIÓN PRESUPUESTARIA



Fuente: Elaboración propia.

salario. Luego, en el segundo segmento, la restricción presupuestaria es paralela a la inicial al aplicarse un subsidio de monto fijo y, finalmente, en la última fase la restricción presupuestaria se va acercando a la inicial al otorgarse un subsidio decreciente al ingreso. Lo relevante es que, tal como se observa en el gráfico, el EITC hace que el ingreso sea siempre mayor o igual a la situación previa al programa, contribuyendo de esta forma a reducir la pobreza y la desigualdad.

A modo de comparación, un programa de transferencias condicionadas (CCT) expande exclusivamente el ingreso no laboral, y el desplazamiento se produce de forma paralela a la restricción presupuestaria inicial, lo que permite que un individuo que no trabaja alcance, con las mismas cero horas de trabajo, un mayor nivel de bienestar. Si el individuo trabaja inicialmente, la expansión de la restricción presupuestaria

tendrá asociado un efecto ingreso⁶ que le permitirá aumentar sus horas de ocio y su nivel de consumo, es decir, podrá acceder al mismo consumo con un menor número de horas trabajadas.

Si en cambio se utiliza un EITC, la expansión de la restricción presupuestaria no es lineal y esto hace que los incentivos que se generan sobre la oferta laboral varíen dependiendo del segmento en el cual estén los ingresos de las personas, ya que el precio relativo entre ocio y consumo, reflejado en la pendiente de la restricción presupuestaria, va a ser distinto en cada segmento.

Una persona que no trabaje antes ni después del EITC se mantendrá en la situación inicial, pero si un individuo que no trabaja antes se inserta en el mercado laboral, siempre accederá a un nivel de bienestar superior, generando así incentivos a trabajar. Por lo tanto, el efecto en la participación laboral es siempre positivo sobre padres/madres solteros o integrantes de familias de bajos ingresos donde nadie trabaja.

Para una persona que ya trabaja al momento de implementarse el EITC, los incentivos son ambiguos respecto a las horas trabajadas. En el primer tramo, el impacto depende de la magnitud del efecto ingreso (negativo) y el efecto sustitución (positivo). En la fase plana sólo hay efecto ingreso (negativo) y en el tercer segmento ambos efectos son negativos. Adicionalmente, quienes están por encima, pero cerca del límite del tercer segmento, podrían querer reducir las horas trabajadas para ser elegibles (Eissa y Liebman (1996)).

En resumen, se observa que ambas medidas pueden mejorar el bienestar de las personas. Sin embargo, para un mismo nivel de bienestar final, el EITC incentiva el trabajo mientras que un programa de transferencias condicionadas lo desincentiva⁷.

La magnitud del efecto que tiene un EITC en la participación laboral depende de la elasticidad de participación y la demanda de trabajo. A su vez, el efecto en las horas trabajadas está sujeto a la capacidad

⁶ El cambio en el ingreso total que se produce cuando cambia el precio relativo entre el ocio y el consumo se puede dividir en un efecto ingreso y un efecto sustitución. El efecto ingreso se refiere a que debido al aumento en el ingreso las personas pueden consumir simultáneamente más ocio y más bienes de consumo, disminuyendo entonces las horas de trabajo. Por otro lado, el efecto sustitución se refiere a que por el mayor precio del ocio las personas van a preferir consumir menos ocio y por lo tanto aumentan las horas de trabajo.

⁷ El Gráfico N° A1 del Anexo ilustra la comparación entre estos dos tipos de política.

de ajustar las horas ofrecidas y a la elasticidad de la oferta laboral. Entonces, el efecto final del EITC dependerá de la cantidad de beneficiarios en cada segmento y de la capacidad de respuesta de los individuos ante esos incentivos (flexibilidad laboral, características de la demanda laboral, nivel del salario mínimo, etc.)⁸. Teóricamente se esperaría un aumento en la participación laboral de los beneficiarios que no estaban insertos en el mercado laboral y un efecto ambiguo o negativo en la cantidad de horas trabajadas de quienes ya trabajaban. La magnitud de estos efectos es una pregunta empírica y la evidencia existente para el programa EITC en Estados Unidos puede iluminar los efectos esperados para Chile.

Existe consenso en la literatura empírica respecto a que el EITC tiene un impacto positivo en los ingresos y ha sido exitoso en reducir la pobreza. En Estados Unidos, por ejemplo, en el año 1999 la brecha agregada de pobreza habría sido 20% superior de no haber existido el crédito y en el año 2003 cerca de 4,4 millones de personas, de familias con al menos un trabajador, dejaron de ser pobres, siendo la mitad de éstas niños (Holt 2006).

La contribución del EITC va más allá de reducir la pobreza, al disminuir también la dependencia del sistema de bienestar social. Es así como en 1994 había 5 millones de personas afiliadas a algún programa social en Estados Unidos y en 1999 esta cifra había caído en 48%. En este contexto, los trabajos empíricos indican que las expansiones del EITC ocurridas desde 1986 disminuyeron en 10% las listas de beneficiarios de programas sociales (Grogger 2003), lo que está asociado a una rebaja importante en el gasto público⁹.

Respecto a los efectos en la oferta laboral, existe una extensa literatura que ha evaluado los efectos del EITC tanto sobre la participación laboral como sobre las horas trabajadas. En Estados Unidos

⁸ Un programa como el EITC no cubre a individuos que estén trabajando de manera informal, que no registren ningún tipo de ingresos en el SII, pero es un programa que, en el mediano y largo plazo, hace más atractivo el formalizarse. Sin embargo, en la transición del corto al largo plazo, es necesario mantener programas de asistencia social tradicionales para familias de alta vulnerabilidad, los que podrían ir acompañados de incentivos para la formalización y podrían ser la puerta de entrada al EITC.

⁹ Considerando sólo las transferencias del EITC, 250 mil familias que dejan de participar en programas sociales equivalen a un ahorro de mil millones de dólares (Dickert, Hauser y Scholz 1995).

al mismo tiempo que se expandía el crédito tributario —entre 1986 y 2001— la tasa de empleo de mujeres madres solteras, que han sido tradicionalmente las principales beneficiarias del EITC, tuvo un alza cercana al 12% (entre 1984 y 2003). La mayor variación ocurrió entre 1992 y 1999 con un aumento de 16%. Durante el mismo período se observaron variaciones muy pequeñas en la tasa de empleo de mujeres solteras sin hijos y mujeres casadas con o sin hijos (Eissa y Hoynes 2006). En este contexto, el desafío en esta literatura ha sido identificar hasta qué punto la expansión del EITC pudo haber generado este fuerte aumento en la tasa de participación laboral.

Independientemente de la estrategia de estimación elegida en cada estudio, la evidencia acumulada en la literatura económica concluye en forma robusta que efectivamente el crédito tributario ha sido el principal determinante del aumento en la tasa de empleo de mujeres solteras descrito previamente. Buenos ejemplos de esta evidencia son el trabajo de Meyer y Rosebaum (1999), que a través de técnicas cuasi experimentales encuentran que el EITC explica un tercio del incremento en la tasa de empleo observado entre 1992 y 1996, y el trabajo de Keane y Moffit (1998), que estimando un modelo estructural concluyen que entre 1984 y 1996 el EITC aumentó la participación laboral de madres solteras en 10,7%. No hay evidencia robusta, sin embargo, respecto al impacto que ha tenido el crédito tributario sobre las horas trabajadas, encontrándose efectos nulos o efectos positivos muy pequeños¹⁰.

Para las mujeres casadas, los pocos estudios disponibles muestran que tanto la participación laboral como las horas trabajadas se reducen producto del EITC. Eissa y Hoynes (2004), por ejemplo, encuentran que la expansión del EITC de 1993 redujo la tasa de participación de mujeres casadas en 1%. En 2006, los mismos autores a través de una estimación con variables instrumentales, muestran que las expansiones en el período 1986-1996 provocaron una caída de 1 a 4 puntos porcentuales en las

¹⁰ Eissa y Liebman (1995), a partir de técnicas cuasi experimentales, encuentran un aumento en las horas trabajadas de madres solteras en general y un efecto nulo en aquellas con bajo nivel de educación; Keane y Moffit (1998), utilizando un modelo estructural, concluyen que se produce un aumento de 1,4% en las horas agregadas, aunque no diferencian entre el efecto de las nuevas participantes y de quienes se encontraban trabajando. Resultados similares se encuentran en Meyer y Rosebaum (1999) y Rothstein (2005).

horas trabajadas de este grupo¹¹. La explicación para estos resultados, consistente con la explicación de los incentivos que genera el EITC al desplazar no linealmente la restricción presupuestaria, tiene relación con la ubicación inicial de las beneficiarias en los distintos tramos del EITC. Las mujeres solteras se encuentran principalmente en el tramo inicial *phase in*, donde domina el efecto sustitución, incrementándose el número de horas trabajadas. Las mujeres casadas, en cambio, se ubican inicialmente en el tramo final *phase out*, donde prevalece el efecto ingreso, que al ser negativo, reduce las horas trabajadas y la participación laboral.

La sistemática evidencia de efectos significativos sobre participación laboral y efectos pequeños o nulos en las horas trabajadas es consistente con las estimaciones que existen de elasticidad de oferta laboral, las cuales muestran una elasticidad horas-salario mayor para mujeres —especialmente casadas— que para hombres, y considerablemente menor que la elasticidad de participación¹².

Lo anterior tiene implicancias importantes en el análisis de bienestar. Sáez (2002) muestra que si la elasticidad de participación es alta, el programa de transferencia óptimo¹³ se parece al EITC, con tasas marginales negativas en la parte baja de la distribución del ingreso. En cambio, si las decisiones de las personas fueran fundamentalmente sobre el número de horas ofrecidas, un sistema de impuestos óptimos se acercaría a un Negative Income Tax (NIT), que a diferencia del EITC es un impuesto negativo no condicionado.

La aplicación de un crédito tributario también modifica la tasa marginal de impuesto que pagan los contribuyentes. Este efecto varía según el segmento del crédito en el que se ubique la persona: en la primera fase la tasa marginal cae, siendo incluso negativa para las personas de menores ingresos; luego, en la fase plana, permanece constante; y finalmente en el tercer tramo aumenta¹⁴. Estos efectos son relevantes

¹¹ Es importante destacar que no fue sino hasta el año 2001 que se aumentaron los límites de ingreso para las parejas contribuyentes en el segundo y tercer tramo.

¹² Véase Triest (1990); Evers, De Mooij y Van Vuuren (2005) y Hotz y Scholz (2003).

¹³ La optimalidad se refiere al esquema de tasas marginales que minimiza el exceso de carga tributaria (*i. e.* la ineficiencia que genera en la asignación de recursos la utilización de impuestos distorsionadores).

¹⁴ Por ejemplo, un contribuyente con dos hijos en el tercer segmento que gana un dólar más, deja de recibir 21,06 centavos de crédito, por lo que su tasa marginal aumentó en 21,06% (Congressional Budget Office 2005).

para determinar el impacto en la desigualdad. Es así como Wu, Perloff y Golan (2006) estudian el efecto de distintos programas públicos en la distribución del ingreso y muestran que las intervenciones que alteran la tasa marginal de impuesto son efectivas en reducir la desigualdad de ingreso después de impuesto. En este sentido, el EITC juega un rol importante como mecanismo redistributivo entre los programas existentes en Estados Unidos, ya que la evidencia es que los programas de transferencias condicionadas y el salario mínimo no tienen mayor impacto sobre la desigualdad e incluso pueden tener un efecto negativo al no generar los incentivos correctos y tener problemas de focalización.

Por último, la implementación del EITC podría impactar el salario de equilibrio en la economía. Hay dos razones para ello. En primer lugar, los nuevos trabajadores expanden la oferta laboral provocando una presión a la baja. En segundo lugar, un subsidio al ingreso laboral podría hacer que los empleadores bajen los salarios, pudiendo pagar menos por el mismo trabajo. En la práctica, la ocurrencia en magnitudes relevantes de estos dos efectos depende de la flexibilidad salarial y de la política de salario mínimo, el cual reduce la presión a la baja y limita los beneficios que puedan obtener los empleadores de un esquema como el EITC (Eissa y Nichols 2005).

La evidencia para Estados Unidos al menos muestra que las expansiones al EITC ocurridas en los años 90 han tenido un efecto nulo o positivo en las remuneraciones¹⁵. En los últimos años, sin embargo, cuestionando los trabajos anteriores que no consideraban la incidencia del impuesto sobre el empleador, han aparecido trabajos que buscan evaluar directamente el efecto de la política sobre el salario de equilibrio. Rothstein (2009), en particular, muestra que un dólar de EITC se traduce en una transferencia de US\$0,70 a los beneficiarios y US\$0,73 a los empleadores de capital humano de baja calificación. Esta diferencia proviene de beneficiarios y no beneficiarios, con quienes compiten los primeros al ingresar al mercado laboral.

Por su parte, Leigh (2010) estima que un aumento del 10% en el EITC está relacionado con una caída de 2% en los salarios de quienes tienen educación media completa, 5% en personas con educación media incompleta y no se percibe ningún efecto para quienes alcanzan educa-

¹⁵ Neumark y Wascher (2001) y Meyer (2007) encuentran que el EITC aumentó el salario de las personas más pobres. Véase también Eissa y Nichols (2005).

ción superior. No obstante, el autor destaca que en general los estudios muestran que el ingreso total de los más pobres aumenta, revelando que se compensa la caída en los salarios y se logra un mayor ingreso familiar a partir del EITC.

3. Método de simulación

Siguiendo la metodología utilizada por Eissa y Hoynes (2008) y Eissa, Kleven y Kreiner (2008), la simulación de la implementación de un crédito tributario al ingreso para Chile consiste en el desarrollo de cuatro etapas consecutivas. En la primera etapa se calcula el ingreso imponible y el monto de impuesto a la renta que debe pagar cada individuo. Para predecir el ingreso laboral de quienes no trabajan al momento de aplicar el EITC, se estima una ecuación del logaritmo del salario por hora para toda la población a través de la estimación propuesta por Heckman (1979)¹⁶. Los resultados de esta primera etapa de la simulación se muestran en las Tablas N^{os}. A1 y A2 del Anexo.

En la segunda etapa, se calcula el monto del crédito anual que les corresponde a todas las personas elegibles, es decir, a todos quienes cumplen con los requisitos de edad, hijos e ingresos, independiente de si trabajan o no inicialmente. Dado que la base de datos utilizada, la cual se describe más adelante, cuenta con información de ingreso mensual, se asume que las personas mantendrán sus ingresos por los siguientes doce meses¹⁷. Para quienes no trabajan antes de la implementación del EITC, pero se insertan al mercado laboral luego de implementado el programa, se simulan dos escenarios alternativos: que se incorporan al mercado laboral trabajando 20 o 45 horas a la semana.

En la tercera etapa, con el ingreso final¹⁸ y la variación porcentual respecto al ingreso inicial que significa la recepción del EITC para los elegibles, se identifica a los beneficiarios del programa. Todas las

¹⁶ La predicción del salario por hora para personas que no trabajan supone una distribución del error con media cero y varianza igual a la de la distribución del error de estimación de quienes trabajan.

¹⁷ El 67% de las personas que cumplen con los criterios de selección para recibir el EITC tiene empleos con fecha de inicio en 2008 o antes.

¹⁸ Es la suma del ingreso después de impuesto, el monto de EITC y las transferencias del Estado (se descuentan los beneficios de desempleo a quienes se insertan al mercado laboral con la medida).

mujeres elegibles que trabajan inicialmente serán beneficiarias. Para las elegibles que no trabajan inicialmente, según el nivel de la elasticidad de participación laboral y la variación en el ingreso, se calcula el cambio en la probabilidad de participación laboral después de aplicar el EITC¹⁹. Si la nueva probabilidad es mayor que 0,5, entonces se asume que la persona decide trabajar y se convierte en beneficiaria. Un supuesto adicional que se hace es que todas las mujeres que deciden trabajar logran encontrar empleo. Si esto ocurre no se sabe qué pasará con los salarios, aunque probablemente una fracción importante tendrá el salario mínimo, lo que frenaría una presión a la baja que pudiera ocurrir ante el aumento en la oferta laboral.

Debido a que no existen estimaciones de la elasticidad de participación laboral en Chile, siguiendo a Eissa y Hoynes (2008), se utilizan cuatro valores para este parámetro: 0; 0,1; 0,2; 0,3²⁰. Éstos son valores bajos de elasticidad de participación, por lo que los resultados de las simulaciones son conservadores respecto al potencial impacto que puede tener la implementación de un EITC en Chile²¹.

Sin duda, en el inicio de su implementación el EITC podría alterar las horas trabajadas de quienes se encuentran inicialmente trabajando. Si la elasticidad de oferta laboral es ϵ_k , el número de horas trabajadas para cada individuo después de implementar el EITC se determina por

$$\text{Horas}_{EITC} = \text{Horas}_0(1 + \epsilon_k \cdot \text{variación \% ingreso laboral}).$$

Si bien éste es un efecto que potencialmente habría que tomar en cuenta en la simulación, hay autores como Triest (1990) y Meyer (2002) que señalan que la oferta laboral, sujeta a la participación, es

¹⁹ $\text{Prob}(S_{EITC} = 1) = \Phi(Z_i\gamma) + \phi(Z_i\gamma) \cdot \gamma_k \cdot \log(\text{cambio ingreso laboral})$. Donde el cambio en el ingreso laboral es la suma del monto de remuneración mensual predicho y el monto recibido por EITC, descontando los beneficios de desempleo que deja de recibir al insertarse.

²⁰ Es relevante notar que los valores aquí asumidos son independientes del modelo de salarios con sesgo de selección estimado en la primera etapa. El objeto de la estimación de la ecuación de selección es estimar consistentemente el ingreso laboral predicho de quienes no trabajan al momento de aplicar el EITC. Adicionalmente, a partir de esta primera etapa se obtiene la probabilidad de participación inicial en el mercado laboral de quienes no trabajan antes del EITC.

²¹ Rafael de Hoyos (2006) estima para México una participación laboral que fluctúa entre 0,33 (con datos de 1998) y 0,39 (con datos de 2000).

bastante inelástica y que el EITC afecta únicamente la participación laboral. Meyer (2002) no encuentra ninguna evidencia de que este programa afecte las horas trabajadas de mujeres madres solteras y señala, además, que el asumir la existencia de una elasticidad positiva y uniforme a lo largo de la distribución puede sesgar (sobrestimar) los resultados de una simulación²². Por esta razón y por el hecho de que la correcta identificación del efecto sobre las horas trabajadas requiere de distintos supuestos de elasticidad de oferta laboral en los distintos tramos del EITC, en la simulación se asume una elasticidad no compensada de oferta laboral igual a cero ($\epsilon_k = 0$). Posteriormente, para analizar la robustez de los resultados de las simulaciones se incorpora el supuesto de $\epsilon_k = 0.1$.

Finalmente, en la cuarta etapa de la simulación se construye la nueva distribución del ingreso después de impuesto para identificar el efecto del EITC en la participación laboral, la pobreza y la desigualdad.

Datos

Los datos utilizados en las simulaciones provienen de la Encuesta Casen 2009. De las 246.924 observaciones iniciales se eliminaron las familias o núcleos de servicio doméstico puertas adentro, ya que no viven con sus hijos, y también a aquellos núcleos en que haya personas que trabajan pero no declaran ingresos laborales y/o no tienen horas de trabajo reportadas. Se distingue entre hogar y núcleo (o familia) porque en un hogar con más de un núcleo puede haber más de un beneficiario del EITC. Luego de este proceso quedan 232.772 observaciones que son las que se utilizan para la simulación.

La Tabla N° A3 del Anexo contiene estadísticas descriptivas de la submuestra utilizada en la simulación y de la muestra completa de la Encuesta Casen 2009. No se observan grandes diferencias entre ambas: el 20% de los datos corresponde a personas que viven en la Región Metropolitana y el 64% a residentes de zonas urbanas. El 60% de la muestra son personas entre 25 y 60 años, la mitad de los encuestados son solteros y en promedio tienen 9 años de educación. El ingreso familiar

²² Una explicación es la dificultad que pueden tener los beneficiarios para entender la estructura del EITC. Ver Holt (2006) y Chetty y Sáez (2009).

promedio per cápita antes de impuesto es cercano a \$125.500 y, entre los que trabajan, el ingreso del trabajo por hora es en promedio \$2.300.

Las beneficiarias potenciales de la implementación de un programa como el EITC en Chile son mujeres de 18 a 60 años de edad, de los primeros seis deciles de ingreso, que declaran no ser casadas ni estar conviviendo con una pareja y tienen 0, 1, o 2 o más hijos elegibles. Estos últimos pueden ser menores de 18 años, jóvenes entre 19 y 23 años que estén estudiando, o niños discapacitados que vivan con la beneficiaria.

Entre las mujeres que cumplen con estas características se distinguen dos tipos de beneficiarias: mujeres solteras jefas de familia donde existe al menos un niño elegible y mujeres solteras en familias donde no hay niños elegibles. Esto último se refiere a mujeres mayores de 18 años que no tienen pareja, no estudian, no están discapacitadas y no son elegibles de otro miembro de la familia. En estos casos podría haber más de un beneficiario del programa por núcleo familiar.

La elección de los límites de ingreso, tasas y montos del esquema impositivo está directamente relacionada con el impacto que pueda tener la aplicación de la medida y será según estos valores que cambiará la focalización del programa.

Los parámetros propuestos para Chile fueron definidos en base a aquellos utilizados en Estados Unidos en 1996²³, ajustados por la razón entre el PIB per cápita de ese país en ese año y el PIB per cápita de Chile en 2009, cercana a 3. La Tabla N° 1 muestra los parámetros utilizados en la simulación.

La estructura creciente y luego decreciente del esquema tributario propuesto debe ser considerada, ya que si se cubre un tramo muy reducido de la distribución, es posible que se genere una resistencia a incrementar los ingresos para no perder el beneficio. En el extremo, a las personas no les convendría salir de la pobreza para recibir el crédito. Por lo anterior, se definió en esta propuesta que el subsidio se entregue a familias de los primeros seis deciles de ingreso.

Otra característica particular de esta propuesta es que los beneficios difieren según el tipo de familia beneficiaria. El máximo ingreso después de impuesto, es decir, el límite superior del tramo *phase out* para quienes no tienen hijos, es en promedio \$147.675 mensuales, y

²³ Las Tablas N°s. A4 y A5 del Anexo muestran los parámetros del EITC de 1996 y 2009 en Estados Unidos.

TABLA N° 1: TRAMOS DE INGRESO, TASAS Y MONTOS DE CRÉDITO PROPUESTOS PARA CHILE

Ingreso anual del hogar (x)	Segmento	Crédito (2 hijos)
\$0 - \$1.658.311	Primer segmento	40% * x
\$1.658.311 - \$2.165.691	Fase plana	\$663.324
\$2.165.691 - \$5.315.379	Tercer segmento	\$663.324 - 21,06% * (x - \$2.165.691)
Ingreso anual del hogar (x)	Segmento	Crédito (1 hijo)
\$0 - \$1.180.777	Primer segmento	34% * x
\$1.180.777 - \$2.165.691	Fase plana	\$401.464
\$2.165.691 - \$4.677.982	Tercer segmento	\$401.464 - 15,98% * (x - \$2.165.691)
Ingreso anual del hogar (x)	Segmento	Crédito (sin hijos)
\$0 - \$787.185	Primer segmento	7,65% * x
\$787.185 - \$984.914	Fase plana	\$60.220
\$984.914 - \$1.772.098	Tercer segmento	\$60.220 - 7,65% * (x - \$5.280)

Fuente: Elaboración propia.

\$389.832 y \$442.948 según sean familias con uno y dos o más hijos respectivamente.

De lo anterior, una madre soltera con dos hijos y un sueldo mensual entre \$138.193 y \$180.474 (el salario mínimo en 2009 era \$165.000), recibiría en la devolución de impuestos una transferencia monetaria por el monto máximo de subsidio, que son \$663.324 pesos anuales, equivalente a \$55.277 mensuales. Esto implicaría que esta familia tenga un ingreso per cápita entre \$64.490 y \$78.583, situándola sobre la línea de pobreza en 2009 (\$64.134).

4. Resultados

Debido a los distintos supuestos sobre la cantidad de horas que trabajan quienes se insertan al mercado laboral (20 o 45 horas) y los valores de la elasticidad de participación (0; 0,1; 0,2; 0,3), se realizan siete simulaciones que combinan estos supuestos de la forma en que se presentan en la Tabla N° 2. El escenario base (escenario A) es aquel en

TABLA N° 2: ESCENARIOS DE ANÁLISIS

Escenario	Supuestos (horas/elasticidad de participación)
Escenario A	0 horas/ $\gamma_k = 0$
Escenario B	20 horas/ $\gamma_k = 0,3$
Escenario C	45 horas/ $\gamma_k = 0,3$
Escenario D	20 horas/ $\gamma_k = 0,2$
Escenario E	45 horas/ $\gamma_k = 0,2$
Escenario F	20 horas/ $\gamma_k = 0,1$
Escenario G	45 horas/ $\gamma_k = 0,1$

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Encuesta Casen 2009.

que la elasticidad es cero. Esto implica que las personas no modifican su comportamiento frente a cambios en el ingreso del trabajo, por lo que sólo acceden al beneficio quienes se encuentran trabajando inicialmente. Los casos restantes reconocen que se produce inserción laboral de quienes no están participando en el mercado del trabajo.

Los resultados son relativamente insensibles a cambios en las elasticidades de participación. Por esta razón y con el fin de simplificar la exposición de los resultados, se opta por focalizar el análisis primordialmente en tres escenarios. El escenario base (A), en el que la participación laboral permanece constante, es un buen punto de comparación ya que se aproxima al efecto mínimo esperado de la aplicación del EITC. Los escenarios B y C, correspondientes a una inserción laboral de 20 y 45 horas respectivamente, asumen una elasticidad de participación de 0,3 y que todas las mujeres que buscan empleo lo encuentran, representando el efecto máximo entre los distintos valores supuestos²⁴.

Focalización

En el escenario base, que otorga crédito tributario sólo a quienes trabajan inicialmente, el programa beneficia potencialmente a 370.249 familias. Al considerar la inserción laboral en los escenarios siguientes se incrementa la cantidad de beneficiarios. Si la elasticidad es 0,3 y las mujeres entran a trabajar media jornada (escenario B), las familias que reciben el EITC aumentan a 510.886, mientras que si trabajan jornada

²⁴ Todas las estimaciones para el resto de los escenarios pueden ser solicitadas directamente a los autores.

completa (escenario C) aumentan a 456.489 los núcleos beneficiados. La mayor participación observada cuando las mujeres trabajan media jornada se explica por el menor nivel de ingreso mensual que obtienen al trabajar menos horas, con lo cual acceden personas que en caso de trabajar 45 horas no serían elegibles.

Las Tablas N^{os}. 3 y 4 muestran la distribución por tipo de beneficiario, tanto directo como indirecto. Los beneficiarios directos son mujeres que trabajan y reciben el EITC. Los beneficiarios indirectos son hombres y mujeres que no reciben el EITC pero son parte del mismo núcleo que el de los beneficiarios directos. Más del 90% de los beneficiarios directos son jefas de hogar y entre los beneficiarios indirectos predominan los menores de 18 años. La mínima cobertura ocurre en el escenario base con 371.139 beneficiarios directos y la máxima en el escenario B con 457.502²⁵.

A partir de la Tabla N^o 5 se comparan beneficiarias con no beneficiarias en base a algunas de sus características sociodemográficas como edad, educación, número de hijos e ingreso. Las beneficiarias son mujeres con bajos niveles de educación, salario por hora e ingreso per cápita, principalmente son solteras o separadas, tienen menor apoyo económico de otros integrantes del hogar, y más edad y más hijos que las no beneficiarias. Por otro lado, dos tercios de las no beneficiarias son casadas, provienen de familias con mayor nivel de ingreso y el 85% vive en hogares donde otros adultos trabajan. Entre las mujeres de los primeros seis deciles de ingreso, las no beneficiarias tienen mayor salario por hora, menos hijos elegibles, son casadas, y con mayor frecuencia viven en zonas rurales, fuera de la Región Metropolitana, y tienen alguna discapacidad.

En la Tabla N^o 6 se muestra la distribución de beneficiarias y el monto de beneficio recibido por decil de ingreso. La inserción laboral mejora sustancialmente la focalización del programa, sobre todo cuando las mujeres entran a trabajar jornada completa, ya que estas últimas provienen de familias de menores ingresos, tienen más hijos elegibles, pero menor nivel educativo y menores salarios horarios. La inserción laboral además contribuye a homogeneizar la distribución de beneficiarias y beneficios por decil de ingreso, siendo las beneficiarias del segundo decil las que más se benefician del programa.

²⁵ El número de beneficiarios directos puede exceder al de las familias beneficiarias por la existencia del segundo tipo de beneficiarias descrito anteriormente, que permite que haya más de un receptor del EITC por familia.

TABLA N° 3: CANTIDAD Y TIPO DE BENEFICIARIOS (N)

Supuestos (horas/ elasticidad)	Beneficiarios directos			Beneficiarios indirectos			
	Jefa hogar (1)	Otros (2)	Total (3)=(1)+(2)	≤ 18 años (4)	>18 años (5)	Total (6)=(4)+(5)	Total (7)=(3)+(6)
Escenario A: 0 horas/ $\gamma_k = 0$	350.114	21.025	371.139	519.502	157.346	676.848	1.047.987
Escenario B: 20 horas/ $\gamma_k = 0,3$	470.041	43.237	513.278	718.388	254.527	972.915	1.486.193
Escenario C: 45 horas/ $\gamma_k = 0,3$	427.801	29.701	457.502	658.225	209.434	867.659	1.325.161
Escenario D: 20 horas/ $\gamma_k = 0,2$	467.958	42.921	510.879	714.242	253.256	967.498	1.478.377
Escenario E: 45 horas/ $\gamma_k = 0,2$	426.474	29.514	455.988	654.991	208.591	863.582	1.319.570
Escenario F: 20 horas/ $\gamma_k = 0,1$	466.489	42.446	508.935	712.600	251.644	964.244	1.473.179
Escenario G: 45 horas/ $\gamma_k = 0,1$	425.158	29.301	454.459	653.458	207.267	860.725	1.315.184

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Encuesta Casen 2009.

TABLA N° 4: CANTIDAD Y TIPO DE BENEFICIARIOS (%)

Supuestos (horas/ elasticidad)	Beneficiarios directos			Beneficiarios indirectos		
	Jefe hogar (1)	Otros (2)	Total (3)=(1)+(2)	≤ 18 años (4)	>18 años (5)	Total (6)=(4)+(5)
Escenario A: 0 horas/ $\gamma_k = 0$	94%	6%	100%	77%	23%	100%
Escenario B: 20 horas/ $\gamma_k = 0,3$	92%	8%	100%	74%	26%	100%
Escenario C: 45 horas/ $\gamma_k = 0,3$	94%	6%	100%	76%	24%	100%
Escenario D: 20 horas/ $\gamma_k = 0,2$	92%	8%	100%	74%	26%	100%
Escenario E: 45 horas/ $\gamma_k = 0,2$	94%	6%	100%	76%	24%	100%
Escenario F: 20 horas/ $\gamma_k = 0,1$	92%	8%	100%	74%	26%	100%
Escenario G: 45 horas/ $\gamma_k = 0,1$	94%	6%	100%	76%	24%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Encuesta Casen 2009.

TABLA N° 5: CARACTERÍSTICAS DE LAS BENEFICIARIAS Y NO BENEFICIARIAS

	No beneficiarias			Benef. iniciales (Escenario base - A) 0 horas/ $\gamma_k = 0$ (3)			Beneficiarias adicionales (Escenario B) 20 horas/ $\gamma_k = 0,3$ (4)			Beneficiarias adicionales (Escenario C) 45 horas/ $\gamma_k = 0,3$ (5)			
	Media	Dsv. std.	Decil 1 a 6 (2)	Media	Dsv. std.	Media	Dsv. std.	Media	Dsv. std.	Media	Dsv. std.	Media	Dsv. std.
Todas (1)	Media	Dsv. std.	(2)	Media	Dsv. std.	Media	Dsv. std.	Media	Dsv. std.	Media	Dsv. std.	Media	Dsv. std.
Entre 18 y 24 años	24%	42%	28%	28%	45%	9%	29%	1%	8%	1%	10%	1%	10%
Entre 25 y 34 años	20%	40%	19%	19%	39%	26%	44%	22%	42%	25%	43%	25%	43%
Entre 35 y 44 años	23%	42%	23%	23%	42%	36%	48%	40%	49%	41%	49%	41%	49%
Entre 45 y 60 años	33%	47%	30%	30%	46%	28%	45%	37%	48%	33%	47%	33%	47%
Años de educación	11,3	3,9	10,0	10,3	3,7	10,3	3,2	10,3	3,1	9,9	3,1	9,9	3,1
Sin educación	2%	14%	3%	3%	17%	2%	13%	1%	9%	1%	8%	1%	8%
Educación básica-media incompleta	35%	48%	46%	46%	50%	43%	50%	48%	50%	55%	50%	55%	50%
Educación media completa	34%	47%	35%	35%	48%	44%	50%	40%	49%	35%	48%	35%	48%
Educación superior	29%	45%	16%	16%	36%	11%	31%	11%	31%	9%	29%	9%	29%
Estado civil (1: Soltera)	32%	47%	33%	33%	47%	57%	50%	44%	50%	42%	49%	42%	49%
Estado civil (1: Casada)	61%	49%	62%	62%	48%	4%	20%	4%	20%	5%	22%	5%	22%
Estado civil (1: Viuda)	2%	13%	2%	2%	13%	4%	20%	7%	25%	6%	24%	6%	24%
Estado civil (1: Separada)	5%	22%	3%	3%	17%	35%	48%	45%	50%	46%	50%	46%	50%
Número de hijos elegibles	0,2	0,6	0,3	0,3	0,7	1,4	0,9	1,4	1,2	1,6	1,2	1,6	1,2
Niños entre 0 y 2 años en el hogar	18%	38%	23%	23%	42%	21%	41%	22%	41%	25%	43%	25%	43%
Niños entre 3 y 5 años en el hogar	17%	37%	21%	21%	40%	25%	43%	22%	41%	24%	43%	24%	43%
Niños entre 6 y 12 años en el hogar	35%	48%	42%	42%	49%	53%	50%	45%	50%	49%	50%	49%	50%
Ingreso imponible inicial per cápita	204.295	348.168	59.603	59.603	35.937	63.833	29.960	26.388	32.108	21.352	28.531	21.352	28.531

Salario por hora (observado y predicho)	2.667	13.239	1.797	3.494	1.295	1.500	1.436	907	1.020	483
1 ^{er} decil de ingreso imponible inicial	8%	28%	16%	37%	6%	24%	53%	50%	59%	49%
2 ^o decil de ingreso imponible inicial	7%	26%	14%	35%	19%	40%	19%	39%	20%	40%
3 ^{er} decil de ingreso imponible inicial	9%	28%	16%	37%	18%	38%	10%	29%	8%	28%
4 ^o decil de ingreso imponible inicial	9%	28%	17%	38%	19%	39%	7%	26%	6%	23%
5 ^o decil de ingreso imponible inicial	9%	29%	17%	38%	22%	42%	6%	23%	4%	20%
6 ^o decil de ingreso imponible inicial	10%	30%	19%	39%	16%	36%	5%	21%	3%	17%
Zona (1: Urbana)	88%	32%	83%	37%	90%	30%	89%	31%	88%	32%
Región Metropolitana	42%	49%	34%	47%	37%	48%	40%	49%	40%	49%
Otros > 18 años ocupados en el hogar	85%	35%	83%	38%	51%	50%	46%	50%	47%	50%
Otros > 18 años que no trabajan ni estudian en el hogar	33%	47%	39%	49%	39%	49%	40%	49%	39%	49%
Discapacitado	7%	25%	9%	28%	6%	23%	1%	10%	0%	6%
Otros discapacitados en el hogar	15%	36%	20%	40%	19%	39%	21%	40%	22%	42%

Nota: Beneficiarias son mayores de 18 años, menores de 60 años y pertenecen a los primeros seis deciles de ingreso. Beneficiarias iniciales son mujeres que trabajaban al momento de aplicar el EITC. Beneficiarias adicionales se refiere a mujeres que entran al mercado laboral producto del EITC, no se refiere al total de beneficiarias en los escenarios B y C.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Encuesta Casen 2009.

TABLA N° 6: DISTRIBUCIÓN % DE BENEFICIARIAS (N) Y BENEFICIOS (\$) POR DECIL DE INGRESO

Decil de ingreso	(Escenario A)		(Escenario B)		(Escenario C)	
	0 horas/ $\gamma_k = 0$		20 horas/ $\gamma_k = 0,3$		45 horas/ $\gamma_k = 0,3$	
	(N)	(\$)	(N)	(\$)	(N)	(\$)
1	6%	4,2%	19%	17,3%	16%	14,8%
2	19%	21,6%	19%	21,5%	19%	21,1%
3	18%	21,1%	15%	17,9%	16%	18,6%
4	19%	21,1%	16%	17,5%	16%	18,2%
5	22%	21,0%	18%	16,8%	19%	17,7%
6	16%	11,1%	13%	9,0%	13%	9,5%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Encuesta Casen 2009.

Un análisis equivalente se puede realizar respecto al número de hijos. La Tabla N° 7 muestra que el 85% de las beneficiarias tiene al menos un hijo elegible. El beneficio promedio en el escenario base es \$360.453 anuales, equivalente a \$30.038 mensuales. Una madre soltera con dos o más hijos recibe 45% más que una con un hijo, quien a su vez recibe ocho veces lo que obtiene una mujer sin hijos. La inserción laboral de mujeres más vulnerables se refleja en la caída del monto promedio de la transferencia en los escenarios B y C.

Finalmente, desde el punto de vista de la focalización, es importante considerar la distribución de beneficiarias y monto de beneficios por segmento del EITC (ver Tabla N° 8). Las simulaciones muestran que la cantidad de recursos y beneficiarias es creciente en los tramos de beneficio, concentrándose ambos en el tercer segmento. El primer tramo y la fase plana cubren una proporción similar de beneficiarios aunque en esta última es superior la cantidad de recursos requeridos, ya que es aquí donde se otorga el máximo de EITC. Las mujeres con dos o más hijos utilizan más de la mitad del presupuesto, y las beneficiarias sin hijos representan el 1% de los recursos y se encuentran en su mayoría en el tercer tramo.

TABLA N° 7: DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIARIOS (N) Y BENEFICIOS (\$) POR NÚMERO DE HIJOS

Supuestos (horas/elasticidad)	Número de hijos elegibles			Total
	Ninguno	Uno	Dos o más	
Escenario A: 0 horas / $\gamma_k = 0$				
Beneficiarios (N)	50.818	170.378	149.943	371.139
Beneficiarios (%)	14%	46%	40%	100%
EITC Promedio (\$)	37.680	340.655	492.343	360.453
Desv. std. (\$)	18.117	80.606	164.634	188.284
Mín.	314	3.497	2.396	314
Máx.	60.220	401.464	663.324	663.324
Escenario B: 20 horas / $\gamma_k = 0,3$				
Beneficiarios (N)	86.932	218.584	207.762	513.278
Beneficiarios (%)	17%	43%	40%	100%
EITC Promedio (\$)	37.951	332.946	480.465	342.695
Desv. std. (\$)	18.004	87.868	165.753	194.720
Mín.	3.497	3.497	2.396	314
Máx.	60.220	401.464	663.324	663.324
Escenario C: 45 horas / $\gamma_k = 0,3$				
Beneficiarios (N)	62.786	203.422	191.294	457.502
Beneficiarios (%)	14%	44%	42%	100%
EITC Promedio (\$)	36.464	330.858	479.598	352.649
Desv. std. (\$)	18.305	90.917	171.397	191.504
Mín.	224	3.387	1.267	224
Máx.	60.220	401.464	663.324	663.324

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Encuesta Casen 2009.

Participación laboral

El principal efecto esperado del EITC es aumentar la participación laboral. Conforme con esto, las simulaciones provocan efectivamente un desplazamiento a la derecha de la distribución de probabilidad de participación de quienes no trabajan inicialmente (ver Gráfico N° A2 del Anexo). Después de implementado el EITC, dependiendo de los supuestos de elasticidad y horas, la probabilidad aumenta entre 0,4 y 1,2 puntos porcentuales, lo que se traduce en la incorporación al mercado laboral de 142.139 y 86.363 mujeres en jornada parcial o completa respectivamente. Esto representa el 5,4% y 3,3% del total de mujeres entre 18 y 60 años que no trabajan inicial-

TABLA N° 8: DISTRIBUCIÓN % DE BENEFICIARIAS (N) Y BENEFICIOS (\$) POR SEGMENTO DE EITC

Supuestos (horas/elasticidad)		<i>Phase in</i>		Fase plana		<i>Phase out</i>		Total	
		(N)	(\$)	(N)	(\$)	(N)	(\$)	(N)	(\$)
Escenario A: 0 horas / $\gamma_k = 0$									
N° hijos	Ninguno	3%	0,3%	2%	0,3%	9%	1%	14%	1%
	Uno	7%	5%	16%	18%	22%	20%	46%	43%
	Dos o más	9%	12%	7%	13%	24%	30%	40%	55%
	Total	20%	18%	25%	32%	55%	50%	100%	100%
Escenario B: 20 horas / $\gamma_k = 0,3$									
N° hijos	Ninguno	5%	1%	2%	0,4%	10%	1%	17%	2%
	Uno	8%	7%	15%	18%	19%	17%	43%	41%
	Dos o más	12%	15%	7%	13%	22%	29%	40%	57%
	Total	25%	23%	24%	31%	51%	47%	100%	100%
Escenario C: 45 horas / $\gamma_k = 0,3$									
N° hijos	Ninguno	3%	0,3%	2%	0,3%	9%	1%	14%	1%
	Uno	6%	5%	15%	17%	23%	19%	44%	42%
	Dos o más	9%	12%	7%	13%	25%	31%	42%	57%
	Total	19%	17%	24%	31%	57%	52%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Encuesta Casen 2009.

mente, y el 7,8% y 4,7% si se consideran sólo los primeros seis deciles de ingreso.

El cambio en la probabilidad de participación y la consiguiente inserción laboral se reflejan en la tasa de empleo femenino. La Tabla N° 9 presenta la tasa de empleo antes y después del EITC para distintos grupos de mujeres de 18 a 60 años. Primero se presenta la situación agregada, posteriormente la de las mujeres en los primeros seis deciles, y por último a las elegibles dentro de los primeros seis deciles de ingreso (entre paréntesis se muestra la desviación estándar).

Los resultados indican que la tasa de empleo aumenta en todos los grupos, aunque el incremento más importante se produce entre las mujeres elegibles, cuya participación laboral aumenta casi 20 puntos porcentuales en el escenario B (20 horas) y 12 puntos porcentuales en el escenario C (45 horas). El efecto es mayor cuando las mujeres entran a trabajar media jornada, debido a la mayor cantidad de beneficiarias que hay en el escenario B. Es importante destacar que estas magnitudes son

TABLA N° 9: TASA DE EMPLEO FEMENINO

	Antes de EITC	Después de EITC 20 horas/ $\gamma_k = 0,3$	Después de EITC 45 horas/ $\gamma_k = 0,3$
Mujeres 18 a 60 años	45,4% (49,8%)	48,4% (50,0%)	47,2% (49,9%)
Mujeres 18 a 60 años en deciles 1 a 6	33,3% (47,1%)	38,5% (48,7%)	36,5% (48,1%)
Mujeres elegibles	51,7% (50,0%)	71,5% (45,2%)	63,7% (48,1%)

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Encuesta Casen 2009.

relevantes desde el punto de vista de su impacto en la posibilidad de generar ingresos autónomos permanentes que permitan a muchas familias salir de la pobreza.

Pobreza

Los efectos del EITC sobre la pobreza son medidos a través de tres indicadores: (i) la tasa de pobreza, que mide la proporción del total de la población que está bajo la línea de la pobreza (LP); (ii) la brecha de pobreza, que indica la diferencia entre el ingreso y la LP de quienes son considerados pobres; y (iii) la brecha de pobreza al cuadrado, que introduce una medida de la distribución del ingreso dentro del grupo de personas pobres, dando mayor peso a quienes tienen mayores brechas de pobreza (Foster, Greer y Thorbecke 1984).

Las Tablas N^{os}. 10 y 11 reportan respectivamente los resultados para el total de la población y para las familias donde la jefa de hogar es madre soltera. La primera fila describe el nivel inicial del índice y las siguientes el cambio ocurrido en cada escenario analizado, calculado como la diferencia entre el valor estimado después del EITC y el valor previo a la implementación del crédito. Los cálculos se basan en el ingreso per cápita de la familia después de impuesto y es por esto que las cifras no coinciden con las cifras oficiales de pobreza del año 2009.

La tasa de pobreza agregada se reduce entre 1 y 2 puntos porcentuales y junto a ello disminuye también la severidad de la pobreza y la cantidad de recursos necesarios para erradicarla. Una vez más la

TABLA N° 10: ÍNDICES DE POBREZA ANTES Y DESPUÉS DEL EITC:
TOTAL DE LA POBLACIÓN

	Tasa de pobreza	Brecha de pobreza	Brecha de pobreza ²
Antes de EITC	0,225 (0,004)	0,101 (0,002)	0,069 (0,002)
Cambio después de EITC			
Escenario A: 0 horas/ $\gamma_k = 0$	-0,010*** (0,001)	-0,004*** (0,000)	-0,002*** (0,000)
Escenario B: 20 horas/ $\gamma_k = 0,3$	-0,022*** (0,001)	-0,014*** (0,001)	-0,011*** (0,000)
Escenario C: 45 horas/ $\gamma_k = 0,3$	-0,021*** (0,001)	-0,012*** (0,001)	-0,009*** (0,000)

Nota: Error estándar calculado con el método de *bootstrap* en paréntesis. * $p < 0,10$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Encuesta Casen 2009.

TABLA N° 11: ÍNDICES DE POBREZA ANTES Y DESPUÉS DEL EITC:
FAMILIAS CON JEFA DE HOGAR MADRE SOLTERA

	Tasa de pobreza	Brecha de pobreza	Brecha de pobreza ²
Antes de EITC	0,402 (0,007)	0,224 (0,005)	0,169 (0,004)
Cambio después de EITC			
Escenario A: 0 horas/ $\gamma_k = 0$	-0,049*** (0,003)	-0,018*** (0,001)	-0,010*** (0,001)
Escenario B: 20 horas/ $\gamma_k = 0,3$	-0,110*** (0,005)	-0,070*** (0,003)	-0,054*** (0,002)
Escenario C: 45 horas/ $\gamma_k = 0,3$	-0,107*** (0,005)	-0,061*** (0,003)	-0,045*** (0,002)

Nota: Error estándar calculado con el método de *bootstrap* en paréntesis. * $p < 0,10$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Encuesta Casen 2009.

inserción laboral mejora significativamente los resultados agregados, independientemente de si las mujeres trabajen 20 o 45 horas, bajando la pobreza en más del doble respecto al escenario en que se asume que no hay efectos en la participación laboral.

Los resultados son bastante mayores en el caso de las familias con jefas madres solteras: la pobreza cae entre 5 y 11 puntos porcentuales y si inicialmente se requería 22% de ingresos adicionales para salir de la pobreza, con el EITC este requerimiento cae a 16%.

La Tabla N° 12 presenta los valores calculados de los índices de pobreza para quienes participan en el EITC. Para cada caso analizado se presenta la situación inicial y el cambio en los índices de pobreza, expresado como la diferencia entre la situación posterior y previa al EITC. En línea con los resultados de focalización, las beneficiarias en los escenarios B y C provienen de familias más vulnerables que lo observado en el escenario base. Sin embargo, después de aplicar el EITC se reducen estas diferencias y se alcanza una situación final más homogénea entre los tres escenarios analizados, con una tasa de pobreza en torno a 23%, una brecha de pobreza de 0,07 y una brecha de pobreza al cuadrado de

TABLA N° 12: ÍNDICES DE POBREZA ANTES Y DESPUÉS DE EITC:
GRUPO DE BENEFICIARIAS

Beneficiarias		Tasa de pobreza	Brecha de pobreza	Brecha de pobreza ²
Escenario A: 0 horas/ $\gamma_k = 0$	Antes de EITC	0,378 (0,011)	0,125 (0,005)	0,064 (0,004)
	Cambio después de EITC	-0,140*** (0,008)	-0,051*** (0,002)	-0,028*** (0,002)
Escenario B: 20 horas/ $\gamma_k = 0,3$	Antes de EITC	0,483 (0,009)	0,227 (0,006)	0,155 (0,005)
	Cambio después de EITC	-0,236*** (0,008)	-0,151*** (0,005)	-0,119*** (0,005)
Escenario C: 45 horas/ $\gamma_k = 0,3$	Antes de EITC	0,462 (0,009)	0,204 (0,005)	0,134 (0,005)
	Cambio después de EITC	-0,243*** (0,008)	-0,138*** (0,005)	-0,102*** (0,005)

Nota: Error estándar calculado con el método de *bootstrap* en paréntesis. * $p < 0,10$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Encuesta Casen 2009.

0,035. En resumen, la evidencia de estas simulaciones indica que existe movilidad de ingresos después de aplicar el EITC y que la inserción laboral genera cambios de mayor magnitud en los índices de pobreza con respecto a la situación base.

Desigualdad

El EITC implementado en estas simulaciones lo reciben personas de los primeros seis deciles de ingreso, por lo que se esperaría que tuviese un efecto en reducir las brechas existentes entre el ingreso de pobres y ricos, mejorando así la distribución del ingreso. La Tabla N° 13 presenta el nivel inicial y el cambio en los indicadores de desigualdad, calculado como la diferencia entre el valor estimado después del EITC y el valor previo a la implementación del crédito. Se observa una reducción significativa de alrededor de 0,01 puntos en el coeficiente de Gini, que inicialmente es de 0,51. Las brechas de ingreso entre distintos percentiles de la población también se reducen, mejorando la posición relativa de los más pobres en la distribución del ingreso.

A partir del cambio que se produce en la fracción del ingreso total que recibe cada decil de la población después de aplicar el EITC, se desprende que las familias pobres obtienen una mayor proporción del ingreso total, la que por otro lado se reduce para el 40% más rico de la

TABLA N° 13: INDICADORES DE DESIGUALDAD ANTES Y DESPUÉS DEL EITC

	p10/p50	p75/p25	p90/p10	Gini
Antes de EITC	0,357 (0,004)	2,987 (0,041)	9,264 (0,293)	0,512 (0,006)
Cambio después de EITC				
Escenario A: 0 horas/ $\gamma_k = 0$	0,007*** (0,001)	-0,077*** (0,006)	-0,237*** (0,033)	-0,003*** (0,000)
Escenario B: 20 horas/ $\gamma_k = 0,3$	0,026*** (0,002)	-0,138*** (0,010)	-0,765*** (0,056)	-0,008*** (0,000)
Escenario C: 45 horas/ $\gamma_k = 0,3$	0,022*** (0,002)	-0,141*** (0,010)	-0,695*** (0,055)	-0,008*** (0,000)

Nota: Error estándar calculado con el método de *bootstrap* en paréntesis. * $p < 0,10$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Encuesta Casen 2009.

población, todo lo cual es consistente con la estructura del esquema de EITC aplicado. Además, los resultados indican que en el escenario base los principales favorecidos con el crédito tributario propuesto son los individuos de los deciles 3 y 4, mientras que si hay inserción laboral, los más beneficiados son los miembros de las familias pertenecientes a los primeros tres deciles de ingreso, reiterando el rol del efecto de la participación laboral en la focalización de los recursos.

Finalmente, se debe destacar que para evaluar la aplicación de un crédito tributario al ingreso hay que considerar también la política de financiamiento del programa (Mirrlees *et al.* 2010). Si bien un esquema tributario como el EITC es progresivo, para que los efectos en la distribución del ingreso se materialicen es necesario que la fuente de financiamiento del programa no sea regresiva —por ejemplo, a partir de un aumento en el IVA²⁶—, ya que esto podría reducir los efectos positivos del programa en la equidad y empeorar la situación relativa de los más vulnerables. De igual forma, el financiamiento con IVA disminuye el ingreso disponible de los más pobres, con lo que el efecto neto en pobreza del EITC sería ambiguo. Esto no ocurre si se financia con un impuesto al ingreso, ya que los más pobres están exentos. Por lo tanto, entre las alternativas de financiamiento disponibles se debieran preferir impuestos progresivos, que incluso mejorarían aun más los indicadores de desigualdad, o la sustitución de programas sociales con resultados insuficientes o que sólo logran cambios de corto plazo sin afectar la capacidad permanente de generar mayores ingresos autónomos de las familias.

Robustez de los resultados

Uno de los supuestos clave del modelo utilizado en las simulaciones es que la elasticidad de oferta laboral es nula respecto a las horas trabajadas. Es relevante entonces sensibilizar las simulaciones respecto a este supuesto para determinar qué tan robustos son los resultados.

Al analizar un escenario alternativo (escenario H) en el que las mujeres se insertan al mercado laboral para trabajar 45 horas, con una elasticidad de participación de 0,3 y una elasticidad de horas de

²⁶ La evidencia en la literatura económica es robusta en mostrar que el IVA es un impuesto regresivo (Caspersen y Metcalf 1994, Decoster *et al.* 2010, Leahy *et al.* 2011), incluyendo Chile (Cantallos *et al.* 2007).

0,1²⁷, las simulaciones muestran que el número total de beneficiarias no cambia ya que el nuevo ingreso no alcanza a sobrepasar el límite superior del tramo *phase out*. Sin embargo, se desplaza hacia la derecha la distribución de horas trabajadas, lo que aumenta las beneficiarias y los recursos destinados en el tercer tramo, principalmente por el traspaso de mujeres con hijos desde la fase plana. Todo esto se traduce también en una caída del costo del programa (0,2% inferior), ya que con el aumento de beneficiarias en el tramo *phase out*, donde el crédito es decreciente, cae el monto promedio de beneficios del EITC.

La variación en los efectos en pobreza y desigualdad, medida esta última como el cambio en la razón del ingreso promedio de distintos percentiles, es muy pequeña respecto al escenario C ya analizado²⁸. No obstante, el coeficiente de Gini aumenta debido a que quienes están recibiendo más dinero son los menos pobres entre los beneficiarios (el detalle se encuentra en las Tablas N^{os}. A6 y A7 del Anexo). En un segundo año de aplicación, las horas trabajadas también se moverían para quienes se insertaron al mercado laboral con el EITC, por lo que se esperaría que baje aun más la desigualdad y mejore la focalización de los recursos.

Se analizó también la robustez de los resultados en el supuesto de que las mujeres con una probabilidad de participación laboral mayor que 0,5 sean las que se insertan en el mercado laboral. Para estos efectos se consideró la posibilidad de que ello ocurriera para las mujeres con una probabilidad de participación *ex post* igual o mayor que 0,6. Bajo esta regla, quienes deciden participar son mujeres relativamente más educadas, menos jóvenes, en mayor proporción separadas, con menos apoyo económico en el hogar y que provienen de familias más vulnerables aunque tienen un mayor salario por hora.

Los resultados indican que en este caso se reduce el número de beneficiarias y cambia la distribución por número de hijos y por tramo de beneficio, aumentando la proporción de mujeres con hijos y la cantidad de beneficiarias en el segundo y tercer segmento. La menor cantidad de beneficiarias provoca una caída del costo del programa de alrededor de 7%, a pesar de que el monto promedio que recibe cada

²⁷ Se respeta el consenso teórico de que la elasticidad de oferta de horas es menor que la de participación.

²⁸ Con excepción del indicador p10/p50, todas las diferencias entre los escenarios C y H son estadísticamente distintas de cero.

participante aumenta. Los efectos en participación, pobreza y desigualdad son similares a los de los escenarios B y C analizados, aunque de menor magnitud (ver Tablas N^{os}. A8 y A9 en el Anexo). Los escenarios analizados son llamados B-1 y C-1, debido a que son una variación de los casos B y C.

Por último, se utilizaron distintas especificaciones de la ecuación de selección del modelo de Heckman estimado y los resultados no experimentaron grandes variaciones.

5. Comparación entre el EITC y el Programa Ingreso Ético Familiar (IEF)

La propuesta de EITC para Chile que se simula en este trabajo fue motivada, entre otras cosas, por el lanzamiento en marzo de 2011 del Programa Asignación Social, considerado el primer paso hacia el Programa Ingreso Ético Familiar (IEF) que comenzará a regir a partir del año 2013. Este programa remplazará al actual Chile Solidario y pretende erradicar la pobreza extrema en el país en el 2014.

Los montos de las transferencias y requisitos para los beneficiarios del IEF serán establecidos en un reglamento comprometido para enero de 2013, por lo que no son conocidos al momento de escribir este trabajo. Sin embargo, la ley promulgada establece que los beneficiarios participarán en el programa por un mínimo de 12 y un máximo de 24 meses, y los beneficios consistirán en: una transferencia base, un subsidio por dignidad²⁹, transferencias condicionadas a actividades de salud y educación, y bonos por logros. Estos últimos incluyen un bono por formalización y un bono por graduación de enseñanza media que se entregarán una sola vez; y un bono por esfuerzo que se entregará una vez al año a quienes pertenezcan al 30% más vulnerable de la población que logren desempeños destacados o de superación en las áreas de educación, salud, empleo, ahorro y en rehabilitación de drogas.

El programa incluye además un subsidio al empleo de las mujeres entre 25 y 60 años que trabajen y pertenezcan al 40% más vulnerable de la población. Las inscripciones a este subsidio al salario comenzaron

²⁹ Incluye subsidios de consumo de agua potable, servicio de alcantarillado de aguas servidas, subvención educacional pro retención de alumnos y bono de protección. Todas estas prestaciones actualmente son parte del Programa Chile Solidario.

en julio de 2012 y el monto que se entregue se distribuirá entre las beneficiarias (20%) por un plazo de cuatro años y sus empleadores (10%) por un total de 24 meses. El subsidio otorgará como máximo un monto mensual de \$34.079 equivalentes a \$408.948 al año.

El Programa de Asignación Social consiste en la entrega de un bono base mensual (incondicional) por individuo y cinco transferencias condicionadas a actividades de salud preventiva, educación, y un incentivo a la inserción laboral femenina, el que se materializa en un subsidio al salario para mujeres mayores de 18 años que no hayan trabajado durante los dos años previos a la inscripción, y que registren al menos tres cotizaciones continuas en los siguientes diez meses. Las beneficiarias de este último componente pasarán a ser beneficiarias del subsidio a la mujer cuando entre en vigencia el IEF. La Tabla N° A10 del Anexo detalla los montos y requisitos del programa.

Dados los recursos que ya se han gastado tanto en el Programa Chile Solidario original, como los costos asociados a la Asignación Social y al subsidio al empleo de la mujer, nos parece relevante, y además informativo, comparar la efectividad y los costos de ambos tipos de política pública. Para esto se utiliza información secundaria proveniente de una microsimulación realizada por Acero y Cabezas (2011) — donde se obtienen los efectos en pobreza, desigualdad y empleo— e información del presupuesto nacional (Dipres) del año 2012 para los datos de costos.

Acero y Cabezas (2011), a través de una microsimulación, evalúan, sobre el universo de beneficiarios del Programa Chile Solidario, el efecto que tendría la aplicación del Programa Asignación Social y un subsidio al empleo de hombres y mujeres³⁰. Si los beneficiarios además, por ser parte del Chile Solidario, reciben los componentes del subsidio por dignidad, el programa simulado es muy similar al Ingreso Ético Familiar, aunque con mayor cobertura ya que los autores, además de incluir a hombres en la recepción del subsidio al empleo, consideran

³⁰ Los autores simulan un subsidio basado en las recomendaciones del Consejo de Trabajo y Equidad, configurado en 2007, que consiste en un subsidio del 30% del salario, distribuido entre el empleador (10%) y el beneficiario (20%), con la misma estructura del subsidio al empleo joven y que alcanza el máximo en una renta mensual de \$167.000 y que decrece hasta llegar a cero para rentas superiores a \$334.000. Esto supone un bono máximo mensual de \$33.400. En la simulación del Programa Asignación Social no incluyen el bono por desempeño escolar, ya que no era parte de los componentes en 2011.

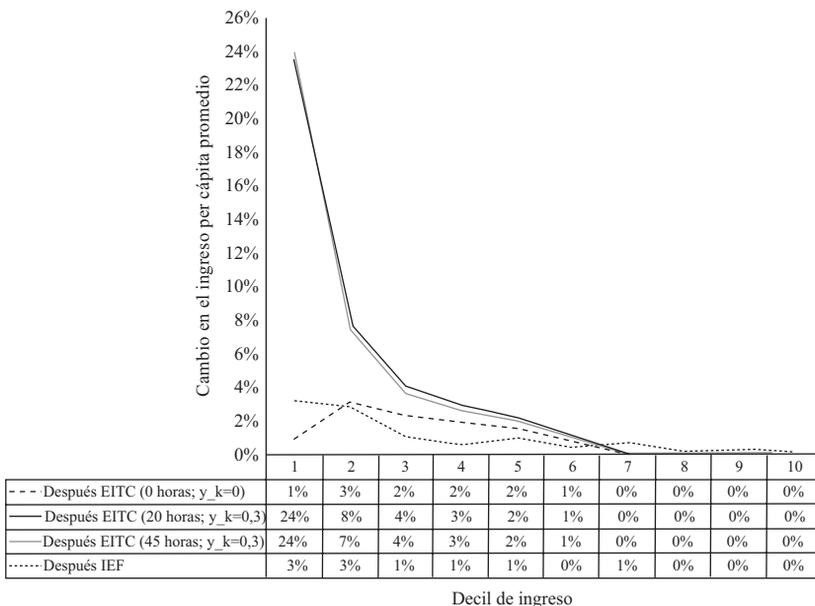
como beneficiarios a la totalidad de las familias que declaren en la Encuesta Casen 2009 participar en el programa Chile Solidario (273.732 familias) y no sólo a las 170.000 que anunció oficialmente el gobierno para el Programa Asignación Social.

Los resultados de la microsimulación muestran que el IEF reduce el coeficiente de Gini en 0,001 puntos y la tasa de pobreza cae 0,6 puntos porcentuales (de 15,1% a 14,5%), aunque los autores no reportan el error estándar de sus estimaciones, por lo que no es posible saber si estas diferencias son estadísticamente significativas. No obstante, los efectos son inferiores a los obtenidos al simular un crédito tributario al ingreso, el cual reduce el coeficiente de Gini en 0,008 puntos y la pobreza en 2 puntos porcentuales. Además, mientras el EITC tiene la capacidad de disminuir la pobreza e incentivar el trabajo de forma simultánea, Acero y Cabezas (2011) muestran que el componente para fomentar la participación laboral se ve anulado por el aumento del ingreso no laboral, generando así un desincentivo al empleo, sobre todo en el grupo de mujeres y personas no jefas de hogar. Adicionalmente, se reduce el número de horas de trabajo agregadas, aunque entre quienes permanecen en el mercado del trabajo se observa un pequeño aumento.

Con los datos disponibles también es posible comparar el cambio porcentual en el ingreso per cápita promedio de cada decil después de la aplicación de ambos programas, lo cual se presenta en el Gráfico N° 3. En la comparación entre ambos, el EITC tiene una mejor focalización, sobre todo cuando hay inserción laboral. Con excepción del efecto en el primer decil en el escenario base, que corresponde al mínimo efecto posible, es claro que el EITC domina al IEF simulado en los primeros seis deciles de ingreso; en los escenarios donde ocurre inserción laboral, el efecto del EITC para los primeros dos deciles es más de siete veces lo observado para el IEF.

Es importante notar que el IEF simulado tiene una magnitud muy superior a lo establecido por el gobierno respecto al programa de Asignación Social, a pesar de lo cual su cobertura es inferior a la del crédito al ingreso propuesto en este trabajo. De hecho, mientras que el IEF fue concebido como un programa para combatir la extrema pobreza, el EITC tiene por objeto mejorar el bienestar de las familias y generar mayor participación laboral tanto en la población más vulnerable como en los estratos medios (quintil 5). Las diferencias en el tamaño de los grupos de beneficiarios y en el tipo de beneficiario (el EITC en promedio

GRÁFICO N° 3: CAMBIO EN INGRESO PER CÁPITA PROMEDIO POR DECIL



Fuentes: Elaboración propia en base a datos de Encuesta Casen 2009. Datos de IEF obtenidos de microsimulación realizada por Acero y Cabezas (2011).

tendría beneficiarios de mayores ingresos), dificultan la comparación entre ambas alternativas, ya que lo observado podría potencialmente ser un resultado relacionado al tamaño y tipo de beneficiario y no al tipo de política implementada.

Sin embargo, si restringimos los beneficios del crédito tributario a las 170.000 familias más pobres entre aquellas que recibían el EITC con la simulación, y se utilizan los supuestos del escenario C, los resultados muestran que la caída en pobreza y desigualdad sigue siendo significativa y superior a lo encontrado por Acero y Cabezas (2011): la pobreza cae 1,5% y el coeficiente de Gini en 0,006 puntos. Además, con una focalización exclusiva en los primeros tres deciles de ingreso, este EITC restringido aumenta el ingreso entre los más vulnerables en casi cuatro veces más que el Ingreso Ético Familiar simulado.

Respecto a los costos de implementación, dependiendo de los supuestos utilizados, la aplicación del EITC en Chile significaría un

gasto en transferencias mínimo de \$143,1 mil millones en el escenario base, el cual se incrementaría con la inserción laboral a \$188,2 mil millones en el escenario B y a \$172,6 mil millones en el escenario C. Por su parte, según datos de la Dirección de Presupuestos, el Programa Ingreso Ético Familiar tiene asignado para el año 2012 \$81,6 mil millones³¹. Esto representa el 0,3% del presupuesto total nacional, mientras que el crédito tributario al ingreso propuesto en este trabajo requiere entre 0,5% y 0,6% de los recursos para el gasto en transferencias.

La diferencia observada en el costo de los programas también interfiere la interpretación de la comparación realizada en el Gráfico N° 3. Por esta razón, simulamos los efectos que tendría un EITC si se dispusiera de la misma cantidad de recursos que para el IEF. Los resultados señalan consistentemente que con \$81,6 mil millones (\$76,2 mil millones de 2009) se reduciría significativamente la pobreza en 1,7% y el coeficiente de Gini caería en 0,006 puntos. Además, focalizado en los primeros cuatro deciles de ingreso, este EITC restringido tiene asociados aumentos de ingreso de hasta cuatro veces lo observado con el Ingreso Ético Familiar entre los más vulnerables.

La Tabla N° 14 muestra el costo de cada programa, el número de familias beneficiarias y el costo por familia. Para el EITC se muestran los distintos escenarios analizados, para así tener un rango de costos asociados. Si bien el costo total del crédito propuesto duplica lo destinado al IEF, hay que considerar que el EITC no sólo triplica la cantidad de familias beneficiadas, lo que se traduce en un costo por familia 25% inferior al IEF, sino que también promueve la inserción laboral femenina y en el largo plazo debiera reducir la dependencia del sistema de bienestar social.

Estos resultados no son sorprendentes por cuanto son consistentes con una estructura de beneficios con fuertes incentivos, sobre todo en el caso de la mujeres, a abandonar el mercado laboral y recibir

³¹ Con la información disponible este presupuesto representa potencialmente una cota mínima del costo del Programa Ingreso Ético Familiar, ya que los \$81,6 mil millones corresponden a la partida de Bonificación al Ingreso Familiar y el subsidio al empleo será financiado por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo. Sin embargo la ley del IEF establece que el mayor gasto fiscal que represente la aplicación del IEF durante el 2012 se financiará con presupuesto del Ministerio de Desarrollo Social y el Tesoro Público.

TABLA N° 14: COSTOS ASOCIADOS A LOS PROGRAMAS IEF Y EITC

Programa	Costo total (\$)	Familias beneficiarias	Costo por familia \$
Ingreso Ético Familiar	81.597.178.000	170.000	479.983
Earned Income Tax Credit			
Escenario A: 0 horas/ $\gamma_k = 0$	143.169.545.222	370.249	361.320
Escenario B: 20 horas/ $\gamma_k = 0,3$	188.246.025.627	510.886	344.300
Escenario C: 45 horas/ $\gamma_k = 0,3$	172.663.264.829	456.489	353.431

Nota: Los montos están en pesos de diciembre de 2011, mes de elaboración del presupuesto nacional.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Encuesta Casen 2009 y Presupuesto Nacional 2012 (Dipres (2012)).

exclusivamente las transferencias condicionadas y la transferencia base, no condicionada, que representa el 47% del beneficio del Programa Asignación Social³².

En relación con los costos, una característica del Programa Ingreso Ético Familiar que lo encarece respecto al EITC es que el subsidio es estrictamente creciente con el número de integrantes de la familia. Esto distorsiona aun más la decisión de participar en el mercado laboral de jefas de familias numerosas y no reconoce las economías de escala que hay dentro del hogar. Además, el EITC tiene la ventaja de utilizar información e infraestructura del Servicio de Impuestos Internos (SII), lo que disminuye considerablemente los costos administrativos respecto a los programas de transferencias que además deben generar información para otorgar los beneficios³³. Como consecuencia, se promueve también la formalización de actividades laborales en el sistema tributario.

³² Cabezas (2012) estudia el efecto exclusivamente del Programa de Asignación Social en la oferta laboral. Sus resultados indican que el programa reduce la oferta laboral de las mujeres en 15% y 12% para aquellas con y sin pareja respectivamente, y que el componente de Incremento por Inserción Laboral de la Mujer no tiene impacto alguno.

³³ En Estados Unidos se ha estimado que los costos administrativos del EITC son el 0,5% del monto total de beneficios entregados, mientras que para programas de transferencias tradicionales los costos administrativos representan el 16%. (Eissa y Hoynes 2011)

Por último, y como fue mencionado anteriormente, los efectos del crédito tributario al ingreso pueden variar según la fuente de financiamiento que se utilice. Por ejemplo, para no contrarrestar los efectos positivos en la reducción de pobreza y desigualdad, sería necesario que los recursos provengan de la aplicación de impuestos progresivos o neutrales, o en su defecto de la sustitución de otros programas vigentes que tengan objetivos similares a los de un EITC.

Un ejemplo de programas que podrían ser sustituidos por un EITC es el Programa de Asignación Familiar del Instituto de Previsión Social que entrega un monto mensual por cada carga del beneficiario. Al igual que el IEF, el monto es estrictamente creciente con el número de cargas y, si bien está sujeto a la condición de trabajar, otorga beneficios principalmente al sector de asalariados, restringiendo las posibilidades de acceso para los trabajadores independientes que viven en situación de pobreza. Otros ejemplos son los programas pro empleo para beneficiarios del Sistema Chile Solidario, Bonificación a la Contratación de Mano de Obra e Inversión en la Comunidad, que son políticas de empleo directo que subsidian el salario por un período acotado o generan empleo de emergencia en zonas de mayor desempleo. Las evaluaciones a este tipo de programas han sido negativas, principalmente porque son una solución a corto plazo, y no se reflejan en mejorías en los indicadores de empleo o en el nivel de ingreso de sus participantes (Betcherman *et al.* 2004). Por su parte, el Subsidio al Empleo Joven podría ser absorbido por un programa de crédito tributario, lo que además reduciría el estigma asociado a sus beneficiarios. En total estos programas tienen \$88,4 mil millones comprometidos para el año 2012 (Dipres 2012).

Resulta relevante mencionar también el Subsidio a la Mujer Trabajadora, que tendrá un presupuesto de \$24.781 millones en 2013, de un total de \$213.886 millones para el IEF en el año 2013³⁴. Este programa, al igual que el Subsidio al Empleo Joven, podría formar parte de un programa de crédito tributario al ingreso, ya que además de reducir el estigma de sus beneficiarios, tendría menores costos administrativos a partir del uso de la infraestructura existente del Servicio de Impuestos Internos.

³⁴ <http://www.gob.cl/informa/2012/10/05/ministro-lavin-dio-a-conocer-los-programas-y-montos-del-presupuesto-2013.htm> accedida el 22 de octubre de 2012.

6. Conclusiones

Durante las últimas décadas los gobiernos de América Latina han utilizado crecientemente programas de transferencias condicionadas como política principal para reducir la pobreza. Si bien estos programas han sido efectivos en reducir la pobreza en el corto plazo, tienen dos fallencias importantes: desincentivan el empleo provocando así una trampa de pobreza y generan dependencia del sistema de bienestar social.

En otras regiones del mundo, en cambio, la estrategia para enfrentar altos índices de pobreza y desigualdad ha sido utilizar el sistema impositivo como principal herramienta para ambos fines. Por un lado, un impuesto progresivo al ingreso contribuye a reducir la desigualdad al recaudar en mayor proporción de las personas de más altos ingresos. Por otro lado, transferencias tributarias a las personas de menores ingresos contribuyen no sólo a reducir la desigualdad sino también a disminuir la pobreza. Sin embargo, el mecanismo mediante el cual se hacen estas transferencias es relevante para no generar dependencia ni reducir los incentivos a generar ingresos propios.

Para estos efectos, el mecanismo utilizado ha sido la creación de créditos tributarios por ingreso del trabajo (*work income tax credit*), y por gastos de las familias como por ejemplo el cuidado de menores (*child care tax credit*). En aquellos países donde se ha implementado un *work income tax credit*, como Estados Unidos, Nueva Zelanda e Inglaterra, estos programas se han transformado en la intervención más importante en el combate de la reducción de la pobreza.

En este trabajo se simula la aplicación en Chile de un crédito tributario al ingreso del trabajo basado en el esquema existente en Estados Unidos: el Earned Income Tax Credit (EITC). El objetivo principal de este ejercicio es presentar una alternativa viable a los programas de transferencias condicionadas que se han implementando en el país, como el Chile Solidario (2002) y el Ingreso Ético Familiar (2011). Esta alternativa consiste simplemente en replicar en Chile las experiencias exitosas de otros países e introducir las transferencias vía impuestos a los ingresos del trabajo, que ponen los incentivos correctos para que las personas participen en el mercado laboral y generen ingresos permanentes que les permitan salir de la pobreza.

La simulación realizada otorga beneficios a mujeres solteras de los primeros seis deciles de ingreso, en su mayoría a jefas de familia,

debido a que estas últimas presentan mayores niveles de pobreza y han sido las principales beneficiarias del programa aplicado en Estados Unidos. Los resultados muestran que en Chile el EITC beneficiaría a 500 mil familias, de las cuales un tercio serían lideradas por mujeres que se insertan al mercado del trabajo como resultado de los incentivos que genera el programa. El beneficio promedio anual estimado es de \$350.000, alcanzando un máximo de \$663.324 para mujeres madres solteras con dos o más hijos.

La inserción laboral que genera el EITC mejora de forma importante la focalización de los recursos, ya que quienes deciden trabajar después del programa viven en condiciones mucho más precarias que quienes estaban trabajando antes de la implementación de la política. Es posible que debido al bajo nivel de calificación, estas mujeres no han podido encontrar un trabajo que cubra los costos fijos de salir a trabajar, como el transporte y el cuidado de los niños. De esta forma, el EITC complementa el salario y hace más atractivo el mercado del trabajo para ellas.

Junto con incentivar la participación laboral, el programa es efectivo en reducir la pobreza, medida con el ingreso después de impuestos, que baja de 22,5% a 20,3%, y también en disminuir la desigualdad, al caer el coeficiente de Gini de 0,512 a 0,504 puntos, rompiendo la trampa de pobreza que generalmente producen los programas de transferencias.

Adicionalmente, los resultados de la simulación muestran que si producto del EITC aumentaran las horas trabajadas de quienes participan en el mercado laboral antes de la implementación del programa, en el largo plazo, a medida que fueran mejorando los ingresos de las participantes, irían cayendo los costos del programa. Esto puede también afectar a otros programas sociales, ya que las beneficiarias del EITC podrían dejar de ser elegibles, y así disminuir la dependencia y los costos del sistema de bienestar social.

La condicionalidad de trabajar limita el apoyo a los más vulnerables entre los pobres y beneficia mayormente a quienes tienen una probabilidad más alta de buscar y encontrar trabajo. Por ello hay que entender este programa como complemento de políticas que consideran subsidios directos no condicionados y especialmente de programas de intermediación laboral que aumenten la probabilidad de que los elegibles encuentren un empleo.

Es necesario tener en cuenta también que el programa EITC no cubriría a individuos que estén trabajando de manera informal, que no registren ingresos en el SII. Y aunque los niveles de informalidad en Chile son bajos con respecto a otros países latinoamericanos, es justamente en los dos primeros quintiles donde hay un mayor nivel de no-registro de actividades, tanto en asalariados que no están cotizando (31% en el quintil I y 21% en el quintil II) como en independientes que no registran actividades (42% en el primer quintil y 30% en el segundo). No obstante, este programa debiera hacer, en el mediano y largo plazo, más atractivo el formalizarse, y en la transición del corto al largo plazo es necesario mantener programas de asistencia social tradicionales para familias de alta vulnerabilidad que pudieran ir acompañados de incentivos a la formalización y ser así la puerta de entrada al EITC.

El costo total en transferencias del crédito tributario propuesto alcanza un valor cercano a los \$170 mil millones, correspondiente al 0,6% del presupuesto nacional para el año 2012. Para tener una idea de su magnitud, el año 2012 el Sistema Chile Solidario tiene un presupuesto de \$188 mil millones y el Programa Ingreso Ético Familiar (IEF) uno de \$81,6 mil millones. Si bien el monto correspondiente al IEF es la mitad de lo calculado acá para el EITC, el primero considera beneficiar a 170.000 familias, es decir, a un tercio de las potenciales beneficiarias del crédito tributario propuesto, lo que se traduce en un costo unitario por familia superior en 25% al EITC. En ese sentido la propuesta de un EITC para Chile no sólo genera incentivos a incorporarse y mantenerse en el mercado laboral, reduciendo en el largo plazo la dependencia del sistema de protección social, sino que además tiene costos unitarios sensiblemente menores.

Si bien es difícil de cuantificar, un elemento adicional a tener en cuenta respecto a los costos de un programa como el EITC es que al implementarlo a través del sistema tributario se reducen los gastos de administración y se mejora la focalización. Así lo confirma la evidencia para los países que han implementado un EITC (Eissa y Hoynes 2011) y es razonable esperar para Chile que el SII sea más eficiente en gestionar este programa que el Ministerio de Desarrollo Social, gestionando por ejemplo, el Ingreso Ético Familiar, para el que también se necesita información del Servicio de Impuestos Internos. De hecho, el SII tiene más y mejor información de distintas fuentes respecto a los ingresos de las personas, incluso respecto a quienes no pagan impuestos. En el 2011

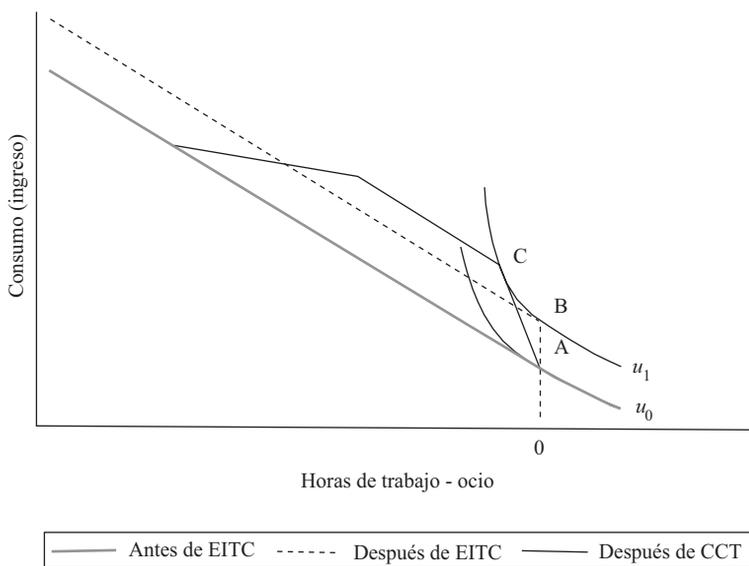
por ejemplo, el SII registró información de ingresos de 8.213.592 personas naturales. De estos contribuyentes, el 83% está exento pero el SII tiene información de los ingresos formales de todos ellos.

Adicionalmente a los beneficios cuantificados, es importante mencionar que si bien el EITC no genera impactos inmediatos en los comportamientos relacionados con salud y educación de los beneficiarios, lo cual sí puede ocurrir con un programa de transferencias condicionadas, en el largo plazo sí puede tener efectos relevantes en estas dimensiones debido al mayor ingreso de las familias. De hecho, la evidencia empírica ha destacado el rol del EITC en mejorar las condiciones de vida de los niños y su desempeño escolar (Greenstein y Shapiro 1998, Dahl y Lochner 2010).

Finalmente, en investigaciones futuras sería relevante analizar y explorar potenciales ajustes a la estructura de diseño y elementos asociados a la implementación de un programa como el EITC en Chile, considerando para ello distintas características demográficas y distributivas del país.

ANEXO

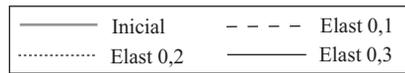
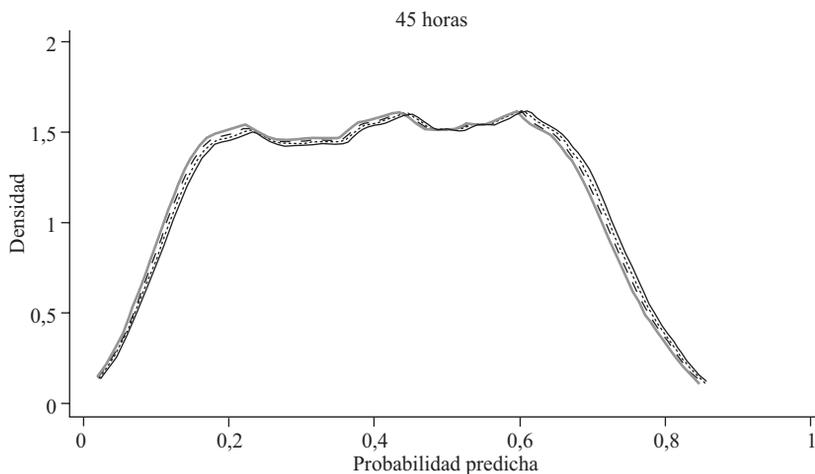
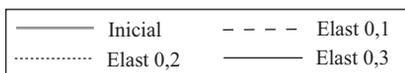
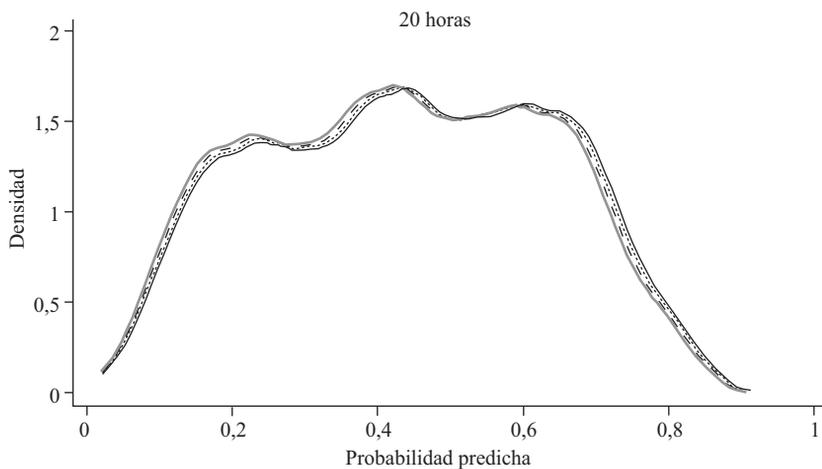
GRÁFICO N° A1: COMPARACIÓN EFECTO EITC Y CCT SOBRE LA RESTRICCIÓN PRESUPUESTARIA



Nota: La situación inicial, sin EITC o programa de transferencia condicionada, para un individuo que no trabaja se encuentra en el punto A, con un nivel de bienestar correspondiente a la curva u_0 . La entrega de una transferencia condicionada expande el ingreso no laboral y permite a la persona que no trabaja alcanzar un mayor nivel de bienestar, por ejemplo, en la curva u_1 . Si el individuo trabaja inicialmente, la expansión de la restricción presupuestaria tendrá asociado un efecto ingreso que le permitirá aumentar sus horas de ocio (reduciendo sus horas de trabajo) y su nivel de consumo. Por su parte, un individuo que no trabaja antes ni después del EITC se mantendrá en el punto inicial A después de aplicado el crédito, pero si decide insertarse en el mercado laboral, siempre accederá a un nivel de bienestar superior, por ejemplo u_1 . Por lo tanto, para un mismo nivel de bienestar final, u_1 , un programa de transferencias condicionadas permite alcanzar el punto B, y el EITC incentiva el trabajo y hace posible llegar al punto C.

Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO N° A2: PROBABILIDAD PREDICHA DE TRABAJAR DE MUJERES ELEGIBLES (20 Y 45 HORAS)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Encuesta Casen 2009.

TABLA N° A1: ECUACIÓN DE SALARIOS PERSONAS ENTRE 18 Y 60 AÑOS (HECKMAN SELECTION)

	Logaritmo del salario por hora
Escolaridad (años)	0,0383*** (0,00129)
Experiencia laboral (edad-años escol-6)	0,00585*** (0,000838)
Experiencia laboral al cuadrado	-0,00000442 (0,0000169)
Ingreso otras personas del hogar	0,000000250*** (2,78e-08)
Zona (1: urbana)	0,0373*** (0,00944)
Región Metropolitana	0,0255*** (0,00785)
Educ. madre: Media	0,0675*** (0,0120)
Educ. madre: Superior	0,132*** (0,0222)
Educ. padre: Media	0,0358*** (0,0100)
Educ. padre: Superior	0,179*** (0,0192)
Sexo	0,0852*** (0,00721)
Constante	2,561*** (0,0228)
Rho	-0,216*** (0,0274764)
Lambda	-0,0694*** (0,0090625)
Observaciones	132565
Test F	250,3

Errores estándar en paréntesis. * $p < 0,10$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Encuesta Casen 2009.

TABLA N° A2: MODELO DE PROBABILIDAD DE PARTICIPACIÓN LABORAL
ECUACIÓN DE SELECCIÓN

	Participación laboral
Escolaridad (años)	0,0461*** (0,00245)
Edad	0,196*** (0,00426)
Edad al cuadrado	-0,00228*** (0,0000552)
Ingreso otras personas del hogar	-0,00000209*** (4,53e-08)
Zona (1: urbana)	0,0423** (0,0177)
Región Metropolitana	0,152*** (0,0185)
Educ. madre: Media	0,118*** (0,0284)
Educ. madre: Superior	0,257*** (0,0770)
Educ. padre: Media	0,0176 (0,0246)
Educ. padre: Superior	0,0456 (0,0625)
Sexo	0,925*** (0,0163)
Otros ocupados en el hogar	-0,253*** (0,0234)
Personas no trabajan ni estudian en el hogar	-0,0331* (0,0172)
Discapacitado	-0,729*** (0,0315)
Personas discapacitadas en el hogar	-0,0293 (0,0219)
Viudo(a)	0,0576 (0,0562)
Separado(a)	0,276*** (0,0302)
Niños entre 0 y 2 años en el hogar	0,0437** (0,0202)
Niños entre 3 y 5 años en el hogar	0,0617*** (0,0206)
Niños entre 6 y 12 años en el hogar	-0,00214 (0,0154)
Constante	-4,302*** (0,0913)

Errores estándar en paréntesis. * $p < 0,10$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Encuesta Casen 2009.

TABLA N° A3: ESTADÍSTICAS DESCRIPTIVAS

Característica	Muestra Casen 2009 completa			Muestra utilizada en simulación		
	Obs.	Media	Desv. est.	Obs.	Media	Desv. est.
Menor de 24 años	244118	40%	49%	230116	40%	49%
Entre 25 y 34 años	244118	11%	31%	230116	11%	31%
Entre 35 y 44 años	244118	14%	34%	230116	14%	34%
Entre 45 y 60 años	244118	19%	39%	230116	18%	39%
Mayor de 60 años	244118	17%	38%	230116	17%	38%
Años de educación	193763	9,1	4,3	182246	9,1	4,3
Sin educación	193763	6%	23%	182246	6%	23%
Educación básica - media incompleta	193763	55%	50%	182246	55%	50%
Educación media completa	193763	27%	44%	182246	27%	44%
Educación superior	193763	13%	34%	182246	13%	34%
Estado civil (1: Soltero)	246924	49%	50%	232772	49%	50%
Estado civil (1: Casado)	246924	42%	49%	232772	42%	49%
Estado civil (1: Viudo)	246924	5%	21%	232772	5%	21%
Estado civil (1: Separado)	246924	4%	19%	232772	4%	19%
Zona (1: Urbana)	246924	64%	48%	232772	64%	48%
Región Metropolitana	246924	20%	40%	232772	20%	40%
Ingreso del trabajo por hora	85.784	2.333,5	5.454,5	82.991	2.321,4	5.473,7
Ingreso familiar per cápita antes de impuestos	246.924	124.774,8	219.286,6	232.772	125.459,6	220.510,4

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Encuesta Casen 2009.

 TABLA N° A4: ESQUEMA DEL *EARNED INCOME TAX CREDIT* AÑO 1996

Ingreso del hogar (x)	Segmento	Crédito (2 hijos)
\$0 – \$8.890	Primer segmento	40%* x
\$8.890 – \$11.610	Fase plana	\$3.556
\$11.610 – \$28.495	Tercer segmento	\$3.556 - 21,06%* (x - \$11.610)
Ingreso del hogar (x)	Segmento	Crédito (1 hijo)
\$0 – \$6.330	Primer segmento	34%* x
\$6.330 – \$11.610	Fase plana	\$2.152
\$11.610 – \$25.750	Tercer segmento	\$2.152 - 15,98%* (x - \$11.610)
Ingreso del hogar (x)	Segmento	Crédito (sin hijos)
\$0 – \$4.220	Primer segmento	7,65%* x
\$4.220 – \$5.280	Fase plana	\$323
\$5.280 – \$9.500	Tercer segmento	\$323 - 7,65%* (x - \$5.280)

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Internal Revenue Service (IRS).
<http://www.irs.gov>.

TABLA N° A5: ESQUEMA DEL EARNED INCOME TAX CREDIT AÑO 2009

Ingreso del hogar (x)	Segmento	Crédito (3 o + hijos)
\$0 – \$12.570	Primer segmento	45%* x
\$12.570 – \$16.420	Fase plana	\$5.657
\$16.420 – \$43.279	Tercer segmento	\$5.657 - 21,06%* (x - \$16.420)
Ingreso del hogar (x)	Segmento	Crédito (2 hijos)
\$0 – \$12.570	Primer segmento	40%* x
\$12.570 – \$16.420	Fase plana	\$ 5.028
\$16.420 – \$40.295	Tercer segmento	\$5.028 - 21,06%* (x - \$16.420)
Ingreso del hogar (x)	Segmento	Crédito (1 hijo)
\$0 – \$8.950	Primer segmento	34%* x
\$8.950 – \$16.420	Fase plana	\$ 3.043
\$16.420 – \$35.463	Tercer segmento	\$3.043 - 15,98%* (x - \$16.420)
Ingreso del hogar (x)	Segmento	Crédito (sin hijos)
\$0 – \$5.970	Primer segmento	7,65%* x
\$5.970 – \$7.470	Fase plana	\$ 457
\$7.470 – \$13.440	Tercer segmento	\$457 - 7,65%* (x - \$7.470)

Nota: A partir del año 2009, se hace diferencia entre 2 hijos y 3 o más hijos.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Internal Revenue Service (IRS). <http://www.irs.gov>.

TABLA N° A6: ÍNDICES DE POBREZA ANTES Y DESPUÉS DEL EITC (ESCENARIO H)

	Tasa de pobreza	Brecha de pobreza	Brecha de pobreza ²
Antes de EITC	0,225 (0,004)	0,101 (0,002)	0,069 (0,002)
Cambio después de EITC			
Escenario C: 45 horas / $\gamma_k = 0,3$; $\epsilon_k = 0$	-0,021*** (0,001)	-0,012*** (0,001)	-0,009*** (0,000)
Escenario H: 45 horas / $\gamma_k = 0,3$; $\epsilon_k = 0,1$	-0,021*** (0,001)	-0,012*** (0,001)	-0,009*** (0,000)

Nota: Error estándar calculado con el método de *bootstrap* en paréntesis. * $p < 0,10$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Encuesta Casen 2009.

TABLA N° A7: INDICADORES DE DESIGUALDAD ANTES Y DESPUÉS DEL EITC (ESCENARIO H)

	p10/p50	p75/p25	p90/p10	Gini
Antes de EITC	0,357 (0,004)	2,987 (0,041)	9,264 (0,293)	0,512 (0,006)
Cambio después de EITC				
Escenario C: 45 horas/ $\gamma_k = 0,3$; $\epsilon_k = 0$	0,022*** (0,002)	-0,141*** (0,010)	-0,695*** (0,055)	-0,008*** (0,000)
Escenario H: 45 horas / $\gamma_k = 0,3$; $\epsilon_k = 0,1$	0,022*** (0,002)	-0,124*** (0,012)	-0,552*** (0,060)	0,012*** (0,002)

Nota: Error estándar calculado con el método de *bootstrap* en paréntesis. * $p < 0,10$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Encuesta Casen 2009.

TABLA N° A8: ÍNDICES DE POBREZA ANTES Y DESPUÉS DEL EITC (ESCENARIOS B-1 Y C-1)

	Tasa de pobreza	Brecha de pobreza	Brecha de pobreza ²
Antes de EITC	0,225 (0,004)	0,101 (0,002)	0,069 (0,002)
Cambio después de EITC			
Escenario B: 20 horas/ $\gamma_k = 0,3$	-0,022*** (0,001)	-0,014*** (0,001)	-0,011*** (0,000)
Escenario C: 45 horas/ $\gamma_k = 0,3$	-0,021*** (0,001)	-0,012*** (0,001)	-0,009*** (0,000)
Escenario B-1: 20 horas/ $\gamma_k = 0,3$	-0,018*** (0,001)	-0,011*** (0,000)	-0,008*** (0,000)
Escenario C-1: 45 horas/ $\gamma_k = 0,3$	-0,017*** (0,001)	-0,009*** (0,000)	-0,006*** (0,000)

Nota: Error estándar calculado con el método de *bootstrap* en paréntesis. * $p < 0,10$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Encuesta Casen 2009.

TABLA N° A9: INDICADORES DE DESIGUALDAD ANTES Y DESPUÉS DE EITC
(ESCENARIOS B-1 Y C-1)

	Tasa de pobreza	Brecha de pobreza	Brecha de pobreza ²
Antes de EITC	0,225 (0,004)	0,101 (0,002)	0,069 (0,002)
Cambio después de EITC			
Escenario B: 20 horas/ $\gamma_k = 0,3$	0,026*** (0,002)	-0,138*** (0,010)	-0,765*** (0,056)
Escenario C: 45 horas/ $\gamma_k = 0,3$	0,022*** (0,002)	-0,141*** (0,010)	-0,695*** (0,055)
Escenario B-1: 20 horas/ $\gamma_k = 0,3$	0,019*** (0,002)	-0,124*** (0,009)	-0,592*** (0,050)
Escenario C-1: 45 horas/ $\gamma_k = 0,3$	0,016*** (0,002)	-0,122*** (0,009)	-0,536*** (0,052)

Nota: Error estándar calculado con el método de *bootstrap* en paréntesis. * $p < 0,10$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Encuesta Casen 2009.

TABLA N° A10: ESQUEMA PROGRAMA ASIGNACIÓN SOCIAL (DATOS 2011)

Beneficios entregados en base puntaje en Ficha de Protección Social (FPS)

Beneficiario	Beneficio (periodicidad)	Requisito		
		0-2515	2516-3207	3208-4213
Individual	Asignación base (mensual)	\$7.500	\$6.000	\$4.500
Niños menores de 6 años	Asignación control niño sano (mensual)	\$5.000	\$4.000	\$3.000
Entre 6 y 18 años matriculados	Asignación de escolaridad por matrícula (mensual)	\$5.000	\$4.000	\$3.000
Entre 6 y 18 años con un 85% de asistencia	Asignación de escolaridad por asistencia (mensual)	\$5.000	\$4.000	\$3.000
Entre 5° Básico y 4° Medio en el 15% de los mejores alumnos	Asignación por logro escolar (anual)	\$50.000		

Beneficios entregados en base a Renta Bruta (X)

Beneficiario	Beneficio (periodicidad)	Requisito		
		\$1-\$172.000	\$172.001-\$215.000	\$215.001-\$387.000
Mujeres mayores de 18 que se inserten al mercado laboral	Incremento por inserción laboral de la mujer (anual y se entrega una sola vez)	30%*X	\$51.600	\$51.600-30%*(X-\$215.000)

Nota: Los bonos adicionales por control de niño sano y educación se calculan de forma mensual pero se pagan una o dos veces al año.

Fuente: Elaboración propia en base a información del Ministerio de Desarrollo Social. www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl.

REFERENCIAS

- Acero, C. y G. Cabezas (2011). "Effects of the Ethical Family Income on Labor Participation, Income Distribution and Poverty". Carlos M. Urzúa (ed.), *Microsimulation Models for Latin America*. Mexico City: ITESM Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.
- Betcherman, G., K. Olivas y A. Dar (2004). "Impacts of Active Labor Market Programs: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries". Social Discussion Paper Series N° 0402, Banco Mundial.
- Bouillon, P. y L. Tejerina (2007). "Do We Know What Works?: A Systematic Review of Impact Evaluations of Social Programs in Latin America and the Caribbean". Inter-American Development Bank (IDB).
- Cabezas, G. (2012). "Efecto del Programa Asignación Social sobre la oferta laboral femenina". Tesis para optar al grado de Master of Applied Economics otorgado por Georgetown University y al grado de Magíster en Economía Aplicada a Políticas Públicas de la Universidad Alberto Hurtado. Profesor guía: Marcela Peticarà.
- Cantalops, J., M. Jorray y D. Sherman (2007). "Equidad Tributaria en Chile: Un Nuevo Modelo para Evaluar Alternativas de Reforma", Cepal.
- Caspersen, E. y G. Metcalf (1994). "Is a Value Added Tax Regressive? Annual Versus Lifetime Incidence". *National Tax Journal* 47 (4).
- Chetty, R. y E. Sáez (2009). "Teaching the Tax Code: Earnings Responses to an Experiment with EITC Recipients". NBER Working Papers 14836, National Bureau of Economic Research, Inc.
- Congressional Budget Office (2005). "Effective Marginal Tax Rates on Labor Income".
- Dahl, G. y L. Lochner (2010). "The Impact of Family Income on Child Achievement: Evidence from the Earned Income Tax Credit". University of Western Ontario, CIBC Centre for Human Capital and Productivity. Working Papers 20105.
- De Hoyos, R. (2006). "Structural Modelling of Female Labour Participation and Occupation Decisions". Cambridge Working Papers in Economics 0611, Faculty of Economics, University of Cambridge.
- Decoster, A., J. Loughrey, C. O'Donoghue y D. Verwerft (2010). "How Regressive Are Indirect Taxes? A Microsimulation Analysis for Five European Countries". *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 29 (2): 326-350.
- Dickert, S., S. Hauser y J. K. Scholz (1995). "The Earned Income Tax Credit and Transfer Programs: A Study of Labor Market and Program Participation". En James M. Poterba (ed.), *Tax Policy and the Economy*, Vol. 9, MIT Press.
- Dirección de Presupuestos (2012). Resumen Presupuesto de Programas. <http://www.dipres.gob.cl/574/propertyvalue-15146.html>.
- Eissa, N. y H. Hoynes (2004). "Taxes and the Labor Market Participation of Married Couples: The Earned Income Tax Credit". *Journal of Public Economics*, Vol. 88 (9-10): 1931-1958, August 2004.

- (2006). “Behavioral Responses to Taxes: Lessons from the EITC and Labor Supply”. *Tax Policy and the Economy*, Vol. 20: 74-110. MIT Press.
- (2008). “Redistribution and Tax Expenditures: The Earned Income Tax Credit”. NBER Working Paper No. 14307, National Bureau of Economic Research, Inc.
- (2011). “Redistribution and Tax Expenditures: The Earned Income Tax Credit”. *National Tax Journal*, June 2011, 64 (2, Part 2): 689-730.
- Eissa, N., H. Kleven y C. Kreiner (2008). “Evaluation of Four Tax Reforms in the United States: Labor Supply and Welfare Effects for Single Mothers”. *Journal of Public Economics*, April 2008, 92 (3-4): 795-816.
- Eissa, N. y J. Liebman (1996). “Labor Supply Response to the Earned Income Tax Credit”. *Quarterly Journal of Economics*, CXI, 605-637.
- Eissa, N. y A. Nichols (2005). “Tax-Transfer Policy and Labor Market Outcomes”. Washington, DC: The Urban Institute.
- Evers, M., R. de Mooji y D. van Vuuren (2005). “What Explains the Variation in Estimates of Labour Supply Elasticities?”. CESifo Working Paper No. 1633 Category 4: Labour Markets December 2005.
- Fiszbein, A. y N. Schady (2009). “Conditional Cash Transfer”. Banco Mundial.
- Foster, J., J. Greer y E. Thorbecke (1984). “A Class of Descom^oposable Poverty Measures”. *Econometrica*, Vol. 52 (3): 761-762.
- Greenstein, R. e I. Shapiro (1998). “New Research Findings on the Effects of the Earned Income Tax Credit”. Washington, DC: Center on Budget and Policy Priorities.
- Grogger, J. (2003). “The Effects of Time Limits, the Eitc, and Other Policy Changes on Welfare Use, Work, and Income Among Female-Headed Families”. *The Review of Economics and Statistics*, May 2003, 85 (2): 394-408.
- Heckman, J. (1979). “Sample Selection Bias as a Specification Error”. *Econometrica* 47 (1): 153-61.
- Holt, S (2006). “The Earned Income Tax Credit Age 30: What we Know”. The Brookings Institution, http://www.brookings.edu/reports/2006/02childrenfamilies_holt.aspx.
- Hotz, J. y J. Scholz (2003). “The Earned Income Tax Credit”. En R. Moffitt (editor), *Means-Tested Transfer Programs in the United States*. Chicago: University of Chicago Press, pp. 141-198.
- Keane, M. y R. Moffitt (1998). “A Structural Model of Multiple Welfare Program Participation and Labor Supply”. *International Economic Review*, 39 (3): 553-589.
- Leahy, E., S. Lyons y R. Tol (2011). “The Distributional Effects of Value Added Tax in Ireland”. *The Economic and Social Review* 42 (2): 213-235.
- Leigh, A. (2010). “Who Benefits from the Earned Income Tax Credit? Incidence Among Recipients, Coworkers and Firms”. *The B. E. Journal of Economic Analysis & Policy*, Vol. 10 (1), Article 45.
- Meyer, B. (2002). “Labor Supply at the Extensive and Intensive Margins: The EITC, Welfare, and Hours Worked”. *American Economic Review*, May, 92 (2): 373-379.

- (2007). “The U.S. Earned Income Tax Credit, its Effects, and Possible Reforms”. *Swedish Economic Policy Review*, 14 (0720): 55-80.
- Meyer, B. y D. Rosenbaum (1999). “Welfare, the Earned Income Tax Credit, and the Labor Supply of Single Mothers”. NBER Working Paper 7363.
- Ministerio de Desarrollo Social (2011). “Lanzamiento Asignación Social”. www.emol.com/documentos/archivos/2011/.../20110323144436.pdf.
- Mirrlees, J. (1971). “An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation”. *Review of Economics Studies* 38: 175-208.
- (1976). “Optimal Tax Theory: A Synthesis”. *Journal of Public Economics* 6: 327-358.
- Mirrlees, J., S. Adam, T. Besley, R. Blundell, S. Bond, R. Chote, M. Gammie, P. Johnson, G. Myles y J. Poterba (eds.) (2010). *Dimensions of Tax Design: The Mirrlees Review*. Oxford: Oxford University Press for Institute for Fiscal Studies.
- Neumark, D y W. Wascher (2001). “Using the EITC to Help Poor Families: New Evidence and a Comparison with the Minimum Wage”. *National Tax Journal* 54, pp. 281-317.
- Rothstein, J. (2005). “The Mid-1990s EITC Expansion: Aggregate Labor Supply Effects and Economic Incidence”. Mimeo, Princeton University.
- (2009). “Is the EITC as Good as an NIT? Conditional Cash Transfers and Tax Incidence”. Working Papers 1160, Princeton University, Department of Economics, Center for Economic Policy Studies.
- Sáez, E. (2002). “Optimal Income Transfer Programs: Intensive versus Extensive Labor Supply Responses”. *Quarterly Journal of Economics*, 117 (2002), 1039-1073.
- Triest, R. (1990). “The Effect of Income Taxation on Labor Supply in the United States”. *The Journal of Human Resources*, Vol. 25 (3), Special Issue on Taxation and Labor Supply in Industrial Countries (Summer, 1990): 491-516.
- Wu, X., J. Perloff y A. Golan (2006). “Effects of Taxes and other Government Policies on Income Distribution and Welfare”. Institute for Research on Labor and Employment. Working Paper Series 328, Institute of Industrial Relations, UC Berkeley. □

EL GOLPE QUE NO FUE

EDUARDO FREI, LA DEMOCRACIA CRISTIANA
Y LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL DE 1970*

Sebastián Hurtado Torres

Ohio University

Resumen: Este artículo relata los intentos no consumados de Eduardo Frei Montalva, algunos de sus ministros y otros miembros de la Democracia Cristiana por evitar que Salvador Allende fuese electo Presidente de la República por el Congreso Pleno en octubre de 1970. Estas intenciones fueron discutidas con el embajador estadounidense Edward Korry, pero la participación norteamericana en los planes expuestos en este artículo fue marginal, lo cual da cuenta tanto de la importancia fundamental de los actores locales en una situación relevante de la política mundial de la Guerra Fría como de los límites del poder norteamericano. Los documentos diplomáticos estadounidenses de la época constituyen la fuente principal de este artículo. La información provista por estos documentos no ha sido explorada, analizada y expuesta sistemáticamente por otros trabajos académicos basados en

SEBASTIÁN HURTADO TORRES. Licenciado y Magíster en Historia, Pontificia Universidad Católica de Chile. Candidato a Doctor en Historia, Ohio University. Dirección electrónica: sh180408@ohio.edu.

* El autor agradece los comentarios y sugerencias de Joaquín Ferman-
dois, Diego Hurtado y Susan Yévenes para la redacción final de este artículo.

estas fuentes. Este artículo busca llenar un vacío existente en la abundante literatura sobre la elección presidencial chilena de 1970 que se ha basado en los documentos diplomáticos norteamericanos desclasificados a partir de 1999.

Palabras clave: Democracia Cristiana, Eduardo Frei Montalva, Edward Korry, crisis institucional, “golpe blanco”.

Recibido: noviembre de 2012; **aceptado:** enero 2013.

THE COUP THAT WASN'T: EDUARDO FREI MONTALVA, THE CHRISTIAN DEMOCRATIC PARTY AND THE PRESIDENTIAL ELECTION OF 1970

Abstract: *This essay tells the story of the unconsummated attempts of Eduardo Frei Montalva, some of his ministers and other members of the Christian Democratic Party to prevent the election of Salvador Allende as President of the Republic by the Congress in October of 1970. These intentions were discussed with the U.S. Ambassador Edward Korry, but U.S. participation in the plans described in this essay was marginal, which demonstrates the fundamental importance of the agency of local actors in a relevant situation within the international politics of the Cold War and the limits of American power. American diplomatic records of the time constitute the main source of this essay. The information provided by these records has not been explored, analyzed and exposed systematically by other academic works based on these sources. This essay, therefore, seeks to fill a void in the literature about the Chilean presidential election of 1970 based on the U.S. diplomatic records that have been declassified since 1999.*

Keywords: *Christian Democratic Party, Eduardo Frei Montalva, Edward Korry, institutional crisis, “white coup.”*

Received: *November 2012; accepted: January 2013.*

Introducción

El triunfo en las urnas de Salvador Allende el 4 de septiembre de 1970, aunque estrecho e insuficiente para confirmarlo como presidente, produjo reacciones dramáticamente contrapuestas tanto en la clase política y la sociedad chilenas como en el exterior. Para los partidarios de Allende en Chile y sus simpatizantes en el resto del mundo, el triunfo electoral de la izquierda avizoraba un futuro esplendoroso

para la causa del socialismo. Para la política exterior estadounidense, determinada por el contexto de una Guerra Fría global y por una comprensión de América Latina como espacio de ejercicio hegemónico, la victoria de Allende significaba un golpe ante el cual era preciso reaccionar asertivamente. Para los adversarios políticos más enconados de la izquierda marxista en Chile, un gobierno de la Unidad Popular significaría, más temprano que tarde, la destrucción de la institucionalidad democrática liberal que sostenía al sistema político chileno.

Quienes esperaban lo peor de un gobierno de la izquierda marxista en Chile exploraron varios caminos de acción para evitar lo que para ellos significaba la consumación de la peor de sus pesadillas. El primero de estos intentos —y el único desplegado abiertamente— fue el llamado “gambito Frei”. Pocos días después de la elección, Jorge Alessandri, candidato con la segunda mayoría, anunció públicamente que, de ser electo por el Congreso en octubre, presentaría su renuncia. Este escenario abriría la puerta a un nuevo proceso electoral, en el cual estaría legalmente habilitado para participar el mandatario en ejercicio, Eduardo Frei Montalva. Gracias a las investigaciones realizadas por el Congreso de Estados Unidos entre 1974 y 1975 y los documentos diplomáticos norteamericanos desclasificados a partir de 1999, ampliamente conocidos son también los intentos de un grupo de militares chilenos activos y retirados, sus cómplices civiles y los servicios de inteligencia norteamericanos —siguiendo órdenes directas del presidente Richard Nixon— por producir un golpe de estado que impidiese la llegada al poder de Allende.

Una historia menos conocida pero igualmente relevante es la de las intenciones de un grupo de miembros del gabinete de Eduardo Frei, y posiblemente del mismo Frei, de producir una crisis política que empujara a las Fuerzas Armadas a hacerse del poder en el período entre el 4 de septiembre y la sesión del Congreso Pleno del 24 de octubre que debía elegir al Presidente de Chile para el período 1970-1976. La precipitación de esta crisis, una suerte de “golpe blanco”, impediría que se llevase a efecto la votación parlamentaria para elegir al sucesor de Frei. Así, Allende y la Unidad Popular verían bloqueadas sus posibilidades de convertirse en gobierno.

El embajador estadounidense en Chile Edward Korry, quien compartía el diagnóstico y las intenciones del ala anti-allendista de la Democracia Cristiana, fue el principal interlocutor de Frei y sus

ministros en las semanas que siguieron a la elección del 4 de septiembre —razón por la cual este artículo se basa en fuentes diplomáticas norteamericanas. Aunque los objetivos del ala más tradicionalista de la Democracia Cristiana coincidían completamente con el propósito inmediato de Estados Unidos respecto de la política chilena, el “golpe blanco” no se ejecutó y ni la embajada norteamericana ni la estación de la CIA en Santiago actuaron decisivamente para que ello ocurriera. Esto a pesar de que las chances de éxito del proyecto, aunque escasas, parecían ser de todos modos mejores que las del plan del secuestro de Schneider con el que la CIA se comprometió tan intensamente. Estados Unidos, cuya hegemonía en el continente americano era reconocida y asumida tanto por sus aliados como por sus enemigos, no fue capaz de alcanzar el objetivo inmediato que se trazó respecto de la elección presidencial chilena de 1970, aun contando con un escenario local en el que importantes actores políticos —nada menos que el Presidente de la República y varios ministros— se mostraron en algún momento dispuestos a actuar en función de la misma intención fundamental de la política exterior norteamericana. La naturaleza asimétrica de la relación entre Chile y Estados Unidos no era garantía durante la Guerra Fría —y no lo es ahora— de que el actor más poderoso alcanzaría sus objetivos hegemónicos en cualquier circunstancia.

www.cepchile.cl

1. Intervención norteamericana y conspiraciones chilenas: el estado de la cuestión

Mucho se ha escrito, en Chile, Estados Unidos y Europa, sobre la elección presidencial chilena de 1970 y los intentos de diversos grupos, especialmente militares chilenos activos y retirados y el gobierno de Estados Unidos, por evitar que Salvador Allende fuese electo presidente. Entre las obras académicas que abordan esta coyuntura escritas antes de la masiva desclasificación de documentos sobre la política norteamericana hacia Chile ordenada por el presidente Bill Clinton en 1999, destacan los libros de Paul Sigmund (1977 y 1993); Joaquín Ferman-
dois (1985); Poul Jensen (1988); Mark Falcoff (1989) y Cristián Gazmuri (2000)¹. Basándose principalmente en el material publicado en los

¹ Aunque el libro de Cristián Gazmuri fue publicado después de la desclasificación de documentos ordenada en 1999, la investigación y redacción del mismo fueron realizadas antes.

años 1974 y 1975 por el Congreso de Estados Unidos, el relato de los sucesos de 1970 ofrecido por estos autores no ha sido sustancialmente modificado por la documentación que se ha conocido en años posteriores, al menos en lo que concierne a las acciones encubiertas ordenadas directamente por Richard Nixon para impedir que Allende accediese a la presidencia.

Algunas de las publicaciones posteriores a la desclasificación de documentos ordenada por Clinton han adoptado una postura claramente militante en torno a la cuestión de la intervención norteamericana en Chile. Ejemplo de esta actitud son las obras de Peter Kornbluh (2003), Patricia Verdugo (2003) y Luis Corvalán Márquez (2012). La primera es una obra que mezcla el relato histórico con la publicación de algunos documentos diplomáticos desclasificados en gran medida gracias al trabajo del propio investigador. Es justamente en esto último donde recae el mérito fundamental del trabajo de Kornbluh, pues este libro suyo no implica mayor novedad respecto de lo establecido por los autores que publicaron sus obras antes de la desclasificación masiva de documentos. La obra de Verdugo, por su parte, repite mucho, desde un punto de vista ácidamente crítico de la intervención norteamericana y extremadamente elogioso de la figura política de Allende, de lo que ya era conocido a la fecha de su publicación². El trabajo de Corvalán Márquez, a pesar de haber sido publicado recientemente, se basa, en lo fundamental, en el informe emitido en 1975 por la llamada Comisión Church del Senado de Estados Unidos y en los documentos desclasificados analizados y publicados en la obra de Kornbluh. El libro de Corvalán Márquez, incluso más que los de Kornbluh y Verdugo, es sumamente crítico de la política exterior norteamericana hacia América Latina en general y Chile en particular en el marco de la Guerra Fría.

En la última década varios historiadores han publicado obras sobre las relaciones entre Chile y Estados Unidos durante el gobierno de Allende y han abordado nuevamente, aunque de manera secundaria a los temas principales de sus libros, los sucesos de septiembre y octubre de 1970. Johnatan Haslam (2005), Lubna Qureshi (2009) y Tanya Harmer (2011) han hecho uso generoso del material desclasificado en

² Una excelente reseña crítica de ambos libros es la de Joaquín Ferman-
dois (2003).

el transcurso de los últimos quince años. No obstante, ninguno de estos relatos históricos ha modificado sustancialmente nuestro conocimiento respecto de las acciones destinadas a impedir el acceso de Allende al poder. Estos autores, en todo caso, han contribuido significativamente a expandir el estudio del tema de las relaciones entre Chile y Estados Unidos en este período más allá de la obsesión de Nixon por evitar un gobierno de corte marxista en Chile.

El mejor trabajo sobre las operaciones encubiertas de Estados Unidos en Chile es el libro de Kristian Gustafson (2007). A través de un escrutinio exhaustivo de los documentos desclasificados en los últimos años, Gustafson discute detalladamente la parte encubierta de la política estadounidense hacia Chile entre 1964 y 1973 y ofrece una excelente descripción del contexto en el que Nixon y Kissinger tomaron sus decisiones respecto a Allende y Chile en septiembre y octubre de 1970. No obstante, Gustafson tampoco aporta información significativamente novedosa respecto de los sucesos ocurridos en Chile durante 1970, especialmente en el período entre la elección popular del 4 de septiembre y la sesión del Congreso Pleno del 24 de octubre. Parte importante del mérito de Gustafson recae, justamente, en su reconocimiento de esta realidad.

Lo que toda la literatura sobre el tema tiene en común, con distintos grados de intensidad, es el énfasis en la intervención norteamericana y las decisiones tomadas en Washington y una consideración más bien secundaria de los intereses y acciones de los actores chilenos que buscaron evitar que Allende accediera a la presidencia. En los trabajos en que sí se aborda la actuación de los actores chilenos, los militares activos y en retiro que conspiraban para producir un levantamiento de las Fuerzas Armadas reciben prácticamente toda la atención (González, 2001). En el caso de los investigadores anglo-sajones, esto denota un prejuicio semiinconsciente acerca de la naturaleza de los eventos acaecidos en Chile durante la Guerra Fría, específicamente en las décadas de 1960 y 1970. Aunque todos reconocen nominalmente la importancia de lo propiamente local en los acontecimientos de la época, lo cierto es que las preguntas históricas que sus obras intentan responder soslayan en gran medida los intereses, decisiones, inspiraciones y acciones de los actores chilenos. Por esta razón, algunos sucesos de vital importancia para la historia política de Chile han sido sencillamente ignorados por

los autores norteamericanos y europeos que han estudiado la elección presidencial de 1970.

Los documentos norteamericanos desclasificados ofrecen abundante información sobre las intenciones de algunos miembros de la Democracia Cristiana de actuar para evitar que Allende se convirtiera en presidente. Estas intenciones no cuajaron en un plan de acción claramente definido y finalmente terminaron en nada. Sin embargo, algunos ministros del gobierno de Frei consideraron seriamente y discutieron abiertamente con el embajador estadounidense en Chile, Edward Korry, la posibilidad de producir una crisis institucional en el país en la última semana de septiembre de 1970. Curiosamente, esta información está en documentos norteamericanos del Departamento de Estado, el Consejo de Seguridad Nacional (*National Security Council*) y la Agencia Central de Inteligencia (*Central Intelligence Agency*, CIA) disponibles desde hace bastante tiempo en el Archivo Nacional II en College Park, Maryland, la Biblioteca Presidencial de Richard Nixon en Yorba Linda, California, e incluso en el sitio web de la CIA. Este artículo, por lo tanto, intenta llenar un inexplicable vacío existente en la abundante literatura sobre la elección presidencial chilena de 1970 que se ha basado en los documentos norteamericanos desclasificados a partir de 1999.

2. Los documentos diplomáticos estadounidenses

Este artículo ofrece un relato de eventos que tuvieron lugar entre el 4 de septiembre y el 24 de octubre de 1970, basado en lo que muestran documentos del Departamento de Estado, el Consejo de Seguridad Nacional y la CIA. Por supuesto, no es intelectualmente correcto dar por sentada automáticamente la veracidad de lo que estas fuentes informan, sobre todo teniendo en cuenta lo delicado de las materias que tratan. No obstante, la lectura extensiva y el análisis crítico de los documentos en que se basa este artículo permiten concluir con un grado importante de certidumbre que los hechos que aquí se presentan sucedieron tal como son presentados en las fuentes investigadas.

Varias razones conducen a esta conclusión. En primer lugar, los numerosos documentos disponibles sobre los eventos que rodearon la elección presidencial de 1970 contienen múltiples referencias a las situaciones que se relatan en este artículo y no se han detectado inconsistencias factuales en ellos. El relato histórico que ofrecen estos

documentos —tanto los que son citados aquí como los que no lo son— es plenamente consistente. En segundo lugar, existen referencias a los eventos que se presentan en este relato en otros trabajos publicados sobre este período. Esta información no había sido explorada en profundidad, posiblemente porque se trataba de testimonios de terceros que no estuvieron directamente involucrados en estos eventos y porque la veracidad de dichos testimonios era difícil de evaluar sin acceso a algún tipo de evidencia paralela que permitiese establecer un marco de referencia y comparación apropiado para un análisis crítico efectivo. Finalmente, el marco operacional de la política exterior norteamericana deja poco espacio para que sus agentes informen de manera errónea lo que ellos están presenciando o protagonizando en sus destinaciones. La existencia de un número importante de funcionarios diplomáticos y agentes de inteligencia en Chile ofrecía un número importante también de potenciales fuentes de información respecto de lo que estaba ocurriendo, por lo que inventar o exagerar desmedidamente realidades contingentes no estaba en el interés de nadie. Además, la fuente principal de la información ofrecida en este artículo, el embajador Edward Korry, estaba tan interesada como sus interlocutores demócratacristianos en evitar que Allende accediera a la presidencia. Por ende, sus reportes estaban marcados por un sentido de urgencia estratégica que lo obligaba a ser extremadamente cauto en el traspaso de información, sobre todo en aquella que podía tener consecuencias directas para los intereses norteamericanos en Chile. Es posible asumir, en consecuencia, que los documentos norteamericanos aquí citados describen fielmente los eventos ocurridos en los meses de septiembre y octubre de 1970, de acuerdo a como estos fueron conocidos por los diplomáticos y agentes de inteligencia que los informaron a Washington.

2.1 Eduardo Frei Montalva, la Democracia Cristiana y los partidos de la izquierda marxista

Hacia finales del gobierno de Eduardo Frei Montalva, en el seno de la Democracia Cristiana se habían perfilado claramente dos sensibilidades respecto de la legitimidad ideológica de los partidos de orientación marxista y las posibilidades de trabajar con ellos en función de promover reformas estructurales en el país. La manifestación más dramática de esta división fue el abandono del partido por parte de un

número importante de líderes de la llamada ala “rebelde” y la formación del Movimiento de Acción Popular Unitaria, colectividad que se uniría a la Unidad Popular en 1970. La escisión del MAPU, sin embargo, no zanjó definitivamente las controversias ideológicas que sacudieron a la Democracia Cristiana. Muchos de los militantes del partido, entre los que se contaba al candidato presidencial de la colectividad para la elección de 1970, Radomiro Tomic, siguieron adhiriendo a la convicción de que los partidos marxistas no significaban una amenaza para el sistema institucional democrático chileno. Más aun, para Tomic y muchos de sus correligionarios existían puntos de acuerdo entre los proyectos políticos de la Democracia Cristiana y los de partidos de izquierda y la cooperación entre ellos no sólo era posible sino también deseable. En 1969, de hecho, Tomic había hecho públicas sus aspiraciones de ser el candidato de una coalición que uniera al Partido Demócrata Cristiano con “las fuerzas sociales y las fuerzas políticas comprometidas con la sustitución del régimen capitalista” en la elección del año siguiente. Sintomáticamente, Tomic y algunos de sus correligionarios denominaban a este esquema “Unidad Popular” (Tomic, 1969: 351-352).

Para otra parte de la Democracia Cristiana, cuyo líder era Eduardo Frei Montalva, el horizonte político al que apuntaban las colectividades de izquierda era completamente incompatible con la filosofía sobre la que se había fundado el partido. Además, existían varios aspectos del pensamiento y la acción de la izquierda, principalmente de los partidos Socialista y Comunista, que sembraban dudas sobre su compromiso con la institucionalidad democrática chilena. En primer lugar, el discurso político marxista propugnaba un cambio radical de la estructura institucional política del país, la cual era vista fundamentalmente como una expresión de la dominación de la alta burguesía y el imperialismo sobre la gran mayoría de la población. En segundo lugar, la retórica revolucionaria de la izquierda latinoamericana había subido progresivamente su intensidad en el transcurso de la década de 1960 y esto se vio reflejado en liderazgos y discursos partidistas cada vez más radicales. Las conclusiones del famoso Congreso del Partido Socialista de 1967 en las que se aprobaba la vía armada como posible método de acción política son testimonio de este proceso de radicalización del discurso de una parte importante de la izquierda. Finalmente, los sistemas políticos de todos los países en que se habían establecido regímenes encabezados por partidos marxistas se caracterizaban por su naturaleza autoritaria,

sus tendencias totalitarias y su absoluta falta de consideración por los derechos individuales de los ciudadanos. Lo más grave de esto era que los partidos de izquierda chilenos, especialmente el Partido Comunista, no escondían su admiración por los satélites soviéticos de Europa Oriental y sus formas de administración económica y política³. La seducción que ejercían Cuba y Fidel Castro sobre varios líderes políticos chilenos, entre los que descollaba Salvador Allende, era otro elemento que contribuía al temor que inspiraban los partidos marxistas en una parte importante del espectro político y, más específicamente, del Partido Demócrata Cristiano.

La tensión entre ambas visiones dentro de la Democracia Cristiana se agudizó a medida que se acercaba la elección de 1970. Mientras Tomic y quienes compartían su sensibilidad dentro del partido proponían una profundización del proceso de reformas iniciado por el gobierno de Frei en términos que hacían su posición prácticamente indistinguible de aquella de la Unidad Popular, Frei veía con pesar y temor el curso que seguiría el país de acceder la izquierda marxista al poder. Un dolido y melancólico Frei escribía a Tomic en agosto de 1969:

Creo que estamos definiendo un modo de ser, un camino y una política que proyecta un estilo de acción y una filosofía muy distinta a la que nos quieren imponer los grupos marxistas en Chile, cuyo triunfo consideraría —te repito— una catástrofe histórica sin retorno. La única manera de salvar al país de esta terrible eventualidad es que triunfe la Democracia Cristiana y su candidato, que es la alternativa para que el país pueda ser conducido al cambio sin violentar la libertad ni los derechos esenciales de la persona humana y sin destruir valores que los marxistas no aprecian y por los cuales debemos dar la vida para no tener que darla después como en

³ Un editorial de *El Siglo* dedicado a Bulgaria, por ejemplo, rezaba en 1969: “Muchos y muy poderosos motivos tiene el pueblo búlgaro para sentirse orgulloso de su país, de la construcción socialista, del equipo gobernante, que encabeza estas grandes tareas y de su poderoso Partido Comunista, impulsor visionario de todo este progreso. Muchas y muy buenas razones tienen los ciudadanos búlgaros para impulsar, junto al Partido y al Gobierno, una política que asegure la solidez del bloque pacifista y revolucionario de los Estados socialistas que, encabezados por la Unión Soviética, tienen la misión histórica de atajar al nazismo que otra vez levanta su cabeza en Alemania, en Estados Unidos y, en general, en todos los Estados capitalistas de Europa”, *El Siglo*, 9 de septiembre de 1969.

el caso de Checoslovaquia o Hungría, ser amenazados como en Rumania, o sometidos como en Cuba, cuya realidad histórica, social y política no tiene punto de paralelo con la nuestra. Para mí la Democracia Cristiana es una alternativa frente a la derecha y frente al marxismo⁴.

La candidatura de Tomic se sancionó y condujo de un modo que Frei no pudo influenciar significativamente. Para el pesar de Frei, la campaña del candidato demócratacristiano no se planteó en clara oposición a Allende y, por el contrario, parece haber existido un entendimiento entre Tomic y el candidato de la Unidad Popular respecto de los caminos de acción a seguir en caso de que Alessandri obtuviera una de las dos primeras mayorías en la elección popular. De acuerdo a un despacho del embajador Korry a Washington del 22 de junio de 1970, algunos miembros del Partido Demócrata Cristiano cercanos a Tomic le aseguraron al representante norteamericano que votarían por Allende en la elección parlamentaria del presidente en la eventualidad de que el candidato de la Unidad Popular ocupara el segundo lugar detrás de Alessandri en la elección popular. Más aun, de acuerdo a estos miembros no identificados de la Democracia Cristiana, Tomic y sus seguidores dentro del partido buscarían integrar un gobierno de la Unidad Popular en caso de que Allende resultara finalmente elegido. En el mismo despacho, Korry señalaba que Frei le había confidenciado que era su convicción que “nada excepto la providencia” evitaría que el candidato con la segunda mayoría fuera electo en caso de que Alessandri triunfara en la elección popular por un margen menor que el 5%. En esta misma conversación, Frei manifestó a Korry que concordaba con su opinión de que un triunfo de Allende significaría la imposición en Chile de un gobierno “no significativamente diferente a los de los países de Europa Oriental” en un plazo de dos o tres años. Korry y Frei coincidieron en que era mejor “ganar tiempo con Alessandri que arriesgarse con Allende”⁵.

⁴ Carta de Eduardo Frei Montalva a Radomiro Tomic, 6 de agosto de 1969, Presidencia, correspondencia enviada por el Presidente Eduardo Frei Montalva a Radomiro Tomic Romero, Carpeta 462, Archivo Casa Museo Fundación Frei.

⁵ “It has been my assumption from the outset that unless Alessandri won by at least five percent, he would not be president. Frei agreed and said that ‘nothing except providence’” could alter the inevitability of the second man, be it Allende or Tomic, being elected president if the margin were under five.

2.2. La elección presidencial de 1970

En los meses previos a la elección, la embajada y el aparato de la política exterior estadounidense en Washington (Departamento de Estado, Consejo de Seguridad Nacional y la CIA) habían diseñado un plan de dos fases para el período eleccionario. *Phase I* consistió en financiar y producir propaganda contraria a la candidatura de Allende sin comprometerse directamente con ninguno de los otros dos candidatos participantes en el proceso. *Phase II* (no confundir con *Track II*) debía ponerse en práctica en el período inmediatamente posterior a la elección del 4 de septiembre y consistía en el pago de considerables sumas de dinero a algunos parlamentarios a cambio de que estos dieran su voto a Alessandri en la elección parlamentaria del nuevo presidente en el mes de octubre. Este plan se basaba en la premisa de que Alessandri obtendría la primera mayoría en la elección popular, pero que eso no bastaría para asegurar su elección por parte del Congreso. Por esta razón, sería necesario asegurar que Alessandri obtuviera suficientes votos radicales y posiblemente demócratacristianos en el parlamento, de modo que las fuerzas combinadas de los partidos de izquierda y parte de la Democracia Cristiana no inclinaran la balanza a favor de Allende⁶. Originalmente, la embajada y los agentes de la CIA intentarían disponer de una lista de potenciales contactos parlamentarios para la ejecución del plan antes del 4 de septiembre. Esta lista sería elaborada a través de los sondeos que realizaría con este propósito el contacto de la CIA en Chile, un sujeto que los documentos habidos no identifican, y de la información obtenida por funcionarios diplomáticos, especialmente el embajador Korry, de parte de miembros del Partido Demócrata Cristiano y el Partido Democrático Radical⁷. No obstante, en agosto, el embajador Korry decidió que intentar generar contactos con políticos chilenos antes de la

[...] Frei agrees totally with my assumption that an Allende government would mean the imposition within Chile within two to three years of a government that would be not significantly different than those of Eastern Europe. [...] However he like I would prefer to buy time with Alessandri than to risk Allende”, en “From Ambassador Korry to Crimmins, 22 June 1970”, NSC Files, HAK Office Files, Country Files, Latin America, Box 128, Folder Chile Wrap Up and Post Mortem March 1971 the President, Richard Nixon Presidential Library. Esta traducción, así como todas en este artículo, es de mi responsabilidad.

⁶ *Ibidem*.

⁷ *Ibidem*.

elección podía resultar contraproducente y que, por lo tanto, esto debía esperar hasta al menos una semana después de la elección popular⁸.

En la víspera de los comicios, Frei se reunió con el embajador Korry en la casa de Raúl Troncoso, Secretario General de Gobierno y uno de los connotados miembros del Partido Demócrata Cristiano que compartían la visión pesimista del presidente y el embajador respecto de un gobierno de la Unidad Popular. Según Korry, Frei estaba “profundamente pesimista y perturbado”. El embajador, consultado por Frei sobre su pronóstico para el día siguiente, manifestó que seguía creyendo, tal como lo había hecho durante toda la campaña, que Alessandri obtendría la primera mayoría y que existían posibilidades ciertas de que Tomic obtuviera el segundo lugar en las preferencias de los electores. Por su parte, conforme al despacho del embajador Korry, Frei le había expresado con total franqueza que Tomic, a pesar de los desacuerdos intelectuales y políticos que los habían distanciado, era la mejor opción en la encrucijada política en que se hallaba el país. Un gobierno de Alessandri, según Frei, aceleraría la polarización de la política chilena y acabaría con el centro representado por la Democracia Cristiana. Un gobierno de Allende, por su parte, conduciría indefectiblemente hacia “la imposición de un estado Marxista-Leninista” en Chile y el fin de todo aquello por lo que él había trabajado⁹.

Los pronósticos de Korry resultaron ser completamente equivocados y echaron por tierra la estrategia norteamericana para el período inmediatamente posterior a la elección. La primera mayoría obtenida por Allende prácticamente le aseguraba la elección en el Congreso, pues se asumía que la mayor parte de los parlamentarios democrata-

⁸ “Memorandum, Acting Chief, en Western Hemisphere Direction, Central Intelligence Agency, 23 August 1970”, NSC Files, HAK Office Files, Country Files, Latin America, Box 128, Folder Chile Wrap Up and Post Mortem March 1971 the President, Richard Nixon Presidential Library; “Memorandum from Viron Vaky to Henry Kissinger, 28 August 1970”, NSC Files, HAK Office Files, Country Files, Latin America, Box 128, Folder Chile Wrap Up and Post Mortem March 1971 the President, Richard Nixon Presidential Library.

⁹ “Still the powerfully attractive man I have always found him to be, still the total politician who revels in the game, still as pragmatically realistic as befits one of the few LDC [less developed countries] leaders who has kept a true democracy functioning, he was nonetheless profoundly pessimistic and perturbed. [...] ‘An Allende triumph would without any doubt mean the imposition of a Marxist-Leninist state’”, en “From Embassy Santiago to Secretary of State, 4 September 1970, Telegram 3483”, Record Group 59 (Records of the Department of State), Subject Numeric Files, 1970-1973, Political and Defense, Box 2195, National Archives II.

cristianos se negaría a votar por Alessandri. En el análisis de Korry, la situación chilena presentaba siniestras semejanzas con la realidad de Checoslovaquia en 1948¹⁰. En esto, el embajador y Frei estaban en la misma sintonía: la institucionalidad democrática chilena sería incapaz de resistir los embates que recibiría con toda seguridad de parte de un gobierno de partidos de izquierda comprometidos con una revolución política y social de orientación marxista. Por esta razón, a ambos los asistía la convicción de que había que explorar todas las posibilidades y agotar todos los esfuerzos para evitar que Allende se convirtiera en presidente de Chile.

Para Korry, las posibilidades de éxito de *Phase II* se esfumaron con el triunfo de Allende el 4 de septiembre. El 9 de septiembre Jorge Alessandri declaró públicamente que, de ser elegido presidente en la elección del Congreso, renunciaría inmediatamente para dar lugar a nuevas elecciones, lo cual permitiría que Frei pudiese ser candidato a la presidencia nuevamente. Al día siguiente, sin embargo, el influyente diputado demócratacristiano Bernardo Leighton informó al consejero político de la embajada de Estados Unidos que él bajo ninguna circunstancia se haría parte de esta jugada, aún cuando ella permitiera que Frei se convirtiera en presidente para el período 1970-1976¹¹. De acuerdo a un parlamentario demócratacristiano no identificado, Leighton, Tomic y un número importante de miembros del partido estaban decididos a apoyar a Allende en la elección de octubre. No obstante, la misma fuente indicó a Korry ese día 10 de septiembre que Frei estaba dispuesto a intentar conducir el partido hacia la aceptación de la propuesta de Alessandri¹². En las semanas siguientes, Frei, varios de sus ministros y la embajada estadounidense explorarían seriamente esta alternativa así como otras posibilidades claramente reñidas con el espíritu de la Constitución para impedir que el Congreso Pleno reunido el 24 de octubre eligiera a Salvador Allende como Presidente de Chile¹³.

¹⁰ “From Embassy Santiago to Department of State, Telegram 3741, 16 September 1970”, Record Group 59, Subject Numeric Files, 1970-1973, Political and Defense, Box 2196, National Archives II.

¹¹ “From Embassy Santiago to Department of State, Telegram 3594, 10 September 1970”, Record Group 59, Subject Numeric Files, 1970-1973, Political and Defense, Box 2195, National Archives II.

¹² *Ibidem*.

¹³ En sus recientemente publicadas memorias, el entonces Ministro del Interior Patricio Rojas afirma tajantemente que Frei “rechazó de plano” la pro-

La noche del 11 de septiembre Korry recibió, por separado, tres visitantes de alto calibre en su domicilio particular: Sergio Ossa, Ministro de Defensa en ejercicio; Tomás Pablo, militante del Partido Demócrata Cristiano y Presidente del Senado; y Raúl Sáez, ex Ministro de Hacienda de Frei. Según el embajador, los tres visitantes se acercaron a él buscando información respecto de la actitud de Estados Unidos hacia la nueva situación política en Chile e “indirectamente buscando consejo”. Korry no se pronunció explícitamente respecto de los posibles caminos a seguir para evitar que Allende fuese electo presidente, pero otorgó el consejo buscado por sus interlocutores de manera “igualmente indirecta”. No obstante, en su comunicación al Departamento de Estado el embajador afirmó categóricamente que, en su juicio, “si las fuerzas de Frei son abandonadas a su propia suerte, intelectual y materialmente [...] Allende será elegido presidente.” Para poder actuar efectivamente en el período intereleccionario, finalizaba Korry, era preciso que el gobierno de los Estados Unidos adoptara rápidamente una decisión respecto de los pasos a seguir para enfrentar la contingencia de esos días, idealmente sin que fuera necesario que se sostuvieran reuniones de comité “cuyas decisiones [serían] rápidamente superadas por los acontecimientos”¹⁴.

Paralelamente a los esfuerzos de Korry por transmitir a Washington la sensación de desesperanza y urgencia que lo embargaba, Frei intentó enviar un mensaje análogo a Richard Nixon a través del Secretario de Estado Asistente para Asuntos Culturales y Educativos John Richardson, quien por esos días asistía a una reunión interamericana en

posición de Alessandri y que su gobierno observó una estricta neutralidad en el proceso que culminó el 24 de octubre con la elección de Allende en el Congreso Pleno (Rojas, 2013: 94). La documentación en la que se basa este artículo desmiente estas afirmaciones.

¹⁴ “Each was seeking information on what we knew of situation and indirectly asking for advice. Equally indirectly they received the advice but nothing committed the USG at any time. [...] I wish to make it most clear that if the Frei forces are left totally to their own devices and resources intellectual first and material second, [...] it is my very considered opinion that Allende will be elected. [...] I would hope and I would expect that a decision as to which the US would prefer and what it permits to be done about it will not await committee meetings whose decisions will once again be overtaken by events”, en “From Embassy Santiago to Department of State, Telegram 3642, 12 September 1970”, Record Group 59, Subject Numeric Files, 1970-1973, Political and Defense, Box 2199, National Archives II.

Chile¹⁵. El 12 de septiembre, en la residencia de Cerro Castillo, Frei se entrevistó con Richardson y Korry por cerca de cuarenta y cinco minutos. Además de insistir en su pesimismo respecto del futuro de Chile, Frei informó a sus interlocutores de una reunión que había sostenido con Allende algunos días antes. La narración de Korry del diálogo entre Frei y Allende refleja el abismo político e ideológico que separaba a ambos líderes:

Allende dijo que si el PDC adoptara rápidamente la posición de reconocer a Allende como presidente, el país se tranquilizaría y volvería a funcionar normalmente. Frei concedió que eso podía ser así, pero si el Consejo Nacional del Partido Demócrata Cristiano tomara esa decisión él sería el primero en rechazarla. Pero ¿por qué?, protestó Allende. He sido un demócrata toda mi vida, dijo; creo en elecciones libres y en la libertad de opinión. Sí, dijo el presidente, yo te creo Salvador, y si tú estuvieras solo, no habría problema. Pero tu Unidad Popular está compuesta por un Partido Socialista del cual al menos una mitad te detesta; el Partido Radical es una colección de politicastos corruptos [...] Tú dependes tan sólo de una fuerza, los Comunistas, los cuales son fríos y calculadores y convertirán Chile en algo muy distinto de tu concepción. Pero, dijo Allende, si ellos hicieran eso, yo renunciaría. Frei le recordó que [Manuel] Urrutia había renunciado a la presidencia [de Cuba] en protesta contra Castro. ¿Quién lo recuerda hoy? ¿Es hoy Cuba un estado menos comunista? No, dijo Frei, quien lo sentía, pero el registro histórico mostraba que donde fuera que los comunistas tenían el poder el camino no tenía retorno y que en Chile [los comunistas] tendrían el verdadero poder en un gobierno de Allende¹⁶.

¹⁵ El embajador Korry habló de este encuentro en su visita al Centro de Estudios Públicos el año 1996 (Fernandois, Fontaine, Korry, 1998).

¹⁶ "Allende said that if the PDC were quickly to adopt a position of recognition of Allende as president, the country would be tranquil and get to work. Frei agreed that might be so but that if the PDC National Council took such a decision, he would be the first to refuse to accept it. But why, Allende protested. I have been a democrat all my life, he said; I believe in free elections and in free opinion. Yes, said the President, I believe you, Salvador and if it were you alone, there would be no problem. But your Popular Unity is composed of a Socialist Party of which at least half detests you; the Radical Party is a collection of corrupt hacks; and there are a few other minor hangers-on. You depend upon one force and only one force, the Communists, who are

Tras la vívida descripción de Frei de su conversación con Allende, Korry preguntó al presidente sobre algunas posibles acciones que podrían promoverse por parte del gobierno estadounidense y su aparato de política exterior para crear un clima de opinión internacional desfavorable a un posible gobierno de la Unidad Popular. La intención de Korry era lograr que los más importantes medios de prensa de Europa, Estados Unidos y América Latina difundieran información negativa para Allende en tres frentes: una presunta campaña de atosigamiento de los medios de prensa ajenos a la Unidad Popular por parte de los partidos de la coalición, la negativa situación económica que se estaba incubando en Chile en los días posteriores a la elección del 4 de septiembre, y las desfavorables consecuencias que podría tener para las Fuerzas Armadas chilenas el daño que sufriría la economía durante un eventual gobierno de Allende y los peligros que esta situación suponía para el país considerando el vecindario hostil en el que se encontraba. “Estupendo,” respondió Frei a cada una de las ideas sugeridas por el embajador¹⁷.

Dos días después de la conversación entre Frei, Richardson y el embajador, Korry envió un extenso memorándum a Henry Kissinger en el que, además de sugerir posibles caminos de acción para los días venideros, informaba de algunos acontecimientos en Chile favorables para los intereses norteamericanos. El más destacado de estos sucesos era el envío de un mensaje por parte de Frei a través de un conducto no identificado, en una fecha no especificada, al general de Ejército Camilo Valenzuela y al Director General de Carabineros Vicente Huerta. Según el reporte de Korry, Frei indicó a Valenzuela y Huerta que tenía la intención de renunciar después del feriado de fiestas patrias. De este modo podría constituirse un gobierno interino y podría realizarse una

cold and calculating and who will convert Chile into something quite different than your conception. But, said Allende, I would resign if they did that. Frei recalled that Urrutia had resigned as president in protest against Castro. Who remembers him today, he asked and had Cuba become any less a Communist state? No, said Frei, he was sorry but the record showed that wherever the Communists had the power it was an irreversible road and in Chile they would have the true power under Allende”, en “From Embassy Santiago to Department of State, Telegram 3644, 13 September 1970”, Record Group 59, Subject Numeric Files, 1970-1973, Political and Defense, Box 2194, National Archives II. Un relato de esta conversación en prácticamente los mismos términos en Alexander (1992: 261).

¹⁷ *Ibidem*.

nueva elección presidencial, en la cual Frei se presentaría como candidato. Aunque el supuesto mensaje de Frei no redundó en ninguna acción concreta, resulta significativo que los destinatarios de la comunicación hayan sido Valenzuela y Huerta, hombres directamente involucrados en las conspiraciones que llevaron al atentado contra el Comandante en Jefe del Ejército, general René Schneider, el 22 de octubre de 1970¹⁸.

Korry había concluido en despachos anteriores que las pocas esperanzas aún existentes de evitar que Allende asumiera la presidencia descansaban en los hombros de Frei. Por lo mismo, la noticia de que este tenía intenciones de producir una crisis política antes de la sesión del Congreso Pleno del 24 de octubre era indudablemente positiva para los planes norteamericanos aún en ejecución. No obstante, en el mismo despacho a Kissinger el embajador manifestó su escepticismo respecto de las reales intenciones de Frei. Para Korry, el mensaje transmitido a los generales no buscaba alertarlos respecto de un hecho inminente sino enviar una señal para evitar que las Fuerzas Armadas y Carabineros reconocieran el triunfo de Allende antes de la decisión del parlamento¹⁹. En cualquier caso, este acontecimiento, sumado a la entrevista con Richardson de un par de días antes, indicaba claramente que Frei estaba dispuesto a seguir explorando alternativas para evitar el triunfo definitivo de Allende en octubre.

La noche del 18 de septiembre, en el Teatro Municipal y ante la atenta mirada del resto del cuerpo diplomático residente en Santiago, Korry intercambió algunas palabras con Frei. Susurrando, el presidente dijo al embajador que este debía entrevistarse con el Ministro de Defensa Sergio Ossa lo más pronto posible e indicó que el día martes 22 sería una fecha importante. En otro intermedio, el Ministro de Economía Carlos Figueroa se acercó a hablar con Korry para pedirle que se reunieran lo antes posible para conversar sobre la situación del país y revisar en conjunto el informe económico que estaba siendo preparado por el gobierno en esos días y que sería expuesto al país por el Ministro de Hacienda Andrés Zaldívar en los días siguientes. Aparentemente, a

¹⁸ “From Korry to Kissinger, 14 September 1970”, Pinochet Files, Box 1, Folder Chile 14 Sept 70-8 November 70, Richard Nixon Presidential Library. Una referencia a un supuesto mensaje enviado por Eduardo Frei a los conspiradores militares involucrados en los sucesos que culminaron con el asesinato del General Schneider en Varas 1972: 133.

¹⁹ *Ibidem*.

esto se refería Frei cuando indicó a Korry que estuviera atento a lo que ocurriría el día 22²⁰. El mismo documento de la CIA que informa de los encuentros de Korry con políticos chilenos en la gala del Municipal señala que el embajador se había entrevistado también con Raúl Sáez el día 18. Sáez le manifestó a Korry que había estado muy ocupado en los días previos recopilando información para el informe económico de Zaldívar. Además, señaló que no había podido reunirse con Ossa y que no estaba al tanto de que el informe económico estaba vinculado con la intención de algunos ministros de renunciar a sus puestos con el propósito de generar una crisis política que sirviese al objetivo de evitar la elección de Allende por parte del Congreso. En la mañana del día 19, Sáez se comunicó con Korry para informarle que ya había conversado con Ossa y que el asunto estaba tomando forma (“*things are shaping up*”)²¹. El despacho de la CIA finalizaba indicando que el embajador Korry se entrevistaría con Ossa el mismo día 19 o el domingo 20.

Según un cable de la estación de la CIA en Santiago del día 21 de septiembre, el embajador Korry se reunió el día 20 con Ossa y Carlos Figueroa para “intercambiar opiniones sobre la situación chilena y sobre los cursos de acción disponibles para negarle la presidencia a Allende”²². El cable describe a Ossa y Figueroa como hombres de “confianza personal del Presidente Frei” e informa que ambos “pertenecen a un grupo de trabajo informal dentro del gabinete, compuesto por cinco ministros que están convencidos de que debe hacerse algo para evitar que Allende sea elegido por el Congreso”. Además de Ossa y Figueroa, pertenecían a este grupo, según el cable de la CIA, Raúl Troncoso, Andrés Zaldívar y el Ministro del Interior Patricio Rojas. En la reunión del

²⁰ “CIA Cable to Henry Kissinger, 19 September 1970”, CIA FOIA Electronic Reading Room, <<http://foia.cia.gov>>. Visitado el 9 de enero de 2013.

²¹ *Ibidem*.

²² “In the course of 20 September, Ambassador Korry exchanged views about the Chilean situation and about available courses of action to deny Allende the presidency, with Minister of Economy Carlos Figueroa and with Minister of Defense Sergio Ossa. Both enjoy the personal confidence of President Frei and both belong to an informal working group within the cabinet, composed of five cabinet ministers who are convinced that steps need be taken to prevent Allende’s election by Congress”, en “CIA Cable to Henry Kissinger and Charles Meyer (Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs), 21 September 1970”, CIA FOIA Electronic Reading Room, <<http://foia.cia.gov>>. Visitado el 9 de enero de 2013.

día 20, Figueroa le señaló a Korry que tanto él como Zaldívar estaban dispuestos a renunciar a sus puestos luego del informe económico del martes 22²³. La intención de esta maniobra era dramatizar la situación crítica de la economía y provocar una sensación generalizada de crisis que sirviera de contexto para una decisión drástica, ya fuera por parte de Frei o de las Fuerzas Armadas. Las renunciaciones de Zaldívar y Figueroa, de acuerdo al análisis de este último, provocarían la renuncia del resto de los ministros, lo que a su vez obligaría a Frei a tomar medidas extraordinarias. Aparentemente, lo que Zaldívar y Figueroa tenían en mente era que Frei llamara a los militares a formar un gabinete de emergencia, lo cual en la práctica significaría que las Fuerzas Armadas detentarían el poder real. No es claro qué es lo que Zaldívar y Figueroa exactamente esperaban que ocurriera luego de sus renunciaciones y la presumida incorporación de los militares al gabinete. El documento de la CIA que reporta esta conversación sólo indica que ambos ministros dudaban que Frei fuese a utilizar esta situación para gatillar la crisis institucional que, de un modo que no se precisa, desembocaría en un escenario en el que Allende no accedería a la presidencia.

En un despacho enviado al Departamento de Estado el día 22, Korry explicaba el rol que estaba cumpliendo otro de los ministros pertenecientes al “grupo de trabajo informal” identificado en el despacho de la CIA del día 21. Mientras Zaldívar y Figueroa buscaban gatillar una crisis política a través del informe económico y sus renunciaciones al gabinete, Sergio Ossa intentaba sembrar dudas entre los militares acerca de la supervivencia de la democracia chilena y la situación de las Fuerzas Armadas bajo un gobierno de la Unidad Popular. La idea, de acuerdo a

²³ Una declaración pública emitida por el MIR, grupo que realizó un intenso trabajo de inteligencia en aquellas semanas, publicada en la revista *Punto Final* del 10 de noviembre de 1970, indicaba que Andrés Zaldívar, Carlos Figueroa, Patricio Rojas y un cuarto ministro no identificado habían planeado presentar sus renunciaciones antes de la elección del Congreso Pleno del 24 de octubre. La intención de renunciar de Zaldívar y algunos de sus colegas es también mencionada en Varas (1972: 132). En entrevista concedida a Mónica González, Luis Maira, en 1970 aún miembro de la Democracia Cristiana, ha señalado que un miembro del partido le indicó por esos días que había “un golpe en ciernes” (González, 2001: 80-81). De acuerdo al diplomático argentino Juan Bautista Yofré, Andrés Zaldívar y Máximo Pacheco habrían dicho al embajador de Argentina en Chile Javier Gallac, en junio de 1970, que existía la posibilidad de que Frei diera un “autogolpe” en la eventualidad de un triunfo de Allende en la elección de septiembre (Yofré, 2000: 56).

Korry, era que los militares se preocuparan seriamente ante el prospecto cada vez más cierto de un gobierno de los partidos de izquierda. Esto, junto a la sensación de crisis provocada por el informe económico y la renuncia de los ministros podría redundar en que las Fuerzas Armadas estuviesen dispuestas a actuar de manera más asertiva y, eventualmente, evitar que Allende accediera a la presidencia. Este documento tampoco precisa cómo se desarrollaría este proceso²⁴.

El informe sobre la economía nacional fue finalmente dado a conocer el día 23 de septiembre. Según Korry, “[fue] excelentemente preparado y diseñado para empeorar la mala situación”²⁵. Sin embargo, no causó una conmoción suficiente como para provocar una crisis que impidiera que el proceso eleccionario siguiese su curso normal. Además, Zaldívar y sus colegas de gabinete no presentaron sus renuncias, por lo que Frei no se vio forzado a enfrentar una situación política delicada que pudo haberle abierto la puerta a un camino extra-institucional para bloquear la elección de Allende. En ninguno de los documentos norteamericanos desclasificados se discuten las razones por las que los ministros del “grupo informal de trabajo” no siguieron adelante con el plan de acuerdo a lo que habían conversado con Korry en días anteriores. Lo más probable es que el plan no haya sido más que una declaración de intenciones sin mayor articulación y que la convicción de los ministros de que la elección de Allende debía evitarse a toda costa se vio superada por su inexperiencia en las maniobras políticas de trastienda que hubieran sido necesarias para impedir que la Unidad Popular alcanzara el poder.

Las posibilidades de impedir la elección de Allende eran, para Korry y todos los involucrados de uno u otro modo en la empresa, cada vez más tenues. Al fracaso de la iniciativa que giraba en torno al reporte económico de Zaldívar y la posible renuncia de los ministros, se sumaba la reticencia de Frei a actuar decididamente. De acuerdo a un miembro no identificado del Partido Demócrata Cristiano que participó en la

²⁴ “From Embassy Santiago to Secretary of State, Telegram 3824, 22 September 1970”, Record Group 59, Subject Numeric Files, 1970-1973, Political and Defense, Box 2195, National Archives II.

²⁵ “Zaldívar economic report to nation last night excellently prepared and designed to worsen bad situation”, en “From Korry to Under Secretary for Political Affairs U. Alexis Johnson and Henry Kissinger, 24 September 1970”, Pinochet Files, Box 1, Folder Chile 14 Sept 70-8 November 70, Richard Nixon Presidential Library.

elaboración del informe económico, “aquellos que [deseamos] detener a Allende no estamos obteniendo liderazgo de parte de Frei [...] Frei [es] anti-Allende, pero siempre [encuentra] una razón para no emprender acciones decisivas. A Frei no le [gusta] ninguna de las alternativas. Frei [quiere] verse inmaculado. Frei [espera] que el ejército se mueva, pero no dará ninguna orden ni estímulo específico. Frei no provocará una crisis renunciando o abandonando el país”²⁶.

En el mismo reporte citado en el párrafo anterior y según lo indicado por la misma fuente, Korry informaba a Washington que Frei había descartado la fórmula parlamentaria para evitar que Allende accediera a la presidencia. La razón era que, en palabras de Frei, “ese sinvergüenza de Tomic (“*that scoundrel Tomic*”) había [...] entregado el [partido] a Allende y [lo] había informado [...] sobre cada uno de los parlamentarios del PDC”²⁷. El día 25 de septiembre en la mañana Korry confirmaba a Washington que, de acuerdo a dos miembros no identificados de la Democracia Cristiana, Frei había abandonado toda esperanza de poder inclinar el partido hacia la postura contraria a Allende²⁸.

Más tarde el día 25, sin embargo, otro miembro no identificado de la Democracia Cristiana señalaba a Korry que en las últimas horas Frei había recobrado la esperanza de poder evitar que Allende fuera electo en el Congreso Pleno y seguía maniobrando al interior del partido. Según esta fuente, Frei reemplazó a quien había sido su representante en las discusiones intrapartidarias, Edmundo Pérez Zujovic, por un hombre menos controversial en las filas de la colectividad, Juan de Dios Carmona. Uno de los objetivos principales de este enroque era persua-

²⁶ “[Tachado] told me last night later leaving late afternoon lengthy [redacted] meeting that had edited Zaldivar’s report that those such as himself who wished to stop Allende were not getting leadership from Frei. He knew Frei was anti-Allende, but Frei always found a reason for not taking decisive action. Frei did not like any of the alternatives. Frei wished to be unblemished. Frei hoped the Army would move but would give no order or specific encouragement. Frei would not provoke a crisis by himself resigning or leaving the country”, en *ibidem* (nota 25 anterior).

²⁷ “Frei told [tachado] that he had to abandon congressional formula because that ‘scoundrel Tomic’ had not only handed over PDC to Allende but had briefed Allende on every one of the PDC congressmen; Frei said Allende now had more dirt and leverage than he (Frei)”, en *ibidem* (nota 25 anterior).

²⁸ “From Embassy Santiago to Secretary of State, Telegram 3901, 25 September 1970”, Record Group 59, Subject Numeric Files, 1970-1973, Political and Defense, Box 2197, National Archives II.

dir a Bernardo Leighton de adherir a la postura anti-allendista dentro del partido, lo cual era imposible a través de Pérez Zujovic²⁹.

Korry volvió a reunirse con Ossa el día 26. El Ministro de Defensa informó al embajador sobre una reunión entre Frei y el general Schneider el día 23. De acuerdo al informe de Korry sobre esta reunión, enviado bajo el encabezado *eyes only* directamente a Kissinger, Frei describió en términos sumamente negativos la realidad que preveía para Chile bajo un gobierno de Allende. Además de caer en un régimen comunista, el país se vería seriamente amenazado por sus vecinos, la economía sufriría severamente y las Fuerzas Armadas verían desaparecer todos sus vínculos con Estados Unidos. Luego de esto, Schneider preguntó a Frei sobre la actitud que debían adoptar las Fuerzas Armadas ante el proceso electoral aún en curso. Frei, reconociendo que los militares podían impedir la elección de Allende, respondió que no les pediría que hicieran lo que él mismo no haría, pues esto sería una cobardía de su parte³⁰.

En la misma conversación, Ossa y Korry volvieron a tratar el tema de las posibilidades de evitar que Allende fuese electo por el Congreso el 24 de octubre. Según Ossa, Frei, aunque desesperanzado por la situación interna del partido, estaba ayudándolo en sus esfuerzos por obtener el apoyo de al menos 200 de los 500 delegados a la Junta Nacional de la Democracia Cristiana para la moción de votar contra Allende en el Congreso³¹. No obstante, Ossa y Korry concordaron en que era necesario que la situación de la economía del país se deteriorara rápidamente para que estos esfuerzos fuesen exitosos. Para este fin, Ossa

²⁹ “From Embassy Santiago to Secretary of State, Telegram 3925, 25 September 1970”, Record Group 59, Subject Numeric Files, 1970-1973, Political and Defense, Box 2195, National Archives II.

³⁰ “From Ambassador Korry to Henry Kissinger (and another undisclosed recipient), 26 September 1970”, Pinochet Files, Box 1, Folder Chile 14 Sept 70-8 November 70, Richard Nixon Presidential Library.

³¹ La moción finalmente presentada por Juan de Dios Carmona a la Junta Nacional de la Democracia Cristiana pedía postergar la decisión del partido sobre la elección del 24 de octubre hasta después de que se hubiera votado en el Congreso el Estatuto de Garantías Constitucionales. La moción triunfadora en la Junta llamaba a los parlamentarios de la Democracia Cristiana a votar por Salvador Allende en la elección del Congreso Pleno en el entendido de que la Unidad Popular ya se había comprometido a aceptar el Estatuto. *La Nación*, 4 de octubre de 1970.

pidió al embajador que este hiciera lo que estuviera a su alcance para crear estas condiciones desfavorables y que Estados Unidos suspendiera hasta el día del cambio de mando todos los cursos para oficiales chilenos impartidos por militares norteamericanos y todas las entregas de material comprometidas. Korry respondió que, por disposición de Washington, esto último no sería posible³².

Las esperanzas de Korry se vieron fugazmente reconstituidas el día 30 de septiembre. De acuerdo a un miembro no identificado de la Democracia Cristiana, en la noche anterior Allende entregó personalmente al presidente del partido su respuesta a las garantías requeridas por la colectividad a cambio del voto de sus parlamentarios en la elección del 24 de octubre. La Unidad Popular había rechazado “cortés, pero firmemente” la solicitud del partido de la falange. De acuerdo a la fuente de Korry, el rechazo había tenido un efecto tremendo en un número importante de militantes, lo cual permitía mirar con una cierta dosis de optimismo la Junta Nacional del partido a desarrollarse en los días venideros³³.

Tras algunos días de negociaciones, sin embargo, Allende y la Unidad Popular aceptaron las condiciones planteadas por el Partido Demócrata Cristiano. El ingreso al Congreso del Estatuto de Garantías Constitucionales el 8 de octubre sepultó definitivamente las posibilidades de que las fuerzas anti-allendistas dentro de la Democracia Cristiana pudieran inclinar al partido hacia su postura y lograr que suficientes parlamentarios de la colectividad votaran contra el candidato de la Unidad Popular el 24 de octubre. Para Korry, las posibilidades de que Frei, la Democracia Cristiana o las Fuerzas Armadas actuaran efectivamente para impedir que Allende accediera al poder murieron definitivamente el día 9 de octubre, cuando una fuente no identificada le informó al embajador que era casi imposible que Frei hiciera algo a esas alturas. El mismo día 9, además, Korry se enteró de que agentes de la CIA en Santiago estaban entablando contacto a sus espaldas con militares activos

³² “From Ambassador Korry to Henry Kissinger (and another undisclosed recipient), 26 September 1970”, en Pinochet Files, Box 1, Folder Chile 14 Sept 70-8 November 70, Richard Nixon Presidential Library.

³³ “High Govt officials have informed us that UP response politely but firmly rejects PDC requests”, en “From Embassy Santiago to Secretary of State, Telegram 4002, 30 September 1970”, Record Group 59, Subject Numeric Files, 1970-1973, Political and Defense, Box 2193, National Archives II.

y retirados con el objetivo de promover un golpe. Puesto que las condiciones no estaban dadas para la ocurrencia de un movimiento militar exitoso, el embajador señaló a sus interlocutores en Washington que, en su opinión, “cualquier intento de nuestra parte por promover un golpe podría conducirnos a un fracaso de la magnitud de Bahía Cochinos”³⁴. Para Korry, aún ignorante de los detalles de la operación denominada Project Fubelt, las posibilidades de impedir que Allende fuese electo se habían extinguido. El 15 de octubre fue aprobado en el Congreso el Estatuto de Garantías Constitucionales. El 24 de octubre, con los votos de los parlamentarios de los partidos de la Unidad Popular y la Democracia Cristiana, Allende fue elegido Presidente de Chile para el período 1970-1976.

2.3. Hegemonía norteamericana e intervención

El caso de la elección presidencial chilena de 1970 es un excelente ejemplo de la complejidad de las relaciones entre estados y sociedades con niveles de poder asimétricos en el concierto internacional. Por una parte, el gobierno de Estados Unidos y sus representantes diplomáticos estaban comprometidos de manera prácticamente unánime con el objetivo de evitar que Allende se convirtiera en presidente y destinaron importantes recursos materiales e intelectuales a la consecución de este propósito. En Chile, por otro lado, muchos miembros de la administración saliente, partiendo por el mismo presidente Frei, esperaban que Allende no llegase a la presidencia y amagaron actuar para que esto no ocurriese. El amplio espacio de coincidencia entre ambos conjuntos de actores, sin embargo, no redundó en la consecución de su objetivo común. Lo mismo es aplicable para las burdas conspiraciones golpistas apoyadas por la CIA que culminaron con el asesinato del general Schneider. El coloso del norte, no obstante su estatus de superpotencia y la obsesión de su presidente con la idea de que había que evitar a toda costa que Allende fuese electo presidente, fracasó en la consecución de un objetivo de política exterior en un escenario situado en su esfera de influencia indisputable.

³⁴ “In sum, I think any attempt on our part actively to encourage a coup could lead us to a Bay of Pigs failure”, en “From Ambassador Korry to Henry Kissinger and Alexis Johnson, 9 October 1970”, Pinochet Files, Box 1, Folder Chile 14 Sept 70-8 November 70, Richard Nixon Presidential Library.

En las semanas entre la elección popular del 4 de septiembre y la sesión del Congreso Pleno del 24 de octubre de 1970, muchos actores políticos y diplomáticos chilenos y norteamericanos sobreestimaron la capacidad de maniobra e influencia del aparato de política exterior estadounidense en la política chilena. Desde Washington se dieron órdenes perentorias a la CIA para que la agencia evitara el resultado electoral final temido por el gobierno norteamericano. De acuerdo a los registros documentales disponibles, esta decisión, tomada directamente por el presidente Nixon, no fue objeto de un análisis de factibilidad serio. Aparentemente, Nixon supuso que una operación de la CIA bien financiada bastaría para alcanzar el objetivo inmediato de evitar que Allende se convirtiese en presidente. En Chile, por otra parte, los miembros del Partido Demócrata Cristiano que intentaron actuar para interferir en el proceso eleccionario recurrieron al embajador Korry para manifestarle sus intenciones e incluso definir los posibles cursos de acción para el éxito de la empresa. El mensaje que Frei intentó hacer llegar a Nixon a través del Secretario Asistente Richardson, aunque poco claro en términos operacionales, indudablemente habla de una noción asumida por parte del presidente saliente respecto de la importancia de una posible injerencia norteamericana en el proceso político entonces en curso. Esta actitud, por lo demás, era compartida por otros actores diplomáticos internacionales latinoamericanos y europeos. El líder demócratacristiano italiano Mariano Rumor preguntó expresamente al embajador estadounidense en Roma si la potencia norteamericana “no podía ejercer su influencia para evitar la tragedia [de un gobierno de la Unidad Popular en Chile]”³⁵. Como lo indicó un estudio del National Security Council pocos meses después del ascenso al poder de Richard Nixon, “Estados Unidos es generalmente considerado, por latinos y no latinos, como responsable en gran medida por el curso de los acontecimientos en el hemisferio”³⁶.

³⁵ “[Rumor] asked if we could not exercise our influence to prevent this tragedy”, en “From Embassy Rome to Secretary of State, Telegram 5305, 23 September 1970”, Record Group 59, Subject Numeric Files, 1970-1973, Political and Defense, Box 2196, National Archives II.

³⁶ “The U.S. is generally regarded by both Latins and non-Latins as responsible to a substantial degree for the course of events in the hemisphere”, en “A Study of U.S. Policy Toward Latin America, NSSM 15, Precis,” July 7, 1969. *Foreign Relations of the United States, 1969-1976*, Vol. E-10, Document 4.

Estas ideas acerca de la capacidad norteamericana para intervenir en Chile, sin embargo, debían mucho a interpretaciones algo simplistas sobre la historia de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina. Las expresiones más flagrantes de la hegemonía norteamericana en el continente se han dado en países centroamericanos y caribeños. Ningún país sudamericano ha sufrido el tipo de intervención norteamericana que países como Cuba, Nicaragua, Haití, la República Dominicana y Panamá tuvieron que soportar durante el siglo XX. Sin embargo, y especialmente en los años de la Guerra Fría, se ha acostumbrado comprender las relaciones entre Estados Unidos y América Latina como una realidad relativamente homogénea, caracterizada casi sin matices por la abrumadora superioridad material estadounidense y, consecuentemente, por una capacidad prácticamente incontestable de la superpotencia norteamericana de alcanzar sus objetivos estratégicos en la región³⁷.

No obstante las ideas albergadas por muchos sobre la hegemonía norteamericana y su rol en América Latina y específicamente en Chile, el proceso político chileno siguió el curso establecido constitucionalmente y Salvador Allende fue elegido Presidente de la República por el Congreso Pleno el 24 de octubre y asumió la primera magistratura diez días después. La intervención norteamericana a través de la CIA fracasó estruendosamente, fundamentalmente porque los conspiradores apoyados por la inteligencia norteamericana no contaban con los recursos humanos y materiales y el arrastre necesarios para que su plan y su causa repercutieran más allá del minúsculo conjunto de militares y civiles que conformaban los grupos confabuladores. En el caso del embajador Korry, su injerencia en los planes de algunos miembros de la Democracia Cristiana, incluido Eduardo Frei, se limitó a ofrecer apoyo moral y ayudar en la coordinación de los pasos a seguir en el caso de que el plan se echara a andar. No obstante, no hubo presión de ninguna especie

³⁷ La bibliografía sobre las relaciones entre Estados Unidos y América Latina es abundante, aunque hacen falta trabajos que desarrollen en profundidad las diferencias entre América Central y el Caribe y América del Sur. Esto es mencionado por Atkins (1977:90) y Knight (2008: 32, 38-9). Una visión que enfatiza la importancia de las intervenciones de las superpotencias en el “tercer mundo” durante la Guerra Fría, y la intervención norteamericana en Chile entre ellas, en Westad (2005). Libros que enfatizan la importancia de la intervención norteamericana en diversos escenarios latinoamericanos durante la Guerra Fría, McPherson (2006) y Rabe (2012). Un argumento que resalta la importancia de los actores locales en la historia política de la región es el de Brands (2010).

en este sentido y, por el contrario, fueron los actores chilenos quienes manifestaron su interés en involucrar a Korry en los cursos de acción contemplados para evitar que Allende alcanzara la presidencia³⁸.

La hegemonía norteamericana, asumida algo acriticamente tanto por sus críticos como por sus defensores y eventuales beneficiarios, no pudo manifestarse exitosamente en la coyuntura de la elección presidencial chilena de 1970. El funcionamiento institucional de la política chilena dejaba poco espacio para acciones irregulares como las que hubieran sido necesarias para evitar que Allende fuese electo presidente. Más importante aún, la cultura y formas de actuación políticas que se habían desarrollado alrededor del sistema de la Constitución de 1925 hacían poco probable que la influencia estadounidense se convirtiese en el factor fundamental de cualquier evento de magnitud mayor dentro del proceso político chileno. Esto, por supuesto, no quiere decir que dicha influencia no haya existido o haya sido completamente irrelevante. Sin embargo, la trayectoria de los acontecimientos políticos que llevó a la elección de Allende fue definida fundamentalmente por actores chilenos y, ya sea a través de su embajador en Chile o de la CIA, Estados Unidos poco pudo hacer para conducir esa trayectoria en una dirección conveniente para su interés nacional, al menos como este fue entendido por la administración Nixon³⁹.

3. Conclusión: el “golpe” que no fue

Tanto Frei como los ministros de su gabinete más cercanos a su sensibilidad temían lo peor de un gobierno de la izquierda marxista en Chile. No era sólo la expectativa de una situación difícil para el país, eventualmente modificable a través de un cambio de gobierno

³⁸ Michael Grow (2008) ha sugerido que en todas las decisiones norteamericanas de intervenir en América Latina durante la Guerra Fría convergieron tres causas fundamentales: el temor a una pérdida de credibilidad de Estados Unidos en el escenario global; consideraciones de política interna; y el llamado de actores locales a la intervención estadounidense. Un clásico trabajo que analiza la importancia de los actores locales para el establecimiento y el ejercicio de la hegemonía estadounidense es el de Lundestad (1986).

³⁹ Una excelente discusión sobre la importancia de la intervención externa en la política chilena de la Guerra Fría en Fermandois (1998). Sobre los límites de la hegemonía estadounidense en la Guerra Fría, especialmente respecto de Europa Occidental, Ikenberry (1989).

provocado por los resultados de una elección popular. Para Frei y sus adherentes en el Partido Demócrata Cristiano, un gobierno de la Unidad Popular conduciría inexorablemente a la destrucción de la institucionalidad que definía la existencia del sistema y la cultura política chilenos. Las opciones de la Democracia Cristiana y su proyecto político de desplegar una oposición efectiva serían, de acuerdo a esta línea de análisis, prácticamente inexistentes bajo un régimen como el perseguido como horizonte programático por los partidos de la izquierda marxista. Los ejemplos ofrecidos por los satélites soviéticos de Europa Oriental ilustraban atterradoramente lo que Frei y parte de la Democracia Cristiana creían, tal vez algo exageradamente, ocurriría en Chile en el corto plazo. No ayudaba a moderar esta percepción, sin embargo, la actitud de los partidos de izquierda y sus principales líderes políticos e intelectuales, quienes ignoraban o deliberadamente bajaban el perfil a las tendencias dictatoriales y totalitarias inherentes a la práctica del socialismo en los países bajo regímenes comunistas. Los medios de la democracia, distorsionados y tal vez eliminados por un gobierno de izquierda comprometido con una revolución, no servirían para evitar que Chile se convirtiera en una de las sedes del “socialismo real”, con todas las implicancias nefastas que ello conllevaría.

A pesar de los profundos temores de una parte importante de la Democracia Cristiana, ni Frei ni sus ministros actuaron decididamente en función de evitar el ascenso de Allende al poder. Frei coqueteó con la idea de producir una crisis institucional, si hemos de dar crédito al despacho del embajador Korry que informa del mensaje enviado por Frei a los generales Valenzuela y Huerta en los días previos a las fiestas patrias de 1970. Es posible que por esos días Frei haya considerado seriamente la posibilidad de renunciar y de ese modo provocar una situación extraordinaria que impidiera la normal continuación del proceso electoral. No obstante, el día 23 de septiembre —el mismo día del informe económico de Zaldívar que se suponía debía contribuir a gatillar la crisis buscada por algunos de los ministros del gobierno demócratacristiano— Frei señaló a Schneider que no esperaba que el ejército interviniera en el proceso político. Además, algunos de los testimonios de militantes de la Democracia Cristiana citados en los documentos norteamericanos indican que los más enconados opositores de Allende en el partido echaban de menos un liderazgo más decidido de parte de Frei en su

lucha interna contra el ala que estaba dispuesta a votar por el candidato de la izquierda en la elección del Congreso del 24 de octubre. El mismo Korry manifestó en un despacho su molestia ante la indecisión de Frei: “Sea lo que sea lo que las hojas de té le hayan dicho, Frei no correrá el riesgo de perder sus credenciales en Chile y el Partido Demócrata Cristiano. Como Poncio Pilatos, es posible que tenga que esperar dos mil años para ser juzgado favorablemente por la historia. Entre la amenaza de guerra civil y su convicción de que Allende significa comunismo, el presidente escogió ser la mula del proverbio que murió de hambre entre dos fardos de heno”⁴⁰.

Los ministros que consideraron seriamente la posibilidad de renunciar para provocar una crisis institucional, por su parte, no actuaron en función de las intenciones manifestadas al embajador Korry entre los días 18 y 23 de septiembre. Andrés Zaldívar pronunció su discurso del día 23 de acuerdo a lo planificado. Sin embargo, ni él ni sus colegas involucrados en los intentos por interrumpir el proceso electoral —Troncoso, Figueroa, Ossa y Rojas— presentaron sus renunciaciones al gabinete, como se lo habían adelantado a Korry en los días previos. La crisis política que se suponía se produciría alrededor del discurso de Zaldívar finalmente no ocurrió. Todos los ministros del gabinete de Frei continuaron en sus puestos hasta el día 4 de noviembre, cuando Salvador Allende tomó posesión de la presidencia.

El triunfo de Allende el 4 de septiembre de 1970 no lo convertía legalmente en presidente electo y la Constitución permitía que el candidato con la segunda mayoría en el voto popular accediera a la primera magistratura. No obstante, el llamado público de Alessandri del 9 de septiembre, la crisis institucional pensada por algunos de los ministros de Frei y, por supuesto, los torpes intentos de militares activos y retirados por producir una intervención de las Fuerzas Armadas constituían medios de acción claramente reñidos con el espíritu de la ley y, princi-

⁴⁰ “Whatever the tea leaves told Frei, he would not run the risk of losing his rpt his credentials in Chile and in the PDC. Like Pontius Pilate he may have to wait 2000 years to be better judged by history. Between the threat of civil war and his conviction that Allende meant Communism, the President chose to be the proverbial mule that starved between two bales of hay”, en “From Embassy Santiago to Secretary of State, Telegram 4087, 5 October 1970”, Record Group 59, Subject Numeric Files, 1970-1973, Political and Defense, Box 2195, National Archives II.

palmente, con el funcionamiento regular del proceso político chileno, tal como este era entendido por todos los actores que participaban en él. Aunque la elección de Alessandri por parte del Congreso era una opción plenamente constitucional, esto chocaba con un modo de proceder que se había convertido en tradicional. Además, en el transcurso de la campaña el mismo Alessandri se había manifestado a favor de que el Congreso eligiera presidente al candidato que obtuviera la primera mayoría en el voto popular. La elección de Alessandri por parte del Congreso y su posterior renuncia eran posibilidades contempladas por la letra de la Constitución pero atentaban directamente contra lo que los actores políticos de entonces, y la sociedad chilena en general, consideraban la normalidad del sistema.

Los cursos de acción considerados por algunos ministros demócratacristianos, y posiblemente también por Frei, eran aun más reñidos con la normalidad del proceso político. Renunciar era, por supuesto, una opción plenamente constitucional tanto para el presidente como para cualquiera de los ministros. Sin embargo, hacerlo en el momento en que esta alternativa fue considerada era un intento flagrante por desestabilizar la normal continuación del proceso electoral y de este modo lograr que el poder ejecutivo no quedara en manos de la Unidad Popular. Esto hubiera constituido un verdadero “golpe blanco,” puesto que la solución a la crisis precipitada por la renuncia de Frei y/o algunos de sus ministros habría contemplado con toda seguridad la necesidad de recurrir a medidas extraordinarias, posiblemente extra-constitucionales, y muy probablemente sostenidas por la actuación directa, mas no necesariamente violenta, de las Fuerzas Armadas.

Sabemos por qué Frei y sus ministros consideraron seriamente la posibilidad de producir una crisis en el período entre la elección popular del 4 de septiembre y la sesión del Congreso Pleno del 24 de octubre. Queda entonces por responder la pregunta opuesta: ¿por qué Frei y sus adherentes en la Democracia Cristiana no actuaron de manera decidida para evitar que Allende se convirtiera en presidente? Los documentos en los que se basa este artículo no ofrecen respuesta positiva a esta pregunta. Las fuentes consultadas se limitan a indicar que Frei y algunos de sus ministros consideraron seriamente la idea de producir una crisis que interrumpiera el proceso electoral luego del triunfo de Allende en las urnas el 4 de septiembre de 1970. La crisis, sin embargo, no se produjo y ningún documento norteamericano explica por qué ni Frei ni sus

ministros actuaron de acuerdo a lo insinuado o manifestado abiertamente en las semanas posteriores a la elección popular⁴¹.

Es posible, sin embargo, ensayar una respuesta a la interrogante sobre la inacción de Frei y sus ministros. La cultura y prácticas políticas en las que estos se habían formado y desenvuelto a lo largo de sus carreras se fundaban sobre el debate público abierto y la competencia electoral periódica. Este era el marco referencial que determinaba su acción política. Consecuentemente, las maniobras de trastienda y las movidas extra-institucionales eran materias sobre las que Frei y los políticos de su generación eran casi totalmente ignorantes. Por más decididos que hayan estado algunos miembros prominentes de la Democracia Cristiana a actuar para evitar que Allende accediese al poder, lo único que sus competencias les permitieron hacer fue participar de las luchas y negociaciones al interior del partido que determinaron el voto de los parlamentarios de la colectividad en la elección del 24 de octubre. Los riesgos y la incertidumbre inherentes a un curso de acción como el sugerido en las conversaciones entre Ossa, Figueroa y Korry eran realidades que ni Frei ni sus ministros estaban preparados para enfrentar.

Además de determinar los medios de acción política de Frei y sus ministros, el Chile de la Constitución de 1925 —su cultura, institucionalidad y prácticas políticas— era el horizonte al que apuntaba el proyecto de la Democracia Cristiana. Más allá de su celo reformista y la retórica radical de algunos de sus líderes, el Partido Demócrata Cristiano se definía por su vocación democrática y su lealtad con las instituciones políticas vigentes. Justamente en esta orientación radicaba el temor producido por la posibilidad de un gobierno marxista. Por lo mismo, actuar en contra de lo establecido por el proceso político propio

⁴¹ En una carta de 1978 dirigida a Henry Kissinger, sin reconocer que consideró seriamente la idea de provocar una crisis política para evitar que Allende accediera a la presidencia, Frei explicaba que, de haber optado por este camino “habría aparecido ante la opinión pública como un ambicioso, sin respeto alguno por la tradición democrática chilena y el espíritu de la Constitución” y que “la UP y muchos otros sectores del país habrían rechazado de plano esta situación por considerarla una maniobra indecorosa, y yo no habría tenido autoridad moral (creo que ante las propias FF.AA.) para afrontar una situación que se habría tornado en extremo violenta” (“Carta de Eduardo Frei Montalva a Henry Kissinger, 28 de septiembre de 1978”, Presidencia y Post-Presidencia, Correspondencia enviada y recibida por Eduardo Frei Montalva con autoridades extranjeras, Carpeta 395, Archivo Casa Museo Eduardo Frei Montalva).

de la institucionalidad democrática chilena era una opción ante la que ningún demócratacristiano podía sentirse cómodo. Las vacilaciones de Frei durante todo el período entre la elección popular y la sesión del Congreso del 24 de octubre y la inacción de sus ministros en el momento de la verdad confirman cuán ajenas eran para ellos, por su formación y vocación, las maniobras extraordinarias y posiblemente extra-constitucionales necesarias para interrumpir el proceso electoral y evitar que Allende se convirtiera en Presidente de Chile.

Los cursos de acción considerados por Frei y algunos de sus ministros son testimonio de la tensión, existente entonces en una parte importante del espectro político chileno, entre la convicción en la legitimidad del sistema político de la Constitución de 1925 y el temor a su capacidad de resistir los embates de un proyecto político revolucionario. Es en esta contradicción donde en gran medida radica lo que Robert Alexander (1977) ha denominado muy apropiadamente la tragedia de Chile. Frei y sus correligionarios adherían a la convicción de que la institucionalidad existente era el medio a través del cual debían perseguirse los objetivos y conducirse las acciones de cualquier actor político. Sin embargo, una parte importante de la cultura política chilena, de la cual Frei era representante paradigmático, se manifestó abiertamente desesperanzada ante el futuro de la institucionalidad democrática bajo un gobierno de una coalición de partidos de izquierda cuyos objetivos programáticos eran abiertamente revolucionarios. La convicción era incondicional en cuanto a la legitimidad moral del sistema. La convicción respecto de su solidez y capacidad de supervivencia, por otra parte, encontró su límite en el prospecto de un gobierno marxista.

En esta circunstancia, actuar contra el espíritu, si es que no contra la letra de la ley, se convirtió en una posibilidad cierta para muchos de quienes se oponían a la izquierda marxista justamente por su actitud respecto de la institucionalidad democrática y la legalidad. La ironía y la contradicción son evidentes. Un sistema, cualquiera sea su naturaleza, tiene pocas chances de sobrevivir si ni siquiera sus adherentes más convencidos confían en su capacidad de resistir los asaltos de quienes son percibidos como sus adversarios. La crisis que asoló a la política chilena y culminó en la destrucción total del sistema de la Constitución de 1925 por parte de los militares fue, fundamentalmente, producto de la tensión no resuelta entre el funcionamiento de un sistema democrático liberal y un proyecto político revolucionario de orientación marxista.

Sin embargo, la actitud ambivalente de una de las entidades que por su vocación estaba llamada a ser, en cualquier circunstancia y viniese de donde viniese la amenaza, el último bastión de la institucionalidad democrática, contribuyó significativamente al enrarecimiento y polarización extremos que terminaron por consumir la democracia chilena entre 1970 y 1973. Las intenciones no consumadas de algunos prominentes miembros de la Democracia Cristiana en septiembre y octubre de 1970 fueron parte importante de la obertura de la tragedia de Chile.

BIBLIOGRAFÍA

Fuentes primarias no publicadas

Archivo Casa Museo Fundación Frei, Santiago, Chile.

— Presidencia, Correspondencia enviada por el Presidente Eduardo Frei Montalva Radomiro Tomic Romero, Carpeta 462.

National Archives II, College Park, Maryland.

— Records of the Department of State, Record Group 59, Subject Numeric Files, 1970-1973.

Richard Nixon Presidential Library, Yorba Linda, California.

— Pinochet Files, Box 1.

— NSC Files, HAK Office Files, Country Files, Latin America, Box 128.

Fuentes primarias publicadas

CIA Freedom of Information Act Electronic Reading Room, <http://foia.cia.gov>. Foreign Relations of the United States, 1969-1976, Vol. E-10.

Fuentes secundarias

Alexander, Robert. *The Tragedy of Chile*. Westport, Connecticut: Greenwood Press, 1978.

Alexander, Robert. *The ABC Presidents: Conversations and Correspondence with the Presidents of Argentina, Brazil, and Chile*. Westport, Connecticut: Praeger, 1992.

Atkins, G. Pope. *Latin America in the International Political System*. New York: The Free Press, 1977.

Brands, Hal. *Latin America's Cold War*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2010.

Corvalán Márquez, Luis. *La secreta obscenidad de la historia de Chile contemporáneo: Lo que dicen los documentos norteamericanos y otras fuentes documentales, 1962-1976*. Santiago: Ceibo Ediciones, 2012.

Falcoff, Mark. *Modern Chile, 1970-1989: A Critical History*. London: Transaction Publishers, 1989.

- Fernandois, Joaquín. *Chile y el mundo, 1970-1973: La política exterior del gobierno de la Unidad Popular y el sistema internacional*. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile, 1985.
- . “¿Peón o actor? Chile en la Guerra Fría (1962-1973)”. *Estudios Públicos*, 72 (primavera 1998), pp. 149-171.
- . “La persistencia del mito: Chile en el ojo del huracán de la Guerra Fría.” *Estudios Públicos*, 92 (primavera 2003), pp. 287-312.
- Fernandois, Joaquín, Arturo Fontaine T. y Edward Korry. “El Embajador Edward M. Korry en el CEP.” *Estudios Públicos*, 72, Primavera de 1998, pp. 75-112.
- Gazmuri, Cristian. *Eduardo Frei Montalva y su época*, 2 vols. Santiago: Aguilar, 2000.
- González, Mónica. *Chile, la Conjura: los mil y un días del golpe*. Barcelona: Ediciones B, 2001.
- Grow, Michael. *U.S. Presidents and Latin American Interventions: Pursuing Regime Change in the Cold War*. Lawrence: University Press of Kansas, 2008.
- Gustafson, Kristian. *Hostile Intent: U.S. Covert Operations in Chile, 1964-1974*. Washington D.C.: Potomac Books, 2007.
- Harmer, Tanya. *Allende's Chile and the Inter-American Cold War*. Chapel Hill, North Carolina: The University of North Carolina Press, 2011.
- Haslam, Johnatan. *The Nixon Administration and the Death of Allende's Chile: A Case of Assisted Suicide*. London: Verso, 2005.
- Ikenberry, G. John. “Rethinking the Origins of American Hegemony”. *Political Science Quarterly*, Vol. 104, No. 3, Autumn 1989, pp. 375-400.
- Jensen, Poul. *The Garotte: The United States and Chile, 1970-1973*. Aarhus, Dinamarca: Aarhus University Press, 1988.
- Knight, Alan. “U.S. Imperialism/Hegemony and Latin American Resistance”. En Fred Rosen (ed.), *Empire and Dissent: The United States and Latin America*. Durham and London: Duke University Press, 2008, pp. 23-52.
- Kornbluh, Peter. *The Pinochet File: A Declassified Dossier on Atrocity and Accountability*. New York: The New Press, 2003.
- Lundestad, Geir. “Empire by Invitation? The United States and Western Europe, 1945-1952”. *Journal of Peace Research*, Sep. 1986, Vol. 23, Issue 3, pp. 263-277.
- McPherson, Alan. *Intimate Ties, Bitter Struggles: The United States and Latin America since 1945*. Washington D.C.: Potomac Books, 2006.
- Qureshi, Lubna. *Nixon, Kissinger and Allende: U.S. Involvement in the 1973 Coup in Chile*. Lanham, Maryland: Lexington Books, 2009.
- Rabe, Stephen. *The Killing Zone: The United States Wages Cold War in Latin America*. New York: Oxford University Press, 2012.
- Rojas, Patricio. *Tiempos difíciles: Mi testimonio*. Santiago: Aguilar, 2013.
- Sigmund, Paul. *The Overthrow of Allende and the Politics of Chile, 1964-1976*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1977.
- . *The United States and Democracy in Chile*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1993.

- Tomic, Radomiro. "Revolución Chilena y Unidad Popular" (1969). En Jorge Donoso Pacheco (comp.), *Tomic, testimonios*. Santiago: Emisión, 1988.
- U.S. Congress. House. Subcommittee on Inter-American Affairs. *The United States and Chile during the Allende Years, 1970-1973: Hearings before the Subcommittee on Inter-American Affairs of the Committee on Foreign Affairs*. 94th Congress, 1st Session, 1975.
- U.S. Congress. Senate. Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities. *Alleged Assassination Plots Involving Foreign Leaders*. 94th Congress, 1st Session, November 20, 1975.
- U.S. Congress. Senate. Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities. *Covert Action in Chile, 1963-1973*. 94th Congress, 1st Session, 1975.
- U.S. Congress. Senate. Subcommittee on Multinational Corporations. *The International Telephone and Telegraph Company and Chile, 1970-1971*. 93rd Congress, 1st Session, June 21, 1973.
- Varas, Florencia. *Conversaciones con Viaux*. Santiago: Eire, 1972.
- Verdugo, Patricia. *Allende: Cómo la Casa Blanca provocó su muerte*. Santiago: Catalonia, 2003.
- Westad, Odd Arne. *The Global Cold War: Third World Interventions and the Making of Our Times*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2005.
- Yofré, Juan Bautista. *Misión Argentina en Chile (1970-1973): Los registros secretos de una difícil gestión diplomática*. Santiago: Sudamericana, 2000. □

COMPAÑEROS, A LAS ARMAS: COMBATIENTES CHILENOS EN CENTROAMÉRICA (1979-1989)*

Cristián Pérez

Centro de Estudios Públicos (CEP)

Resumen: Esta presentación describe la historia de hombres y mujeres chilenos que se graduaron como oficiales en las escuelas militares de Cuba y otros Estados comunistas, que batallaron en la revolución nicaragüense, en la guerrilla salvadoreña, y regresaron a Chile para luchar contra Pinochet. El texto muestra las estrechas relaciones de la izquierda chilena con Cuba y otros gobiernos al este de la “cortina de hierro” que les permitieron dotarse de un contingente de militares con experiencia en combate durante las últimas décadas de la Guerra Fría.

Palabras clave: insurgencia, guerra fría, MIR, GAP, MAPU-OC, FPMR, MR, PS Chile, PC Chile, Augusto Pinochet (atentado), Cuba, Centroamérica, URSS, gobierno militar (Chile), ELN-B, FSLN, FMLN, FAL.

Recibido: noviembre 2012; **aceptado:** enero 2013.

CRISTIÁN PÉREZ. Licenciado y © magister en Historia, Universidad de Santiago (Chile). Investigador del Centro de Estudios Públicos (CEP). Dirección electrónica: cristianpi@hotmail.com.

* Texto presentado en las III Jornadas Internacionales de Problemas Latinoamericanos: Movimientos Sociales, Estados y Partidos Políticos en América Latina, ((re)configuraciones Institucionales, Experiencias de Organización y Resistencia), Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina, del 28 al 30 de noviembre de 2012.

COMRADES, TO ARMS! CHILEAN COMBATANTS IN CENTRAL AMERICA (1979-1989)

Abstract: *This article narrates the story of Chilean men and women who graduated as soldiers from the military schools in Cuba and other Communist states, who fought in the Nicaraguan revolution, in the Salvadoran civil war, and who returned to Chile to fight against Pinochet. The article shows the close relations between the Chilean left, Cuba, and other governments behind the “Iron Curtain”, which endowed the Chilean left with a contingent of military officers experienced in combat during the last decades of the Cold War.*

Keywords: insurgency, cold war, MIR, GAP, MAPU-OC, FPMR, MR, PS Chile, PC Chile, Augusto Pinochet (assassination attempt), Cuba, Central America, URSS, military government (Chile), ELN-B, FSLN, FMLN, FAL.

Received: November 2012; **accepted:** January 2013.

Introducción

Frontera de Nicaragua y Costa Rica, noche de lluvia de junio de 1979. Nada se ve, pero las explosiones hacen saber a los militares chilenos que han llegado a la guerra. Al día siguiente los conducen a un claro del bosque y a la voz de ¡firmes! un guerrillero de mediana estatura y voz gruesa se presenta diciendo: “Soy Edén Pastora, Comandante Cero, jefe del Frente Sur Benjamín Zeledón”¹. Después de una breve arenga, entrega los destinos: un grupo pequeño es enviado a la defensa antiaérea (artillería antiaérea); el resto se divide en dos, la mitad para los cañones y la otra para morteros². De ese modo, cerca de un centenar de militares chilenos empiezan la lucha en la revolución nicaragüense. Están allí para cumplir el compromiso revolucionario originado hace años en una isla del mar Caribe. Ésta es su historia.

Los nombres entre comillas simples son los nombres de batalla o chapas de los internacionalistas, y los nombres entre comillas simples y cursivas han sido inventados para encubrir algunas identidades. Todas las entrevistas citadas pertenecen al archivo del autor.

¹ Pedro Barrios, “Con el Brazalate Rojingero”, parte I, 2005. El Frente Sur Benjamín Zeledón fue la más importante estructura armada del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN). Su nombre recuerda a un líder político liberal de comienzos del siglo XX.

² *Ibidem*.

1. “Una Revolución ha de saber defenderse”³

El golpe militar del 11 de septiembre de 1973 puso en tela de juicio la estrategia del Partido Comunista de Chile (PC) y del Partido Socialista de Chile (PS) para realizar la revolución. Quedó cuestionada la “vía pacífica” comunista que postergaba indefinidamente la lucha armada para acceder al poder; también fue jaqueada la ambigua línea del Partido Socialista, que desde el congreso de Chillán (1967) proponía pasar a acciones más radicales, pero que en la práctica se había traducido mayormente en el auspicio de la vía electoral.

Ante el golpe militar del 11 de septiembre los comunistas pasaron a la clandestinidad sin ofrecer resistencia, y las unidades armadas del PS, como el GAP (escolta de Allende), combatieron defendiendo La Moneda y la casa presidencial de Tomás Moro, y el “Aparato” (aparato militar) se enfrentó con tropas golpistas en el surponiente de Santiago (Indumet, La Legua). Fue evidente que los principales partidos de izquierda no contaban con capacidad armada para enfrentar esa coyuntura⁴.

En 1974 el PC, impulsado por los postulados de Boris Ponomariov, quien al analizar los sucesos del golpe en Chile concluye que las revoluciones deben saber defenderse y tener flexibilidad para cambiar de la vía pacífica a la armada⁵, y siguiendo las recomendaciones de sus grupos de estudio en la República Democrática Alemana y las declaraciones de importantes dirigentes en el exilio, se abre a la formación de oficiales militares en Cuba y en otros países socialistas, con el objetivo de dotarse de un contingente para democratizar las Fuerzas Armadas —percibidas como el sostén de la dictadura, con una nítida concepción de casta hereditaria— cuando regresara la democracia⁶.

³ Boris Ponomariov, “Conferencia”, 1974.

⁴ Patricio Quiroga, “Compañeros, el GAP: La Escolta de Allende”, 2001; Cristián Pérez, “Salvador Allende, Apuntes sobre su Dispositivo de Seguridad: El Grupo de Amigos Personales (GAP)”, 2000.

⁵ Boris Ponomariov, “Conferencia”, 1974.

⁶ Para seguir las discusiones de este período véanse las declaraciones del Partido Comunista de Chile “El Ultraizquierdismo, Caballo de Troya del Imperialismo” (1975), “Al Partido y al Pueblo de Chile” (1974), así como Viviana Bravo, “Moscú-La Habana-Berlín, los Caminos de la Rebelión: El Caso del Partido Comunista de Chile 1973-1986”, 2007, Rolando Álvarez, *Desde las Sombras: Una Historia de la Clandestinidad Comunista (1973-1980)*, 2003, y Volodia Teitelboim, *Noches de Radio (Escucha Chile) Una Voz Viene de Lejos*.

Hacia 1974 el Partido Socialista estaba más adelantado que el PC en la formación de gente con conocimientos militares, pese a que esa preparación no había sido una política institucional. A mediados de los años 60 varios jóvenes encabezados por Elmo Catalán viajan a Cuba para realizar entrenamientos guerrilleros, y después constituyen el ala chilena del Ejército de Liberación Nacional de Bolivia (ELN-B)⁷. Poco tiempo después otros socialistas van a la isla para recibir entrenamiento militar rural, y al regreso forman la “Organa” para radicalizar al campesinado⁸. A fines de julio de 1973, unos 30 militantes socialistas se trasladan a Cuba para entrenarse en técnicas de seguridad e integrarse al GAP a su vuelta; allí los encuentra el golpe del 11 de septiembre⁹. Ese día, poco después de las 12 horas los instructores cubanos les cuentan de la situación en Chile y los conducen al polígono donde comienzan a disparar con todas las armas disponibles para descargar la rabia contenida; a media tarde les dicen que Allende ha muerto y que el panorama es incierto porque desde el sur el general Prats avanza con la división de Concepción. Ellos creen que el regreso a Chile para luchar contra los golpistas es inminente, pero no se concreta en el corto tiempo. Parte de estos jóvenes permanecen en entrenamientos militares durante varios años y en distintos lugares, convirtiéndose en los mejores cuadros armados socialistas¹⁰. Entre ellos se encuentran David Camú, que encabezará a los socialistas en la guerra de Nicaragua, y ‘El Osito’, que en Europa ejercerá como escolta de importantes dirigentes de la organización.

Seis o siete meses después, durante el primer semestre de 1974, llega a La Habana Carlos Altamirano, secretario general del PS, que

Tomo I., 2001. Asimismo, para conocer los análisis soviéticos de este período, en especial los realizados por el Instituto de Marxismo-Leninismo del Comité Central del Partido Comunista de la URSS, véase Olga Uliánova, “La Unidad Popular y el Golpe Militar en Chile: Percepciones y Análisis Soviéticos”, 2000, pp. 114 y ss.

⁷ Véase Cristián Pérez, “El Ejército del Che y los Chilenos que Continuaron su Lucha”, 2003.

⁸ Véase Cristián Pérez, “Guerrilla Rural en Chile: La Batalla del Fundo San Miguel, 1968”, 2000a.

⁹ Cristián Pérez, “Salvador Allende, Apuntes Sobre su Dispositivo de Seguridad: El Grupo de Amigos Personales GAP”, 2000b.

¹⁰ ‘El Osito’, entrevista con el autor, Berlín, abril 2006; ‘Galindo’, entrevista con el autor, Valparaíso, octubre 2006; ‘Juan Miranda’, entrevista con el autor, Suecia, julio 1999.

ha logrado salir de Chile apoyado por la seguridad de la RDA¹¹. Una mañana se traslada hasta Santa María del Mar, donde en una residencia lo esperan los militantes que desde julio del año anterior se entrenan en Cuba. La conversación versa sobre las posibilidades de continuar con una formación militar de mayor nivel, que sería necesaria cuando volvieran a Chile a combatir a Pinochet, cuestión que aparece como una difusa opción. El grupo se divide: algunos pasan a la vida civil integrándose a la sociedad cubana, varios se van al MIR y pocos seguirán la carrera militar como socialistas¹².

En abril de 1975, en la celebración del aniversario del PS, el comandante Manuel Piñero ('Barbarroja'), responsable del Departamento América del Partido Comunista de Cuba, después de abogar por la concreción de un frente antifascista en Chile, argumenta en el sentido de la necesaria preparación para luchar, porque "(...) el éxito del movimiento revolucionario dependerá de la medida en que las vanguardias dominen todas las formas de lucha y estén preparadas para la más rápida sustitución de una forma por otra, en dependencia de los cambios que se produzcan en la realidad. Compañeros chilenos: en nombre de nuestro Partido, quiero ratificarles que en esos empeños [dominar todas las formas de lucha], hoy más que nunca pueden contar con nuestra solidaridad activa y militante"¹³. Con ese discurso, desde las más altas esferas del poder cubano se legitimaba la formación de militares profesionales.

Lo más probable es que en una de las reuniones de Altamirano con Fidel Castro éste ofreciera cupos para la formación de oficiales militares en las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR), y el líder del Partido Socialista aceptara.

El reclutamiento queda a cargo de 'El Indio', un antiguo dirigente sindical que había pertenecido al ELN-B en los años 60, y que era de absoluta confianza del partido y de la seguridad cubana. En el mayor secreto, en una habitación del cuarto piso del Hotel Habana Libre especialmente adaptada, son citados los postulantes. En la entrevista, con una carpeta con sus antecedentes a la vista, 'El Indio' les pregunta

¹¹ Salazar, Gabriel, *Conversaciones con Carlos Altamirano: Memorias Críticas*, 2010, p. 381.

¹² 'El Osito', entrevista con el autor, Berlín, abril 2006; 'Juan Miranda', entrevista con el autor, Suecia, julio 1999.

¹³ Luis Suárez (editor), *Manuel 'Barbarroja' Piñero: Che Guevara y la Revolución Latinoamericana*, 2006, p. 205.

si quieren formar parte de las FAR y convertirse en oficiales militares. Uno de ellos, Juan Carlos Prado, es rechazado por haber hecho el servicio militar obligatorio en la Armada chilena, y tal vez porque su historia tenía alguna incoherencia¹⁴, y veinte son aceptados.

Así, en marzo de 1975, veinte militantes (hombres y mujeres) del Partido Socialista de Chile ingresan a las escuelas militares cubanas para iniciar la carrera de oficiales¹⁵. Al año siguiente un grupo compuesto por seis jóvenes ingresa a un regimiento en Bulgaria para formarse como oficiales de ese ejército¹⁶. Y entre 1975 y 1976 siete militantes, que ya tenían experiencia militar, entre los que se encuentran 'El Indio' y dos ex miembros de la 'Organa', se trasladan hasta Moscú para recibir formación como oficiales superiores. Este programa es de tal nivel que para graduarse deben coordinar un ejercicio donde participan el ejército, la marina y la aviación soviéticos¹⁷. El curso fue de nueve meses de duración y, "según comentó la dirección del PSCh, permitió mejorar considerablemente el trabajo del partido en esa área"¹⁸. Poco más adelante, el 29 de diciembre de 1976, Carlos Altamirano pedía a los responsables soviéticos un nuevo curso militar para 15 integrantes del PS. El 30 de diciembre de ese año, en una resolución del Secretariado del Comité Central del Partido Comunista de la Unión Soviética, se satisfacía "la solicitud del Secretario General del Partido Socialista de Chile camarada C. Altamirano y [se aceptaba] recibir en la URSS en 1977 a un grupo de representantes del PSCh en cantidad de 15 personas para que realicen el curso de preparación militar por un período de 11 meses. La recepción, abastecimiento material, *organización de cursos* y el pago del pasaje para el grupo entre Santiago y Moscú de ida y vuelta [se debe] encargar al Ministerio de Defensa de la URSS"¹⁹. Es probable que otros jóvenes socialistas hayan recibido entrenamiento en la RDA y en Rumania. En los años siguientes todos estos hombres y mujeres serán considerados los cuadros estratégicos del Partido Socialista chileno.

¹⁴ Prado, Juan Carlos, entrevista con el autor, Santiago, mayo 2009.

¹⁵ Pascale Bonnefoy M., Claudio Pérez S. y Ángel Spotorno, *Internacionalistas: Chilenos en la Revolución Popular Sandinista*, 2009, p. 10.

¹⁶ 'Reinaldo', entrevista con el autor, Buenos Aires, octubre 2011.

¹⁷ Hernán Coloma, *Los Tránsfugas*, 2010, pp. 292-300.

¹⁸ Olga Uliánova, "La Unidad Popular y El Golpe Militar en Chile: Percepciones y Análisis Soviéticos", 2000, p. 146.

¹⁹ *Ibidem*, pp. 146-148 (destacado en el original).

Por su parte, en junio de 1974 llegan a Cuba dirigentes del Partido Comunista para entrevistarse con los mandatarios del país. En la cita, la dirección acepta el ofrecimiento para iniciar la formación de oficiales militares de las distintas armas de un ejército convencional²⁰. Orel Viciani, entonces importante dirigente del PC en La Habana y uno de los encargados de seleccionar a quienes ingresarían a la carrera militar, señala que el objetivo era contar con un contingente de oficiales para democratizar las Fuerzas Armadas chilenas²¹. “Recuerdo que Rodrigo Rojas, miembro de la dirección del partido, nos dijo: ‘ustedes serán los futuros generales del Ejército chileno’”²². “(...) Se estaban formando cuadros oficiales [en Cuba], y en otros países socialistas, pero eran cuadros que se estaban formando —según se lo escuché al propio compañero Fidel Castro— para la eventualidad de que en Chile se produjera la derrota de la dictadura, mediante un proceso unitario que involucra a la Unidad Popular y a otras fuerzas, y entre ellas la Democracia Cristiana”²³.

Entonces, la formación de oficiales comunistas chilenos en las escuelas militares cubanas comienza en 1975, denominándose ‘la tarea’²⁴. Entre el 15 y 16 de abril en La Habana es convocado un grupo de hombres y mujeres que estudian la carrera de medicina. En su mayoría son de origen proletario y campesino pobre. La edad promedio es 20 años y cursan entre segundo y cuarto año. En la reunión los dirigentes comunistas les plantean la misión de retirarse de sus estudios de medicina e incorporarse a las FAR para recibir formación de oficial regular²⁵. Entre los estudiantes se encuentran, entre otros, Days Huerta, quien después morirá en combate en Nicaragua; Roberto Lira, fallecido en una emboscada en El Salvador²⁶. Entonces, desde el 16 de abril de 1975,

²⁰ Javier Ortega, “La Historia Inédita de los Años Verde Olivo”, *La Tercera*, serie especial, capítulo I, Santiago, 22 de abril de 2001.

²¹ Orel Viciani, entrevista con el autor, Santiago de Chile, junio 2011.

²² Expresiones de Germán Cordobés (probablemente sea un seudónimo), oficial internacionalista. En Raúl Blanchet Muñoz, “En Qué Están los Combatientes de Ayer. A 25 Años del Surgimiento del Frente Patriótico Manuel Rodríguez”, 2008, p. 12.

²³ Guillermo Teillier, “G. Teillier Sobre Combatientes Internacionalistas Chilenos”, 27 de abril de 2006.

²⁴ Galvarino Melo, *Piel de Lluvia*, 2005, p. 134.

²⁵ Germán Cordobés, “A 30 Años del Inicio de la Tarea Militar: 16 de Abril Día del Combatiente Internacionalista”, 2005.

²⁶ *Ibíd.*

“28 comunistas chilenos ingresan a la Escuela Militar Camilo Cienfuegos en La Habana para prepararse como especialista en artillería terrestre. Otros 29 iniciaron especialización en tropas generales en la Escuela General Antonio Maceo, en las afueras de la capital cubana”²⁷.

En los años siguientes, desde todas partes del mundo decenas de militantes comunistas concurrieron al llamado de las armas. En su mayoría estos jóvenes habían partido al exilio junto a sus padres y aceptaron prepararse para hacer su aporte en la larga lucha, para liberar a su patria²⁸. Entre los que llegaron a Cuba desde otros países se encuentran: Edgardo Javier Lagos, que falleció en Costa Rica por las heridas sufridas en la guerra en Nicaragua, y Raúl Pellegrin, quien más adelante se convertirá en el líder del Frente Patriótico Manuel Rodríguez (FPMR). Al grupo de estudiantes de medicina y a los jóvenes exiliados se sumaron ex presos políticos expulsados de Chile, como Sergio Apablaza²⁹, quien durante el gobierno de la Unidad Popular había sido dirigente estudiantil en el Pedagógico de la Universidad de Chile, detenido por la DINA pasó un año desaparecido, fue torturado y expulsado del país. Tras unos meses en Panamá arribó a Cuba³⁰. Allí se convirtió en uno de los más importantes cuadros militares.

En el Pleno del Comité Central del Partido Comunista de agosto de 1977, realizado en las afueras de Moscú, por vez primera participó uno de los militantes que recibían instrucción en las escuelas militares. En una de las reuniones, ‘Gave’ “desde el fondo de la sala avanzó hacia la Presidencia de la Asamblea, se cuadró como militar y, dirigiéndose a mí, habló también como militar. Dijo: ‘¡Compañero Secretario General, permiso para dirigirle la palabra al Pleno!’”. Fue ese un momento emocionante”³¹.

²⁷ Pascale Bonnefoy M., Claudio Pérez S. y Ángel Spotorno, *Internacionalistas: Chilenos en la Revolución Popular Sandinista*, 2009, p. 11.

²⁸ Versiones de este proceso pueden leerse en Javier Ortega, “La Historia Inédita de los Años Verde Olivo”, *La Tercera*, serie especial (capítulo I), Santiago, 22 de abril de 2001.

²⁹ Germán Cordobés, “A 30 Años del Inicio de la Tarea Militar: 16 de Abril día del Combatiente Internacionalista”, 2005.

³⁰ Adriana Meyer, “En Política Todo es Posible. Entrevista con Sergio Apablaza Guerra, ex Jefe del Frente Patriótico Manuel Rodríguez”, 24 de diciembre de 2007.

³¹ Luis Corvalán L., *De lo Vivido y lo Peleado. Memorias*, 1997, p. 249.

Los jóvenes militares comunistas y socialistas “(...) se formaron en las Academias Superiores de La Habana, en las especialidades de: infantería mecanizada, artillería, blindados, sistemas de defensa antiaéreos, comunicaciones, logística, medicina militar, zapadores (...)”³². Esta formación fue complementada con cursos militares en Bulgaria, hasta donde se trasladan algunos campesinos que antes del golpe fueron enviados por la Confederación Campesina e Indígena ‘Ranquíl’ a realizar cursos de tractoristas en la Unión Soviética³³. Es probable que en otros países como la RDA y Rumania también se hayan formado militares comunistas chilenos.

Lo verdaderamente importante de esta política de formación de cuadros es que los gobernantes de Cuba y de otros países socialistas promueven la integración de chilenos (socialistas y comunistas) a sus ejércitos, lo que da cuenta de la confianza que tenían con una parte de la izquierda chilena.

Los socialistas se forman militarmente esperanzados en que su dirección cumpla la vaga promesa de reingresarlos a Chile para combatir a Pinochet; y los comunistas esperan que una vez derrotada la “dictadura fascista militar”, puedan retornar al país e integrarse al nuevo ejército chileno democrático.

2. Bajo las granadas de la Guardia Nacional

Hacia fines de 1977 en la zona sur de Nicaragua se ha constituido una poderosa fuerza militar del Frente Sandinista de Liberación Nacional, conocida como Frente Sur Benjamín Zeledón. En sus filas combate Patricio Arenas, militante del Partido Socialista chileno, que había comenzado en 1974 como ayudista y luego se incorporó a la guerrilla. Al año siguiente doce chilenos estaban luchando como voluntarios del Frente Sandinista; destacaban entre ellos los militantes del MIR Daniel Torres, Mario Guerra, Juan Cabezas y ‘Bernardo’, un ex preso político mirista de San Antonio; ‘Guido’ y ‘Carmen’, que ya no militaba en el MIR; ‘Emilia’, una antropóloga sin militancia; ‘Alonso’, ‘Gabino’ y el

³² Galvarino Melo, *Piel de Lluvia*, 2005, p. 134.

³³ ‘Tato’, conversación con el autor, Santiago de Chile, junio 2009.

fotógrafo Haroldo Horta Tricallotis, quien llegó a tomar fotografías de la guerrilla y luego se unió a ésta³⁴.

Un año después, a mediados de 1979, cuando el Frente Sandinista inicia la ofensiva final, advierte que no podrá vencer si no cuenta con personal especializado en el manejo de artillería ligera y morteros para la guerra convencional que han diseñado en el sur del país. Para concretar esta idea piden ayuda a Cuba. Como respuesta, el 9 de junio de 1979, los oficiales militares comunistas y socialistas son convocados separados por partido a presentarse en el Estado Mayor del Ejército Occidental. Luego son llevados a una academia para oficiales donde se les agregan ocho uruguayos, y un par de días después llegan las mujeres oficiales médicos militares³⁵. ¿De qué se trata?

La incógnita se reveló un domingo cuando el grupo es reunido en la Academia de Guerra. Por la noche arriba el Comandante en Jefe. “En la pizarra de un salón, Castro trazó con tiza el futuro de los chilenos. Un mapa de Nicaragua (...) Fidel les explicó que los sandinistas necesitaban artillería y que Cuba no iba a intervenir directamente. Los chilenos todavía recuerdan la sugerencia que siguió a la explicación: ‘Yo he pensado que ustedes vayan’”³⁶. En esos días José Valdivia y Javier Pichardo, importantes jefes del Frente Sur del FSLN, se encuentran en Cuba pidiendo artilleros, se reúnen con los chilenos y les hablan de la revolución en Nicaragua y de la situación estratégica de la guerra de liberación nacional³⁷.

Las autoridades cubanas transmiten la petición a Luis Corvalán, que reside en Moscú, porque es quien debe autorizar la participación de los militantes comunistas. El tiempo apremia. Poco después de la medianoche el comandante Castro retorna a la Academia de Guerra. “‘Nos dijo que iba camino a su casa y había recibido la respuesta de Corvalán y pensó que la noticia no podía esperar’, relata uno de los ‘combatientes’. El viaje a Nicaragua estaba acordado”³⁸. Con seguridad

³⁴ Pascale Bonnefoy M., Claudio Pérez S. y Ángel Spotorno, *Internacionalistas: Chilenos en la Revolución Popular Sandinista*, 2009, p. 12.

³⁵ *Ibidem*, p. 11.

³⁶ Pablo Vergara y Sebastián Campaña, “FPMR: El Fantasma sin Cabeza”, *Siete + 7* N° 24, agosto 2002, p. 47.

³⁷ José Valdivia (‘Marvin’), coronel del Ejército Popular Sandinista (EPS), entrevista con el autor, Managua, Nicaragua, octubre (2008).

³⁸ Pablo Vergara y Sebastián Campaña, “FPMR: El Fantasma sin Cabeza”, *Siete + 7* N° 24, agosto 2002, p. 48.

un petitorio similar fue hecho a los jefes de los dos partidos socialistas (Altamirano, Almeyda)³⁹, al Movimiento de Acción Popular Unitaria-Obrero Campesino (MAPU-OC) y a otras organizaciones políticas latinoamericanas. En definitiva, el PC, los dos grupos PS y el MAPU-OC aceptan. El MAPU-OC selecciona un pequeño contingente de militantes entre los que se cuentan “el compañero Barros, Hugo, Rosa, Bruno, Juan Carlos, Pablo, Emilio, el chueco Víctor, [eran] abogados, ingenieros, odontólogos (...)”⁴⁰.

Los chilenos en Nicaragua son poco menos de cien. Los comunistas quedan a cargo de Sergio Apablaza (‘Salvador’), y los socialistas al mando de David Camú y ‘Miguel’. Otros camaradas que no son elegidos para viajar, porque no son artilleros o cumplen otras tareas, son enviados a entrenamientos en Cuba por si fuera necesario su traslado a Nicaragua⁴¹. El contingente es acompañado por doce cubanos pertenecientes a las Tropas Especiales e Inteligencia. Entre ellos: Antonio de la Guardia, Alejandro Ronda, Juan Guillermo Pérez, Fernando Comas y Renán Montero⁴².

El número de milicianos chilenos parece significativo, pues representa poco más del 10% de las fuerzas del Frente Sur, pero a diferencia de los sandinistas, en su mayoría son militares con una acabada formación profesional.

Los primeros soldados chilenos que arriban a la zona de guerra en el sur de Nicaragua en junio de 1979 son cuatro oficiales artilleros pertenecientes al Partido Socialista llamados: Pedro Hernández, Fran-

³⁹ El Partido Socialista de Chile se dividió en los primeros meses de 1979, cuando el Secretario General, Carlos Altamirano, fue expulsado por el Comité Central clandestino. Altamirano trasladó sus oficinas a París, y continuó dirigiendo una parte de la organización. Lo acompañaron, entre otros, Jorge Arrate y Ricardo Núñez. El otro sector mantuvo sus instalaciones en la RDA, asumiendo como secretario general Clodomiro Almeyda, junto con Rolando Calderón, Hernán del Canto, Camilo Escalona, María Elena Carrera y los dirigentes clandestinos.

⁴⁰ Ismael Llona Mouat, *Los Santos Están Marchando*, 2006, p.163. Llona era el encargado del MAPU-OC en La Habana y participó en la selección de combatientes para la guerra en Nicaragua.

⁴¹ Relato de ‘Manuel’, integrante del GAP, en entrevista con el autor, Santiago de Chile, septiembre 2006. Él participó en ese proceso, pero no alcanzó a viajar a Nicaragua.

⁴² Humberto Ortega Saavedra (general), *La Epopeya de la Insurrección*, 2004, p. 398.

cisco del Río ('Antonio')⁴³, 'Leonardo' y Manuel Reyes. Ellos le dan forma a las primeras baterías de cañones y morteros. Con su llegada la lucha cambia su fisonomía transformándose en una "típica guerra regular con líneas definidas, con la modalidad de la Guerra de movimientos, combinando el accionar de agrupaciones numerosas con las acciones de unidades menores, que operan en la clásica guerra de guerrillas", sostiene Humberto Ortega, jefe del Estado Mayor Santinista⁴⁴.

Pocos días después de la llegada de los primeros artilleros arriba un grupo de treinta hombres, de los cuales seis son chilenos, los que por su nivel de especialización en el uso de medios artilleros terrestres y antiaéreos estaban subordinados directamente al Estado Mayor del Frente Sur⁴⁵. "Si bien es cierto [que] la unidad fundamental [en que combaten los chilenos] estaba constituida por la artillería, muchos de nuestros compañeros fueron derivando en otras especialidades con distintas tareas. Algunos junto a los jefes de las columnas guerrilleras, como fue el caso de Raúl Pellegrin (...) del Mago; del Pope; del Indio; del Huguito; del Paloma; y del Marilao (...) Otros, como Germán, estaban en la instrucción al frente de una escuela que funcionó en plena zona de combate. O como el Nene, que aportó su experiencia de tornero en la reparación de armamento. También otros, por la necesidad de la lucha, estuvieron en la defensa antiaérea como el Loco Lira, Vasili y Ricardo (...). Al frente de las pequeñas unidades formadas por uruguayos, salvadoreños, guatemaltecos y nicaragüenses se encontraban, entre otros, Roberto Nordenflycht (...) el Gave; Gladio; Joaquín; el Lagarto; el Chino; José, y otros hermanos socialistas, y por cierto, Days Huerta (...)"⁴⁶. Otros militares participan en las tareas de aseguramiento combativo, en los aspectos médicos en la primera línea de batalla, algunos aportan en el trabajo de información, como 'Jorge', un socialista que cayó después; y en la conducción del Estado Mayor del Frente Sur participan el Patán, el Cabezón y Antonio⁴⁷. El ex coronel sandinista José Valdivia cuenta que uno de los chilenos, del que no recuerda su nombre, se desempeñó

⁴³ Pascale Bonnefoy M., Claudio Pérez S. y Ángel Spotorno, *Internacionalistas: Chilenos en la Revolución Popular Sandinista*, 2009, p. 12.

⁴⁴ Humberto Ortega Saavedra (general), *La Epopeya de la Insurrección*, 2004, p. 415.

⁴⁵ Sergio Apablaza Guerra, "Recordando a un Hermano", 2005.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ *Ibidem*.

como asesor del Estado Mayor, y había pertenecido a la guardia del Presidente Allende, siendo sumamente competente en ese puesto⁴⁸. Se trata de Manuel Cortés (‘Miguel’, ‘Patán’), quien a poco de terminada la guerra fue asesor de Joaquín Cuadra, jefe de Estado Mayor del Ejército Popular Sandinista. Posteriormente Cortés formó parte de la policía sandinista donde ejerció una jefatura.

El 1 de julio de 1979, mientras las fuerzas sandinistas avanzan para tomar Sebaco, pierde la vida Days Huerta Lillo, que estaba destinado a la artillería, él murió cuando encontrándose en su posición cayó una granada que lo destrozó. Para sepultarlo, preparan una caja de municiones como ataúd, la que cubren con una bandera de Chile y otra del FSLN. Le montan una guardia y le rinden honores militares⁴⁹. Del hecho existe una fotografía donde se aprecia una formación en honor al caído. En la primera fila puede verse a Sergio Apablaza, Juan Palavecino y ‘Beatriz’ una médico militar chilena. En la instantánea se ven marciales pese a no llevar el mismo uniforme, y los cabellos lucen largos y las barbas crecidas. Queda claro que se encuentran en el frente⁵⁰. Pocos días después, el contingente sureño vuelve a vestir de luto, porque Edgardo Lagos Aguirre es herido por una granada de artillería, cuya esquirla le penetra por la cadera destrozándole el pulmón. Fue evacuado a Costa Rica donde, pese a la atención médica, falleció⁵¹.

En lo más álgido de la batalla, David Camú, uno de los mejores militares socialistas, está a cargo de una batería de morteros, uno de los cuales se traba con la bomba adentro; al darse vuelta instintivamente pasa la mano sobre la boca del mortero en el momento que el proyectil sale, cortándole la extremidad a la altura de la muñeca. ‘René’ con el cuchillo de combate le cercena el resto de tendones y músculos. Luego las doctoras se encargan de él⁵². Un par de meses después se le puede

⁴⁸ José Valdivia, (‘Marvin’), entrevista con el autor, Managua, octubre 2008.

⁴⁹ Hernán Vidal, *Frente Patriótico Manuel Rodríguez: El Tabú del Conflicto Armado en Chile*, 1995, pp.161-162.

⁵⁰ La fotografía puede verse en *Memoria Viva*, viernes 21 de julio de 2006: http://memoriaviva.net/article.php3?id_article=295.

⁵¹ Hernán Vidal, *Frente Patriótico Manuel Rodríguez: El Tabú del Conflicto Armado en Chile*, 1995, p. 162.

⁵² Luis Rojas N., *De la Rebelión Popular a la Sublevación Imaginada: Antecedentes de la Historia Política y Militar del Partido Comunista de Chile y del FPMR 1973-1990*, 2011, p. 127.

ver en Managua con su uniforme de camuflaje en la celebración de la puesta en marcha del Ejército Popular Sandinista.

El 18 de julio las fuerzas somocistas se desbandan⁵³ y la victoria es del FSLN. “Habíamos triunfado y la Guardia Nacional huía desparvorida, abandonando hombres y equipos en dirección al puerto de San Juan, donde algunas barcas los esperaban. Vivíamos una fiesta. Risas y llantos, con la certeza de comenzar a construir el futuro”⁵⁴. Obedeciendo la orden del Estado Mayor Sandinista de marchar hacia la capital un chileno relata: “Todos iban a Managua en migración masiva y loca. Nos encargamos de recoger todo el armamento, cargar camiones, asumir toda la responsabilidad, dejar gente y armamento en la retaguardia para cualquier eventualidad. Esto era lo más difícil porque nadie quería quedarse (...). Era un ambiente hermoso y conmovedor. Allí se producía un poco la insatisfacción de uno; a pesar de todo no se podía vibrar con la misma intensidad porque ese triunfo no era de nuestro pueblo. Todos los sandinistas se iban a su casa (...) Nosotros nos quedamos solos. Nos ubicamos donde pudimos, decididos a mantener nuestras unidades”⁵⁵.

En una capital alterada con miles de personas en sus calles festejando la victoria, como se aprecia en todas las películas, videos y fotografías de la época⁵⁶, el 20 de julio de 1979 ingresan a esa ciudad la Junta de Reconstrucción Nacional, la Dirección Nacional del Frente Sandinista y sus fuerzas, entre ellas las del Frente Sur Benjamín Zedellón⁵⁷, donde orgullosos marchan decenas de combatientes chilenos. Han triunfado.

Contemplando los festejos con cierto sentimiento de frustración por no estar celebrando en las calles de Chile, circulan por la ciudad.

⁵³ Para entender cómo percibió ese desbande la Guardia Nacional, véase Justiniano Pérez, *GN Versus FSLN: Análisis de un Pasado Reciente*, 2008. Pérez fue oficial de la Guardia Nacional y el último jefe de la Escuela de Entrenamiento Básico de Infantería (EEBI).

⁵⁴ Sergio Apablaza Guerra, “Nicaragua. Julio de 1979. Recuerdos del Triunfo Guerrillero”, 2006.

⁵⁵ Testimonio de un internacionalista chileno anónimo. Citado por Hernán Vidal en *Frente Patriótico Manuel Rodríguez: El Tabú del Conflicto Armado en Chile*. Santiago, 1995, p. 163.

⁵⁶ “Siete Días” (programa en la televisión mexicana) (1979). “Revolución Sandinista. La Ofensiva Final” (Parte I). <http://www.youtube.com/watch?v=tP4zpKRHIRA>.

⁵⁷ Humberto Ortega Saavedra (general), *La Epopeya de la Insurrección*, 2004, pp. 437-438.

Penetran al palacio de Somoza y recorren las oficinas de la policía política en cuyos archivos encuentran declaraciones y confesiones obtenidas bajo tortura. En un archivador descubren “una serie de documentos internos de la Guardia Nacional preparados en Chile por Carabineros, por ayudas bilaterales; cartas firmadas por el agregado militar chileno, cartas de personajes importantes, muchos testimonios de colaboración con las Fuerzas Especiales de Chile”⁵⁸.

Asegurada la victoria los chilenos asumen nuevas tareas. La principal es la colaboración para la organización del Ejército Popular Sandinista. En la misión de constituirlo algunos se dedican a “la instrucción militar de carácter regular, y la organización de los aseguramientos. En particular, el control del armamento (...)”⁵⁹. También organizan las escuelas militares sandinistas, donde se destaca Roberto Nordenflycht, quien consigue poner en funcionamiento los primeros blindados sandinistas⁶⁰. Parte de los chilenos fue enviada a las principales regiones del país a organizar unidades militares. En la práctica “estas pequeñas unidades se formaron en el propio combate, pues la respuesta del imperio no se hizo esperar y armó e instruyó bandas destinadas a desestabilizar la revolución”⁶¹. Éstas son conocidas como “contras”⁶². En los años siguientes, nuevos y viejos chilenos ayudarán a los sandinistas a combatirlos.

Para apoyar al gobierno recién instalado, entre otros, llega Juan Seoane, quien asesora en la formación de la policía sandinista. Seoane había sido jefe de la unidad escolta presidencial de la Policía de Investigaciones de Chile. El 11 de septiembre de 1973 combatió junto al Presidente Allende defendiendo La Moneda, fue detenido y enviado al Regimiento Tacna, y luego dado de baja de la policía. Se exilió en Ar-

⁵⁸ Hernán Vidal, *Frente Patriótico Manuel Rodríguez: El Tabú del Conflicto Armado en Chile*, 1995, pp. 164-165.

La colaboración entre las Fuerzas Especiales del Ejército chileno y la Escuela de Entrenamiento Básico de Infantería (EEBI) está tratado por Eduardo Marengo, “Entrevista con ‘El Chiguín’: Los ‘Gansos Salvajes’ de la EEBI”, *La Prensa* 10 de agosto 2000.

⁵⁹ Sergio Apablaza Guerra, “Recordando a un Hermano”, 2005.

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² Nombre que tenían los diversos grupos que combatían militarmente al gobierno sandinista. El más importante era la Fuerza Democrática de Nicaragua (FDN), organización financiada por la CIA que tenía sus bases en Honduras. Su jefe fue el coronel Enrique Bermúdez Varela.

gentina, Cuba y México⁶³. También arriban ex miembros de la Fuerza Aérea de Chile para formar la Fuerza Aérea Sandinista (FAS). Entre ellos sobresalen el capitán Raúl Vergara, que es uno de los tres primeros pilotos de guerra del naciente contingente aéreo nicaragüense, y los suboficiales Iván Figueroa y Enrique Villanueva, que como militantes del Partido Comunista llegaron a cumplir tareas revolucionarias. Ellos habían sido procesados y condenados por un consejo de guerra en su país en el proceso caratulado Bachelet y Otros. En Nicaragua Figueroa dio instrucción de paracaidismo⁶⁴. Años después, Figueroa y Villanueva forman parte del FPMR, y en alguna época integran la Dirección Nacional del grupo. Figueroa desapareció en la “triple frontera” en los años 90 en un acontecimiento del que casi no se tienen noticias.

Según Luis Corvalán, al finalizar la guerra en Nicaragua existían 76 hombres del Partido Comunista, que habían alcanzado el grado de oficiales de las tropas sandinistas. Uno de ellos era asesor personal del comandante Humberto Ortega, jefe de las Fuerzas Armadas del país⁶⁵.

Como fruto de la victoria los oficiales comunistas comienzan a sistematizar la experiencia para ponerla al servicio de la realidad chilena. “(...) Formamos un gran colectivo que periódicamente elaboraba propuestas e iniciativas pensando en nuestra lucha y al mismo tiempo desarrollaba ideas en correspondencia con las necesidades y responsabilidades de ser parte del Ejército Popular Sandinista”⁶⁶. “Empezamos a vivir en función de la realidad chilena. El Partido Comunista nos tomó más en serio y dejó de vernos en la perspectiva original de que nos incorporáramos [a Chile] cuando todo estuviera resuelto [derrotado Pinochet]”⁶⁷

Poco después del triunfo revolucionario, los derrotados financiados por Estados Unidos dan forma a la oposición armada conocidas

⁶³ Véase Juan Seoane, *Los Viejos Robles Mueren de Pie. Relato Autobiográfico de un Policía Leal* (2009).

⁶⁴ Pascale Bonnefoy M., Claudio Pérez S. y Ángel Spotorno, *Internacionalistas: Chilenos en la Revolución Popular Sandinista*, 2009, p. 14.

⁶⁵ *Qué Pasa*, “La Cruzada Armada del PC”, 23 de mayo de 1998). Nota 1. Conversación entre Friedl Trappen y Luis Corvalán en Moscú en septiembre de 1979, archivos del SED.

⁶⁶ Sergio Apablaza Guerra, “Recordando a un Hermano”, 2005.

⁶⁷ Relato de Sergio Apablaza Guerra, en Virginia Vidal, “Qué Fue el Frente Patriótico Manuel Rodríguez: Le Debemos su Rescate Histórico”, 2005).

como “contra”. Estas fuerzas guerrilleras inician operaciones en la frontera con Honduras y para combatirlos los sandinistas crean los Batallones de Lucha Irregular (BLI) y las Tropas Pablo Úbeda del Ministerio del Interior. En estas agrupaciones muchos internacionalistas chilenos combaten, y no pocos pierden la vida. Así, por ejemplo, los socialistas Alberto Geraldó y Juan Cortés, que habían recibido entrenamiento militar en la RDA, murieron en una emboscada de la “Contra” en 1982; el militante del Frente Patriótico Manuel Rodríguez, Luis Mendoza, cayó en 1987 en una emboscada; asimismo José Ibáñez murió en combate ese mismo año⁶⁸.

Como ya vimos, después del triunfo sandinista una parte de los militares chilenos continúa en labores de asesoramiento en la formación del Ejército Popular Sandinista, otros vuelven a Cuba, algunos retornan a Europa y varios se trasladan hasta El Salvador para seguir la lucha revolucionaria.

Por esos años el frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) ha aumentado su capacidad armada y sus acciones son cada vez de mayor envergadura. El 10 de enero de 1981 inician la primera “ofensiva final”. Para apoyar este esfuerzo y entregar el componente más profesional en la planificación de las operaciones y en el adiestramiento de guerrilleros, los salvadoreños piden apoyo, y las organizaciones chilenas aceptan el desafío.

Así, la principal colaboración es entre los partidos comunistas de Chile y El Salvador. Por eso durante 1981 los chilenos participan en la elaboración de los planes operativos de las Fuerzas Armadas de Liberación (FAL) del PC salvadoreño, y también dan instrucción militar a mandos medios y dirigentes de ese partido⁶⁹. En las FAL trabajan directamente con el actual diputado José Luis Merino, entonces ‘Ramiro Vásquez’ o simplemente comandante Ramiro, jefe de las FAL. Al poco tiempo y por su propia voluntad, Roberto Lira, dentista y militar graduado en Cuba, se integra a la guerrilla salvadoreña, y es también el primer chileno en morir en una emboscada en 1981. Años después,

⁶⁸ Pascale Bonnefoy M., Claudio Pérez S. y Ángel Spotorno, *Internacionalistas: Chilenos en la Revolución Popular Sandinista*, 2009, pp. 15, 150-153.

⁶⁹ Luis Rojas N., *De la Rebelión Popular a la Sublevación Imaginada: Antecedentes de la Historia Política y Militar del Partido Comunista de Chile y del FPMR 1973-1990*, 2011, p. 145.

cuatro oficiales comunistas se unen a la lucha, éstos son: ‘Jerónimo’ y ‘Vladimir’ de tropas generales, el ‘Negro Alberto’, artillero antiaéreo, y el ingeniero ‘Javier’⁷⁰.

Entre los socialistas destaca una ingeniera en telecomunicaciones graduada en La Habana, que empezó a trabajar con los salvadoreños en Nicaragua, para luego trasladarse a El Salvador e instalarse en Chalatenango en la comandancia del FMLN, donde trabajó en la *Radio Farabundo Martí* y como instructora en escuelas de telecomunicaciones que ella creó⁷¹.

Es posible señalar que algunos chilenos, especialmente comunistas, se mantuvieron en la guerrilla hasta la segunda “ofensiva final”, que comenzó el 11 de noviembre de 1989. Aunque no es posible saber a ciencia cierta el número de compatriotas que combatieron allí hasta 1989, sí se sabe de algunos que perdieron la vida. Entre los miembros del PC que fallecieron, además de Roberto Lira, se encuentran: Volodia Alarcón, que cayó en una emboscada en 1989; Víctor Otero, murió en la “ofensiva final” de 1989; Cristián Bascuñán, en la “ofensiva final” en noviembre de 1989. Entre los militantes del Partido Socialista caídos se cuentan: Charlo Reyes, quien murió en enero de 1983; Juan Palavecino que, al parecer, había realizado su entrenamiento militar en Rumania, cayó en la década de los 80 sin poder precisarse una fecha; y Juan Diez murió en combate en 1984⁷².

Epílogo en el sur del mundo

En 1980 la dictadura chilena, por medio de un plebiscito fraudulento, adopta una nueva Constitución⁷³. Como respuesta el Partido Comunista da inicio a la Política de Rebelión Popular de Masas (PRPM). Para implementar los aspectos militares más especializados de la estrategia, a comienzos de 1983 ingresan oficiales que habían combatido en Centroamérica, quienes darán forma a las estructuras político-mil-

⁷⁰ *Ibidem*, p. 150.

⁷¹ *Ibidem*, pp. 152-153.

⁷² Pascale Bonnefoy M., Claudio Pérez S. y Ángel Spotorno, *Internacionalistas: Chilenos en la Revolución Popular Sandinista*, 2009, pp. 150-153.

⁷³ La consulta se realizó sin registros electorales y la oposición sólo tuvo derecho a realizar un acto público en el que habló el ex Presidente Eduardo Frei Montalva.

itares del partido: el Frente Patriótico Manuel Rodríguez (FPMR) y el Trabajo Militar de Masas o Milicias Rodriguistas (MR). Raúl Pellegrin es designado jefe del FPMR, que se constituye como la fuerza militar del Partido Comunista, y Sergio Apablaza es designado jefe de las Milicias Rodriguistas⁷⁴.

El 14 de diciembre de 1983 el FPMR realiza un sabotaje a la electricidad que es su primera acción, y en los años siguientes materializa atentados a tendidos de luz, a puentes ferroviarios, a cuarteles de la policía secreta, a destacamentos policiales y militares⁷⁵.

1986 es para el Partido Comunista el “año decisivo” para derrocar a la dictadura. Con el fin de estar preparada para esto, un año antes la organización estimó necesario “(...) conseguir el máximo de pertrechos, para un momento decisivo. Así fue que decidimos traer armas”⁷⁶. Se inicia, entonces, un operativo internacional, que al año siguiente será conocido como Carrizal, cuyo objetivo era dotar al PC de una cantidad importante de armas industriales para concretar la sublevación nacional.

Para llevar a cabo una acción de tal envergadura, contaron con el apoyo de la Unión Soviética, Cuba y otros países. Por los chilenos, la dirección era de la Comisión Militar del PC⁷⁷. El responsable designado fue ‘Pedro’, quien, según Televisión Nacional de Chile, es Orlando Bahamonde⁷⁸. En Nicaragua ‘Pedro’ había trabajado en la logística estratégica. Por parte de los cubanos no hay suficiente información, pero lo más probable es que participaran los hombres de Tropas Especiales encabezados por Alejandro Ronda.

Las armas son extraídas desde un mercante sin bandera ni matrícula (Río Najasa) en aguas internacionales por la goleta Chompalhue

⁷⁴ Para un pormenorizado relato de estos hechos véanse Cristóbal Peña, *Los Fusileros. Crónica Secreta de una Guerrilla en Chile*, 2007, Judith ‘Tita’ Friedman V., *Mi Hijo Raúl Pellegrin: Comandante José Miguel*, 2008.

⁷⁵ Para tener idea de las acciones realizadas por el FPMR en esos años en un tono novelado, véase Ricardo Palma Salamanca, *Una Larga Cola de Ace-ro: (Historia del FPMR 1984-1988)*, 2001.

⁷⁶ Relato de Guillermo Teillier, en Francisco Herreros, *Del Gobierno del Pueblo a la Rebelión Popular*, 2003, p. 527.

⁷⁷ Véase documento elaborado por el grupo Reorganización del Rodriguismo, “Raúl Pellegrin y el Pensamiento del FPMR: Historia del FPMR”, 1996, p. 25.

⁷⁸ Televisión Nacional de Chile, “Informe Especial”, capítulo del 28 de junio de 2006).

comandada por el ingeniero Manuel Santana, sin mayores inconvenientes⁷⁹. En la zona de desembarque esperan un centenar de militantes, que cuando la nave llega se enteran de la misión, que se desarrolla con normalidad⁸⁰. Meses después, a poco de realizar un segundo desembarco, son descubiertos y muchos participantes detenidos⁸¹.

Poco después, el domingo siete de septiembre de 1986 a las 18.31 horas un comando del FPMR, dirigido por el oficial militar formado en Bulgaria, que había combatido a la “Contra” en Nicaragua, José Joaquín Valenzuela Levi, realizó una emboscada para dar muerte a Augusto Pinochet. Pese a que logran destruir varios autos de la comitiva y dar muerte a cinco escoltas, y dejar numerosos heridos, el general salvó con vida⁸². Este episodio marcaría el ocaso de la Política de Rebelión Popular de Masas (PRPM) del PC chileno.

En 1987 los comandantes del Frente se independizan del Partido Comunista, al año siguiente adoptan una estrategia conocida como Guerra Patriótica Nacional, con la finalidad de superar la PRPM, y para inaugurarla el 21 de octubre de 1988 toman cuatro pueblos rurales. En operaciones de las fuerzas de seguridad después de la toma de Los Queñes, mueren Raúl Pellegrin, líder del FPMR, y su compañera Cecilia Magni⁸³. Así termina la historia del grupo formado por oficiales militares comunistas que habían tenido éxito en Nicaragua y que volvieron a Chile a luchar contra Pinochet.

Por su parte, desde 1982 el Partido Socialista de Almeyda ejecuta un plan de retornos clandestinos a Chile: “se rehizo en la clandestinidad la estructura territorial, se generaron múltiples acciones rupturistas, al calor de la lucha de masas, se organizaron unidades para acciones directas y se trabajó en la logística necesaria para una lucha en todos los frentes”⁸⁴. Algunos militantes que ingresan al país han participado en la guerra de liberación de Nicaragua y en la guerrilla salvadoreña. Con ellos el PS-Almeyda forma un embrionario aparato armado llamado

⁷⁹ Manuel Santana, entrevista con el autor, Buenos Aires, octubre 2011.

⁸⁰ Patricio Ruilova, entrevista con el autor, Buenos Aires, octubre 2011.

⁸¹ Manuel Santana, entrevista con el autor, Buenos Aires, octubre 2011.

⁸² José Joaquín Valenzuela Levi, (‘Comandante Ernesto’), en “Otro Día Será”, 1987.

⁸³ Para un relato detallado de estos hechos véase Cristóbal Peña, *Los Fusilero: Crónica Secreta de una Guerrilla en Chile*, 2007.

⁸⁴ Camilo Escalona M., *De Allende a Bachelet: Una Vida Política*, 2012, p. 180.

Destacamentos Populares Cinco de Abril. Esta organización realizó algunas operaciones, entre las que se cuentan asaltos a locales comerciales e interferencias de señales de televisión para difundir proclamas contra la dictadura militar⁸⁵.

Hacia 1988 cuando el destino de Chile dependía del plebiscito del 5 de octubre, la mayoría de quienes habían formado parte de los Destacamentos Populares Cinco de Abril (del PS de Almeyda), realizaban trabajo político en las distintas estructuras del partido en el país.

FUENTES Y REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Fuentes orales: entrevistas

- 'Arnaldo'*. Empleado, militante del PS, integrante de los Destacamentos Populares Cinco de Abril. Entrevista con el autor, Estocolmo, Suecia, 2012.
- 'El Osito'*. Empleado, ex miliciano socialista. Entrevista con el autor, Berlín, abril 2006.
- 'Galindo'*. Comerciante, integrante del grupo socialista que se entrenaba en Cuba en septiembre de 1973. Entrevista con el autor, Valparaíso, octubre, 2006.
- 'Juan Miranda'*. Profesor, integrante del grupo socialista que se entrenaba en Cuba en septiembre de 1973. Entrevista con el autor, Suecia, julio 1999.
- 'Manuel'*. Empleado, ex miembro de la escolta del Presidente Salvador Allende (GAP). Entrevista con el autor, Santiago de Chile, septiembre 2006.
- Prado, Juan Carlos. Empleado, ex militante del Partido Socialista. Entrevista con el autor, Santiago de Chile, mayo 2009.
- 'Reinaldo'*. Empleado, militante del Partido Socialista. Entrevista con el autor, Buenos Aires, Argentina, octubre 2011.
- Ruilova, Patricio. Comerciante, ex militante del Partido Comunista. Entrevista con el autor, Buenos Aires, octubre 2011.
- Santana, Manuel. Ingeniero, militante del Partido Comunista. Entrevista con el autor, Buenos Aires, octubre 2011.
- 'Tato'*. Empleado, ex militante del Partido Socialista. Formó parte del grupo de campesinos que en 1973 viajó a la Unión Soviética a realizar un curso de tractorista. Conversación con el autor, Santiago de Chile, julio 2009.
- Valdivia, José (*'Marvin'*). Coronel del Ejército Popular Sandinista (EPS). Entrevista con el autor, Managua, octubre 2008.
- Viciani, Orel. Cientista político, ex militante del Partido Comunista, ex diputado comunista por Iquique. Entrevista con el autor, Santiago, junio 2011.

⁸⁵ *'Arnaldo'*, entrevista con el autor, Estocolmo, julio 2012.

Fuentes escritas y referencias bibliográficas

- Álvarez, Rolando. *Desde las Sombras: Una Historia de la Clandestinidad Comunista (1973-1980)*. Santiago: LOM Ediciones, 2003.
- Apablaza Guerra, Sergio. "Recordando a un Hermano". *Memoria Viva*, martes 5 de abril de 2005. http://memoriaviva.net/article.php3?id_article=37.
- . "Nicaragua. Julio de 1979. Recuerdos del Triunfo Guerrillero". *Memoria Viva*, viernes 21 de julio de 2006. http://www.memoriaviva.net/article.php3?id_article=295.
- Barrios, Pedro. "Con el Brazalete Rojinegro" (Parte uno). *Memoria Viva*, 2005. http://www.memoriaviva.net/article.php3?id_article=5.
- Blanchet Muñoz, Raúl. "En qué Están los Combatientes de Ayer. A 25 Años del Surgimiento del Frente Patriótico Manuel Rodríguez". *Marcha* N° 3, 5 de diciembre de 2008.
- Bonnefoy M., Pascale, Claudio Pérez S. y Ángel Spotorno L. y la Brigada 30 Aniversario de la Revolución Sandinista. *Internacionalistas Chilenos en la Revolución Popular Sandinista*. Santiago: Editorial Latinoamericana, segunda edición ampliada, 2009.
- Bravo, Viviana. "Moscú-La Habana-Berlín: Los Caminos de la Rebelión. El Caso del Partido Comunista de Chile 1973-1986". En Elvira Concheiro, Máximo Modonesi y Horacio Crespo (eds.), *El Comunismo: Otras Miradas Desde América Latina*. Ciudad de México: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007.
- Coloma A., Hernán. *Los Tránsfugas*. Santiago: Editorial Mare Nostrum, 2010.
- Cordobés, Germán (probablemente sea un seudónimo). "A 30 Años del Inicio de la Tarea Militar: 16 de Abril Día del Combatiente Internacionalista". *Memoria Viva*, jueves 21 de abril de 2005. www.memoriaviva.net/article.php3?id_article=46.
- Corvalán Lepe, Luis. *De lo Vivido y lo Peleado. Memorias*. Santiago: LOM, 1997.
- Escalona M., Camilo. *De Allende a Bachelet: Una Vida Política*. Santiago: Aguilar, 2012.
- Friedman V., Judith 'Tita'. *Mi Hijo Raúl Pellegrin: Comandante José Miguel*. Santiago: LOM, 2008.
- Herreros, Francisco. *Del Gobierno del Pueblo a la Rebelión Popular*. Santiago: Siglo XXI, 2003.
- Llona Mouat, Ismael. *Los Santos Están Marchando*. Santiago: Ediciones Off The Record, 2006.
- Marengo, Eduardo. "Entrevista con 'El Chiguín': Los 'Gansos Salvajes' de la EEBI". *La Prensa* 10 de agosto de 2000. <http://www.manfut.org/cronologia/tachofinal.html>.
- Melo, Galvarino. *Piel de Lluvia*. Santiago: MAGO Editores, 2005.
- Memoria Viva*. Viernes 21 de julio de 2006. http://memoriaviva.net/article.php3?id_article=295.
- Meyer, Adriana. "En Política Todo es Posible. Entrevista con Sergio Apablaza Guerra, ex Jefe del Frente Patriótico Manuel Rodríguez". *Página 12*, 24 de diciembre de 2007. <http://rebelion.org/noticia.php?id=60659>.

- Ortega, Javier. “La Historia Inédita de los Años Verde Olivo”. *La Tercera* (serie especial, capítulo I), Santiago, 22 de abril de 2001.
- Ortega Saavedra, Humberto (general). *La Epopeya de la Insurrección*. Managua: LEA-Grupo Editorial, 2004.
- Palma Salamanca, Ricardo. *Una Larga Cola de Acero: (Historia del FPMR 1984-1988)*. Santiago: LOM, 2001.
- Partido Comunista de Chile. “Al Partido y al Pueblo de Chile” (Santiago, 20 de diciembre de 1974). En Partido Comunista de Chile, *¿Desde Chile Hablan los Comunistas!* Santiago: Ediciones Colo-Colo, 1976.
- . “El Ultraizquierdismo, Caballo de Troya del Imperialismo” (Santiago, septiembre de 1975). En Partido Comunista de Chile, *¿Desde Chile Hablan los Comunistas!* Santiago: Ediciones Colo-Colo, 1976.
- Peña, Cristóbal. *Los Fusileros. Crónica Secreta de una Guerrilla en Chile*. Santiago: Random House Mondadori S. A., 2007.
- Pérez, Cristián. “Guerrilla Rural en Chile: La Batalla del Fundo San Miguel, 1968”. *Estudios Públicos* N° 78 (2000a).
- . “Salvador Allende, Apuntes sobre su Dispositivo de Seguridad: El Grupo de Amigos Personales (GAP)”. *Estudios Públicos* N° 79 (2000b).
- . “El Ejército del Che y los Chilenos que Continuaron su Lucha”. *Estudios Públicos* N° 89 (2003).
- Pérez, Justiniano. *GN Versus FSLN: Análisis de un Pasado Reciente*. Managua: Editorial La Prensa, (2008).
- Ponomariov, Boris. “Conferencia”. *Revista Internacional*, Praga, enero 1974.
- Qué Pasa*. “La Cruzada Armada del PC”, Santiago, 23 de mayo de 1988.
- Quiroga, Patricio. *Compañeros. El GAP: La Escolta de Allende*. Santiago: Aguilar, 2001.
- Reorganización del Rodriguismo. “Raúl Pellegrin y el Pensamiento del FPMR. Historia del FPMR”. Santiago, 1996. www.elortiba.org/lar.html
- Rojas N., Luis. *De la Rebelión Popular a la Sublevación Imaginada: Antecedentes de la Historia Política y Militar del Partido Comunista de Chile y del FPMR 1973-1990*. Santiago: LOM, 2011.
- Salazar, Gabriel. *Conversaciones con Carlos Altamirano: Memorias Críticas*. Santiago: Random House Mondadori S. A., 2010.
- Seoane, Juan. *Los Viejos Robles Mueren de Pie: Relato Autobiográfico de un Policía Leal*. Santiago: Editorial Universidad Bolivariana, 2009.
- “Siete Días” (programa de la televisión mexicana). “Revolución Sandinista. La Ofensiva Final”, 1979. <http://www.youtube.com/watch?v=KbN0d8EQhgE&feature=related>.
- Suárez, Luis (editor). *Manuel ‘Barbarroja’ Piñeiro: Che Guevara y la Revolución Latinoamericana*. Bogotá: Ocean Sur, 2006.
- Teillier, Guillermo. “G. Teillier sobre Combatientes Internacionalistas Chilenos”. En página de internet del Partido Comunista de Chile. Santiago, martes 27 de abril de 2006. http://pcchile.cl/index2.php?option=com_content&task=view&id=328&Itemid=51.
- Teitelboim, Volodia. *Noches de Radio (Escucha Chile: Una Voz Viene de Lejos* (2 tomos). Santiago: LOM, 2001.

- Televisión Nacional de Chile (TVN). “Informe Especial”, capítulo del 28 de junio de 2006.
- Uliánova, Olga. “La Unidad Popular y el Golpe Militar en Chile: Percepciones y Análisis Soviéticos”. *Estudios Públicos*, 79 (invierno 2000).
- Valenzuela Levi, José Joaquín (‘Comandante Ernesto’) (1987). “Otro Día Será”. En Frente Patriótico Manuel Rodríguez, *Manuel Cabalga de Nuevo*. Santiago: 1987.
- Vergara, Pablo y Sebastián Campaña. “FPMR: El Fantasma sin Cabeza”. *Siete + 7*, N° 24, agosto de 2002.
- Vidal, Hernán. *Frente Patriótico Manuel Rodríguez. El Tabú del Conflicto Armado en Chile*. Santiago: Mosquito Editores, 1995.
- Vidal, Virginia. “Qué Fue el Frente Patriótico Manuel Rodríguez: Le Debemos su Rescate Histórico”. *Memoria Viva*, 2005. http://www.memoriaviva.net/article.php3?id_article=43. □

MI TRABAJO CON TRADUCTORES*

J. M. Coetzee

University of Adelaide

Resumen: Contra el conocido dicho según el cual “el traductor traiciona”, el novelista sudafricano J. M. Coetzee, Premio Nobel de Literatura en el año 2003, considera que la labor del traductor literario merece llamarse “noble”, en vista de que por su trabajo no obtiene ni fama ni fortuna. Incluso señala que en el mundo editorial moderno, tan preocupado del dinero, las versiones mal hechas escasean. Los propios libros de Coetzee han sido traducidos a cerca de veinticinco idiomas, algunos de los cuales él puede leer con cierta fluidez. En este artículo, el autor de *Desgracia y Esperando a los bárbaros* refiere un conjunto de problemas que ha logrado identificar en el intercambio con traductores profesionales de sus obras —traductores al francés, alemán, sueco, holandés, serbio y coreano, principalmente—, problemas que ilustran las dificultades prácticas y cotidianas con las que los traductores suelen enfrentarse.

Palabras clave: traducciones literarias, J. M. Coetzee.

J. M. COETZEE (1940). Escritor. Premio Nobel de Literatura 2003. Nacido en Provincia del Cabo Occidental, Sudáfrica, actualmente reside en Australia donde se desempeña como investigador de la University of Adelaide.

* “Working with Translators”, publicado en *Translation and the Classic: Identity as Change in the History of Culture*, editado por Alexandra Lianeri y Vanda Zajko (Oxford University Press, 2008), pp. 407-419. Su traducción al castellano y reproducción en esta edición cuentan con los respectivos permisos del autor y de Oxford University Press.

Traducción de Patricio Tapia para *Estudios Públicos*.

WORKING WITH TRANSLATORS

Abstract: *According to the well-known phrase “translator, traitor,” J. M. Coetzee, the South African novelist and Nobel Prize winner in Literature in 2003, considers that “noble” would not be an inappropriate epithet for a literary translator since he earns neither fame nor fortune for his work. Even in the money-driven world of modern publishing, he says that shoddy translations seemed to be rare. Coetzee’s own books have been translated into some twenty five languages, some of which he can read moderately well. In this article, the author of Disgrace and of Waiting for the Barbarians discusses a set of problems that he has identified in discourse with the translators of his work —mainly into French, German, Swedish, Dutch, Serbian and Korean—, which illustrate the practical and everyday difficulties usually faced by translators.*

Keywords: *literary translations, J. M. Coetzee.*

Nota del Editor:

Este artículo no está disponible debido a que no se cuenta con autorización para su versión digital.

...

JULIO PHILIPPI IZQUIERDO (1912-1997)

En las páginas que siguen se reproducen las exposiciones de Enrique Barros Bourie y Fernando Silva Vargas en la mesa redonda realizada en el CEP el 9 de enero de 2013 en recuerdo y celebración de la vida y obra de Julio Philippi Izquierdo, al haberse cumplido el 26 de diciembre de 2012 cien años de su nacimiento.

Julio Philippi, profesor de derecho, ministro de Justicia y de Relaciones Exteriores, asesor de varios gobiernos en materias limítrofes, miembro del Tribunal Constitucional, autor de numerosos textos, distinguido abogado y árbitro, fue, además, consejero fundador del CEP en 1980 y su vicepresidente hasta 1987, permaneciendo después en el Consejo Directivo del CEP hasta 1995.

Enrique Barros Bourie

“Un recuerdo de Julio Philippi: Intelectual y hombre público católico” 186

Fernando Silva Vargas

“En el centenario de Julio Philippi” 200

UN RECUERDO DE JULIO PHILIPPI:
INTELLECTUAL Y HOMBRE PÚBLICO CATÓLICO

Enrique Barros Bourie*

I

Esta evocación del pensamiento de Julio Philippi tendrá esencialmente por base una compilación de artículos filosóficos, políticos, jurídicos y etnográficos preparada por Arturo Fontaine y Lucas Sierra y publicada en *Estudios Públicos* 74 y 75 en 1999, a dos años de su muerte¹. Tenemos ahí registrados desde escritos tempranos, de los años 30 del siglo pasado, hasta otros tardíos, como el dedicado a las costumbres del pueblo yámana y el ensayo teológico sobre los ángeles y demonios. También me referiré a otros escritos señeros, especialmente de los años tempranos de su actividad académica e intelectual.

Intentaré ser sólo un testigo documental y a partir de los escritos intentar una reconstrucción de sus ideas y creencias. Quisiera desde luego adelantar que esa lectura me ha mostrado con nitidez que la obra de Julio Philippi está transversalmente marcada por su calidad de intelectual católico de su tiempo.

Desde luego que una de las muchas huellas más profundas de Julio Philippi en este país fue la actividad prudencial y de investigación geográfica y documental que dedicó durante veinte años a los casos que afectaban las fronteras de Chile o planteaban serios problemas en las relaciones vecinales. También lo fue su destacado momento político en el gobierno de Alessandri Rodríguez. Fiel a mi propósito de hurgar más bien su pensamiento social y jurídico, omitiré referirme a esta actividad sobresaliente, en la que Fernando Silva ha hurgado con su agudo sentido histórico.

* ENRIQUE BARROS BOURIE. Abogado, profesor de derecho y miembro del Consejo Directivo del CEP.

¹ Arturo Fontaine y Lucas Sierra (eds.), "Escritos y documentos de Julio Philippi" (1999).

II

Personalmente conocí a Julio Philippi más bien tarde en su vida, cuando yo buscaba un lugar que resultara cercano a mis propias convicciones y creencias a comienzos de los 80, en medio de una desolación intelectual que encontré en mi Facultad de Derecho en la Universidad de Chile, al regreso de mis estudios en Alemania. Mis alumnos en esa universidad, que en las peores circunstancias respira subterráneamente libertad, y el CEP me llenaron entonces de esperanza sobre lo que luego pasaría en este país.

Desde distintas tradiciones intelectuales, y pertenecientes a dos generaciones diferentes (de hecho él era sólo dos años menor que mi propio padre), llegamos entonces al CEP pensando que aquí había una luz de porvenir para Chile.

Tuve de largas conversaciones con él en esa época. La primera a propósito de un proyecto universitario (en serio) en que trabajábamos varios de los académicos, entonces jóvenes, que luego participamos en el CEP. La segunda, con ocasión del primer acto académico realizado por este instituto, con presencia de destacados intelectuales del pensamiento liberal clásico, en que él presidió una mesa en que me correspondió participar.

Me recibió en ambos casos con una camisa a cuadros y unos zapatos de excursión. Era la facha de un personaje de la pintura romántica norteamericana del anterior cambio de siglo, que mostraba el ideal del hombre que ya ha logrado su propósito de llevar una buena vida y que está en paz con Dios y con los hombres.

Me impresionaron, además de su llaneza, su lucidez y muy especialmente su sentido del humor. Su apego a los hechos más que a las ideas abstractas. Su juicio, en parte distante y en parte esperanzado de lo que pasaba en el país. Me admiró su forma directa de expresarse y de razonar, que mostraba un estilo que se me había hecho familiar en Alemania y que echaba de menos a mi regreso. Pero también la serenidad de quien no tiene mucho más que pedirle a la vida y que, sin embargo, por todo se interesa. Era, a la vez, un muchacho setentón y un hombre que destilaba autoridad; todo esto sin ningún signo externo que pretendiera imponerla, gracias a cierta pobreza evangélica que irradiaba.

El utópico proyecto universitario se frustró (muy para mal del país), pero el CEP inició en ese entonces su camino, que ya ha cumplido 30 años, con Jorge Cauas de Presidente, Julio Philippi como Vicepresidente y Carlos Urenda como Secretario. Julio Philippi estaba convencido de que la economía de mercado era el camino para que Chile prosperara y también para que se realizaran sus inquietudes juveniles, que se muestran en sus artículos tempranos, de que los pobres tuvieran finalmente en Chile una vida digna.

Pero también lo era porque había entendido que los dones divinos de la razón y del juicio moral se multiplicaban mejor en una sociedad que se basaba en reglas de justicia y que permitía a cada cual desarrollar sus talentos y sus virtudes de una manera coincidente con el bien común. Este descubrimiento tardío de un conservantismo liberal (a la inversa de lo que había sido mi caso) ocurrió seguramente bajo influencia de la siguiente generación de su propia familia, como fui alguna vez testigo en su casa en una comida de verano con un cultísimo jurista alemán, amigo de Hayek y que también participó en la inspiración inicial del CEP.

III

Los escritos de juventud de Julio Philippi muestran al joven jurista en las épocas más turbulentas. Es la época de establecimiento de los totalitarismos. Stalin había transformado la revolución rusa en una cruel dictadura personal. Es exactamente la época de las purgas, en que se deshace uno tras otro de los intelectuales y políticos idealistas de los primeros momentos de la revolución. Sin embargo, buena parte de la intelectualidad europea sigue viviendo al fervor de una ideología comunista ciega a la realidad. En el otro extremo, el fascismo domina el centro y parte del sur de Europa, con una justificación romántica del poder total que, sin embargo, cada vez es más desnudo a pesar del falseamiento de la propaganda. Los ideales liberales y democráticos del siglo XIX son desacreditados por su formalismo carente de sustancia política y de sensibilidad social. Nadie se juega por un Presidente, como sí por un dictador legitimado por la utopía más absurda.

Los católicos moderados viven la perplejidad de una sociedad que ha devenido demencial. A ellos se agregan las resistencias antilibera-

rales del clericalismo reaccionario. La pregunta, también para los hombres de fe, es ¿qué hacer?

En un artículo sobre Maritain de 1937, este joven de 25 años se alarmaba por este “mundo movido por pasiones y en que casi nadie ratiocina, [en que] molesta que se hable de *independencia*”.

Su diagnóstico de la sociedad de su época es devastador:

En un mundo materializado, en que el afán de la riqueza lo domina todo, la libertad para el juego de los intereses económicos había de terminar por dividir a la sociedad entera, en todos sus aspectos y actividades fundamentales, en dos bandos irreconciliables, en ‘derechas’ e ‘izquierdas’. Y en un mundo así, [...] en que la gran masa ya no piensa, sino se agrupa en la defensa o el ataque de intereses, forzosamente había de provocar escándalo quien hablara con independencia².

¿Qué debe hacer un católico en tales circunstancias? Ésa es la pregunta central que recorre todos los escritos tempranos de Julio Philippi.

Los Frentes Populares recogen ideas de muy diversas naturalezas, pero al final terminan siendo dirigidos por los comunistas, que responden a Moscú y son los únicos grupos en verdad organizados. Las derechas persiguen cautelar el orden a cualquier precio y se dejan engatusar por los fascismos. Ya había planteado visionariamente Julio Philippi en un artículo enviado en el tiempo que pasó con su familia en Alemania, a comienzos de los años 30. De los nazis escribe a los 19 años en 1932:

Un partido apoyado por la gran industria, en el alto capitalismo y en la nobleza, con las fuerzas militares y de policía en sus manos, tiene que llevar a Alemania a una dictadura de la derecha antisocial y reaccionaria, a una dictadura que empeorará la situación³.

Menos de un año más tarde la profecía se cumplía de una manera mucho más dramática y vulgar.

² Julio Philippi, “Maritain y el problema político”, 1937, pp. 16 y ss. (reproducido en A. Fontaine y L. Sierra (eds.), “Escritos y documentos de Julio Philippi, 1ª parte”, 1999, p. 335).

³ Tomado de René Millar, *Pasión de Servicio: Julio Philippi*, 2005, p. 42.

Los extremos de las fuerzas que se debaten en la Europa de ese tiempo, que repercuten crecientemente en Chile, provocan que el centro católico o protestante sea devorado (de hecho, la caída de un gobierno parlamentario de esa naturaleza antecedió al ascenso de Hitler al poder).

Dios está fuera de la política y crecientemente de la sociedad civil. Es el peor de los mundos para quien, ante todo, pretende actuar como buen cristiano en la sociedad. ¿No es entonces el momento de que los cristianos se organicen políticamente invitando a unos y otros, al Frente Nacional y al Frente Popular, a reconocerse recíprocamente (como proponía Maritain)?

A esta proposición se opone tenazmente Julio Philippi en sus primeros escritos. Y la oposición es relevante porque conviene atender a que era sólo un año menor que Eduardo Frei y habían estudiado en la misma facultad en la Universidad Católica. Su diagnóstico de la formación de un partido de orientación cristiana que se hiciera cargo de la doctrina social de la Iglesia no puede ser más pesimista. Por el contrario, el trabajo del cristiano debiera orientarse a lo que hoy llamamos sociedad civil:

En un mundo en que la lucha por lo temporal se desarrolla en un ambiente que ya nada tiene de cristiano, ¿cabe otra cosa que la labor de fermento que hizo triunfar a los primeros discípulos de Cristo dentro del Imperio Romano? [...] ¿No pueden acaso defenderse los valores actualmente subsistentes mediante una labor decidida y franca en apoyo de los elementos de verdad que andan dispersos en las diferentes facciones políticas?⁴

Aunque el cristiano no *entregue* su alma al mundo, debe ir *hacia* el mundo, hablarle desde la fe, de las virtudes orientadas a una vida eterna, y sólo entonces actuar en la vida pública con la independencia que caracteriza en ambos sentidos a quien tiene la gracia de la fe.

IV

El sentido de lo justo, en oposición a las tendencias individualistas y conceptualistas del derecho privado de su época, inspira la memoria de licenciatura en derecho de Julio Philippi sobre nuevas tendencias

⁴ Julio Philippi, “Maritain y el problema político”, 1937, pp. 339 y ss.

del derecho de sociedades anónimas⁵. Su preocupación es el abuso de los accionistas mayoritarios, la completa prescindencia de los intereses de los minoritarios, la irresponsabilidad de los administradores por actos en perjuicio de la sociedad. En la práctica parece un temprano catálogo de los temas del derecho moderno de sociedades.

Lo interesante es que buena parte del razonamiento está basada en un amplio estudio comparado y en consideraciones de justicia material, provenientes de la doctrina social de la Iglesia. Ésta es la mayor inspiración de Julio Philippi en toda su obra temprana.

En verdad es una época de efervescencia en el pensamiento y en el compromiso público de los católicos, como jamás se ha repetido en el tiempo que le ha seguido. Los jóvenes católicos asumen una militancia religiosa y social muy acentuada, inspirada por una cierta renovación cristológica del catolicismo que tendría su florecimiento mucho más tarde en Vaticano II. Los jóvenes católicos más sensibles se sienten llamados a actuar en el mundo, sea que se integren o no a movimientos políticos socialcristianos.

La idea de ser crecientemente una minoría llegó a ser entonces una fuerza moral poderosa. El desafío había sido puesto por célebres agnósticos militantes de los dos siglos anteriores que no había tenido una respuesta equivalente en la intelectualidad cristiana. En el cambio de siglo, Jules Renard había proclamado “no sé si Dios existe, pero para su reputación mejor sería que no existiera”. El pesimismo acerca de la naturaleza humana pasa a ser una justificación del distanciamiento de Dios.

El desafío fue tomado por un cristianismo que sale de la intimidad y se propone mostrar su cara al mundo. Así se explica que sea también una época de grandes conversiones. Léon Bloy escribía en el cambio de siglo:

Los intelectuales demandan un Dios. Muchos no temen incluso preguntarse abierta y públicamente. Nuestro Señor Jesucristo, ‘de los dioses el más indiscutible’, decía Baudelaire. Es muy digno de observar este impulso misterioso de los jóvenes espíritus en dirección a una renovación del cristianismo. Esta evolución, predominantemente literaria, parece

⁵ Julio Philippi, *Tendencias Modernas del Derecho de Sociedades Anónimas*, 1934

haber comenzado con las *Flores del Mal* y Verlaine parece haberla acelerado milagrosamente en el último tiempo. Este último es el primer gran poeta que en la última media docena de siglos ha aportado francamente su corazón a la Iglesia. [...] Esto ha ocurrido a tal punto que hoy día el catolicismo ha devenido una especie de aristocracia para el pensamiento⁶.

Es la época de conversiones célebres en Francia, Inglaterra y otros lugares. Pero especialmente en la Francia devenida paso tras paso en laica, anticlerical y atea: el propio Bloy, Péguy, Bernanos, Claudel, De Foucauld, Maritain, Frossard, Simone Weil y centenas de otros en un período que antecede inmediatamente al inicio de la vida intelectual activa de Julio Philippi. Sólo un catolicismo militante y reflexivo de su tiempo podía ser capaz de producir estos efectos.

En este clima intelectual, al regreso de su breve paso por Alemania, el joven Philippi se incorpora a la Liga Católica, de profunda orientación social inspirada por el jesuita Fernando Vives. No es extraño que su obra temprana de Julio Philippi no sea política en sentido estricto, sino contenga una reflexión permanente sobre el sentido moral de la sociedad a la luz de la fe, como era una constante de los intelectuales europeos de su época. Si uno busca una inspiración doctrinaria a esos escritos, ella no se encuentra en disquisiciones teológicas, sino, de modo muy directo, en la encíclica social *Quadragesimo Anno*, de Pío XI (1931).

Pareciera que la principal obra jurídica de este período es un ensayo sobre la teoría de la institución⁷, una doctrina que tuvo su origen en el catolicismo social francés y que se expresó principalmente en Maurice Hauriou⁸. La idea central es que una institución (sea una sociedad comercial, una fundación o la sociedad política en su conjunto) expresa la comunión de sus miembros, en torno a una obra por realizar (un fin) y a los medios para llevarla a cabo. La institución se

⁶ Frédéric Gugelot, *La Conversion des Intellectuels au Catholicisme en France*, 2010, esp. pp. 27 y ss.

⁷ Julio Philippi, “La teoría de la institución”, 1937, pp. 15 y ss.

⁸ En mi temprana fugaz atención a la teoría de la institución, en su momento me resultó muy comprensiva la versión revisada y sintética de Maurice Hauriou, “Théorie de l’institution et de la fondation”, 1925, p. 2. Hauriou fue en su tiempo un poderoso contrapunto de Léon Duguit, publicista como él, que continuaba con una orientación laica y positivista del siglo XIX francés.

opone al atomismo individualista del liberalismo y a la estatización de la sociedad en el pensamiento de izquierda. Es un ideal refinadamente corporativista, que fue modelado por numerosos autores católicos, especialmente franceses y españoles, de una manera que perseguía hacer realidad el ideal cristiano de comunidad orientada al bien común; en el caso de Hauriou, y en muchos otros autores católicos de la época, rescatando el valor de la democracia política (a diferencia de la tradición institucionalista más fuertemente asociada a la idea de la sociedad política como identidad, especialmente en Carl Schmitt).

Es interesante que esta preocupación por la naturaleza institucional de las asociaciones haya perdurado hasta una fase bien posterior de su actividad académica, cuando abandonó sus clases de Derecho Civil y ofreció un curso de Filosofía del Derecho, que sólo conozco por referencia, donde se entendían las asociaciones como realidades ontológicas orientadas a los fines comunes que les son propios.

Aunque muchas puedan ser sus fuentes, pienso retrospectivamente que, años después, estas ideas, reiteradas en la cátedra por un profesor de gran autoridad, subyacieron, al menos retóricamente, en el movimiento gremialista, tan esencialmente ligado en sus orígenes a la escuela de derecho de la Universidad Católica, y que sintomáticamente nace en la época en que la reforma universitaria había alejado a Julio Philippi de funciones de dirección académica, a la siga de la salida del rector Silva Santiago.

V

Nunca pretendió Julio Philippi ser un teórico del derecho natural. En verdad, su inteligencia filosófica era práctica y su religiosidad era dogmática, como lo muestra su ensayo muy tardío sobre los ángeles, ya trivializados en una función decorativa en el barroco y prácticamente desaparecidos en la conciencia religiosa post conciliar; y de los demonios, que se han degradado paso a paso en la conciencia religiosa desde el medievo. En verdad, la realidad del mal está muy presente en su pensamiento, aunque siempre con la reserva de que los ángeles malignos nos invitan pero no nos determinan en razón de nuestra libertad. Además, su rigurosidad dogmática lo aleja de todo gnosticismo que iguale el bien al mal.

Su mayor preocupación es la de su época: que el cristiano vaya hacia el mundo. Nos dice que los cristianos “no somos del mundo, pero Dios nos ha colocado en medio de él para que hagamos brillar su luz y su verdad” y “a este sacerdocio real están llamados todos los cristianos, sin excepción”⁹.

Pero el ámbito de esa acción *como* cristianos no es la política, como ya muestra en general su amable artículo sobre Maritain. El cristiano está llamado al cultivo de las virtudes de la justicia y la caridad. La política tiene su propia legalidad que termina devorando el espíritu e impide la coherencia, por mucho que en sus orígenes tenga una inspiración cristiana. Por cierto que quien tiene vocación y destrezas para la política, está bien que lo haga, e incluso puede ser su deber, pero ello no es consustancial al deber del cristiano de estar en el mundo. Incluso es una aventura llena de peligros, como antes he referido.

Su preocupación en estos escritos en la revista *Estudios* de fines de la década del 30, cuando él estaba en los veintitantos, es la responsabilidad que pesa sobre el cristiano por el mejoramiento espiritual y material de las clases desvalidas y en particular por alcanzar un nivel de vida más humano. Discute esta tarea en general, y también con referencia a cuestiones sociales específicas, como es la condición del inquilino en el campo chileno de la época. El suyo es un cuadro más diferenciado del que fue pintado años después acerca de las relaciones al interior de los fundos de la zona central. Muestra, sin embargo, la responsabilidad de los patrones por exigencias de justicia, pero también porque “sin un acercamiento cristiano y desinteresado del *patrón* a sus operarios no se llegaría nunca a una solución”.

El artículo concluye con un desafío que también expresa una advertencia anticipatoria:

[El patrón] responderá ante Dios de los hombres que le han sido confiados [lo que naturalmente envuelve un concepto tradicional de la relación de inquilinaje], y mal podrá dar cuenta de ellos si ni siquiera les ha conocido, si ha ignorado sus miserias y necesidades, si no ha tratado de satisfacer los anhelos de *justicia* y *caridad* que en el fondo mueven a mu-

⁹ Julio Philippi, “Apostolado social y acción política”, 1937, pp. 32 y ss. (reproducido en A. Fontaine y L. Sierra (eds.), “Escritos y documentos de Julio Philippi, 1ª parte”, 1999, p. 343).

chos de los que predicaban una subversión violenta del actual orden de cosas”¹⁰.

El realismo ético, la doctrina social de la Iglesia y el sentido común no sólo caracterizaron su filosofía moral, sino también la aguda mirada a la sociedad de su tiempo.

VI

Paso en esta breve reseña a un trabajo de 40 años más tarde. El ensayo sobre las costumbres del pueblo yámana, su último trabajo de divulgación científica, suscitó vivamente mi atención luego de publicado por la Editorial Universitaria en 1978.

Desde hacía algún tiempo pensaba que un curso introductorio, una especie de parte general del derecho, debía comenzar con una introducción antropológica y etnográfica, que mostrara las formas institucionales de pueblos arcaicos. Mi interés había comenzado con la lectura de unos ensayos sobre antropología filosófica de Arnold Gehlen, también publicados por Editorial Universitaria en los tempranos años 70, cuando todo el andamiaje institucional chileno se estaba desmoronando¹¹. En cierto sentido era una radiografía de los turbulentos tiempos que vivíamos en Chile. Gehlen mostraba al hombre como un ser desprovisto de instintos suficientemente fuertes, que vivía al borde del abismo de manera que sólo instituciones internalizadas eran en definitiva el soporte que impedía el derrumbe. Una vez desmoronada la sutil estructura de principios y normas que habían regido las costumbres en el ámbito público, se podían esperar las reacciones más soeces y brutales. Personajes menores que en otras circunstancias habrían pasado sin pena ni gloria toman en tales circunstancias el protagonismo avieso que deja el vacío institucional. La historia se repite una y otra vez y todo indicaba que cualquiera fuera el desenlace de la crisis tiempos muy duros esperaban al país.

El tema de la función de las instituciones marcó mi desarrollo intelectual futuro y también mi concepto del derecho aunque fue adquiriendo nuevos matices con el tiempo.

¹⁰ Julio Philippi, “Notas sobre la acción social agrícola”, 1938, pp. 21 y ss. (reproducido en A. Fontaine y L. Sierra (eds.), “Escritos y documentos de Julio Philippi, 1ª parte”, 1999, p. 360).

¹¹ Arnold Gehlen, *Ensayos de Antropología Filosófica*, 1973.

De ahí el interés asociado por conocer la organización social de pueblos primitivos. Los estudios de Malinowski¹², sobre los pueblos melanesios, y de Evans Pritchard, sobre los nuer¹³, confirmaron mi convicción de que el hombre era un ser biológicamente indeterminado pero institucionalmente construido, gracias a su capacidad de aprender de la experiencia y de la razón. En ese marco leí *La Estructura Social del Pueblo Yámana* de Julio Philippi, poco antes de conocerlo personalmente.

Su explicación, tomada esencialmente de los estudios del padre Martin Gusinde, que había tenido gran influencia en el Liceo Alemán, muestra cómo en pueblos extremadamente vulnerables y arcaicos, prealfareros y recolectores, existen ricas formas artísticas y espirituales, sin que exista un paralelismo necesario entre el desarrollo de su vida material y espiritual¹⁴.

Tenían también el concepto de un ser superior y compartían la creencia en una vida después de la muerte. Citando a un estudioso en terreno, describe el consejo que los ancianos daban a los jóvenes: “Fíjate en Vatauineiva [el antiquísimo] y no te olvides nunca de él. Él sabe todo lo que uno hace. Él ve y mira nuestros actos. Él castiga a los flojos y malhechores. Él quiere que cada uno se conduzca como ha sido la costumbre buena entre los yámanas”¹⁵. Cada cual se entendía con este ser superior sin intermediarios, pero su presencia estaba inscrita en la cultura compartida.

Tenían un sentido de la propiedad personal y seguían reglas como la del arcaico artículo 618 del Código Civil, que establece la ilicitud de perseguir al animal bravío que ya es perseguido por otro cazador o pescador.

Aunque el pueblo yámana no tenía una autoridad política, reconocían formas institucionales para resolver los conflictos (como ocurre en los pueblos analizados por los antropólogos y etnólogos que yo había entonces estudiado). Comparten una organización familiar que era

¹² Bronislaw Malinowski, “Crimen y costumbre en la sociedad salvaje”, 1969.

¹³ E. E. Evans Pritchard, *The Nuer: A Description of the Modes and Political Institutions of a Nilotic People* [1940], 1969.

¹⁴ Julio Philippi, *La Estructura Social del Pueblo Yámana*, 1978 (reproducido en A. Fontaine y L. Sierra (eds.), “Escritos y documentos de Julio Philippi, 2ª parte”, 1999, p. 448).

¹⁵ *Ibidem*, p. 465.

la estructura básica de su sociabilidad y reglas bien establecidas regían la sexualidad y la economía, como por ejemplo el profundo sentido de reciprocidad en los intercambios (ya anotada por Darwin).

Lo particular del ensayo de Julio Philippi es su explicación de esta realidad social a la luz de una idea de la naturaleza humana que participa mediatamente de la ley divina por medio de la razón natural. Reconoce la evolución como antecedente histórico natural de nuestra especie; sin embargo, alcanzado un cierto estado de perfección, se produce, en una opinión cercana a Teilhard de Chardin, un segundo momento de la Creación, en que “[el hombre] es dotado de una forma sustancial, de un alma o principio inmaterial de vida que, unido al cuerpo, constituirá propiamente el ser humano, esto es, una sustancia individual sensible, de naturaleza racional”¹⁶.

Las instituciones, incluida la religión, suelen ser explicadas por antropólogos, a la luz de nuestra naturaleza biológica, como sustitutos funcionales de los instintos en un ser dotado de inteligencia y de insaciable curiosidad. Para Julio Philippi son una manifestación de una naturaleza orientada al fin de una buena vida en un sentido moral y teológico. También en este trabajo su lectura es desde la fe y la teología, por mucho que se refiera a investigaciones etnográficas.

VII

Estoy llegando al final de estos recuerdos. Quisiera terminar con un episodio de la vida pública de Julio Philippi y con un texto que me hizo meditar sobre estas notas recordatorias de un chileno insigne que estaba escribiendo.

En lo personal tengo un particular reconocimiento a su actitud como juez del Tribunal Constitucional en los años 80. Con su silenciosa autoridad contribuyó a que una tenue mayoría en ese tribunal exigiera que normas simplemente imparciales y honestas rigieran el plebiscito de 1988. Estuvimos en posiciones diferentes en cuanto a las opciones que luego tuvimos como ciudadanos en esa votación. Pero lo cierto es que ello fue posible porque hubo registros electorales, un tribunal que calificaba y validaba la decisión de la mayoría, y una ley de partidos

¹⁶ *Ibíd.*, p. 475.

políticos que al menos fue liberada de normas que dificultaban en el extremo la libertad de asociación.

Finalmente, anoche leyendo las *Memorias de Ultratumba* de François de Chateaubriand, una obra notable de un católico, humanista y hombre público, que también vivió en épocas de tormentas, que perdió en la Revolución Francesa a muchos de sus seres más queridos y que luego debió soportar su condición de opositor a la dictadura de Napoleón, y así y todo hacer una gran contribución a su país. En esas memorias he encontrado una reflexión que me gustaría replicar respecto de nuestro homenajead. Hablando del extraordinario genio y humanidad de Shakespeare, y tal vez también pensando en sí mismo, escribe Chateaubriand:

¿Qué le importa a Shakespeare una fama cuyo ruido no puede llegar a él?

¿Cristiano? ¿Se ocupa, en medio de la felicidad eterna, de la nada de este mundo?

¿Deísta? ¿Se dignará dirigir, desprendido de las sombras de la materia, perdido en los esplendores de Dios, una mirada al granito de arena en que transcurrió su vida?

¿Ateo? Duerme entonces ese sueño sin aliento y sin despertar, que llamamos muerte.

Nada, pues, más vano que la gloria más allá de la tumba. A menos que [esa gloria] haya dado vida a la amistad, haya sido útil para la virtud, compasiva para la desgracia, y que nos sea dado disfrutar en el cielo de una idea consoladora, generosa, liberadora, dejada por nosotros en la tierra¹⁷.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Chateaubriand, François de. *Memorias de Ultratumba*, tomo I. Barcelona: Acantilado, 2006.
- Evans Pritchard, E.E. *The Nuer: A description of the Modes and Political Institutions of a Nilotic People* [1940]. New York: Oxford University Press, 1969.
- Fontaine, Arturo y Lucas Sierra (eds.), “Escritos y documentos de Julio Philippi”. *Estudios Públicos* 74 y 75 (1999).
- Gehlen, Arnold. *Ensayos de Antropología Filosófica*. Santiago: Editorial Universitaria, 1973.

¹⁷ François de Chateaubriand, *Memorias de Ultratumba*, 2006, T. I, p. 514.

- Gugelot, Frédéric. *La Conversion des Intellectuels au Catholicisme en France*. París: CNRS Éditions, 2010.
- Hauriou, Maurice. “Théorie de l’institution et de la fondation”. *Cahiers de la Nouvelle Journée*, N° 4 (1925).
- Melinowski, Bronislaw. *Crimen y Costumbre en la Sociedad Salvaje*. Barcelona: Ariel, 1969.
- Millar, René. *Pasión de Servicio: Julio Philippi*. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile, 2005.
- Philippi, Julio. *Tendencias Modernas del Derecho de Sociedades Anónimas*. Santiago: Colección de Memorias, Universidad de Chile, 1934.
- “Maritain y el problema político”. *Estudios*, marzo 1937.
- “La teoría de la institución”. *Anales Jurídico-Sociales*, Facultad de Derecho Universidad Católica de Chile, Año 1, N° 1 (1937).
- “Apostolado social y acción política”. *Estudios*, agosto 1937. [Reproducido en Arturo Fontaine y Lucas Sierra (eds.), “Escritos y documentos de Julio Philippi, primera parte”, *Estudios Públicos*, 74 (1999).]
- “Notas sobre la acción social agrícola”. *Estudios*, septiembre 1938. [Reproducido en Arturo Fontaine y Lucas Sierra (eds.), “Escritos y documentos de Julio Philippi, primera parte”, *Estudios Públicos*, 74 (1999).]
- *La Estructura Social del Pueblo Yámana*, Santiago: Editorial Universitaria, 1978. [Reproducido en Arturo Fontaine y Lucas Sierra (eds.), “Escritos y documentos de Julio Philippi, segunda parte”, *Estudios Públicos*, 75 (1999).]

EN EL CENTENARIO DE JULIO PHILIPPI

Fernando Silva Vargas*

Nos hemos acostumbrado a aceptar un lugar común que, con solemnidad, emiten muchos ocupantes de cargos públicos o de representación popular: se vieron obligados a aceptar semejantes responsabilidades por la vocación de servicio que los animaba. Pero al analizar la obra de estos servidores, advertimos que son muchas las cosas que no encajan. Menos encajan cuando hemos tenido la oportunidad de conocerlos en el desempeño de sus funciones.

Me parece que el mejor homenaje que le podemos hacer a Julio Philippi, a quien recordamos al cumplirse cien años de su nacimiento, es intentar reflexionar, con el apoyo en su trayectoria, sobre la auténtica formación de un servidor público. Optaré por detenerme en algunos aspectos de la rica biografía de Julio Philippi —objeto de un excelente estudio del profesor René Millar, publicado en 2005— que, me parece, pueden ayudar a comprender la transformación del prestigioso abogado y destacado profesor universitario en un genuino hombre de Estado.

Cuando pretendemos conocer con mayor profundidad los comportamientos y los intereses de alguna persona, a menudo nos sentimos inclinados a aplicar una intuición que parece científica: la carga genética, es decir, el peso de la herencia. Pero el biógrafo, que suele ser historiador y que, en consecuencia, debiera ser razonablemente escéptico, sabe cuán aleatorio es el resultado de las combinaciones genéticas, por lo cual, al abordar a una persona, prefiere centrarse en las influencias que en ella pudieron haber ejercido ciertos factores exógenos que, como el entorno familiar o la educación, son posibles de determinar.

Pienso que en el caso de Julio Philippi el medio familiar contribuyó de manera decisiva a dotarlo de la curiosidad intelectual, del rigor analítico, de su vocación por la docencia, de su amor profundo a su país y de su permanente disponibilidad para servir a los demás que fueron tal vez sus más llamativas características. Y es evidente que debía marcarlo la impronta familiar. El bisabuelo médico, destacado botánico y zoólogo y profesor de la Universidad de Chile, debe unirse a Bello, Domeyko

* FERNANDO SILVA VARGAS. Abogado y profesor de historia del derecho.

www.cepchile.cl

y Barros Arana en la lista de quienes elaboraron el modelo cultural de la joven república. El abuelo también se dedicó a las ciencias naturales y fue profesor de la universidad. El nieto, Julio Philippi Bihl, optó por el Derecho, si bien la Economía Política y el Derecho Tributario fueron los campos en que se especializó, ejerciendo también la docencia en las universidades de Chile y Católica. Me detendré brevemente en él: Julio Philippi Bihl no fue sólo un teórico, sino que desempeñó funciones de importancia en tiempos difíciles. En efecto, entre el 9 de julio y el 8 de noviembre de 1919 fue titular de la cartera de Hacienda con el Presidente Sanfuentes; sirvió otra vez el mismo ministerio entre el 19 de diciembre de 1924 y el 23 de enero de 1925, en el último mes en que gobernó la junta presidida por el general Luis Altamirano, antes de ser derrocada por el comandante Carlos Ibáñez del Campo. Las crónicas de esos días turbulentos aseguran, no sé con qué grado de veracidad, que el ministro Philippi fue detenido por un soldado en la Moneda por su sospechosa cara de “gringo”, cuando llevaba para la firma de los miembros de la junta el texto de un proyecto de decreto ley que creaba el Banco Central y en el que había trabajado arduamente. Después de que la misión Kemmerer hiciera realidad tal proyecto, Philippi se hizo cargo de la recién formada Superintendencia de Bancos y participó en la comisión que estudió el problema del salitre, labor que culminó con la creación de la Corporación de Salitre de Chile. Una tercera vez sirvió Philippi en Hacienda, al ocupar esa cartera entre el 6 de agosto de 1930 y el 9 de enero de 1931, en momentos en que los efectos de la Gran Depresión estaban sintiéndose con fuerza en Chile. Que los tiempos eran malos lo demostró la singular peculiaridad, tal vez de inconsciente sesgo mágico, contenida en el decreto de nombramiento del señor Philippi: el titular de Hacienda ocuparía el primer lugar en el orden de precedencia de los ministros, quedando el de Interior en el segundo lugar...

Tengamos presente un elemento temporal: cuando se estaba desarrollando la dramática crisis económica que echó por tierra al régimen de Ibáñez, cuando las masas de cesantes de las salitreras y de las empresas mineras del norte llegaban a Santiago, cuando la miseria se veía y se palpaba ahí, en las calles centrales de la capital, Julio Philippi Izquierdo acababa de ingresar a la universidad.

Una ligera aproximación a su familia materna lleva a concluir que fue asimismo determinante en moldear su carácter y sus intereses. El abuelo, Vicente Izquierdo Sanfuentes, médico y aficionado a las

ciencias naturales, en especial a la entomología, y su tío abuelo Salvador Izquierdo, agrónomo, creador del notable vivero de Santa Inés, en Nos, introductor de numerosísimas especies vegetales, fueron para el niño permanentes fuentes de información sobre plantas e insectos. Y su madre, doña Sara Izquierdo Phillips, de amplia cultura, de variadísimos intereses intelectuales, inquieta, en la teoría y en la práctica, ante los problemas sociales, y dotada de un acendrado catolicismo, no obstante el agnosticismo del doctor Izquierdo, su padre, y de la condición de luterano de su cónyuge, tuvo una influencia decisiva en apoyar e impulsar las opciones del hijo.

El paso de Julio Philippi por el Liceo Alemán le abrió nuevas perspectivas, tanto por las enseñanzas de sacerdotes como el padre Teodoro Drathen, botánico insigne, como de profesores laicos de la categoría de Eduardo Solar Correa, quien despertó su amor por nuestros grandes clásicos coloniales, como los padres Ovalle y Rosales. Y todavía, a través de sus colecciones, se mantenía en el colegio el recuerdo y el espíritu del gran etnólogo que fue el padre Martín Gusinde.

Semejante ambiente familiar y una educación rigurosa y con especial énfasis en el ámbito científico debían necesariamente despertar la vocación de Julio Philippi hacia la medicina. Pero la enfermedad de su padre, que incluso obligó a la familia a trasladarse a Alemania en 1932 en pos de una cura imposible, lo indujo a inclinarse por unos estudios más breves, los de Derecho, que, además, lo habilitarían para incorporarse al prestigioso estudio jurídico de su tío Óscar Dávila Izquierdo. Julio Philippi no se sintió incómodo con un cambio en apariencia tan radical. Y esto obedeció a que los presupuestos del Derecho vigente en Chile desde mediados del siglo XIX se basaron en el racionalismo y en la forma de investigación analítico-sintética propia de las ciencias exactas. En ese sistema de reglas jerarquizadas, en que de ciertos principios que bien pueden asimilarse a axiomas se derivan otros por inferencias deductivas, en ese mundo de “matemática jurídica pura”, como lo llamó un malogrado historiador del Derecho, Julio Philippi aprendió a moverse con la destreza propia del imbuido en la lógica de lo científico.

Se ha escrito mucho sobre la generación de jóvenes estudiantes de las universidades de Chile y Católica que dejaron, con su presencia y su acción, una profunda huella en la segunda mitad del siglo XX. Sabemos del papel desempeñado por sacerdotes como Óscar Larson y Fernando Vives Solar en las posiciones que ellos adoptaron en materias

sociales, económicas y políticas. El primero en la ANEC y el segundo en la Liga Social reiteraron el llamado a los jóvenes a comprometerse prioritariamente en la lucha por la justicia social. Pero como esa historia tiene muchos vacíos, son numerosas las preguntas que aún carecen de respuestas convincentes, entre ellas la relativa a la posición de la juventud católica ante el compromiso político. Por desgracia las fuentes con que contamos son a menudo sesgadas y documentos muy importantes, como los relativos a la Liga Social, simplemente desaparecieron. Creo que el desapego de los jóvenes hacia la política y, en particular, hacia los partidos, tiene una primera explicación, un tanto simple: estos últimos quedaron en muy mal pie por la actitud obsecuente que exhibieron ante Ibáñez. Aun hoy, al examinar hechos ocurridos en el primer tercio del siglo pasado, la obsecuencia de las directivas partidarias produce náuseas.

Parece razonable suponer que los estudiantes católicos no estuvieran de acuerdo con el comportamiento del Partido Conservador, único al cual ellos, según sostenía el arzobispo de Santiago, podían pertenecer por la desgraciadísima fusión de religión y política producida en la segunda mitad del siglo XIX y que hasta entonces se mantenía. Puedo comprender el visceral antiibañismo de Jaime Eyzaguirre y su rechazo al Partido Conservador. Pero me cuesta entender la idéntica actitud de su amigo y futuro cuñado, Julio Philippi: su padre había servido al gobierno de Ibáñez y la familia de su madre estaba muy lejos de los conservadores. Interrogué al primero, pero por desgracia no al segundo, sobre este punto. La explicación puede encontrarse en que en ellos y en parte considerable de la juventud católica influyó el modelo propuesto por la encíclica *Quadragesimo Anno*, el corporativismo, donde no tenían cabida los partidos. Pero si la adhesión al corporativismo pudo haber inducido a muchos a ignorar al Partido Conservador, resulta extraña la incorporación casi en masa a éste de muchos destacados estudiantes que también comulgaban con el ideario corporativista, como Manuel Garretón Walker, Ignacio Palma Vicuña, Mario Góngora del Campo, Eduardo Frei Montalba, Alejandro Silva Bascuñán, Manuel Francisco Sánchez, Jaime Castillo Velasco y tantos otros, salvo que la presión ejercida en tal sentido por la jerarquía eclesiástica haya sido irresistible, y que en varios de ellos arraigara la convicción de que carecía de efectos prácticos una mera acción social que no estuviera acompañada de una acción política. Me detengo aquí porque veo un punto de inflexión

que va más allá de la Juventud Conservadora Falange Nacional, que años después se separó ruidosamente del Partido Conservador. Se produjo, en verdad, la ruptura entre dos sectores que repudiaban con igual fuerza al capitalismo y al marxismo, que habían postulado la necesidad de introducir profundas reformas a la sociedad chilena, que creían contar con las herramientas más idóneas para cumplir semejante propósito, que tenían idéntica concepción acerca de la persona humana, y que, en general, adherían a la misma creencia religiosa. Y, sin embargo, el distanciamiento entre ambos grupos fue definitivo. Julio Philippi y Jaime Eyzaguirre se mantuvieron en su posición, que, por otra parte, recibió la explícita aprobación de la Santa Sede, pero ello no impidió que sufrieran la hostilidad de la jerarquía y de los dirigentes del Partido Conservador. Incluso la Liga Social, a la que habían dedicado todo su empeño, fue también víctima de ataques de eclesiásticos y de los jóvenes conservadores, lo que posiblemente explique la progresiva pérdida de presencia de esa entidad hasta su desaparición en 1935, coincidiendo con la muerte de su gran animador, el padre Fernando Vives. Pero Philippi, Eyzaguirre y unos pocos más, convencidos de que la opción adoptada era la única posible si querían mantener su libertad ante los asuntos contingentes, se separaron de sus antiguos discípulos y amigos y, dedicados a la docencia y al ejercicio profesional, lograron, a través de la revista *Estudios*, consolidar a un grupo de afines y difundir sus ideas.

Una pregunta muy pertinente y a la cual no puedo responder con seguridad es la relativa a la forma en que pudo evolucionar el corporativismo en Julio Philippi. Cualquier partido, cualquier institución, sea universidad o centro de estudio, y también cualquier particular puede elaborar y ofrecer modelos de organización social, económica y política. Pero cuando es la Iglesia Católica la entidad que propone un modelo surgen numerosas dudas. La primera y más evidente es hasta qué punto tal fórmula, que trata de lo contingente, siempre variable y siempre opinable, puede obligar a los fieles. Es sabido que los viejos tercios del Partido Conservador, con escándalo de muchos sacerdotes, ignoraron la *Quadragesimo Anno* y que incluso *El Diario Ilustrado* no consideró necesario publicarla. Los jóvenes conservadores, sin embargo, encontraron en ella una inagotable fuente de inspiración. Basta leer en el periódico *Lircay*, que ellos publicaron, las numerosas colaboraciones que denunciaban al capitalismo y al marxismo y que, jubilosas, anunciaban el comienzo de una nueva era por la que estaban dispuestos

a luchar sin tregua. Algunas, en especial las de la pluma del ideólogo de la juventud conservadora, Manuel Garretón, podrían calificarse de delirantes por su optimismo sin límites. No cabe duda de que también para Julio Philippi la encíclica constituyó la gran respuesta a la crisis de la que el mundo no había logrado salir después de la Gran Guerra. Pero había un problema real: la viabilidad práctica del modelo. Porque los ejemplos existentes, que fueron bien conocidos en Chile, exhibían serias limitaciones. Mussolini, después de hacerse del poder en 1925, llevó su radical socialismo inicial a posiciones corporativistas. Su arreglo en 1929 de la incómoda cuestión romana con el Pontificado le valió el agradecimiento y la adhesión del clero. No es extraño que para muchos católicos en todo el mundo, y también en Chile, Italia representara una prueba de que el sistema político propuesto por la Iglesia podía hacerse realidad, no obstante que hubo voces que advirtieron sobre la abierta incompatibilidad entre el cristianismo y el fascismo, totalitario éste por doctrina y por práctica. Y en 1932, quien hasta entonces había sido un eficaz y prestigioso ministro de Hacienda de Portugal, Antonio de Oliveira Salazar, ocupó la presidencia del consejo de ministros, inició la organización del país según las pautas del corporativismo. Portugal se convirtió, en consecuencia, en otro país al cual era necesario mirar con atención, otro país que, como lo quería la *Quadragesimo Anno*, parecía haber superado el dilema marxismo-liberalismo. Permítanme un recuerdo personal que puede ilustrar acerca de la fuerza de esa convicción en los medios católicos de nuestro país. Todavía en la década de 1950 uno de mis profesores en la Escuela de Derecho de la Universidad Católica se esmeraba en demostrar que el Portugal de Oliveira Salazar era justamente el ideal de organización al que todos los países debían aspirar. Sospecho que muchos portugueses tenían otra idea al respecto. Agregó un nuevo elemento sobre el cual interesa detenerse: la guerra civil española. Es conocido el profundo efecto político que ella tuvo en Chile, la polarización que originó en los sectores políticos, con un Frente Popular en gestación y que en 1938 obtendría el poder. Y no podemos olvidar que el ideólogo y fundador de la Falange Española, José Antonio Primo de Rivera, tenía un discurso que podían suscribir muchos jóvenes católicos chilenos: ¡No a los partidos políticos! ¡No al liberalismo, hijo de Rousseau y de la revolución francesa! ¡No al capitalismo, explotador de los pobres y origen de las desigualdades sociales! No es un misterio que tanto Julio Philippi como Jaime Eyzaguirre, al igual que gran parte

de los afiliados a los partidos de derecha no sólo admiraron a Primo de Rivera, cuyos espléndidos discursos jamás guardaron relación con la ínfima presencia política del grupo que había formado, sino que apoyaron la causa “nacional”. Y esta vinculación a la nueva España se acentuó cuando el régimen de Franco se mostró proclive, aunque con reticencias, a aplicar ciertos elementos —yo diría más bien ciertos rasgos cosméticos— del corporativismo. Con todo, no se puede ignorar que la retórica de la Falange Española también impresionó con fuerza a la Juventud Conservadora chilena, como lo recordó hace años Alejandro Silva Bascuñán.

Vuelvo al punto inicial de estas reflexiones: ¿qué ocurrió con el corporativismo de Julio Philippi? ¿Qué, con el de Jaime Eyzaguirre? Me parece que la Segunda Guerra determinó en ellos un alejamiento progresivo de algo en lo cual en cierto momento habían creído, pero que había tenido un lamentable desarrollo: Italia se había comprometido con la Alemania nazi —ya en 1932, antes del ascenso de Hitler al poder, Julio Philippi había hecho desde ese país un premonitorio y pesimista análisis del nacionalsocialismo—; en España, la Falange había concluido en una entidad de afiliación forzosa para el sector público y para los miembros de las Fuerzas Armadas, y era encabezada por Franco; movimientos corporativistas de importancia, como el rexismo de León Degrelle en Bélgica, bien conocido en Chile, se habían aliado al nacismo. No, el corporativismo era una ilusión. Al contrario que Osvaldo Lira, fiel al corporativismo hasta su muerte, sospecho que Julio Philippi consideró que ese proyecto, tal como lo había concebido la encíclica, era una interesante elaboración teórica imposible de llevar a la práctica. Con todo, creo que es necesario subrayar que ese modelo no murió con la Segunda Guerra y que al menos facetas de él tuvieron más larga vida: la Falange Nacional eliminó el corporativismo de sus principios programáticos sólo en 1953; Jaime Larraín García-Moreno, quien también había colaborado con la Liga Social, aunque pertenecía a otra generación —una de sus sobrinas fue la cónyuge de Julio Philippi—, buscó inspiración en él cuando creó lo que fue el Partido Agrario-Laborista. Hace muy pocos decenios, durante el gobierno de la Unidad Popular, Jaime Guzmán, discípulo que había sido de Osvaldo Lira, resucitó fugazmente los principios del corporativismo bajo la forma de gremialismo. Y no olvidemos que el concepto de Estado subsidiario,

recogido por la Constitución de 1980, fue uno de los puntos más preciados por el corporativismo.

Julio Philippi fue, pues, un hombre que hacia la mitad del siglo pasado no se identificaba, y por muy profundas razones, con ninguna corriente partidaria, que disponía de buenos argumentos para justificar su posición prescindente y que, por tal motivo, no tenía peso político alguno.

Conocí de vista al profesor Philippi cuando ingresé a la Escuela de Derecho de la Universidad Católica. Daba entonces el curso de Derecho Civil y ofrecía también un curso de Filosofía del Derecho a los alumnos del quinto año de la carrera, que era la disciplina que verdaderamente le interesaba y que consideraba esencial en la preparación de un abogado. Servía por entonces, además, el cargo de secretario general de la Universidad, cuyo rector, el arzobispo de Concepción Alfredo Silva Santiago, también había participado, como simple sacerdote, en tempranas iniciativas de acción social. El profesor Philippi era no sólo fácil de reconocer por sus inconfundibles rasgos físicos y por su aire de permanente abstracción, sino por su odio a la corbata. Solía verlo subir por la solemne escalera de mármol de la casa central vestido desaliñadamente y con unas chillonas camisas escocesas, en abierta rebeldía contra la formalidad que en el vestir imperaba en nuestra escuela. Pero quienes eran sus alumnos hablaban maravillas del personaje, de su capacidad para exponer y desmenuzar los temas más complejos del Derecho y de su sabiduría en las más variadas materias. Al año siguiente y por intermedio de quien habría de ser mi mujer, lo conocí a él y a su familia. Y fue al concluir ese año 1958 cuando supe, y tal vez anticipadamente, que Julio Philippi sería nombrado por el nuevo Presidente, Jorge Alessandri, titular de dos ministerios: Justicia y Tierras y Colonización. Se miraba por entonces a esas carteras como de segunda importancia. Había, sin embargo, urgencia en abordar un problema de extraordinaria gravedad, de serias implicaciones jurídicas y sociales, y que había originado un sonado escándalo al concluir el segundo gobierno de Ibáñez, los arriendos de las tierras fiscales en Magallanes. Nadie mejor que un abogado del prestigio de Julio Philippi podría enfrentar ese asunto. Ignoro cómo llegó a formar parte del gabinete, pues no conocía al Presidente. Pero el hecho es que este profesor y abogado, completamente desconocido para el mundo político, se convirtió en la figura clave de ese gobierno, sirviendo sucesivamente las ya aludidas carteras hasta el

15 de septiembre de 1960, para ocupar la de Economía y Comercio en esa fecha, con motivo del terremoto que asoló al sur del país, ministerio que cambió de nombre por el de Economía, Fomento y Reconstrucción, en alusión al ímprobo trabajo que debería realizar; de Tierras y Colonización, desde el 26 de agosto de 1961; otra vez de Economía entre 26 de septiembre de 1963 y 17 de diciembre del mismo año, cuando entró como titular del Ministerio de Relaciones Exteriores hasta el término de la gestión de Alessandri. El profesor Millar trató con profundidad la labor multifacética de Julio Philippi en todas esas áreas y en muchas más. En efecto, si bien numerosos temas que interesaban al Gobierno no le incumbían, necesariamente le eran pasados para su conocimiento, su opinión y, en muchos casos, para su resolución. Y es que no sólo fue un auténtico ministro universal, no sólo un destacadísimo conocedor de todas las sutilezas del Derecho, no sólo un expositor que en el Congreso apabullaba a sus contradictores con su sólida argumentación, no sólo el “sabio Philippi”, como le llamaba mi suegro, sino que fue —algo muy raro de encontrar en este mundo— un hombre de un profundo sentido común.

Permítanme que ahora, en un rasgo de falta de modestia, incómodo aunque necesario, les hable de mí. Hacia el cuarto año de mis estudios de Derecho, muy frágiles, por cierto, inicié la elaboración de mi tesis de licenciatura. Había caído en las redes invisibles tendidas por Jaime Eyzaguirre, y a partir del primer año me había convertido en un asiduo del Archivo Nacional. Era evidente que mi trabajo final habría de versar sobre historia del Derecho. Siempre me había llamado la atención la existencia de esa compleja institución jurídico-económica que eran los censos, y más particularmente los censos de indios, de los que nada sabía. Hacia allá dirigí, pues, mis primeras investigaciones. Algo había avanzado en ellas cuando Jaime Eyzaguirre me advirtió que había otra persona trabajando en el mismo tema. Como había recolectado algún material, advertí que existían problemas muy interesantes con las tierras de los indígenas. Seguí, pues, esa pista, y al concluir mis estudios había dado término también a mi tesis sobre los pueblos de indios en el Chile de la monarquía. No me cabe duda de que Jaime Eyzaguirre informó a Julio Philippi, sabiendo de su afición por esa materia, acerca de mi tesis. Un día en que estaba en esa terrible etapa de la práctica que se les exige a los candidatos a ser abogados, recibí un llamado del ministro de Tierras. Acudí a su oficina y me preguntó si me interesaría participar

en una investigación sobre los mapuches, para la cual estaba formando un grupo de colaboradores y tratando de obtener un financiamiento de la Universidad de Bielefeldt. Mi inmediata aceptación me llevó a reunirme en muchas ocasiones con un antropólogo y un funcionario de la Dirección de Asuntos Indígenas, que dependía del Ministerio de Tierras, grupo que por el apellido de sus integrantes don Julio denominaba la “comisión de los Silva”. Aunque finalmente el proyecto no prosperó por carencia de fondos, tuve la oportunidad de estudiar algo de lo mucho publicado sobre los mapuches, en especial dos obras que en esa época eran las más completas existentes, de los antropólogos norteamericanos Faron y Titiev. No dudo de que mi cercanía más bien histórica al mundo indígena influyó en que, en la última reestructuración de la Administración Pública del gobierno de Alessandri, en que se crearan nuevos cargos en diversas dependencias, entre ellas en el Ministerio de Tierras y Colonización, Julio Philippi me ofreciera incorporarme a esa cartera, y más precisamente a la Dirección de Asuntos Indígenas. Para alguien que acababa de jurar como abogado y, más importante aún, de contraer matrimonio, el ofrecimiento no pudo ser más bienvenido.

Y de esta manera pude conocer al otro Julio Philippi. No sólo al que en su casa nos leía las sabrosas páginas de Diego de Rosales sobre los mariscos y peces de Chile —no olvido lo que le divertía que el jesuita avalara la inmejorable calidad de las truchas de Guanacache, esas lagunas que existieron al norte de Mendoza, con el testimonio de un endemoniado en Roma, quien, al ser interrogado durante un exorcismo sobre cuál era el mejor pescado del mundo, había respondido que las aludidas truchas del reino de Chile—; no sólo al que disfrutaba mostrándonos las maravillosas y meticulosas acuarelas de animales, plantas y lugares hechas por su bisabuelo; no sólo al que se deleitaba arrojando migas de pan en el extenso jardín de la casa de Padre Mariano para estudiar el comportamiento de los pájaros que acudían y la forma en que delimitaban sus territorios, sino al hombre que estaba desempeñando, como él sabía que debía hacerse, la función de servidor público. Lo estoy viendo con los ojos de la memoria en una pequeña oficina anexa a la suya, en mangas de camisa, con un par de sus asesores más cercanos y frente a una vieja y burocrática máquina Corona, redactando y escribiendo con impresionante velocidad un proyecto de ley y haciendo preguntas que obligaban a la inmediata consulta y confrontación de múltiples normas. Aunque parezca extraño, donde más cómodo se sin-

tió fue en el Ministerio de Tierras. Tenía razón para ello: a través de esa cartera no sólo pudo ayudar a resolver complejos problemas jurídicos y políticos, sino entró en contacto con la dura realidad de la pobreza rural. Se conjugaron, por tanto, esos elementos con el profundo interés que tenía por el mundo indígena para, si no resolver, al menos crear los incentivos para que el pueblo mapuche saliera de la situación en que se encontraba. Bien conocía las razones de ella. Tras la ocupación de la Araucanía se inició el proceso de colonización, que suponía, como paso previo, establecer un mecanismo de protección de las tierras de los indígenas. Y para ello se replicó, tal vez inconscientemente, una fórmula idéntica a la usada por los conquistadores en el Chile norte y central: reconocer y deslindar ciertas tierras ocupadas por los aborígenes, prohibir su venta, impedir el ingreso a ellas de individuos que no lo fueran y crear un sistema de protección jurídica para aquéllos. Pero si lo que, en líneas generales, tuvo algún resultado positivo durante la monarquía, durante la república generó en la Araucanía problemas que se arrastran hasta hoy. La razón es sencilla: los grupos indígenas situados al norte del río Maule, al quedar sometidos al incario, fueron objeto de traslados en masa —entre ellos los diaguitas, revividos hoy en Atacama por ministerio de la ley— y asentados en comunidades estables y tal vez similares a las existentes en Perú. Pero los mapuches, si bien tenían áreas de distribución más o menos delimitadas —costinos, arribanos, abajinos, pehuenches, puelches, poyas, cuncos, en la terminología de los misioneros—, eran esencialmente nómadas y sus establecimientos fueron siempre temporales. Así, un grupo indígena ligado tal vez por razones de parentesco o de seudoparentesco, después de estar durante un tiempo en un lugar y hacer un roturado y un cultivo mínimos de la tierra, se trasladaba a otro. Esto no impedía, por cierto, desplazamientos de mayor envergadura y los movimientos a través de la cordillera fueron una constante hasta fines del siglo XIX, cuando les dio término la campaña del desierto del general Roca en Argentina. Es probable que nada de eso supieran nuestra autoridades ni los topógrafos y abogados miembros de las comisiones radicadoras que desde esa época hasta el primer decenio del siglo XX procedieron a medir los terrenos en que supuestamente se hallaban arraigados los grupos indígenas y a otorgarles unos títulos de merced en que, a menudo de manera muy imperfecta, se indicaba los nombres de los radicados. Se forzó, de esta manera, la creación de comunidades, que, en contra de lo que majaderamente se sostiene, no

obedecieron a las pautas culturales de los mapuches, sino que se ciñeron a las pautas jurídicas del Derecho nacional, y cuya división, posible en la teoría, no lo era en la práctica debido a las trabas impuestas por la legislación proteccionista indígena. Las consecuencias de esta fórmula pronto se dejaron sentir: aumento de la población dentro de cada comunidad y, en consecuencia, expulsión de muchos a las ciudades en busca de mejores horizontes; erosión de los suelos por prácticas agrícolas inadecuadas; empobrecimiento generalizado de los comuneros; venta de derechos e introducción de terceros no indígenas; querellas entre los comuneros por lo que llamaré impropriadamente “corrimiento de cercos” en propiedades que, aunque cultivadas en forma individual, carecían de ellos. Ya cuando estuvo por primera vez en el Ministerio de Tierras, Julio Philippi elaboró y logró la aprobación de una ley que, si bien no podía resolver esos problemas, como por lo demás él mismo lo reconocía, dadas las implicaciones políticas envueltas en ellos, significó al menos un primer paso para encararlos de manera racional. No me es posible detenerme en esta materia, de tan dramática actualidad, pero sí quiero observar que Julio Philippi estudió tan acuciosamente al mundo mapuche, que la ley 14.511 incluso reconoció, por sus consecuencias jurídicas, la existencia de la poligamia, la afición de los aborígenes a la “pluralidad de mujeres” que tanto inquietó y dio que hablar a las autoridades civiles y eclesiásticas chilenas de los siglos XVII y XVIII.

He hablado de la pobreza rural de los indígenas, pero esa pobreza rural existió —y existe— en el campesinado no indígena. Recuerdo de paso que a Julio Philippi le tocó una decisiva intervención en el proyecto de reforma agraria del gobierno de Alessandri, la “reforma de macetero” como peyorativamente y con éxito la calificó la oposición de izquierda y democratacristiana. Por ser generadores de pobreza, fueron dos los aspectos que más le interesaron resolver: el minifundio y las comunidades históricas. Conoció en profundidad ambos problemas y el último, tal vez por su singularidad, le fascinaba. Dos reglamentos que él mismo redactó establecieron fórmulas para resolver esas situaciones. Pero el gobierno de Eduardo Frei Montalba encaminó el proceso de reforma agraria a otros propósitos.

El “maestro”, como habitualmente se le llamaba, había tenido que dejar su ministerio predilecto. Pero seguía atentamente la labor que realizaba. Recibí de él en cierta ocasión un urgente llamado telefónico, cuando ocupaba por segunda vez la cartera de Economía. Es posible

que el llamado se relacionara con la discusión del proyecto de Ley de Presupuesto. Me informó que era necesario preparar inmediatamente una indicación relativa a unos fondos para la Dirección de Asuntos Indígenas, de acuerdo a las pautas que sugirió, y llevarla ese mismo día a una persona determinada que se encargaría de presentarla. Me correspondió hacer entrega del texto al intermediario. Comentario de éste: “Ya está de nuevo Philippi con sus indios”.

Un último punto al que quiero aludir muy ligeramente es el referido a su fundamental intervención en los dos grandes diferendos con Argentina por el Palena y por el canal Beagle. Ambos se desarrollaron durante los gobiernos siguientes y sobre ellos se ha escrito bastante. Me interesa sólo poner énfasis en que en estas materias, de enorme complejidad y en las cuales Julio Philippi intervino con una dedicación difícil de medir, se pusieron en acción todas sus características humanas e intelectuales. En efecto, al celo incansable en el trabajo, a la tenacidad para seguir la pista y descubrir testimonios y antecedentes cartográficos que reforzaran la posición chilena, a su enorme capacidad para imaginar y desarrollar las mejores estrategias jurídicas, a su conocimiento del marco histórico de esas controversias, se unieron sus dotes de explorador. Emulando inconscientemente tal vez a su bisabuelo y a su notable viaje por el desierto de Atacama, Julio Philippi se dio el trabajo de recorrer palmo a palmo regiones de acceso casi imposible, de procurar comprender cuáles eran los hitos geográficos que habían servido en las delimitaciones originales; de interiorizarse en lo que los contradictores comprendían como los verdaderos límites y en las razones en que se apoyaban. No puedo olvidar el entusiasmo con que en una oportunidad relató su viaje a la zona del Beagle para tratar de precisar algunos aspectos muy determinados de la navegación que por ahí había hecho Fitz-Roy.

Como por desgracia ocurre, las exigencias laborales y las de una familia en crecimiento me alejaron insensiblemente de Julio Philippi. Solía encontrarme con él cuando acudíamos a nuestras oficinas en el centro, él, al igual que yo, modestamente en el metro. Pero eran conversaciones breves, casi siempre limitadas a saber cómo estaban nuestras respectivas familias. Con el traslado de su oficina al barrio alto, que tal vez coincidió con el mío mucho más lejos aún, incluso estos breves encuentros desaparecieron. Estábamos enterados con mi mujer de sus problemas de salud y un día recibimos una invitación de la señora Luz

Yrarrázaval, su cónyuge, para ir a su casa, que ya no era, por cierto, la de Padre Mariano. La familia había hecho esfuerzos para que don Julio escribiera sus memorias, sugiriéndole modalidades que le hicieran más fácil esa tarea. Pero él, seguramente por el pudor de quienes tienen efectivas razones para escribirlas, se negaba a ello. Pensaba la señora Luz que, a través de una conversación conmigo, tal vez don Julio se animaría a incorporarse a ese proyecto. Debo confesar que tenía dudas, porque era larga la lista de personas a las cuales les había pedido, sin éxito, que dejaran sus memorias.

Llegamos a la casa de don Julio al atardecer. Estaba dedicado a ordenar unas láminas de don Rodolfo Amando y, como en otras ocasiones, me planteó un punto menor que le apasionaba y sobre el cual no había logrado formarse una idea satisfactoria: cuál era la verdadera naturaleza del chillihueque. Yo siempre había pensado que el animal que los conquistadores llamaron “oveja de la tierra” era la llama, pero don Julio no estaba del todo convencido, y tendía a pensar, basándose en ilustraciones de los siglos XVII y XVIII, que era otra especie de camélido, o tal vez un híbrido. La señora Luz, con gran habilidad, llevó la conversación hacia las actuaciones del pasado de su marido. Pero me di cuenta de que ya era tarde: era visible la angustia que le producía no poder recordar etapas importantes de su vida. Y lo que más me llamó la atención fue que, a pesar de esos baches profundos en la memoria, exhibió gran lucidez para hablar de episodios y de integrantes de la Liga Social.

Fue la última vez que estuve con ese hombre, extraordinario por su saber, por su enorme generosidad, por su patriotismo sin estridencias y por su infinita modestia. □

**PROPUESTAS DE REFORMA A LOS PARTIDOS
POLÍTICOS EN CHILE***

Francisco Javier Díaz

Cieplan

Lucas Sierra

CEP

A continuación se reproduce la segunda parte del libro *Democracia con Partidos* (2012), que contiene los resultados del proyecto de investigación que conjuntamente realizaron el CEP y CIEPLAN. Esta sintetiza las conclusiones de esa investigación y avanza un conjunto de propuestas para mejorar la calidad institucional de la política en Chile.

En forma paralela a una acuciosa revisión del tratamiento que dieron las Constituciones chilenas a los partidos políticos (1828, 1833, 1925, 1980), y al conjunto de leyes que en la historia de Chile se ocuparon de los partidos, se proponen varias modificaciones a la legislación de los partidos políticos

FRANCISCO JAVIER DÍAZ. Abogado, Universidad de Chile; MS en Ciencia Política, London School of Economics. Investigador senior en la Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN). Dirección electrónica: jorge.pacheco@cieplan.org.

LUCAS SIERRA. Abogado, Universidad de Chile; LL.M., Universidad de Yale. Coordinador Académico del Centro de Estudios Públicos. Dirección electrónica: lsierra@cepchile.cl.

* Segunda parte del libro *Democracia con Partidos* (Santiago: CEP/ CIEPLAN, octubre 2012), editado por Francisco Javier Díaz y Lucas Sierra.

con una mirada *sistémica*, que tenga en cuenta el contexto institucional completo en que éstos operan. Esta reforma pasa por un perfeccionamiento de la Constitución y las leyes que regulan a los partidos políticos. Las propuestas de modificación se refieren a la conformación del Congreso, el tipo de sistema electoral, el mapa de los distritos y circunscripciones, como también a los mecanismos para reemplazar a parlamentarios renunciantes, el *lobby*, la declaración patrimonial y los conflictos de intereses. A su vez, la propuesta se detiene en la ley de 2003 que regula y fiscaliza los aportes privados a la política, materia sobre la cual los autores de este documento discrepan entre sí en algunos aspectos, por lo que cada uno expone su posición por separado.

Contenido:

2.1. Antecedentes constitucionales y legislativos de la Ley 18.603, orgánica constitucional de partidos políticos	217
2.2. Propuestas de reformas institucionales en torno a la LOC de partidos políticos	236
2.3. Reformas específicas a la LOC de partidos políticos	259

2.1. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES Y LEGISLATIVOS DE LA LEY 18.603, ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DE PARTIDOS POLÍTICOS (LOC DE PARTIDOS POLÍTICOS)

Hasta que se dictó la vigente Ley 18.603 en 1987 —esto es, la LOC de Partidos Políticos—, la tradición jurídica chilena fue, como ha escrito Enrique Barros¹, “francamente reticente en materia de regulación legal de los partidos políticos” (1984: 174). Antes de esa fecha, esta regulación legal fue escasa.

Por lo pronto, nunca hasta 1987 hubo una “ley de partidos” como tal. Durante el siglo XIX ni la Constitución ni la ley se refirieron a los partidos. Las Constituciones se refirieron a la política, pero no a los partidos. A continuación, las constituciones, empezando por la Constitución de 1828.

¹ Enrique Barros (1984), “Aspectos jurídicos del estatuto de los partidos políticos”. *Estudios Públicos* 14: 171-217. Disponible en http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_1306.html

2.1.1. Constitución de 1828

Así se refiere a la política su mensaje:

...Constitución chilena, que de ahora en adelante debemos mirar como el principal elemento de nuestra existencia política,

...el Poder Supremo de la Nación, el que reúne en sí la plenitud de la soberanía, está tan lejos de la nulidad a que lo condenan en otras partes las aspiraciones del gobierno, como de la omnipotencia parlamentaria, que rompiendo el equilibrio de las fuerzas políticas ha sido siempre el azote de los pueblos.

...los Congresos futuros nos darán sin duda códigos análogos a las instituciones políticas de nuestro país.

Y ordenaba su Art. 1: “La Nación chilena es la reunión política de todos los chilenos naturales y legales.”

Varias referencias a la política, como se ve, pero ninguna a los partidos políticos.

2.1.2. Constitución de 1833

Esta Constitución escasamente se refirió a la política, ni qué hablar de los partidos políticos. Solo dijo “política” una vez y a propósito de las relaciones exteriores del país:

Artículo 82. Son atribuciones especiales del Presidente:

19°. Mantener las relaciones políticas con las naciones extranjeras, recibir sus Ministros, admitir sus cónsules, conducir las negociaciones, hacer las estipulaciones preliminares, concluir y firmar todos los tratados de paz, de alianza, de tregua, de neutralidad, de comercio, concordatos y otras convenciones.

2.1.3. Ley 2.883 de 1914

Las leyes se refirieron a los partidos políticos antes que las constituciones. La primera ley que los nombra es la Ley 2.883 de febrero de

1914, “Lei de Elecciones”, que fue reformada por la Ley 2.893 de junio del mismo año².

Estas fueron las disposiciones de la Ley 2.883 que se refirieron a los partidos, todo a propósito, por supuesto, del proceso electoral:

Art. 20. Las juntas inscriptoras permanecerán reunidas desde la una hasta las cuatro de la tarde durante veinte días consecutivos en las comunas o circunscripciones que tengan hasta quince mil habitantes; durante veinticinco días en las que tengan hasta treinta mil habitantes, i durante treinta días en las que tengan mas de este número.

Las juntas que se instalen con posterioridad al día señalado en el artículo anterior, completarán el número de días que deben funcionar según lo determinado por la lei.

La junta inscriptora, diariamente, al suspenderse los trabajos, pondrá, a continuación de la última inscripción, una nota en que espresará en letras el número de los individuos inscritos en el día, firmada por todos los vocales i apoderados de los *partidos*, quienes rubricarán las hojas del registro en que se hubieren hecho las inscripciones. Remitirá también, diariamente, al Juzgado de turno en lo civil una lista de los ciudadanos inscritos con indicación del nombre, profesión i residencia de éstos, firmada por los miembros de la junta i apoderados de los partidos. Una copia autorizada de esta lista será publicada en un diario o periódico de la cabecera del departamento, o en su defecto en uno de la cabecera de la provincia. Esta lista se hará por secciones i por orden numérico de inscripción.

Durante la suspensión del trabajo, el comisario guardará los registros bajo su responsabilidad.

Art. 35. La junta hará las inscripciones i exclusiones que ocurren procediendo de la manera siguiente:

El tercer domingo de Abril, a las dos de la tarde, se reunirán en la sala municipal de la comuna los miembros de la junta inscriptora i procederán a constituirse, nombrando un presidente i un secretario. La votación se hará por voto unánime, quedando elegido presidente el que obtenga mayor número de votos i secretario el segundo. En caso de empate decidirá la suerte. Designará también, por mayoría de votos, un comisario.

² La Ley 2.883 está disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=23565&buscar=ley+2883>. La Ley 2.893 está disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=23573&buscar=partidos+1914>

La junta no podrá constituirse sin la mayoría absoluta del número de vocales que la forman. Si no pudiere constituirse por falta de número, los asistentes darán aviso por escrito al Gobernador del departamento i al juez del crimen de turno. Este hará citar a los inasistentes i a los suplentes para que concurren al lugar designado, dentro de tercero día, a las doce del día, a fin de constituir la junta, sin perjuicio de seguir el respectivo proceso. Los suplentes entrarán a reemplazar a los propietarios inasistentes por orden alfabético de apellido, i, en caso de igualdad de apellidos, por orden alfabético de nombres.

Desde el 1.º hasta el 10 de Mayo i desde el 1.º hasta el 10 de Noviembre de cada año, las juntas inscriptoras harán las inscripciones que se soliciten.

Las juntas funcionarán en los días indicados desde la una hasta las cuatro de la tarde i diariamente levantarán, en una de las hojas del registro destinado a este objeto, acta de todo lo obrado, que firmarán todos sus miembros presentes.

También diariamente, al suspenderse los trabajos, pondrán a continuación de la última inscripción una nota en que expresarán en letras i cifras el número de los individuos inscritos en el día, firmada por todos los vocales y vocales adjuntos o apoderados de los partidos, quienes rubricarán, además, las hojas del registro en que se hubieren hecho las inscripciones. Al mismo tiempo una lista con el nombre i apellidos, residencia i profesion u oficio de los ciudadanos inscritos, firmada por todos los miembros de la junta i apoderados de los *partidos* será remitida diariamente al Juzgado i a un diario o periódico de la cabecera del departamento, o a falta de éste a uno de la cabecera de la provincia para su publicación, dejándose testimonio de la entrega de esta lista al secretario del Juzgado en recibos firmados por éste que se protocolizarán en la Notaria mas antigua del departamento. Igual lista se fijará en la oficina del conservador de bienes raíces i en la sala municipal.

Art. 104. Cada uno de los *partidos políticos* existentes en la República, con representación en el Congreso, tendrá derecho a designar un vocal adjunto, con voz pero sin voto, que asista al funcionamiento de cada junta o comisión electoral, como miembro nato de ella, pudiendo incorporarse en cualquier momento, i sirviéndole de título suficiente el nombramiento que le otorgue el directorio que tenga el partido en el departamento, autorizado por un notario.

Cada uno de los candidatos a cualquiera de los cargos por que se vote en la eleccion, tiene derecho para hacerse representar en todos los actos electorales por un apoderado, cuya representacion se hará constar por escrito, autorizando la firma gratuitamente un notario de la provincia.

Los apoderados de los candidatos tienen derecho para sentarse al lado de los funcionarios que intervengan en el acto electoral que se trata de vijilar, ya sea que las juntas, comisiones o colejos electorales practiquen inscripciones o reciban la votacion o hagan escrutinios parciales o jenerales.

La colocacion de esos apoderados será la que indica el diseño que se acompaña a esta lei. Tienen derecho para observar los procedimientos de las juntas, comisiones o colejos, para objetar la identidad del elector i examinar la firma de los sufragantes, i en jeneral para todo lo que conduzca al desempeño de su mandato.

La junta, comision o colejo deberá hacer constar, en el acta de sus procedimientos los hechos cuya anotacion pida cualquiera de ellos, i no podrá denegar el testimonio por motivo alguno.

Los apoderados deberán poner en la antefirma una protesta de los hechos que la junta, comision o colejo se negare a consignar.

La parte del acta relativa a la instalacion de la comision receptora se inscribirá en el registro ántes de principiar la recepcion de los sufragios i se hará constar la concurrencia de los apoderados.

Pocos meses más tarde, la Ley 2.983 modificó a la anterior, refiriéndose a los partidos en una nueva disposicion:

f) Se intercalan a continuacion del inciso 3.º del artículo 26 los siguientes incisos:

Para los efectos de la inscripcion en los registros electorales se reputará, en caso de duda, como residente en la subdelegacion, al propietario del predio rústico o urbano situado en ella o al que justifique haber vivido dentro de sus límites, tres meses ántes de la inscripcion por lo ménos.

Se entenderá que hai duda sobre la residencia, siempre que la objete ante la Junta Inscriptora cualquier apoderado de los partidos o candidatos.

2.1.4. Constitución de 1925

Esta Constitución volvió a hablar de la política y, por primera vez a nivel de una regla constitucional, se refirió a los “partidos políticos”. Decía su Art. 25:

Artículo 25. En las elecciones de Diputados y Senadores se empleará un procedimiento que dé por resultado en la práctica una efectiva proporcionalidad en la representación de las opiniones y de los partidos políticos.

Es una alusión importante: no solo les reconoce su papel en el funcionamiento de la institucionalidad política, sino que, además, les asegura una efectiva proporcionalidad en el ejercicio de ese papel.

Pero no iba a ser sino hasta 1971, con la entrada en vigencia del llamado “Estatuto de Garantías Constitucionales”, que los partidos políticos alcanzaron el nivel de regulación constitucional que exhiben hoy. Pero antes de eso, revisemos brevemente la Ley 14.852 de 1962, Ley General de Elecciones.

2.1.5. Ley 14.852, Ley General de Elecciones de 1962

Tal como la Ley 2.883 de 1914 que se mencionó más arriba, esta ley también reguló a los partidos a propósito de los procesos electorarios. Pero, a diferencia de la Ley 2.883 de 1914, esta Ley 14.852 también reguló aspectos más bien orgánicos de los partidos, no puramente electorales³.

El Art. 20 de la Ley 14.852 fue clave a este respecto. Reguló su constitución y el momento en el cual adquirirían personalidad jurídica. Con todo, esta personalidad jurídica fue, como había sido hasta entonces, de derecho privado. Además, esta ley estableció una cierta estructura interna de los partidos, aun cuando todavía de manera muy elemental. Decía el Art. 20:

Art. 20. Los Partidos Políticos tendrán los derechos que las leyes acuerden a estas entidades y adquirirán personalidad ju-

³ Esta ley está en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=27930&bu-scar=ley+de+elecciones>

rídica por el hecho de inscribirse en el Protocolo de los Partidos Políticos que llevará el Director del Registro Electoral.

La solicitud de inscripción deberá hacerse por escrito ante el Director del Registro Electoral y firmarse por el Presidente y el Secretario de la Mesa Directiva Central *designada en la asamblea constitutiva*.

A la solicitud se acompañará copia autorizada ante Notario del Acta Constitutiva, que deberá contener el texto íntegro de los Estatutos aprobados en la referida asamblea y el nombre de los componentes de la primera Mesa Directiva Central de la colectividad.

Se acompañará, además, una nómina de por lo menos diez mil electores adherentes a la entidad, cuyas firmas o huellas dactiloscópicas aparezcan autorizadas ante Notario. Se aplicará con respecto a tal nómina lo prescrito en los tres últimos incisos del artículo 18.

Asimismo, se deberá acompañar un facsímil del símbolo o emblema que distinguirá al partido en la cédula electoral, para los efectos de lo dispuesto en el inciso cuarto del artículo 21.

Ningún partido podrá adoptar un símbolo o emblema que induzca o pueda inducir a confusión con el de alguno de los partidos ya existentes.

No serán aceptados como símbolos o emblemas, y serán rechazados de plano por el Director del Registro Electoral, los que contengan palabras, frases o locuciones, y además los siguientes:

- a) El escudo, la bandera o el emblema de la Nación;
- b) Fotografías o reproducciones de la figura humana, y
- c) Imágenes obscenas o contrarias a la moral, a las buenas costumbres o al orden público.

La Dirección del Registro Electoral desechará de plano toda solicitud que no cumpla con las exigencias señaladas. La resolución que se dicte será apelable ante el Tribunal Calificador de Elecciones, dentro de cinco días desde su notificación.

La organización interna contemplará la existencia de una Mesa Directiva Central que será la autoridad superior del partido, la que estará integrada, a lo menos, por tres personas que harán las veces de presidente, secretario y tesorero.

Los Estatutos señalarán la denominación de la Mesa Directiva Central y la que corresponda a los cargos directivos mencionados.

La persona que tenga a su cargo las funciones de presidente, cualquiera que sea la denominación que al cargo asigne el Estatuto, tendrá la representación legal del Partido, judicial y extrajudicialmente.

No podrán presentarse solicitudes de inscripción de un Partido dentro de los doscientos cuarenta días anteriores a la fecha de una elección ordinaria. En las elecciones extraordinarias no tendrán derecho a formular declaraciones de candidatos las colectividades que a la fecha de producirse el hecho que motiva la elección no hayan obtenido personalidad jurídica.

La solicitud de inscripción será publicada por la Dirección del Registro Electoral en el “Diario Oficial” una vez enterado en dicha Dirección por los solicitantes, el pago de esa publicación.

Dentro de los treinta días siguientes a la publicación mencionada, cualquier Partido Político podrá formular ante la Dirección del Registro Electoral oposición escrita a la inscripción del nuevo Partido.

La oposición será resuelta en primera instancia, dentro de los diez días siguientes a su presentación, por el Director del Registro Electoral, quien reunirá las pruebas y los antecedentes que estime del caso.

Dentro de los cinco días siguientes a la notificación de la resolución del Director del Registro Electoral, el opositor o el solicitante de la inscripción podrá reclamar ante el Tribunal Calificador de Elecciones, el cual resolverá también en el plazo de cinco días. Sólo se podrá aceptar una oposición fundada en el incumplimiento de las disposiciones de la Ley General de Elecciones.

Si no se dedujere oposición dentro del plazo legal, o si deducida ésta, quedare a firme la resolución que la rechaza, el Director del Registro Electoral dictará una resolución por la cual se declare la existencia legal del nuevo Partido Político, publicándola en el “Diario Oficial” y practicando en la misma fecha de la publicación la inscripción respectiva en el Protocolo a que se refiere el inciso primero de este artículo.

La personalidad jurídica de un Partido se extinguirá con la cancelación de la respectiva inscripción en el Protocolo de la Dirección del Registro Electoral.

La cancelación a que se refiere el inciso anterior sólo procederá en los casos de fusión o disolución de un Partido Político o cuando éste no alcanzare representación parlamentaria en cualquier elección ordinaria, a menos que dicho Partido

conservar representación en el Senado. Esta facultad corresponderá ejercerla al Director del Registro Electoral.

Los Partidos Políticos con inscripción vigente podrán solicitar por escrito al Director del Registro Electoral cualquiera modificación a ésta, sea en lo referente al nombre o denominación de la colectividad, símbolo o emblema, a su domicilio, objetivos, organización interna, modificaciones en la composición de las Mesas Directivas Centrales, fusiones con los otros partidos, a sus bienes, como asimismo, a su disolución. El Director indicado procederá a practicar en el Protocolo las modificaciones pertinentes, siempre que éstas se hayan acordado en la forma y por los organismos del Partido que las respectivas normas estatutarias señalen.

En la tramitación de estas solicitudes se aplicará el procedimiento previsto en los incisos décimo a décimocuarto, inclusive, del presente artículo. Regirá también con respecto a dichas solicitudes la prohibición contenida en su inciso noveno.

Ningún Partido podrá adoptar un nombre que induzca a confusión con el de algunos de los Partidos ya existentes.

Se aplicará a los Partidos Políticos lo previsto en los artículos 549, 552, 555, 556 y 561 del Código Civil.

Estarán exentos de todo impuesto o contribución de cualquiera naturaleza, los documentos y actuaciones a que dé lugar la constitución e inscripción de los Partidos Políticos y los que se relacionen con la modificación de sus Estatutos.

Esta Ley 14.852 de 1962 fue, además, especialmente interesante porque reguló con una intensidad inédita a esa fecha la propaganda electoral. Llama la atención, eso sí, que la ley guardó silencio sobre el financiamiento electoral. Dispuso sobre la propaganda el Artículo 8 de la ley:

Art. 8°. En las elecciones de Regidores, Diputados o Senadores, o de Presidente de la República, la propaganda electoral se regirá por las siguientes disposiciones:

1) La propaganda electoral por avisos, carteles, letreros, telones, afiches, u otros similares y, en forma especial, la propaganda mural, sólo podrá efectuarse durante los 45 días que precedan al de la elección, si se trata de elecciones de Senadores, Diputados o Regidores, y durante los 90 días anteriores al del acto electoral, en el caso de elección de Presidente de la República. Dentro de dichos plazos en los radios urba-

nos sólo podrá llevarse a efecto la propaganda de letreros, carteles, telones, afiches y otros similares en las calles, plazas y demás bienes nacionales de uso público, con autorización de la Municipalidad respectiva, la que designará lugares adecuados para ese efecto y los distribuirá equitativamente entre los distintos candidatos.

La propaganda electoral por la prensa o radio sólo podrá efectuarse durante los 15 días que preceden al de la elección, si se trata de elecciones de Senadores, Diputados o regidores, y durante los 45 días anteriores al del acto electoral en el caso de una elección de Presidente de la República.

Sin embargo, en las ciudades de más de cinco mil habitantes, queda prohibida la propaganda electoral por medio de carteles, letreros, telones y afiches.

Queda también prohibida la propaganda electoral con pinturas en los muros de edificios y en cierros definitivos o provisionales, salvo que el respectivo propietario la autorice. Asimismo, se prohíbe la propaganda con pintura en los postes, puentes y en cualquiera otra obra o instalación de servicio público.

2) Las sedes oficiales de los partidos políticos acreditados en conformidad a la presente ley y sus secretarías de propaganda hasta un máximo de cinco en cada comuna, podrán exhibir en sus frontispicios letreros, telones, afiches u otra propaganda electoral de sus respectivos candidatos durante los 45 ó 90 días, según sea el caso, anteriores a la correspondiente elección.

Igual derecho tendrán los candidatos independientes.

En los campamentos mineros que determine el Presidente de la República, la respectiva empresa deberá proporcionar local para secretaría electoral a cada partido que haya presentado lista de candidatos en la circunscripción correspondiente.

3) Las Municipalidades deberán colocar y mantener en los 45 ó 90 días, según sea el caso, anteriores al de la elección, tableros o murales especiales, ubicados en algunos de los sitios públicos más frecuentados de su territorio comunal, donde figurarán la propaganda y todas las listas, debidamente individualizadas, de los candidatos que opten a la elección de que se trate, en el orden determinado por el artículo 22° de la presente ley. En dichos tableros o murales, que tendrán un tamaño adecuado, se dispondrá del mismo espacio para cada lista.

No podrá omitirse colocar estos carteles o murales en las circunscripciones electorales o localidades con más de 3.000 habitantes pertenecientes al territorio de la respectiva comuna, conforme lo determine el censo realizado el año 1960. En las ciudades que tengan más de 5.000 habitantes conforme a dicho censo, el número de estos tableros o murales no podrá ser inferior a 10.

Cuando no se dé cumplimiento íntegro y oportuno a las obligaciones señaladas en los incisos precedentes de este número, los responsables serán sancionados en la forma prevista en el inciso penúltimo del N° 10) de este artículo.

4) Queda prohibida toda propaganda electoral por medio de altos parlantes, sean éstos fijos o móviles, con la única excepción de la transmisión por altoparlantes de discursos pronunciados en concentraciones públicas.

5) El Cuerpo de Carabineros fiscalizará, salvo en lo referente a la prensa y radio, el cumplimiento de las disposiciones de los Nos 1), 2) y 4) de este artículo y procederá, de oficio o a petición de cualquiera persona, a retirar o suprimir los elementos de propaganda que contravengan dichas disposiciones.

De lo actuado a este respecto, se dará cuenta inmediata al Juez de Letras de Mayor Cuantía que corresponda.

Sin perjuicio de lo anterior, cualquier candidato, el Alcalde o cualquier Regidor de la municipalidad respectiva, podrá ocurrir ante el respectivo Juez de Letras de Mayor Cuantía a fin de que éste ordene dicho retiro o supresión. Los referidos elementos de propaganda caerán en comiso, el que será decretado por el respectivo Juez de Letras de Mayor Cuantía.

6) Queda prohibida, asimismo, toda propaganda electoral por medio del cinematógrafo, como también, la que pudiere efectuarse a través de la televisión, sin perjuicio, en este último caso, de los foros que se organicen, a los que tendrán igual acceso los diferentes candidatos, de acuerdo con las normas y espacios que para este objeto determine el Consejo de Rectores de las Universidades.

7) En el período que les está permitido hacer propaganda electoral, las radioemisoras deberán poner a disposición de los partidos políticos y de los grupos que patrocinen candidaturas independientes, un espacio de tiempo de una hora diaria, durante el cual se difundirá la propaganda pagada que ellos deseen contratar.

El Reglamento determinará la manera en que los partidos políticos y los grupos que patrocinen candidaturas independientes tengan igual acceso a la propaganda política durante el espacio antes señalado.

Sin perjuicio de lo anterior, las empresas radiodifusoras podrán transmitir la propaganda electoral que libremente contraten con tal que, en conjunto con el espacio obligatorio, no destinen a ellas más de un 15% de su transmisión diaria.

La obligación del inciso primero no regirá para las estaciones de radiodifusión que se comprometan a que no harán propaganda en una determinada elección. Dicho compromiso deberá formularse por escrito ante la Dirección del Registro Electoral, por lo menos con un mes de anterioridad a la fecha en que determine la correspondiente prohibición.

Las tarifas que podrán cobrar las radioemisoras por sus espacios no podrán ser superiores a las ordinarias vigentes para propaganda comercial en los seis meses anteriores al término del período de la prohibición.

8) Las empresas periodísticas no podrán cobrar por la propaganda electoral de los partidos políticos o de los candidatos, tarifas superiores a las ordinarias vigentes para propaganda comercial en los seis meses anteriores al término del período de la prohibición.

9) Serán sancionados de acuerdo con el inciso penúltimo del N° 10), los agentes de instituciones públicas o privadas que, con motivo de donaciones o actos de asistencia social, realicen propaganda electoral.

10) Toda infracción a cualquiera de las obligaciones y prohibiciones que el presente artículo impone a los órganos de prensa, a las radioestaciones, a las estaciones de televisión y a los cinematógrafos, será sancionada con una multa a beneficio municipal de uno a diez sueldos vitales anuales del departamento de Santiago, la que se aplicará a la empresa propietaria o concesionaria del respectivo medio de difusión. Igual sanción se aplicará a la violación del compromiso a que se refiere el inciso tercero del N° 7).

La infracción a las demás obligaciones y prohibiciones que establece el presente artículo será sancionada con pena de prisión de uno a sesenta días.

Conocerá de las infracciones a que se refiere este número, el Juez de Letras de Mayor Cuantía en lo criminal del departamento correspondiente.”

Por otra parte, la Ley 14.852 dispuso que la Dirección del Registro Electoral debía instalar, algunos días antes de cada elección, carteles con la cédula de votación correspondiente, a fin de informar a la ciudadanía. Los partidos podían solicitar dichos carteles a la Dirección, pagando su valor. Disponía el último inciso de su Art. 25:

La Dirección del Registro Electoral entregará a los Partidos registrados y a los candidatos independientes el número de carteles que éstos soliciten en la declaración de la candidatura, previo pago de su valor. La entrega la hará, dentro del plazo de diez días, cuando se trate de elecciones unipersonales, y dentro del plazo de 40 días, cuando se trate de elecciones pluripersonales, contados ambos desde la expiración del término señalado para declarar las respectivas candidaturas.

La Ley 14.852 también reguló otros aspectos de la participación de los partidos en los procesos electorales. Por ejemplo, la obligación de que todo candidato al Congreso que sea apoyado por un partido político, debe pertenecer a dicho partido. Asimismo, los candidatos independientes no debían pertenecer a un partido durante los 180 días antes de su la presentación de su candidatura, por lo menos. El inciso tercero del Artículo 19 así lo mandaba:

... tratándose de declaraciones de Diputados o Senadores, es requisito que el candidato pertenezca al Partido Político que sustenta su candidatura a lo menos 180 días antes a la declaración, la que deberá ser jurada. La contravención a esta norma se sancionará con la nulidad de todos los votos de la lista. No podrán figurar como candidatos independientes personas que pertenezcan o hayan pertenecido hasta 180 días antes de la declaración respectiva a un Partido Político.

Tras esta ley de 1962, el siguiente acto normativo de importancia en relación con los partidos políticos —como se mencionó más arriba— fue la reforma constitucional aprobada en 1970 y que empezó a regir a principios de 1971. Se trata de la reforma mejor conocida como “Estatuto de Garantías Constitucionales”, que se pactó entre la Democracia Cristiana y la Unidad Popular, como condición de la primera para votar en el Congreso Pleno por Salvador Allende como Presidente de la República. Pasemos a revisarla.

2.1.6. Estatuto de Garantías Constitucionales de 1970-1971

La enjundia regulatoria constitucional que sobre los partidos políticos rige hoy, tiene su antecedente inmediato en esa reforma que fue dramática, como así lo atestigua el asesinato del Comandante en Jefe del Ejército poco antes de ser votada.

Es interesante el hecho de que, a pesar de garantizar la libertad de asociación y la libertad de los partidos políticos para organizarse, la reforma cambió el carácter jurídico de los partidos desde organizaciones de derecho privado, como fueron consideradas siempre, a organizaciones de derecho público. Sin embargo, es preciso apuntar aquí que nunca se les dio un régimen legislativo especial, como suele ocurrir con este tipo de personas. Otra cosa interesante fue la garantía que se consagró en el sentido de que los partidos fueran propietarios de diarios, revistas y radios. Asimismo, se garantizó el acceso de los partidos a los medios de comunicación de propiedad estatal. Veamos las disposiciones:

Art. 9º. — La Constitución asegura a todos los ciudadanos el libre ejercicio de los derechos políticos, dentro del sistema democrático y republicano. *Todos los chilenos pueden agruparse libremente en partidos políticos*, a los que se reconoce la calidad de *personas jurídicas de derecho público* y cuyos objetivos son concurrir de manera democrática a determinar la política nacional.

Los partidos políticos gozarán de libertad para darse la organización interna que estimen conveniente, para definir y modificar sus declaraciones de principios y programas y sus acuerdos sobre política concreta, para presentar candidatos en las elecciones de regidores, diputados, senadores y Presidente de la República, para mantener secretarías de propaganda y medios de comunicación y, en general, para desarrollar sus actividades propias. La ley podrá fijar normas que tengan por exclusivo objeto reglamentar la intervención de los partidos políticos en la generación de los Poderes Públicos.

Los partidos políticos tendrán libre acceso a los medios de difusión y comunicación social de propiedad estatal o controlados por el Estado, en las condiciones que la ley determine, sobre la base de garantizar una adecuada expresión a las distintas corrientes de opinión en proporción a los sufragios obtenidos por cada una en la última elección general de diputados y senadores o regidores”.

Y la otra disposición pertinente, inciso quinto del Número 3 del Art. 10:

Toda persona natural o jurídica, especialmente las universidades y los partidos políticos, tendrán el derecho de organizar, fundar y mantener diarios, revistas, periódicos o estaciones transmisoras de radio, en las condiciones que establezca la ley. Sólo por ley podrá modificarse el régimen de propiedad y de funcionamiento de esos medios de comunicación. La expropiación de los mismos podrá únicamente realizarse por ley aprobada, en cada Cámara, con el voto conforme de la mayoría de sus miembros en ejercicio.

Tras el golpe militar de 1973, los partidos políticos fueron proscritos (o se autodisolvieron), clausurándose la vida partidaria —al menos la vida no clandestina— hasta finales de los años ochenta. La reactivación de la vida partidaria se hizo, primero, con la Constitución de 1980 y, luego, con la Ley 18.603 de 1987, (Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos), más otras leyes que, como la LOC 18.700, de Votaciones Populares y Escrutinios, conformaron lo que en la época se llamó “las leyes políticas”. A continuación, se repasa lo que la Constitución de 1980 dispuso para los partidos políticos. Luego de esto, se analiza la Ley 18.603, LOC de Partidos Políticos. Esta es la regulación vigente hoy. Cualquier reforma, debería dirigirse hacia ella.

2.1.7. Constitución de 1980

A diferencia del Estatuto de Garantías Constitucionales de 1970-1971, que fue especialmente amable con los partidos, el texto constitucional de 1980 fue, comparativamente hablando, algo más hostil hacia ellos. En general, ese texto lo que hace es poner límites a los partidos, trata de circunscribirlos.

Por lo pronto, ya no les da personalidad jurídica de derecho público, como se hizo en esa reforma anterior. Asimismo, se los incorpora al mecanismo que se denominó como “democracia protegida”. Los dos primeros incisos del Artículo 8 prescribían:

Todo acto de persona o grupo destinado a propagar doctrinas que atenten contra la familia, propugnen la violencia o una concepción de la sociedad, del Estado o del orden jurídico, de

carácter totalitario o fundada en la lucha de clases, es ilícito y contrario al ordenamiento institucional de la República.

Las organizaciones y los movimientos o partidos políticos que por sus fines o por la actividad de sus adherentes tiendan a esos objetivos, son inconstitucionales.

Por su parte, el Artículo 18 los pone en igualdad de condiciones que los independientes a la hora de participar en el juego electoral. Así lo disponía:

Habrá un sistema electoral público. Una ley orgánica constitucional determinará su organización y funcionamiento, regulará la forma en que se realizarán los procesos electorales y plebiscitarios, en todo lo no previsto por esta Constitución y, garantizará siempre la plena igualdad entre los independientes y los miembros de partidos políticos tanto en la presentación de candidaturas como en su participación en los señalados procesos.

El resguardo del orden público durante los actos electorales y plebiscitarios corresponderá a las Fuerzas Armadas y Carabineros del modo que indique la ley.

Ahora bien, el Artículo 19 N° 15 estableció el derecho a asociarse en general y, en particular, el derecho a asociarse en partidos políticos. Sin embargo, acto seguido, la Constitución repitió su esfuerzo por circunscribirlos.

El derecho de asociarse sin permiso previo.

Para gozar de personalidad jurídica, las asociaciones deberán constituirse en conformidad a la ley.

Nadie puede ser obligado a pertenecer a una asociación. Prohíbense las asociaciones contrarias a la moral, al orden público y a la seguridad del Estado.

Los **partidos políticos** no podrán intervenir en actividades ajenas a las que les son propias ni tener privilegio alguno o monopolio de la participación ciudadana; sus registros y contabilidad deberán ser públicos; las fuentes de su financiamiento no podrán provenir de dineros, bienes, donaciones, aportes ni créditos de origen extranjero; sus estatutos deberán contemplar las normas que aseguren una efectiva democracia interna. Una ley orgánica constitucional regulará las demás materias que les conciernan y las sanciones que se aplicarán por el incumplimiento de sus preceptos, dentro de las cuales

podrá considerar su disolución. Las asociaciones, movimientos, organizaciones o grupos de personas que persigan o realicen actividades propias de los partidos políticos sin ajustarse a las normas anteriores son ilícitos y serán sancionados de acuerdo a la referida ley orgánica constitucional.

Luego, al tratar sobre el ámbito de competencia del Tribunal Constitucional, el Artículo 82, en su número 7, lo facultaba para declarar inconstitucionales los partidos que vulneraban lo dispuesto en el Artículo 8, esto es, el mecanismo de “democracia protegida”:

Declarar la inconstitucionalidad de las organizaciones, y de los movimientos o partidos políticos, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 8° de esta Constitución⁴.

Este fue el contexto constitucional en el que se dictó la Ley 18.603, LOC de Partidos Políticos, la primera norma legislativa —la primera norma jurídica, en realidad— que en Chile reguló sistemáticamente a los partidos. Antes de ir a ella, sin embargo, estas líneas se dirigirán a la reforma constitucional de 1989, que siguió delineando el marco regulatorio constitucional en torno a los partidos, y la de 2010, que introdujo la posibilidad de elecciones primarias, terminando de configurar dicho marco.

2.1.8. La reformas constitucionales de 1989 y 2010

Esta reforma fue importante para la materia que nos interesa, pues, como se acaba de decir, termina por definir la regulación constitucional de los partidos, regulación que, fundamentalmente, está vigente hoy.

La lógica de esta reforma fue más o menos parecida al texto original, en el sentido de que se buscó delimitar, circunscribir, a los

⁴ Una última disposición, esta vez no restrictiva, estaba en el cuarto inciso del Art. 51 y se refería al reemplazo de las vacantes de parlamentarios: “Los parlamentarios elegidos como independientes no serán reemplazados. Los parlamentarios elegidos como independientes que hubieren postulado integrando lista en conjunto con uno o más partidos políticos, serán reemplazados por el ciudadano que señale el partido indicado por el respectivo parlamentario al momento de presentar su declaración de candidatura. El reemplazante deberá reunir los requisitos para ser elegido diputado o senador, según el caso.”

partidos. Se derogó el Artículo 8 y su “democracia protegida”, pero se agregaron los siguientes incisos al N° 15 del Artículo 19:

La Constitución Política garantiza el pluralismo político. 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. Corresponderá al Tribunal Constitucional declarar esta inconstitucionalidad.

Sin perjuicio de las demás sanciones establecidas en la Constitución o en la ley, las personas que hubieren tenido participación en los hechos que motiven la declaración de inconstitucionalidad a que se refiere el inciso precedente, no podrán participar en la formación de otros partidos políticos, movimientos u otras formas de organización política, ni optar a cargos públicos de elección popular ni desempeñar los cargos que se mencionan en los números 1) a 6) del artículo 57, por el término de cinco años, contado desde la resolución del Tribunal. Si a esa fecha las personas referidas estuvieren en posesión de las funciones o cargos indicados, los perderán de pleno derecho.

Las personas sancionadas en virtud de este precepto no podrán ser objeto de rehabilitación durante el plazo señalado en el inciso anterior. La duración de las inhabilidades contempladas en dicho inciso se elevará al doble en caso de reincidencia.

Asimismo, se determinó la reserva con que debe manejarse el registro de los partidos. Dispuso esta reforma:

En el artículo 19, número 15°, inciso quinto, reemplázanse las palabras “sus registros y contabilidad deberán ser públicos” por las siguientes frases: “la nómina de sus militantes se registrará en el servicio electoral del Estado, el que guardará reserva de la misma, la cual será accesible a los militantes del respectivo partido; su contabilidad deberá ser pública.

En ausencia del Artículo 8, derogado como recién se apuntó, fue modificada la disposición correspondiente a fin de que el Tribunal Constitucional pudiera declarar correspondiente la inconstitucionalidad:

Declarar la inconstitucionalidad de las organizaciones y de los movimientos o partidos políticos, como asimismo la responsabilidad de las personas que hubieren tenido participación en los hechos que motivaron la declaración de inconstitucionalidad, en conformidad a lo dispuesto en los incisos sexto, séptimo y octavo del número 15° del artículo 19 de esta Constitución...

Y luego, la siguiente reforma del Artículo 23 también buscó delimitar el campo de acción de los partidos, separando las actividades partidistas de las gremiales:

Art. 23. Los grupos intermedios de la comunidad y sus dirigentes que hagan mal uso de la autonomía que la Constitución les reconoce, interviniendo indebidamente en actividades ajenas a sus fines específicos, serán sancionados en conformidad a la ley. Son incompatibles los cargos directivos superiores de las organizaciones gremiales con los cargos directivos superiores, nacionales y regionales, de los partidos políticos.

La ley establecerá las sanciones que corresponda aplicar a los dirigentes gremiales que intervengan en actividades político partidistas y a los dirigentes de los partidos políticos, que interfieran en el funcionamiento de las organizaciones gremiales y demás grupos intermedios que la propia ley señale.

En enero de 2010, se publicó la reforma que introdujo la posibilidad de primarias, en el N° 15 del Artículo 19 de la Constitución:

Una ley orgánica constitucional establecerá un sistema de elecciones primarias que podrá ser utilizado por dichos partidos para la nominación de candidatos a cargos de elección popular, cuyos resultados serán vinculantes para estas colectividades, salvo las excepciones que establezca dicha ley. Aquellos que no resulten elegidos en las elecciones primarias no podrán ser candidatos, en esa elección, al respectivo cargo. Una ley orgánica constitucional regulará las demás materias que les conciernan y las sanciones que se aplicarán por el incumplimiento de sus preceptos, dentro de las cuales podrá considerar su disolución.

En definitiva, el Artículo 19 N° 15, en el que está el centro de la regulación constitucional de los partidos, ha quedado así:

15°.- El derecho de asociarse sin permiso previo.

Para gozar de personalidad jurídica, las asociaciones deberán constituirse en conformidad a la ley.

Nadie puede ser obligado a pertenecer a una asociación.

Prohíbense las asociaciones contrarias a la moral, al orden público y a la seguridad del Estado.

Los partidos políticos no podrán intervenir en actividades ajenas a las que les son propias ni tener privilegio alguno o monopolio de la participación ciudadana; la nómina de sus militantes se registrará en el servicio electoral del Estado, el que guardará reserva de la misma, la cual será accesible a los militantes del respectivo partido; su contabilidad deberá ser pública; las fuentes de su financiamiento no podrán provenir de dineros, bienes, donaciones, aportes ni créditos de origen extranjero; sus estatutos deberán contemplar las normas que aseguren una efectiva democracia interna. Una ley orgánica constitucional establecerá un sistema de elecciones primarias que podrá ser utilizado por dichos partidos para la nominación de candidatos a cargos de elección popular, cuyos resultados serán vinculantes para estas colectividades, salvo las excepciones que establezca dicha ley. Aquellos que no resulten elegidos en las elecciones primarias no podrán ser candidatos, en esa elección, al respectivo cargo. Una ley orgánica constitucional regulará las demás materias que les conciernan y las sanciones que se aplicarán por el incumplimiento de sus preceptos, dentro de las cuales podrá considerar su disolución.

Las asociaciones, movimientos, organizaciones o grupos de personas que persigan o realicen actividades propias de los partidos políticos sin ajustarse a las normas anteriores son ilícitos y serán sancionados de acuerdo a la referida ley orgánica constitucional. La Constitución Política garantiza el pluralismo político. 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. Corresponderá al Tribunal Constitucional declarar esta inconstitucionalidad.

Sin perjuicio de las demás sanciones establecidas en la Constitución o en la ley, las personas que hubieren tenido participación en los hechos que motiven la declaración de

inconstitucionalidad a que se refiere el inciso precedente, no podrán participar en la formación de otros partidos políticos, movimientos u otras formas de organización política, ni optar a cargos públicos de elección popular ni desempeñar los cargos que se mencionan en los números 1) a 6) del artículo 57, por el término de cinco años, contado desde la resolución del Tribunal. Si a esa fecha las personas referidas estuvieren en posesión de las funciones o cargos indicados, los perderán de pleno derecho.

Las personas sancionadas en virtud de este precepto no podrán ser objeto de rehabilitación durante el plazo señalado en el inciso anterior. La duración de las inhabilidades contempladas en dicho inciso se elevará al doble en caso de reincidencia”.

2.2. PROPUESTAS DE REFORMAS INSTITUCIONALES EN TORNO A LA LOC DE PARTIDOS POLÍTICOS

2.2.1. La importancia de una reforma sistémica

Existe una serie de disposiciones constitucionales y legales que afectan directamente la configuración y el accionar del sistema de partidos políticos, como se reseñó en la sección anterior. Como bien señala el trabajo de Richard Katz contenido en este Informe*, el concepto “ley de partido” (*party law*) puede interpretarse en sentido amplio o en sentido restringido. En sentido amplio, debe considerarse dentro de él toda aquella normativa que afecta a los partidos políticos, como sistema electoral, distritos, registro de votantes, mecanismos de sufragio, primarias, financiamiento de campañas, entre otras. En sentido restringido, en cambio, solo se considera las leyes que regulan la organización específica de los partidos en tanto instituciones.

En el caso de Chile, la Ley 18.603 Orgánica Constitucional de Partidos Políticos es el cuerpo legal que regula el aspecto organizacio-

* Aquí y más adelante, en el texto y notas, se hace referencia a trabajos que forman parte del Informe publicado en *Democracia con Partidos*, editado por Francisco Javier Díaz y Lucas Sierra (2012). (N. del E.)

nal, constitución y funcionamiento interno de estas organizaciones. Pero existen otras materias que afectan a los partidos políticos porque tienen que ver, en general, con la actividad política. Estas otras materias que son reguladas por leyes distintas —como la Ley 19.884 sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral, o la Ley 18.700 de Votaciones Populares y Escrutinios— o bien por la Constitución Política de la República. Asimismo, se discute en estos momentos ante el Congreso Nacional una normativa que formaliza y subsidia las elecciones primarias al interior de los partidos políticos y pactos electorales.

Una de las principales conclusiones que arrojan los estudios realizados en el marco de este Informe, es que la reforma al sistema político en general, y a los partidos políticos en particular, debe ser hecha teniendo en cuenta el contexto institucional completo. Esto no significa que todo el contexto institucional deba ser reformado al mismo tiempo, sino solo significa tener en cuenta que la ley de partidos, así como las demás leyes sobre la política, forman un sistema al interior del cual hay consecuencias recíprocas. Por esto, la visión sistémica que este informe propone no es, necesariamente, un *big bang*: no propone hacer todo de nuevo y, menos, hacerlo todo al mismo tiempo. La idea es evitar reformas parciales que puedan terminar siendo contraproducentes para la calidad de la democracia, a pesar de lo loables que puedan ser los objetivos de corto alcance de estas.

En el caso chileno, lo que este Informe detecta (en línea con otros trabajos sobre la materia) es una preocupante caída en la adhesión y representatividad de los partidos, lo que redundará en una pérdida de legitimidad de todo el sistema político.

Según muestran diversos estudios de opinión pública, los partidos políticos chilenos se encuentran entre las instituciones menos apreciadas por la ciudadanía. A nivel continental, los partidos chilenos son los que cuentan con menor identificación, situación que se viene agravando en los últimos años⁵. Esta mala percepción de los partidos, y más en general, de todas las instituciones políticas, se manifiesta también en la creciente abstención electoral que se da en el país. Sea porque los chilenos no se inscribían en los registros electorales (cuestión que cambia producto de la ley de inscripción automática); sea porque

⁵ El trabajo de Luna y Rosenblatt en este Informe da cuenta de evidencia latinoamericana en este sentido.

los inscritos no concurrían a votar; o sea porque concurriendo, votaban nulo o blanco, lo cierto es que poco más del 50% de la población mayor de 18 años participaba válidamente en las elecciones. Históricamente, la tendencia ha venido a la baja. La reciente introducción de la inscripción automática y voto voluntario genera una incógnita respecto de dicha tendencia: es posible que la inscripción automática aumente el número absoluto de votantes (el padrón electoral crece en más de cinco millones de ciudadanos, pasándose de ocho millones doscientos mil electores inscritos en los registros electorales, a trece millones trescientos mil personas habilitadas automáticamente para votar, aproximadamente), pero el voto voluntario genera una incertidumbre sobre el número de nuevos y antiguos votantes que efectivamente vayan a votar el día de la elección.

Por todo ello, en este Informe se proponen reformas de diversa índole. La mayoría están orientadas a la organización y funcionamiento que la ley hace de los partidos políticos. Pero también se hacen propuestas a otros cuerpos legales, incluyendo la Constitución, de manera de garantizar un conjunto de principios generales que el Informe estima indispensable para que los partidos favorezcan una democracia de calidad, como son la representatividad, participación, democracia interna, rendición de cuentas, consistencia programática, una mayor representación política femenina, así como una transparente relación entre dinero, intereses y política. Las propuestas sobre estas otras normas jurídicas se desarrollan a continuación.

2.2.2. Reformas a la Constitución y leyes complementarias que tienen incidencia directa en los partidos políticos

Como se señala en la sección 2.1. de este Informe, la Constitución de 1980 entrega algunos lineamientos normativos para los partidos políticos, a propósito de la garantía constitucional del derecho de asociación contenida en el artículo 19 número 15. A partir del inciso tercero de dicho precepto, se entrega una regulación genérica de los partidos y se encomienda a una ley orgánica constitucional regular las materias que les conciernen a los partidos, así como las sanciones a su incumplimiento. A su vez, ordena que otra ley orgánica constitucional regule el procedimiento de elecciones primarias al que se pueden someter los partidos. Sin embargo, en la Constitución y en sus leyes complementa-

rias se encuentran otro tipo de normas que afectan directamente a los partidos políticos, como son, por ejemplo, el tamaño y conformación de las cámaras, el sistema electoral, el financiamiento de la política, la reelección y el sistema de reemplazo de vacantes.

Hay dos materias institucionales muy relevantes que tienen relación indirecta con el sistema de partidos políticos. La primera se refiere a las normas que reglan la relación entre Ejecutivo y Legislativo, las que pueden tener enorme influencia en el sistema de partidos, toda vez que estos se hacen más relevantes en los sistemas parlamentaristas que en los sistemas presidencialistas. La segunda se trata del sistema de quórum supramayoritarios para determinadas leyes que existe en nuestro ordenamiento constitucional, el que afecta la representatividad del sistema político, al crear un poder de veto a favor de la fuerza que es minoría electoral. Por tener una relación indirecta, sin embargo, estos dos temas no son abordados en este Informe.

Conformación del Congreso y sistema electoral

El sistema electoral chileno se encuentra establecido en la Ley 18.700, Ley Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios. Por su carácter de ley orgánica constitucional, la aprobación, modificación o derogación de esa ley requiere el voto conforme de 4/7 de los miembros en ejercicio de ambas cámaras. Sin embargo, producto de las reformas constitucionales de 2005, se dejó establecido que cualquier modificación que diga relación con el número de senadores, las circunscripciones existentes y el sistema electoral vigente, requerirá del voto conforme de 3/5 de los diputados y senadores en ejercicio (según reza el artículo 13 transitorio de la Constitución).

El sistema electoral es el mismo tanto para senadores como diputados. Técnicamente, se trata de un sistema de carácter proporcional, con fórmula D'Hondt, de magnitud distrital binominal —esto es, se eligen dos cargos en cada distrito o circunscripción. La literatura es mayoritaria en destacar una serie de efectos perniciosos que posee el actual sistema electoral, entre ellos: en primer lugar, se critica al sistema binominal por no favorecer la representatividad. Dada la mecánica del sistema, la segunda mayoría tiende a ser premiada en desmedro de la primera mayoría (la que pierde el “excedente” de votos, pues para obtener los dos escaños del distrito debe doblar en votos a la segunda lista),

y en desmedro de la tercera mayoría (la que a pesar de lograr un porcentaje importante en el distrito, no obtiene ningún cupo). Esta mecánica genera un empate artificial entre las dos primeras listas, tanto a nivel distrital como a nivel agregado. Por otro lado, como bien destaca Arturo Valenzuela en su trabajo, el sistema binominal reduce excesivamente la oferta partidaria en un país de tradición multipartidista, impidiendo de esa manera que el elector tenga un real menú político de donde elegir. Asimismo, cabe señalar que la baja magnitud distrital del sistema chileno merma la representación política de la mujer en los cargos electos⁶.

En segundo término, se critica el sistema binominal porque disminuye la competencia. Como se explicó arriba, la mecánica del sistema fuerza un empate en escaños entre las dos primeras listas, lo que transforma las elecciones en eventos escasamente competitivos. Esta mecánica ha hecho que de 720 escaños de diputados que han sido concursados desde 1990 hasta 2010, en solo catorce oportunidades han sido electos diputados yendo por fuera de alguno de los dos pactos principales. De 132 escaños senatoriales, solo en una ocasión ha sido electo un senador yendo por fuera de los dos pactos principales.

Esta mecánica ha generado una dinámica aun más perversa: como las listas saben que existe una altísima probabilidad de elegir uno de los dos escaños en cada distrito, ellas han comenzado a repartirse en el papel los distintos distritos y “blindar” candidatos (por la vía de no presentarles compañeros de lista, o bien presentar un acompañante evidentemente poco competitivo). Cuando las coaliciones se dan cuenta de que la competencia real es al interior de ellas y no con la lista contraria, surgen los acuerdos colusivos para evitar dicha contienda intestina, lo que significa que los partidos terminan prácticamente designando al candidato que es finalmente electo. Y como apuntan en sus trabajos para este Informe, Arturo Valenzuela, y Juan Pablo Luna y Fernando Rosenblatt, se aprecia una tendencia a que sean caudillos locales los

⁶ A pesar de que las mujeres constituyen la mayoría del padrón electoral, solo el 14,2% de los asientos en la Cámara de Diputados y el 13,2% del Senado son ocupados por mujeres. El porcentaje de mujeres en ambas cámaras es inferior al promedio mundial de participación femenina en las asambleas legislativas (19,5%) y supera solamente el promedio de los Estados Árabes (10,7%). En la región latinoamericana, en cámaras bajas, Chile se encuentra lejos de países como Nicaragua (40,2%), Costa Rica (38,6%), Argentina (37,4%), Ecuador (32,3%) y México (26,2%), según datos de la Inter-Parliamentary Union, documento electrónico *Women in National Parliaments. Comparative data by country*, 2012.

que logran la nominación de sus partidos, como verdaderos empresarios políticos individuales, lo que redundará en una baja lealtad partidaria.

En definitiva, el elector no tiene, en los hechos, el veredicto final, y su posibilidad de elegir se limita seriamente. La competencia entre listas es escasa. Los partidos prácticamente nominan a los electos, pero son los caudillos locales quienes tienden a lograr la nominación. Todo ello afecta a la calidad de la democracia y termina por dañar la función de los partidos, la lealtad partidaria y la consistencia programática. En la práctica, el binominal hace que la competencia que produce no sea entre coaliciones políticas, sino que al interior de estas coaliciones. En este sentido, el sistema binominal es fratricida, lo que le impone un costo excesivamente alto a la asociatividad política.

Por todas estas razones, este Informe propone una revisión a fondo del sistema binominal vigente y su reemplazo por un sistema que fomente mayor competencia entre los candidatos y partidos, pero que a su vez vele por una adecuada representatividad. Encontrar un sistema que genere un mínimo consenso será una ardua tarea para los partidos. Para evitar suspicacias, se propone dilatar la entrada en vigencia de esta reforma, de manera tal que comience a regir en una legislatura posterior a la que la aprobó.

A pesar de que la literatura política y académica es mayoritaria en destacar las falencias del sistema binominal, no existe consenso en cómo reformarlo ni hacia qué sistema avanzar. La experiencia comparada muestra que existen casi tantas variantes de sistemas electorales como democracias en el mundo.

Una alternativa de reforma es mudarse hacia un sistema mayoritario, al estilo de Estados Unidos o el Reino Unido, donde se elige solo a la primera mayoría en distritos y circunscripciones de magnitud igual a uno, o bien, como en el caso del Senado estadounidense, donde se eligen dos senadores en cada estado, pero de manera alternada —es decir, en una elección uno y a la otra elección el otro. El sistema mayoritario, si bien favorece la competencia y simplifica la determinación del ganador —lo que es fácilmente entendible por la ciudadanía—, tiene el problema de generar resultados desproporcionados, afectando la representatividad. Esto puede ser especialmente contraproducente en un país de tradición multipartidista como es Chile.

Una segunda alternativa es la propuesta de sistema proporcional corregido o atenuado, como explicó la Comisión Boeninger en 2006

—propuesta que ha sido recogida por la Concertación, y más recientemente, por el documento de la Democracia Cristiana y Renovación Nacional. Se trata de un sistema proporcional de magnitud distrital variable (pero superior a dos). Se basa en el concurso de listas de candidatos presentadas por los partidos o pactos de partidos. Se puede discutir si se trata de listas cerradas (donde es el partido el que determina el orden de los candidatos a elegir dentro de la lista) o si se trata de listas abiertas (donde el elector puede elegir votar genéricamente por el partido o pacto, o bien, por un candidato específico dentro de cada partido o pacto). La primera da mayor poder al partido, mientras que la segunda (la que promueve Valenzuela en su trabajo para este Informe, y que es la que existió en Chile antes de 1973) entrega un mayor radio de acción al político individual, aunque enriquece la oferta. La fórmula electoral debiera continuar siendo la fórmula D'Hondt (que favorece la formación de grandes bloques).

Una tercera alternativa es explorar el camino de los sistemas mixtos, es decir, aquellos que combinan una elección mayoritaria y una elección proporcional por la vía de dos listas paralelas, o bien, por la vía de escaños que compensan un eventual resultado desproporcional. Este tipo de sistema existe en países como Alemania, Nueva Zelanda, México, o en países de reciente democratización, como Croacia, Hungría, Rusia o Marruecos, y ha sido objeto de propuesta por parte de dirigentes políticos de partidos de gobierno y oposición en Chile. Los sistemas mixtos tienen algunas virtudes: primero, ayudan a mantener la competitividad y simpleza de los sistemas mayoritarios, pero moderan sus resultados; segundo, evitan la fragmentación del sistema de partidos y favorecen la conformación de bloques; y, tercero, ayudan a corregir la posible desproporcionalidad inherente a los sistemas mayoritarios por la vía de la lista paralela, especialmente si se trata de listas compensatorias de los resultados de la elección mayoritaria. El principal problema de estos sistemas de doble lista es más bien práctico, pues generan dos tipos de legisladores: los parlamentarios “con distrito” y los parlamentarios “sin distrito”, produciéndose odiosas diferencias entre unos y otros.

Ambos sistemas (proporcional y mixto) tienen una segunda externalidad positiva: la literatura comparada indica que en ese tipo de sistema tiende a equilibrarse de mejor manera la representación de género, en comparación con los sistemas mayoritarios y/o aquellos de baja magnitud distrital, como es el binominal chileno.

Forma y proporcionalidad de distritos y circunscripciones

Tan importante como la magnitud distrital y la fórmula electoral, es el dibujo territorial de los distritos y la población que agrupa cada uno de ellos. Es importante que los distritos posean una cierta lógica territorial y que se ajusten a alguna unidad administrativa (como es la comuna). A su vez, es importante que, sobre todo a nivel de Cámara Baja, los distritos guarden cierta correspondencia entre ellos con respecto al número de habitantes.

La literatura comparada documenta la práctica de “*gerrymandering*”, es decir, la práctica de manipular resultados electorales por la vía de dibujar un distrito electoral en el mapa basándose en los resultados de elecciones pasadas. De esa forma, los expertos electorales logran armar distritos de evidente conveniencia para sus intereses, aun cuando el dibujo del distrito no haga sentido lógico alguno ni guarde relación con unidades administrativas previamente establecidas. En Chile, los distritos y circunscripciones se construyen a partir de la comuna. El problema surge al agrupar comunas para efectos de dibujar el distrito o circunscripción respectiva.

Otro problema serio es la disparidad de población que puede existir entre distritos. Los distritos electorales que fueron establecidos por la Ley 18.700 en 1988 ya contenían una fuerte disparidad de población entre distritos urbanos y rurales. Además, desde 1988 no se ha actualizado esa configuración, por lo que se han producido fuertes cambios demográficos y migratorios que no fueron recogidos por el mapa electoral. Estos cambios recién han sido reflejados en toda su magnitud a propósito de la actualización del padrón electoral producto de la ley de inscripción automática. De esta forma, se ha acrecentado la fuerte disparidad entre comunas densamente pobladas y otras de menor población.

Por ello, este Informe propone actualizar el mapa electoral del país y crear un mecanismo que lo revise periódicamente en función de la población que abarca el determinado territorio

En los países que poseen un sistema electoral mayoritario (donde se elige sólo un representante por distrito), este mecanismo se realiza creando comisiones especiales de redistributaje en el servicio electoral, en las que participan apoderados de los partidos, quienes van ajustando los contornos de los distritos según las variaciones en la población. Los

procesos de redistributaje se realizan por lo general cada diez años, en consideración a los datos de población que arroja el proceso de censo nacional.

En los países que poseen un sistema proporcional, en cambio, dado que la magnitud distrital puede ser variable, lo que se hace es adecuar automáticamente el número de escaños a elegir según los cambios en la población que habita en dicho distrito. Este es el sistema que se utiliza en Chile para las elecciones de concejales, donde cada municipio elige entre seis, ocho o diez concejales según varíe el número de votantes de la comuna.

El problema de la reelección

Uno de los efectos del sistema electoral binominal es la personalización de la política partidista en los territorios, lo que se ve potenciado por la baja competitividad del sistema. Es decir, el político local se hace cada vez más fuerte, logrando presionar al partido por su nominación, debilitándose su vínculo con el partido y por ende, disminuyendo la capacidad del partido de fijar una línea política y programática coherente en todo el país. Esto impide, además, que se produzca una renovación de cuadros en los partidos, provocando frustración en las nuevas generaciones de militantes, así como de las mujeres, las que, como se vio, se encuentran claramente subrepresentadas en ambas cámaras.

Como señala Arturo Valenzuela en este Informe, parte de esta tendencia se origina en la reelección del parlamentario, lo que le permite irse fortaleciendo en el tiempo, especialmente ante la ausencia de elecciones primarias y considerando el sistema binominal. El trabajo de Claudio Agostini para este Informe demuestra que la incumbencia genera una ventaja significativa a la hora de la competencia electoral.

Pero, por otra parte, como el propio Valenzuela también señala, los límites a la reelección tienen desventajas. El conocimiento del proceso legislativo toma tiempo, si la reelección se prohíbe o limita, por lo que ese esfuerzo se pierde o se desaprovecha, respectivamente. Además, la reelección permite el desarrollo de verdaderas carreras política asociadas a la actividad parlamentaria y municipal, y, por lo mismo, permite la profesionalización de la política. La reelección, en fin, permite, también, la expresión de una genuina preferencia política por un incumbente.

¿Qué hacer frente a este problema? La pregunta no es fácil. Si se prohíbe la reelección en forma absoluta de un parlamentario, se pierde en exceso el esfuerzo invertido en su aprendizaje del complejo proceso legislativo y se desalienta, en exceso también, la alternativa de dedicarse profesionalmente a la política. La verdadera disyuntiva, entonces, está entre dejar las cosas como están (reelección ilimitada) o establecer algún límite a la reelección.

Si el sistema político tuviera grados de competencia más altos que los relativamente bajos que hoy exhibe, especialmente en razón del binominal, la alternativa de dejar las cosas como están —reelección indefinida— tendría mayor fuerza. Pero como el binominal genera reducida competencia, reforzando electoralmente a los incumbentes, la posibilidad de establecer algún límite a la reelección de diputados cobra una fuerza relativamente mayor.

En este último caso, entonces, con el sistema binominal actual, una alternativa podría ser el limitar el número de reelecciones de diputados y senadores. Para esto se puede hacer una distinción entre autoridades. En el caso de los diputados, el límite puede ser tres reelecciones (esto es, cuatro períodos consecutivos, dieciséis años como máximo). En el caso de los senadores, el límite puede ser una reelección (esto es, dos períodos consecutivos, dieciséis años como máximo). El período de los senadores en Chile es inusualmente alto (ocho años), de ahí la necesidad de tan drástica limitación.

El caso de la autoridad municipal es distinto. Ahí existe un sistema electoral plenamente competitivo para alcaldes (uninominal) y plenamente proporcional para concejales. Sin embargo, se propone limitar reelecciones a ese nivel en atención al riesgo de captura y la posibilidad de generar clientelas por parte de la autoridad local. Por lo mismo, se propone limitar a tres el número de reelecciones de los alcaldes y concejales (es decir, ejercer cuatro períodos).

Sistema de reemplazos de parlamentarios que dejan vacante

En opinión de este Informe, el sistema que contempla la Constitución Política para suplir las vacancias que pudieran producirse en el Congreso Nacional, sea por muerte, renuncia o cesación, no ayuda a restablecer la credibilidad de los partidos políticos.

El artículo 51, inciso final, prohíbe expresamente la realización de elecciones complementarias para llenar una vacante. Ese mismo artículo, en sus incisos 3º, 4º y 5º, establece que la vacante producida debe ser provista por el partido político al que pertenecía el parlamentario (o el independiente en pacto con partidos) que produjo la vacante. Es decir, la Constitución entrega al partido político la total facultad para designar al reemplazante, sin consideración de la opinión de la ciudadanía. Más aún, los parlamentarios elegidos como independientes, fuera de todo pacto, no serán reemplazados en caso de vacancia.

La situación se agrava al considerar la dinámica que se ha generado, atendida la forma de gobierno de nuestro país. En efecto, en el actual sistema presidencialista chileno existe una tajante diferenciación entre Ejecutivo y Legislativo. Los miembros del Congreso no pueden ser al mismo tiempo ministros de Estado, como ocurre en los regímenes parlamentaristas. El problema es que muchas veces los políticos más experimentados de un partido político se encuentran en el Congreso ejerciendo como parlamentarios. Ha existido la tendencia en los últimos años a llamar senadores o diputados para que renuncien a su cargo y poder así ingresar al gabinete de ministros. Ello hace que se vulnere lo que fue la voluntad ciudadana, que votó por una determinada persona, y no por quien posteriormente designa el partido político. Además, genera una situación de incumbencia para el parlamentario designado, lo que le entrega una clara ventaja electoral para los siguientes comicios. A primera vista, esta facultad entregada a los partidos podría interpretarse como un reforzamiento institucional de ellos, cosa que este Informe debería valorar. Pero, si se piensa mejor, a la larga constituye un factor de debilitamiento de los partidos, pues los desarraiga al permitirles designar mandatarios con total prescindencia de la voluntad de quienes se supone son los mandantes.

Por estas razones, este Informe propone establecer la realización de elecciones complementarias como el único mecanismo de reemplazo de parlamentarios que dejan un escaño vacante, a menos que falte menos de un año para la realización de las próximas elecciones, caso en el cual la vacante no sería provista.

De esta forma, no se prohíbe la renuncia de parlamentarios para entrar al gabinete ministerial; sin embargo, se aumenta considerablemente el costo político de tomar aquella determinación, dado que el escaño debe ser concursado nuevamente ante la ciudadanía y puede, eventualmente, llegar a ser perdido por el partido o pacto que toma la decisión.

2.2.3. Financiamiento de las campañas electorales, Leyes 19.884 y 19.885, “Ley de Lobby” y conflictos de interés

Como se verá en la sección 2.3., este Informe propone revisar la legislación de partidos en el sentido de otorgar, sujeto al cumplimiento de determinadas condiciones, un subsidio fiscal permanente a los partidos políticos. Sin embargo, se hace necesario decir un par de cosas sobre el financiamiento de las campañas electorales y de los eventuales conflictos de interés que suelen abordarse mediante las denominadas leyes “de Lobby”. Estas cuestiones —financiamiento electoral, lobby y conflicto de interés— están en el entorno institucional de la legislación de partidos políticos y, por lo mismo, producen efectos sobre ellos. Se tratan a continuación, empezando por el financiamiento electoral. Sobre este, los redactores de este informe tienen coincidencias y divergencias. Se empieza por las primeras.

Financiamiento privado de las campañas electorales: coincidencias

Desde el año 2003 existe una ley que regula y formaliza los aportes de privados a las campañas electorales. Para este Informe, la reforma de 2003 constituyó un avance, puesto que permitió, en primer lugar, colocar un marco claro en un terreno donde antes primaba la completa opacidad, así como establecer límites al gasto electoral que hasta entonces parecía escalar sin tope. Se puede discutir si ese marco o esos límites, o la regulación específica de ambos, son suficientes, pero nadie puede negar el avance logrado en términos de formalización

En segundo lugar, para este Informe la reforma de 2003 constituyó también un avance en tanto adoptó un modelo de financiamiento mixto de las campañas (es decir, combinando fuentes públicas y fuentes privadas), acorde con lo que ocurre en las democracias modernas, como bien destaca Katz en su trabajo para este Informe. Como se sabe, la ley creó, por un lado, un sistema de financiamiento de cargo fiscal para las campañas electorales, otorgando así un piso mínimo de igualdad para que las distintas opciones políticas puedan dar a conocer sus postulados y candidaturas, lo que es complementado por una franja gratuita de televisión abierta. Y por el otro lado, la ley reguló las vías que puede tomar el financiamiento privado a la política. De esta manera, la reforma reconoció el valor de los aportes privados, como una manera válida

y legítima de expresar opinión y de participar en política. De ahí que el propósito de fomentar las donaciones ciudadanas, como recoge el trabajo de Salvador Valdés en este Informe, sea una propuesta que hace el Informe.

Con todo, el avance que se hizo en 2003 requiere hoy un nuevo impulso mediante nuevos pasos. Uno urgente de dar es perfeccionar sustantivamente la fiscalización que se hace de los límites máximos de gasto y las rendiciones que efectúan los partidos y candidatos. Por eso, este Informe propone garantizar los recursos que el Servicio Electoral (Servel) necesita para cumplir bien las distintas tareas que la ley le asigna. La estructura legal del Servel, adquirida recientemente, parece tener un diseño adecuado para esas tareas, por lo que ya es hora de dotarlo de los recursos humanos y financieros necesarios para hacerlas con eficiencia y corrección. Estas tareas deben incluir exhaustivas auditorías y análisis de datos y rendiciones, y sobre todo, fiscalizaciones aleatorias en terreno, de manera de contrastar las rendiciones con la realidad de la campaña en la calle.

Otra propuesta en este sentido dice relación con la oportunidad de la rendición de cuentas. Hoy, el artículo 41 de la Ley 19.884 impone que la rendición se realice dentro de los treinta días posteriores a la fecha de la elección. Aquella obligación es correcta, en el entendido que es la información completa de la campaña la que debe ser auditada por el Servel para su veredicto final. Sin embargo, este Informe propone agregar una segunda obligación: que los candidatos y partidos utilicen un *software* contable uniformado, que sea llenado en línea por los aspirantes desde el primer día y durante todo el proceso de campaña, de manera de ir conociendo en una cuenta única sus ingresos y gastos al momento (aun cuando esta información sea provisional y no auditada), para poder contrastar de mejor manera con lo que ocurre en la calle. Dejar todo para meses después de la votación, como señala Katz en su trabajo para este Informe, puede ser “demasiado tarde”. Esta modificación implicaría reformar los artículos 38 y siguientes de la Ley 19.884 respecto de las obligaciones de los administradores electorales y los administradores generales electorales.

También, el Informe propone elevar las sanciones en caso de incumplimiento de las normas sobre financiamiento electoral. En este sentido, propone retomar la idea de que la sanción máxima sea la pérdida del cargo de elección popular (lo que se sumaría a las actuales

multas que contempla la Ley 19.884 para los casos de exceder el límite de gasto electoral, o de rechazo de cuenta de ingresos y gastos). Para precaver acusaciones frívolas, se propone que esta sanción sea incluida en la Constitución como causal de cesación de cargo, de manera de castigar drásticamente a quien ejerce el cargo público habiendo infringido de manera grave las normas de financiamiento electoral. Para mayor claridad, se debe entender por “grave” el haber infringido la ley por la vía de la comisión de un delito judicialmente acreditado. Asimismo, el Informe propone incluir en la Constitución, como inhabilidad para ser elegido en cargo público, haber recibido una condena penal previa por este tipo de ilícitos⁷.

Asimismo, cabría la manera de pensar el financiamiento privado de las campañas políticas, a la luz de la pregunta por la relación entre partido político y militante candidato. Hoy se pueden hacer aportes a los candidatos, a los partidos o a ambos. Para intentar un aumento de la coherencia interna del partido y de su consistencia programática, podría pensarse en la posibilidad de que un porcentaje de los aportes a los militantes candidatos vaya a sus respectivos partidos. Debería ser un porcentaje bajo, para no interferir demasiado con las preferencias personales de los aportantes y para recompensar a los candidatos diligentes en la recolección de fondos. Pero ese porcentaje sería muy útil para un partido a la hora de diseñar su estrategia de campaña, tanto porque le allega recursos para distribuirlos institucionalmente, cuanto les sirve a las autoridades partidarias para tener información sobre el aporte y gasto electoral de sus militantes candidatos, reduciendo la asimetría de información que existe hoy⁸. La reducción de esta simetría puede servir, además, como una forma de control que redunde en un mejor cumplimiento de las normas sobre financiamiento electoral⁹. Hasta aquí las coincidencias sobre financiamiento privado de las campañas.

⁷ Este fue el tenor del mensaje del Ejecutivo en el año 2006, que dio origen a la Ley 20.414, que reformó la Constitución en 2009, pero que en esta parte específica fue finalmente rechazada por el Congreso. Ver en http://www.leychile.cl/Consulta/portada_hl?tipo_norma=XXI&nro_ley=20414&anio=2012.

⁸ De aprobarse una reforma en este sentido, se debería también aumentar el límite de gasto electoral permitido a los partidos. El límite hoy asciende a un tercio de la suma total de los candidatos del partido (Artículo 5 de la Ley 19.884).

⁹ Esta posibilidad de mayor cumplimiento de la legislación fue sugerida por Salvador Valdés en una conversación durante la redacción de este Informe.

Por último, este Informe propone fomentar una mayor participación de la mujer en las elecciones y equilibrar su posición de candidata. Con el doble propósito de favorecer personalmente a las candidatas mujeres, pero a la vez fomentar que los partidos presenten candidatas de género femenino, este Informe propone establecer un subsidio de campaña diferenciado para el caso de candidatas mujeres, consistente en un 20% extra del aporte fiscal por voto, el que se repartiría en un 16% para todas las mujeres que se presenten como candidatas, y 4% para el partido o pacto patrocinante, pero limitado a los partidos que obtengan candidatas electas (de manera de premiar al partido por conseguir la elección de la candidata y desalentar que coloquen mujeres solo para rellenar listas y obtener un subsidio)¹⁰.

Financiamiento privado de las campañas electorales: dos divergencias

Como se anunció más arriba, los redactores de este Informe tienen también, a propósito del financiamiento electoral, posiciones divergentes. Estas dicen relación con dos aspectos puntuales: el carácter del aportante y la extensión de la reserva según la magnitud de los aportes. En relación con lo primero, Lucas Sierra sostiene que pueden ser aportantes tanto las personas jurídicas como las naturales, en tanto Francisco Díaz propone que solo puedan serlo las personas naturales y no las jurídicas. En relación con lo segundo, Díaz propone que el mecanismo de la reserva solo puede ser aplicado a aportes pequeños, en tanto Sierra sostiene que a pequeños y grandes. A continuación se exponen sus respectivas razones, empezando por la posición de Francisco Díaz.

Para Díaz, se necesita realizar un drástico cambio en el sistema de aportes privados, tanto para campañas electorales, como para parti-

¹⁰ Existe abundante evidencia nacional e internacional en torno a la mayor dificultad de la mujer para acceder a fuentes de financiamiento, muchas de ellas derivadas de la brecha que existe en nuestras sociedades en materia de salarios, acceso al crédito, inserción laboral, acceso a medios de comunicación y, como apunta el PNUD, la existencia informal de “redes solo para hombres” en materia de fuentes financieras (Ver en *Empowering Women for Stronger Political Parties. A Guidebook to Promote Women’s Political Participation*. UNDP and National Democratic Institute for International Affairs (NDI). Leer en: www.undp.org/content/dam/undp/library/gender/gender%20and%20governance/political%20Parties%20Guide%20Spanish.pdf).

dos políticos en época no electoral. Sin cuestionar el régimen general de financiamiento mixto de las campañas, y por el contrario, acogiendo algunas de las propuestas para fomentar la donación de personas naturales que presenta Salvador Valdés en su trabajo para este Informe, se propone una reforma cuyo propósito central sea otorgar el máximo de transparencia posible al sistema de aportes privados a las campañas electorales. Lo que se pretende es un justo equilibrio entre los principios que generalmente informan este tipo de normativas en el mundo, que son el principio libertario, el principio igualitario y el principio de la transparencia.

En primer lugar, se propone restringir la donación a campañas electorales solo a personas naturales. En la actualidad, pueden realizar donaciones a campañas tanto las personas naturales como las personas jurídicas, aunque en este último caso solo pueden hacerlo personas jurídicas con fines de lucro, dejando fuera a las personas jurídicas sin fines de lucro (como corporaciones, fundaciones, sindicatos u otro tipo de organizaciones sociales). En opinión de Díaz, el simple aserto “las empresas no votan” (y por tanto, no deben donar a la política tampoco) tiene completa validez precisamente por su simpleza. Al argumento “las empresas no votan”, se suele responder que las empresas tampoco estudian ni hacen deporte ni asisten a eventos culturales, pero, sin embargo, igual les está permitido realizar donaciones a dichas actividades. Esta afirmación no se sostiene. La naturaleza y los efectos públicos de la donación política son muy distintos a la donación en otro tipo de ámbitos. Tan distinto es, que el legislador en el año 2003 hubo de regularla meticolosamente en una legislación particular. La política es especialmente vulnerable ante el riesgo de captura, extorsión, conflicto de interés o tráfico de influencias. A juicio de Díaz, este nivel de cuidado, que la actual ley ya reconoce especial, debe ser ampliado.

En ese sentido, permitir la donación de personas jurídicas abre un espacio muy amplio para la opacidad y para la captura del sistema. Prohibirles a las empresas donar a las campañas no significa que se prohíba la donación privada, simplemente se dice que se haga a través de la vía más adecuada y transparente, que son las personas naturales. Habría que elaborar una teoría muy creativa para justificar que la donación electoral por parte de una empresa forma parte del derecho de expresión de aquel ente jurídico. Además de que existen evidentes problemas prácti-

cos: más allá de la decisión administrativa de donar¹¹, ¿cómo se supone que manifiesta su simpatía política una empresa? ¿Lo hace mediante su directorio? ¿Es representativo este de la opinión política de todos los socios de la empresa? El socio o accionista que no comparte la simpatía política de la empresa a la cual esta va a donar, ¿debe sencillamente acatar las reglas de mayoría interna de la compañía, mayoría que, sabemos, no se rige por el principio de “un hombre, un voto”, como en el caso de un partido político, sino que por el tamaño del capital invertido? ¿Debe el minoritario acatar la mayoría interna tal y como si se tratara de una decisión comercial? Por otro lado, ¿qué pasa con los directores que representan a accionistas institucionales, como por ejemplo, un fondo de inversión? O yendo más lejos aún, ¿qué pasa con el trabajador que confía sus fondos a una Administradora de Fondos de Pensiones, la que a su vez es accionista en una empresa que desea donar en favor de un partido o candidato en desmedro de otro?

Entonces, dado que es imposible discernir la simpatía política de la empresa, lo que queda como motivación de la donación es el simple interés de esta por obtener una regulación favorable en alguna determinada materia, aportando, de esa manera, a los candidatos que así se lo aseguren. Suponer que la donación corporativa se dirige a elevar el nivel de la política y la calidad general de las campañas es una ficción que no se sostiene, especialmente cuando se constata la significativa diferencia que existe en los montos que reciben los distintos partidos (como bien muestra el trabajo de Agostini para este Informe). Es decir, lo que prima en el caso de la donación de empresas —más allá del caso de algunos excepcionales benefactores altruistas— es el interés corporativo particular por sobre el interés general. Para estos efectos, se hace prácticamente indiferente la secuencia causal de la donación (es decir, da lo mismo si la empresa dona a un candidato porque él tradicionalmente ha defendido intereses similares a los de la empresa que ahora hace la donación, o por el contrario, si la empresa dona a un candidato para que se sienta comprometido y defienda el interés específico en el futuro), porque el efecto final es el mismo: favorecer al candidato más cercano a sus intereses particulares. ¿Y las personas naturales acaso no

¹¹ Hoy día la ley habla genéricamente que esa donación requiere “decisión expresa de quienes tengan las facultades de administración, de conformidad con los acuerdos que sobre esta materia haya adoptado previamente el órgano social competente” (artículo 10, inciso 1°, Ley 19.884).

piensan en su interés particular cuando votan? Efectivamente muchos lo hacen. Pero la diferencia es que cada persona emite un solo voto, el suyo, sin que exista otra prelación que la regla de la mayoría. Cuando se entra al terreno de las donaciones para defender intereses, primará quien realiza la donación mayor. La persona natural que posee riqueza podrá efectivamente donar en mayor cantidad e inclinar la balanza de recursos de campaña para su candidato preferido. Pero, al menos, lo hará transparentemente, conociéndose su origen, nombre, apellido, y además, esa persona tendrá un límite del cual no podrá excederse ni podrá dividirse en numerosas razones sociales. De esa forma, el candidato estará expuesto al escrutinio público respecto de su relación con una persona real y no con un ente ficticio.

Existe una justificación procedimental para la donación de personas jurídicas. Podría pensarse el caso, por ejemplo, de una sociedad de personas en la que todos los socios comparten la misma simpatía política por un determinado partido o candidato, y que ese grupo de personas decida libremente donar a la campaña respectiva. En ese caso, ciertamente no existe una voluntad de la persona jurídica, lo que existe es la voluntad de cada uno de los socios individualmente considerados que están detrás de la compañía. Podría argumentarse que una concreción del derecho a la libre expresión es organizarse y asociarse (la libertad de asociación es también un derecho fundamental) para expresar aquella opinión de manera más eficaz que haciéndolo individualmente. De hecho, de aquí nace la legitimación de la actividad que desarrollan fundaciones, sindicatos y organizaciones de defensa de determinados derechos y causas. De lo que se habla, entonces, es de un tema de efectividad para expresar la opinión, pero no de la esencia del derecho, el que se encuentra plenamente garantizado para la persona natural si esta lo desea ejercer de manera individual. Establecer una limitación a la forma como se expresa la opinión no es algo desconocido. Como se ha dicho, la naturaleza de las campañas políticas hace que amerite un tratamiento especial y, por lo mismo, ya existen varias limitaciones en la legislación. Por ejemplo, está el plazo para desplegar campaña electoral en la vía pública; o los límites de gasto electoral. Ambos limitan la expresión. Siguiendo ese mismo criterio, se justifica prohibir la expresión de simpatía política manifestada en una donación a una campaña hecha a través de una persona jurídica, en aras del principio de transparencia e igualdad que debe informar al sistema de financiamiento.

Finalmente, se suele argumentar que prohibir el aporte de empresas a la política alentarían las vías ilegales para la donación privada, o como se les llama eufemísticamente, las “vías no convencionales”. Un camino es que se realicen financiaciones a través de terceros, en la forma de los *Political Action Committees* y los *527 groups* en Estados Unidos. Como señala Katz en su trabajo para este Informe, existe la tendencia en muchos países a prohibir este tipo de actividades de campaña, sin que se entienda que se esté limitando el derecho de expresión de las personas.

En segundo término, se debiera reforzar el principio de transparencia en los aportes electorales. Se propone establecer solo dos categorías de aporte: el aporte público y el aporte anónimo, eliminando la categoría de aporte reservado que existe en la actualidad. La regla general deben ser los aportes públicos, en los que se individualiza al donante y el monto donado. Excepcionalmente se pueden admitir aportes anónimos, solo para montos pequeños.

En los aportes públicos, se propone mantener una estructura de límites diferenciados según cada puesto en elección, con un tope total, según dispone el artículo 9 de la Ley 19.884. Dado que se propone prohibir la donación de personas jurídicas, estos límites para la donación de personas naturales debieran elevarse. Hoy día los límites son: el equivalente en pesos a 1.000 UF para candidatos a alcalde o concejal; 1.250 UF para parlamentarios; 2.000 UF para candidatos presidenciales en cada vuelta electoral; y 10 mil UF como límite máximo en un mismo proceso electoral considerando a todos los partidos y candidatos que compiten en este. En todos los casos debe existir total transparencia respecto del monto total donado y de la persona del donante.

En el caso de los aportes anónimos, debe permitirse que los ciudadanos puedan donar cantidades pequeñas (inferiores a 20 UF) sin que nadie sepa su identidad ni el monto de la donación, aunque con registro para evitar múltiples donaciones de una persona. Más aún, la idea es facilitar la donación masiva de montos pequeños de parte de los ciudadanos. En este punto, Díaz acoge plenamente lo señalado por Salvador Valdés en su trabajo: implementar un sistema de la donación electrónica a la política vía cajeros automáticos, internet y teléfonos celulares, el que contenga los mecanismos que Valdés señala para reducir el riesgo de extorsión al ciudadano (por ejemplo, a través de la posibilidad

de revertir la donación en un determinado plazo)¹². Estas donaciones menores, además, podrían contar con un incentivo fiscal a manera de *matching fund*, como se propuso para el caso del financiamiento permanente de los partidos políticos. El resto de las donaciones, es decir, las que van desde 20 UF hasta el tope por elección de 10 mil UF, deben ser enteramente públicas.

Por último, en materia de regulación de aportes a los partidos políticos y a sus institutos de formación en períodos no electorales (artículos 21 y 21 bis de la Ley 19.884), Díaz sostiene que debe extenderse también la prohibición de donar a las personas jurídicas. Las cotizaciones regulares que hacen los militantes del partido, inferiores a 20 UF, pueden ser reservadas como información a conocer solo por el partido, sus militantes y el Servicio Electoral (en consonancia con las reglas de publicidad de la militancia). El resto de los aportes a los partidos y sus institutos deben ser públicos.

Por su parte, Lucas Sierra ve también con buenos ojos las Leyes 19.884 y 19.885 de 2003, por intentar formalizar una práctica que hasta ese entonces se desarrollaba en la periferia de la legalidad. Esas leyes establecieron que las personas naturales y las jurídicas pudiesen aportar a las campañas. Y establecieron tres tipos de aportes electorales: anónimos, reservados y públicos. Desde el punto de vista del conocimiento del hecho de un aporte y de su monto, en el caso de los aportes anónimos ambas cosas son sabidas por el aportante y el candidato, el público no sabe. En el caso de los terceros, los aportes “públicos”, ambas cosas son sabidas por el aportante, el candidato y, también, el público. En el caso de los segundos, los aportes reservados, el que sabe ambas cosas es el aportante; el candidato y el público no saben ninguna.

En esto los aportes “reservados” se parecen al voto: el votante conoce su preferencia, cosa que ni el candidato ni el público saben. A lo más, saben que entró a la caja secreta en que se vota, pero no cuál fue su voto. Los aportes reservados están concebidos con la misma lógica, pues, como lo demuestra la conquista democrática que significó asegurar el secreto del voto, la total transparencia en materia de preferencias políticas no es necesariamente buena. Esto, pues puede arriesgar la libertad de espíritu con que una persona debe manifestar su preferencia política, tanto a través de un voto, como de un aporte en dinero. Y una

¹² Ver el artículo de Valdés en este Informe.

cierta reserva en política no solo garantiza la libertad de espíritu para expresar preferencias, sino que, además, dificulta la posibilidad de que exista corrupción y extorsión en las relaciones entre política y dinero. Cuando el voto se hizo secreto, se limitó esta posibilidad.

Según Sierra, entonces, lo que hay que hacer es perfeccionar el mecanismo que existe, mejorando su lógica. ¿Qué significa esto? Significa mantener la autorización para que las personas jurídicas con fines de lucro aporten a las campañas electorales, y mantener los tres tipos de aportes existentes, incluyendo el reservado. Y significa, como lo sugiere Salvador Valdés en su trabajo para este Informe, perfeccionar el mecanismo de los aportes “reservados” por la vía de aumentar el número de potenciales aportantes, permitiendo que las personas jurídicas sin fines de lucro (sindicatos, ONG) puedan también aportar reservadamente.

Asimismo, habría que facilitar el uso por parte de las personas naturales de este mecanismo. Si hoy las personas jurídicas con fines de lucro tienen el incentivo de aportar porque pueden computar tributariamente el aporte como gasto, parece razonable tener un trato equivalente con las personas naturales. Lo ideal sería un beneficio tributario equivalente, pero ante las dificultades prácticas que podría tener su administración fiscal, el trato equivalente podría lograrse mediante un subsidio fiscal al aporte de las personas naturales, una forma de *matching-fund*. Si esto último no es posible, quizás habría que pensar en equiparar por la vía de eliminar el beneficio tributario que hoy tienen las personas jurídicas con fines de lucro, considerando los aportes a las campañas “neutrales” desde un punto de vista tributario, es decir, no son gasto ni retiro¹³.

Con todo, lo más razonable es maximizar la posibilidad de que los aportantes a una campaña sean los más numerosos que se pueda. La fórmula diseñada para que los aportes reservados sean efectivamente reservados, funciona mejor mientras más aportes distintos concurren. Por esto es necesario incorporar a este esquema a las personas jurídicas sin fines de lucro y, por supuesto, maximizar la participación de personas naturales. Esto último, además, pone un incentivo en los partidos y candidatos para intentar que el público se involucre con la actividad política democrática, posibilitando así una democracia “de base” (*grassroots democracy*).

¹³ De hecho, este tratamiento neutral fue parte de la propuesta original que en materias de financiamiento privado de las campañas hizo la Comisión de Reforma del Estado del CEP en el año 2000. Ver en http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_3521.html, en especial p. 556.

Se ha sostenido que las personas jurídicas no deben financiar la política porque no votan. Este no parece un argumento muy fuerte, pues las personas jurídicas no desarrollan —no pueden desarrollar— muchas actividades que, sin embargo, pueden financiar (en el campo de la cultura, de la religión, del deporte, etc.). Ante esta objeción suele decirse que los aportes a la política tienen efectos y consecuencias distintos —más graves, supuestamente— que los aportes que se hacen a otras actividades. ¿Es necesariamente así? ¿No podría un aporte a un proyecto cultural, por ejemplo, tener un efecto que, desde algún punto de vista, sea mayor que el aporte a una candidatura? Es difícil responder esto, pues la pregunta es, finalmente, empírica.

Hay, por tanto, buenas razones para permitir la partición de las personas jurídicas. Unas son de principio y otras son prácticas. Entre las primeras, porque el aporte de dinero a una campaña puede ser entendido como una concreción de la libertad de expresión que todas las personas —naturales y jurídicas— tienen. Y, también, porque las personas jurídicas —con o sin fines de lucro— son una concreción del derecho de asociación. Entre las razones prácticas, porque las personas jurídicas con fines de lucro siempre han financiado la política y es probable que lo sigan haciendo en el futuro, por lo que parece prudente facilitarles las vías para que lo hagan sujetándose a reglas establecidas.

Además, como se dijo más arriba, el mecanismo de la reserva para los aportes funciona mejor tanto mientras más aportes se confundan en una candidatura. Eliminar a las personas jurídicas va en contra de este objetivo. Por esto, siguiendo el trabajo de Salvador Valdés, Sierra propone no solo no eliminar las personas jurídicas con fines de lucro, sino abrir también la ley a los aportes de las personas jurídicas sin fines de lucro, además, por supuesto, de todos los aportes de personas naturales que sean posibles.

Hasta aquí la referencia al financiamiento privado de las campañas electorales. Ahora, algunas palabras sobre el *lobby* y los conflictos de interés.

Lobby, declaraciones de patrimonio y conflictos de interés

Como último punto, cabe mencionar dos regulaciones que a pesar de no estar directamente vinculadas a la organización misma de los partidos políticos, tienen gran relevancia por cuanto buscan impedir el

financiamiento irregular de la política. Es evidente que las formas torcidas de financiar la actividad de los políticos y de condicionar eventualmente su actuación pública, pueden tener una perversa influencia en el proceso de toma de decisiones, en el proceso de selección de candidatos, y en definitiva, en la organización y el procedimiento democrático del partido. Para promover partidos políticos de calidad, indispensables para una democracia de calidad, se deben regular los espacios de relación entre el poder económico y el poder político.

En este sentido, se hace necesaria una regulación a las actividades de *lobby*, en las que exista un claro sistema de registro de los gastos de aquellas empresas y de las reuniones entre autoridades públicas, por una parte, y grupos de interés, directivos y ejecutivos de empresas, y agentes de *lobby*, por la otra.

Asimismo, se debe perfeccionar el sistema de declaración de intereses y de patrimonio, haciendo más clara la información que se exige en ellas, elevar las sanciones al incumplimiento de elaborar y actualizar dicha información, así como al ocultamiento de información en ellas. Las declaraciones de patrimonio y de intereses, a su vez, deben generar un sistema de inhabilidades a la hora de votar por parte de los oficiales públicos electos, o de participar en una regulación en caso de autoridades de designación política, que se encuentren en dicha situación de conflicto de intereses.

2.3. REFORMAS ESPECÍFICAS A LA LOC DE PARTIDOS POLÍTICOS

Como se apuntó en la sección 2.1., la LOC de Partidos Políticos fue dictada en 1987 y, en lo fundamental, se mantiene hasta hoy en su forma original¹⁴. Se trata de una legislación inédita en nuestra historia.

¹⁴ Su texto original está en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=29994&tipoVersion=0>. Su texto actual en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=29994>. Ha experimentado ocho reformas mediante las siguientes leyes: Ley 18.799, <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30177&buscar=ley+18799>, Ley 18.905 <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30277>, Ley 18.963 <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30331>, Ley 19.527 <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=76598&buscar=ley+19527>, Ley 19.806 <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=198675>, Ley 19.884 <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=213283>, Ley 20.542 <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1030935>, Ley 20.568 <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1035420>

Es la primera que regula a los partidos políticos en cuanto tales, es decir, como organizaciones en sí mismas. Según se ha visto más arriba, hasta el momento en que fue dictada esta ley en 1987, los partidos habían sido solo mencionados por la legislación y nada más que a propósito de los procesos electorales.

La Ley 18.603 tiene una estructura compleja, que intenta cubrir distintas dimensiones de los partidos. Dichas dimensiones se corresponden bien con los siguientes nueve títulos de la ley:

- Título I: De los partidos políticos, de sus actividades propias y de su ámbito de acción
- Título II: De la constitución de los partidos políticos
- Título III: De la afiliación a los partidos políticos
- Título IV: De la organización interna de los partidos políticos
- Título V: Del financiamiento de los partidos políticos
- Título VI: De la fusión de partidos políticos
- Título VII: De la disolución de los partidos políticos
- Título VIII: De las sanciones
- Título IX: De los Tribunales y de las normas de procedimiento¹⁵

A la luz de los trabajos académicos que contiene este Informe, y a la discusión desplegada en torno a ellos, se propone, principalmente, la revisión de la Ley 18.603 en los seis aspectos que siguen, e incidentalmente, de otras leyes vinculadas a ella, como las Leyes 18.556, LOC sobre Sistemas de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral, 19.884 y 19.885, sobre donaciones y financiamiento electoral.

En esta propuesta subyace la convicción de que los partidos políticos son instituciones mixtas, en el sentido de que mezclan funciones de relevancia pública con una entidad de carácter privado. En tal sentido, este Informe considera que la regla de defecto respecto de los partidos es la autonomía asociativa de sus miembros, y el papel de la ley es establecer, excepcionalmente, determinadas exigencias mínimas en atención a la relevancia pública de sus funciones.

¹⁵ Ha habido algunos intentos de modificación de esta ley. El intento más completo fue presentado por el gobierno de Michelle Bachelet en mayo de 2008, que pretendió reemplazarla por un texto nuevo. En julio de 2010, sin embargo, el gobierno asumido ese año retiró el proyecto. Ver el mensaje del proyecto en: http://camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=6266&prmBL=5887-06.

2.3.1. Carácter jurídico de los partidos, ámbito de competencia y afiliación

A diferencia de lo que ocurrió bajo la Constitución de 1925, en el corto tiempo que siguió vigente tras su reforma de 1970¹⁶, la Constitución de 1980 no se pronunció sobre el carácter jurídico de los partidos políticos, tratándolos en relación con las personas jurídicas comunes y generales, respecto de las cuales es, en general, aplicable el derecho de asociación. En esto la Constitución y la ley vigente continuaron una tradición antigua en el derecho chileno, en el sentido de que los partidos no son tenidos como personas jurídicas de derecho público. En democracia, esa tradición fue solo interrumpida por un período de tres años, 1970 y 1973, en un período político-institucional muy particular de nuestra historia.

Para este Informe, la discusión sobre el carácter jurídico de los partidos no es urgente en sí misma. Puede ser importante a propósito de la propuesta que se formula más adelante en el sentido de entregar financiamiento público a los partidos bajo ciertas condiciones. La lógica aquí podría ser: si se les está entregando financiamiento público, que su estatuto jurídico sea de derecho público. Este Informe comparte con esta lógica su preocupación por asegurar de la mejor manera el correcto uso de los recursos fiscales, pero sostiene que la respuesta a ello no es necesariamente convertir a los partidos en entes jurídicos de derecho público.

El hecho de darles a los partidos un carácter de derecho público arriesga el peligro de acercarlos demasiado al Estado y alejarlos de la sociedad civil (cuestión que es alertada por el profesor Richard Katz en su trabajo), con la posibilidad, además, de disminuir el carácter de libre asociación que los partidos tienen, lo que es valioso también. Por tanto, este Informe propone no innovar en el carácter jurídico actual de los partidos, poniendo, en cambio, un énfasis especial en un buen mecanismo de control sobre ellos, especialmente en el contexto de financiamiento fiscal que se propone más abajo.

Ahora bien, en relación con su ámbito de competencia, este Informe sugiere que, a nivel constitucional, se defina de una manera más amigable a la forma en que está definido hoy, en que la Constitución parte por decir lo que los partidos “no” pueden hacer. Podría decir, ade-

¹⁶ Ver sección 2.1. de este libro.

más, que tienen un papel preponderante en la participación ciudadana, aunque no exclusivo. Asimismo, también en el nivel constitucional, se debiera eliminar la incompatibilidad entre cargos directivos de partidos políticos y de organizaciones gremiales.

A nivel legislativo, además, el Informe propone incorporar dos nuevas facultades. Una, es la de crear o participar en corporaciones y fundaciones, centros de estudio u otras asociaciones voluntarias, cuyo objeto sea compatible con las actividades permitidas a los partidos. La otra es la facultad de fundar y mantener medios de comunicación.

Por último, el Informe propone que la ley exija que los estatutos de los partidos contemplen en materias de afiliación un procedimiento de dos etapas, a fin de que la negativa a una solicitud por el órgano del partido que la recibió pueda ser revisada por otro órgano del partido. En todo caso, la negativa debe ser pública y fundada.

2.3.2. Constitución y disolución de los partidos

Para constituir un partido la ley exige un número inicial de cien firmas para iniciar el trámite de constitución. Con este número inicial se puede registrar un partido como “en formación”. Luego, el partido en formación tiene un plazo de doscientos días para reunir las firmas de, al menos, el 0,5% del electorado que participó en la última elección parlamentaria en cada una de las regiones en que se constituye (durante este plazo se puede deducir oposición por cualquier otro partido inscrito o en formación, Arts. 10 y 11). El mínimo de regiones exigido para constituirse es tres, siempre y cuando sean contiguas. Si no lo son, el mínimo es de ocho regiones (Arts. 5, 6 y 7 de la LOC 19.803).

Este Informe sostiene que la ley debe facilitar la constitución de partidos, pero debe, al mismo tiempo, procurar que estos sean capaces de una visión lo más global posible de los problemas del país, a fin de que puedan cumplir bien la tarea de integración y síntesis que, en general, se espera de los partidos políticos. Como sabemos, los partidos están muy involucrados en el proceso legislativo, y la ley debe ser, en lo posible, común y general. Por lo mismo, los partidos políticos, tan involucrados en el proceso legislativo, deben ser también capaces de articular visiones generales del país, sus problemas y desafíos.

La ley vigente no colabora con ninguno de estos dos principios, por dos razones. Primero, porque el 0,5% de los votos emitidos en la úl-

tima elección de diputados es un porcentaje relativamente alto. Piénsese que en la elección de diputados de 1973, la última hecha bajo el imperio de la legislación antes de la actual LOC 18.603, votaron 3.684.990 personas. Esa ley exigía diez mil firmas para constituir un partido. Este número de firmas es el 0,27% de esa cantidad de votante, no el 0,5%. ¿Qué razones hay para exigir hoy una proporción que es el doble?

La segunda razón por la cual la ley vigente no colabora, tiene que ver con el segundo principio, el que sugiere que los partidos deben poder construir visiones comunes y generales de las necesidades del país. Esto, pues para la constitución de los partidos, la ley establece un privilegio geográfico: si las regiones son contiguas, se necesita reunir el mínimo de firmas en solo tres y no en las ocho que se necesitan en caso de regiones no contiguas. La ley, en otras palabras, tiene un sesgo regionalista. Esto arriesga el peligro de que el proceso legislativo pierda la visión común y general que debe, en principio, tener la ley. Además, este Informe propone más abajo un cierto financiamiento fiscal permanente de los partidos. Estos recursos se obtendrán, vía Ley de Presupuestos, de fondos generales. Una razón adicional para propender a partidos capaces de mirar el país como un conjunto. El regionalismo puede no ser muy funcional a esto.

Este Informe, en consecuencia, propone corregir ambos aspectos por la vía de reducir el porcentaje de firmas exigidas, por una parte, y, por la otra, de aumentar la neutralidad geográfica en la regulación de los partidos. Lo primero, reduciendo desde el 0,5% hasta un 0,3%. Lo segundo, estableciendo que este porcentaje más reducido se exija en cinco regiones (no en las ocho actuales), sin importar el hecho de que sean contiguas o no. Asimismo, el Informe propone que por el solo hecho de constituirse de esta forma, el partido político pueda funcionar nacionalmente, sin distinguir en qué región consiguió las firmas.

En otro orden de cosas, el Informe propone derogar la disposición actual de la ley que establece la disolución de los partidos en caso de que no alcancen el 5% de los sufragios válidamente emitidos en una elección de diputados, en cada una de a lo menos ocho regiones, o en cada una de a lo menos tres regiones contiguas, en su caso. La práctica en Chile ha enseñado que los partidos que no alcanzan tal umbral cesan legalmente, pero solo para ser reinscritos con prontitud bajo un nombre análogo. La sanción electoral reflejada en el hecho de no alcanzar representación parlamentaria ya parece ser suficientemente grave para un partido.

Y si se decide que, no obstante lo anterior, hay que vincular más intensamente los partidos y la representación parlamentaria, contemplando la falta de esta como causal de disolución, el porcentaje no debe ser más alto que el que exija para constituir un partido. Así se reduce la posibilidad de reinscripción con otro nombre.

2.3.3. Orden interno de los partidos políticos

En algún sentido, el orden interno de los partidos políticos replica el orden básico de una democracia moderna: hay órganos que dictan reglas (un legislador), otros que administran al amparo de dichas reglas (un gobierno) y otros que sancionan su incumplimiento (jueces). En la ley vigente subyace un esquema parecido. Dispone que los partidos deben tener, al menos, los siguientes órganos (artículo 23): una Directiva Central (gobierno), un Consejo General y Consejos Regionales (legislador) y un Tribunal Supremo (judicial).

Gobierno

Al igual que con los poderes del Estado, la ley replica a propósito de los partidos las dos típicas formas en que el gobierno se organiza en una república: presidencialismo y parlamentarismo. La ley permite que los partidos organicen su gobierno interno de una u otra forma. Como dice el inciso segundo del artículo 24, la Directiva Central de los partidos puede ser elegida por los afiliados o por el Consejo General. La primera alternativa es más presidencialista, la segunda más parlamentaria. Un ejemplo de lo primero podría ser la Democracia Cristiana (donde presidente y mesa directiva se eligen por voto directo); uno de lo segundo, el Partido Socialista (donde presidente y mesa directiva son elegidos por el Comité Central).

Este Informe sostiene que es positivo que la ley sea neutral, como lo es, respecto de la forma de gobierno que adopten los partidos. Es importante que exista un cierto espacio de flexibilidad para que los partidos se organicen de la manera que mejor les parezca, respetando sus tradiciones y su memoria institucional. Lo importante es que sea cual sea la forma que el partido adopte, los militantes en minoría tengan ciertos derechos y que las autoridades sean siempre desafiables en sus cargos.

En tal sentido, el Informe propone que la ley exija que los estatutos de los partidos contemplen sesiones ordinarias y extraordinarias para el Consejo General y, en general, para los órganos colegiados, deliberativos y resolutivos, al interior de los partidos¹⁷.

Para que la minoría esté protegida, las sesiones extraordinarias de estos órganos deberían poder ser convocadas por un porcentaje relativamente bajo de votos. Un ejemplo de convocatoria por número reducido de votos lo da la Ley 18.046 sobre Sociedades Anónimas, que exige un mínimo del 10% de las acciones de una sociedad para convocar a junta extraordinaria. Casi sobra decir que, en principio, los Consejos Generales deben tener responsabilidades y poderes relevantes frente a las directivas de los partidos. Probablemente, una forma parlamentaria de gobierno hace más fácil, institucionalmente hablando, un mayor poder relativo de los Consejos Generales, dado que en cualquier momento el Consejo puede revocar el mandato de la mesa directiva (la que como en todo régimen parlamentario tiene solo plazo máximo de mandato, no período fijo).

Por su parte, la estructura regionalizada de gobierno que la ley prevé para el orden interno de los partidos es, también, susceptible de mejora. La estructura contemplada en la actual LOC ha sido criticada por centralista, ya que los órganos regionales no están consagrados en ella con suficiente fortaleza. En cierta forma, la ley contempla los Consejos Regionales, pero no les asigna facultades específicas. Este Informe propone reforzar la competencia de las directivas y consejos regionales por la vía, por ejemplo, de aumentar su poder a la hora de seleccionar los candidatos a cargos parlamentarios, de alcaldes y concejales.

Donde el centralismo se ve con mayor intensidad es en la jurisdicción interna de los partidos, puesto que solo exige que exista un Tribunal Supremo, sin exigir otros tribunales dispersos geográficamente. Este Informe propone que la ley exija, además, tribunales regionales. A continuación, otras propuestas sobre la jurisdicción en los partidos.

Tribunal Supremo

Según la ley vigente, los partidos deben tener un tribunal cuyos miembros sean electos por la asamblea general. Su ámbito de compe-

¹⁷ Consejo General o el nombre que la asamblea de carácter nacional tome en cada partido. Por ejemplo, “Comité Central” en los Partidos Socialista y Comunista, o “Junta Nacional” en la Democracia Cristiana.

tencia está definido en el artículo 28. La ley parece demasiado escueta sobre este órgano fundamental de orden interno. En la práctica, su relativo silencio a la hora de definir estos tribunales ha significado que los procedimientos para comparecer ante ellos no estén adecuadamente formalizados y que no siempre cumplan estándares básicos de debido proceso.

Este Informe propone que la ley formalice con mayor intensidad la dimensión jurisdiccional del orden interno de los partidos. Debe establecer que los partidos se otorguen normas procesales básicas que cumplan ciertas condiciones destinadas a garantizar el debido proceso. Entre ellas: doble instancia (tribunales regionales y un tribunal central de segunda instancia), y para los procedimientos sancionatorios, debe haber, como mínimo, exigencias de emplazamiento debido, bilateralidad de la audiencia, etapa probatoria y apreciación de la prueba, y obligación de fundar las resoluciones.

Como se apuntó más arriba, el Informe propone, además, la creación de tribunales regionales al interior de los partidos. Estos deberían conocer en primera instancia los casos generados en sus respectivos ámbitos de competencia.

Órdenes de partido

La legislación actual es contraria a las órdenes de votación por parte de los partidos. El artículo 32 las prohíbe expresamente respecto de los parlamentarios a la hora de votar una ley. La ley también prohíbe realizar “recomendaciones” a los senadores llamados a votar como “jurado” (en conciencia). Además, el artículo 21 prohíbe a los partidos dar órdenes al Presidente de la República, ministros de Estado, subsecretarios, embajadores, intendentes, gobernadores, alcaldes, miembros de los Consejos Regionales de Desarrollo y de los Consejos de Desarrollo Comunal, y a los funcionarios de los servicios públicos que sean de la exclusiva confianza del Presidente de la República.

Este Informe propone revisar esta prohibición tan amplia. No es prudente autorizar las órdenes de partido al Presidente de la República ni a los miembros de la administración pública. En aquellos casos debe primar la responsabilidad política de los militantes que ocupan aquellos cargos y no se debe interferir, por tanto, en el normal desempeño de la administración pública, ni mucho menos, coartar la autoridad presidencial.

A juicio de este Informe, sin embargo, se justifica plenamente la capacidad de los partidos de dar órdenes a sus parlamentarios. Ellos pertenecen a un cuerpo colegiado de entera generación política. Una disposición en este sentido puede servir, además, como mecanismo de afianzamiento institucional de los partidos.

Para crear un mecanismo de órdenes y disciplina partidaria, se propone establecer al menos tres condiciones: (i) que no se refieran a cuestiones en que los parlamentarios son llamados a votar en conciencia (el caso de los senadores cuando resuelven acusaciones constitucionales); (ii) que la orden se refiera a materias que pueden ser fácilmente re-conducidas a los principios que el partido públicamente adhiere; y (iii) que la decisión de la mesa pueda ser sometida a una moción de censura por la asamblea general, la que como se señaló anteriormente, podría autoconvocarse de manera más expedita.

Transparencia

Las formas a la que se debe someter la conducta de los órganos de los partidos también requieren una revisión. Como bien describe el trabajo de Juan Pablo Luna y Fernando Rosenblatt en este volumen, existe un cierto consenso en el sentido entre los propios dirigentes partidarios en cuanto que esas formas son relativamente opacas y poco estandarizadas, lo que aumenta innecesariamente la asimetría de información entre el partido y el público y, también, entre las directivas de los partidos y su base de militantes.

Para reducir la relativa opacidad en que operan los partidos políticos, el Informe propone exigir a los partidos que tengan a disposición del público información fácilmente comprensible y actualizada sobre:

- (i) El número actualizado de sus afiliados
- (ii) Estatutos
- (iii) Estructura orgánica y competencias de todos los órganos que integran dicha estructura
- (iv) Monto de las cotizaciones ordinarias y extraordinarias de sus afiliados
- (v) Monto de las donaciones que reciban
- (vi) Monto y rendición detallada del subsidio público permanente que reciban (se explica más adelante)

- (vii) Balance anual
- (viii) Organizaciones o entidades con las que el partido tenga relaciones y la razón de estas relaciones
- (ix) Donaciones públicas que haya recibido el partido y donaciones hechas por este

Esta información debe estar desagregada, orgánica y regionalmente. Más adelante se explican las obligaciones de transparencia respecto de los fondos de campaña.

Se ha sostenido, además, que las formas a la que se somete la conducta de los partidos no garantizan suficientemente una democracia interna y, por tanto, no se garantizan suficientemente los derechos de los afiliados ni el carácter desafiante de los órganos partidarios. Las medidas recién propuestas, con el objeto de reducir la opacidad, ayudan a mejorar el carácter democrático del orden interno de los partidos. Otra medida complementaria es reforzar la exigencia del voto directo de los afiliados para las decisiones relevantes del partido (por lo general, nominación de candidatos y elección de autoridades nacionales), voto que debe ser libre, secreto, informado e igualitario, es decir, debe respetar el criterio de “una persona, un voto”. Y en este sentido, también, se propone incorporar como causal de disolución de los partidos la no renovación mediante el voto de los órganos del partido en la oportunidad y forma que dispongan sus estatutos.

Un punto especialmente delicado es el padrón de militantes. La existencia de uno que esté siempre actualizado y disponible para todos los militantes es condición necesaria para que el partido opere como una organización democrática. Por lo mismo, este Informe propone que la ley apunte a este objetivo de una manera más decidida y explícita que la que tiene hoy. Para esto, la ley debe exigir que un padrón fidedigno y actualizado se encuentre a disposición de cualquier militante en el partido. Y que una copia de él sea mantenida por el Servicio Electoral a disposición de cualquier militante, también.

Sobre la pregunta por la publicidad total del padrón de un partido, este Informe propone que la ley sea neutral, dejando el asunto a la regulación de los estatutos. Pero lo que sí deben hacer todos los partidos, con independencia de la decisión que tomen sobre la publicidad total de su padrón interno, es que este debe ser “público” al menos para sus militantes mediante dos copias fidedignas y permanentemente actualizadas, una en el propio partido y otra en el Servicio Electoral.

2.3.4. Mejoras regulatorias

Hoy el escenario regulatorio de los partidos políticos está conformado por el Servicio Electoral y por un esquema de justicia electoral compuesto por el Tribunal Calificador de Elecciones y Tribunales Electorales Regionales (Artículos 95 y siguientes de la Constitución). Dos leyes orgánicas constitucionales se refieren a estas materias: LOC 18.460 sobre Tribunal Calificador de Elecciones (1985) y LOC 18.556 sobre Inscripciones Electorales y Servicio Electoral (1986). Y una ley ordinaria: la Ley 18.593 que regula los Tribunales Electorales Regionales (1987).

A partir de una reforma introducida en el año 2012, el Servicio Electoral es un órgano doble. Por una parte está el director, que tiene la dirección administrativa, y, por la otra, el Consejo Directivo, que tiene su dirección “superior”. Es un modelo interesante, porque puede garantizar cierta independencia política del gobierno de turno, algo fundamental para un regulador de partidos políticos. ¿Por qué? Porque el director no es nombrado por la Presidencia de la República, sino por el Consejo Directivo mediante el sistema de Alta Dirección Pública. Dicho Consejo, a su vez, está conformado por cinco miembros designados por la Presidencia, pero con el acuerdo previo del Senado, adoptado por un quórum alto: 3/5 de sus miembros en ejercicio. Además, la remoción del director está sujeta a la revisión del Tribunal Calificador de Elecciones.

Para el Informe, este es un esquema básico perfectamente plausible y parece una estructura funcional a las mejoras que aquí se proponen. Lo que es necesario hoy es asegurar que los recursos que la institución reciba del Fisco sean suficientes. El Servicio Electoral desarrolla varias tareas, algunas relativamente complejas, como, por ejemplo, la mantención fidedigna y actualizada de un padrón de inscripción automática, o la administración del aporte que hacen los privados a las campañas electorales y del Estado, y la fiscalización de los usos y topes que establece la ley. Y dentro de la propuesta que hace este Informe, además, al Servicio Electoral se le entregaría una nueva tarea: administrar subsidios al funcionamiento permanente de los partidos, tarea que debe ser responsabilidad de su Consejo Directivo.

Este Informe propone, en consecuencia, mantener y consolidar la recientemente aprobada estructura regulatoria, pero realizar una fuerte inversión en recursos materiales, humanos y financieros, con el objeto de que opere con competencia y corrección.

2.3.5. Selección de candidatos y elecciones primarias

Una de las principales funciones de un partido es la selección de personas a ocupar cargos de elección popular. Hoy la legislación dispone lo que sigue:

- El candidato a la Presidencia de la República es seleccionado por el Consejo General del partido (artículo 26, inciso segundo, LOC 18.603).
- Los candidatos a diputados y senadores son seleccionados por el Consejo General a proposición de los Consejos Regionales (artículo 31, LOC).
- La ley nada dice sobre los candidatos a alcaldes y concejales (en rigor, la LOC 18.603 es anterior a la reforma que en 1992 experimentó la LOC de Municipalidades, que introdujo la elección democrática de las autoridades comunales).
- El Consejo General es el llamado a aprobar el ingreso o el retiro del partido de un pacto electoral (Artículo 26, inciso segundo, y Artículo 31, LOC).

Es decir, la actual ley estima que la definición de los candidatos es una tarea propia y esencial de la estructura interna del partido político, en línea con lo señalado en el artículo 2 de la LOC 18.603. Sin embargo, en los últimos años se ha popularizado la idea de descentralizar y transparentar aquella decisión a través de elecciones primarias. Según este mecanismo, ya no es el partido en su estructura interna el que selecciona de manera soberana qué candidatos presentar para los cargos de elección popular (sea a través de designaciones al interior del Consejo General o de los Consejos Regionales, o algún otro órgano interno de decisión, como la Mesa Directiva o la Comisión Política, o incluso, a través de elecciones internas para los militantes del partido en la respectiva comuna, distrito o circunscripción). La idea que comienza a primar es la de elecciones abiertas a toda la ciudadanía inscrita en el territorio

respectivo, con la sola excepción de militantes de otros partidos, o lo que se denomina: “primarias abiertas”. Como bien describe Richard Katz en su trabajo para este Informe, se gesta una creciente demanda en las bases de los partidos y en la sociedad para ya no solo participar en las elecciones como “electorado” (escogiendo entre los candidatos predefinidos por los partidos), sino que como “selectorado” (es decir, participando en el proceso de selección de los candidatos).

De esta forma, a partir de 1993 los partidos políticos en Chile han ido organizando este tipo de procesos eleccionarios. Y a pesar de las complejidades logísticas que un proceso de esta naturaleza conlleva—hasta ahora han debido realizarse con independencia de la ley y con recursos propios—, estos procesos se ha ido extendiendo con el tiempo.

Ha habido cuatro experiencias de elecciones primarias presidenciales en Chile. La primera fue una primaria “semiabierta” en 1993; la segunda fue una primaria abierta en 1999; la tercera fue una primaria abierta en 2005 (pero que no alcanzó a realizarse por deserción de una de las candidatas); y la cuarta fue una primaria abierta, pero regionalizada, en 2009¹⁸.

A nivel parlamentario no ha habido procesos de primarias, salvo elecciones internas donde participó solo la militancia del distrito en el

¹⁸ La primera elección primaria presidencial de 1993 tuvo carácter “semiabierta”, puesto que podían votar solo los militantes de los partidos de la Concertación, más los independientes que se inscribieran con anterioridad en un registro especial. Competieron Eduardo Frei Ruiz-Tagle (DC) y Ricardo Lagos Escobar (PPD). Participaron alrededor de seiscientos mil personas, resultando electo como candidato Frei Ruiz-Tagle. La segunda primaria presidencial de 1999 fue abierta a los militantes de los partidos de la Concertación e independientes. Participaron más de un millón quinientos mil personas, imponiéndose Ricardo Lagos Escobar (PPD) por sobre Andrés Zaldívar (DC). La tercera primaria presidencial se realizaría en 2005, entre las precandidatas Michelle Bachelet (PS) y Soledad Alvear (DC), pero Alvear renunció anticipadamente a su precandidatura, siendo proclamada como candidata única de la Concertación Michelle Bachelet. La cuarta elección primaria presidencial se realizó en 2009, entre los precandidatos Eduardo Frei Ruiz-Tagle (DC) y José Antonio Gómez (PR). La novedad fue que la votación se realizaba de manera escalonada en las distintas regiones del país, con una especial norma de salida: si uno de los candidatos acumulaba una distancia superior a 20% respecto del otro, se suspendía el proceso y se le declaraba ganador. Eso fue lo que ocurrió en la primera de las elecciones regionales efectuada en O’Higgins y Maule: habiendo votado 62 mil personas, el precandidato Gómez obtuvo solo el 36% de los votos, suspendiéndose el proceso para las demás regiones y proclamándose a Frei Ruiz-Tagle como candidato único de la Concertación.

caso de algunos partidos (PS y DC). A nivel municipal, existe el precedente de la primaria abierta que realizó en 2008 el partido Renovación Nacional para elegir a su candidato a alcalde en la comuna de Lo Barnechea, y luego, las primarias que realizó la Concertación en 2012, para elegir los candidatos únicos a alcalde en 141 comunas¹⁹.

Reforma constitucional de 2010

Como se ha visto, los procesos de elecciones primarias que se han realizado en Chile hasta ahora son procesos informales, organizados sin ningún tipo de apoyo público (más allá de la facilitación de escuelas para que sirvan como recintos de votación). El costo de estos procesos ha sido asumido íntegramente por los partidos y no son menores: se trata de movilizar a decenas o cientos de miles de personas como votantes, con todo el aparataje de sistemas de comunicación y transmisión oficial de datos, urnas, votos, útiles y efectos electorales, sumado a un contingente de varios miles de militantes que actúan como vocales de mesa, apoderados y encargados de recinto, entre otras funciones logísticas.

En el año 1998, se intentó regular legalmente las primarias para determinar los candidatos a la Presidencia de la República. El proyecto de ley presentado por diputados de gobierno regulaba los procedimientos para la preparación, realización, escrutinio y calificación de dichas elecciones²⁰. Sin embargo, un grupo de diputados de oposición presentó un requerimiento al Tribunal Constitucional objetando la constitucionalidad de la regulación. El Tribunal acogió el requerimiento (STC rol 279, 06.10.1998), sosteniendo que las elecciones primarias que el proyecto en cuestión intentaba regular debían ser consideradas un tipo de votación popular, y por tanto, requería de una reforma constitucional. Hubo posteriormente tres proyectos distintos de primarias, pero ninguno logró avanzar en su tramitación legislativa.

En diciembre del año 2006, el gobierno de la época presentó un proyecto de reforma constitucional que regulaba, entre otras materias, el

¹⁹ En dicho proceso votaron 313 mil personas en todo el país. Este proceso fue antecedido por elecciones primarias abiertas para elegir a sus propios candidatos municipales en el PS y en la DC, en diciembre de 2011 y enero de 2012, respectivamente.

²⁰ Boletín 2194-06.

tema de las primarias²¹. El proyecto proponía modificar el inciso 5, del número 15, del Artículo 19 de la Constitución, de manera de añadir dentro de la regulación que la Constitución hace de los partidos políticos, la posibilidad de estos para efectuar elecciones primarias vinculantes, para lo cual se debería dictar una ley orgánica constitucional, y de esa forma, salvar el punto señalado por el Tribunal Constitucional en 1998.

La discusión parlamentaria de dicha reforma tomó cuatro años²². En el transcurso de ella, los parlamentarios hicieron los siguientes puntos²³:

- (i) Que se reafirmara constitucionalmente el principio de que las primarias debían ser voluntarias y no obligatorias para los partidos.
- (ii) Que se estatuyera expresamente en la Constitución la prohibición de ser candidato al mismo cargo en la elección general para quienes fueran derrotados en la elección primaria (inicialmente, el mensaje no contenía dicha precisión).
- (iii) Que se dejara constancia en la historia fidedigna de la reforma constitucional que la ley orgánica constitucional que regulara las primarias consideraría financiamiento público para dichos comicios.

De esa forma, en enero de 2010 se terminó promulgando la Ley 20.414 que reforma la Constitución, entre otros, el inciso 5 del número 15 del Artículo 19, que señala:

(...) Una ley orgánica constitucional establecerá un sistema de elecciones primarias que podrá ser utilizado por dichos partidos para la nominación de candidatos a cargos de elección popular, cuyos resultados serán vinculantes para estas colectividades, salvo las excepciones que establezca dicha ley. Aquellos que no resulten elegidos en las elecciones primarias no podrán ser candidatos, en esa elección, al respectivo cargo (...)

²¹ Texto completo de la reforma en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1009826&buscar=20414>.

²² Esta reforma se incluía dentro de un paquete mayor de reformas en diversas disposiciones de la Constitución, en lo que se denominaba “Reformas para la transparencia, modernización del Estado y calidad de la política”. Muchas de las otras reformas incluidas en ese paquete finalmente no prosperaron.

²³ La historia de la Ley 20.414 puede consultarse en: http://www.leychile.cl/Consulta/portada_hl?anio=2010

Como se puede apreciar, se trata de un sistema voluntario (la reforma habla del sistema que "...podrá ser utilizado..."); de resultados vinculantes para los partidos que participen de él (aunque se abre espacio para excepciones establecidas en la ley); y que prohíbe a los candidatos derrotados a participar como candidatos al mismo cargo en esa misma elección general²⁴.

Proyecto de ley para regular las elecciones primarias

En septiembre de 2011, el gobierno presentó un proyecto de ley que establece el sistema de elecciones primarias para la nominación de candidatos a Presidente de la República, parlamentarios y alcaldes. Este proyecto fue aprobado por la Cámara de Diputados en enero de 2012, encontrándose a esta fecha en discusión de segundo trámite ante el Senado²⁵.

El proyecto en términos generales aplica los principios establecidos en el inciso 5, del número 15, del Artículo 19 de la Constitución (después de la reforma introducida por la Ley 20.414), y crea un sistema de primarias que puede ser utilizado por los partidos o pactos de partidos para todos los cargos de elección popular que existen en Chile (presidente, senadores, diputados, alcaldes y concejales). La ley obviamente respeta el principio expresado en la Constitución en cuanto que este sea un procedimiento voluntario para los partidos políticos²⁶.

Además de ello, la ley contempla que las elecciones son organizadas por el Servicio Electoral, con cargo al Fisco. Asimismo, el proyecto contempla financiamiento público para las campañas electorales de los candidatos —aunque excluye el acceso a la franja gratuita de televisión.

¿Fortalecen a los partidos políticos las elecciones primarias?

Estatuir elecciones primarias para seleccionar a los candidatos a los cargos de representación popular significa alterar el método tradi-

²⁴ Debe entenderse que esta prohibición rige incluso para los candidatos independientes que participaron en la primaria, según precisó el Ministro SEGPRES José Antonio Viera-Gallo durante la tramitación del proyecto.

²⁵ Boletín 7911-06.

²⁶ En abril de 2012, la senadora Soledad Alvear (DC) presentó un proyecto de reforma constitucional que proponía que las elecciones primarias fuesen obligatorias para todos los partidos o pactos, y que se efectuaran simultáneamente.

cional que han utilizado los partidos políticos. Este método tradicional —esto es, nominación a través de un órgano interno— ha significado que los partidos mantengan una importante cuota de poder. Introducir las primarias abiertas en este proceso acarrea un importante cambio organizacional y cultural que se debe sopesar en su justa dimensión, por cuanto se incorporan nuevas variables y actores —como la participación de ciudadanos que no necesariamente militan en el partido— en el proceso de selección.

La literatura señala ventajas y desventajas de los procedimientos de primarias abiertas (también llamadas “generales”). Richard Katz resume muy bien la discusión en el trabajo que hace para este Informe²⁷. Por una parte, existe la justificación normativa de las primarias como método que fomenta la participación, que descentraliza las decisiones acercándolas a los ciudadanos, y que aumenta la transparencia. Ya no se seleccionan los candidatos “entre cuatro paredes”, sino que es la ciudadanía la que los elige. Además, las primarias tendrían la virtud de abrir opciones para que los retadores puedan desafiar a las autoridades establecidas.

Por otro lado, hay voces críticas a las primarias. En primer lugar, se discute si estas generan o no una ventaja electoral a quienes las utilizan como método (lo que se denomina “el bono primaria”, es decir, que el hecho de haber sido elegido a través de una primaria haría al candidato más atractivo ante la ciudadanía). La evidencia es relativamente concluyente en cuanto que las primarias no generan ese “bono” para el candidato ganador, aunque se admite que, en ciertos casos, la primaria ayuda a posicionar el nombre de un candidato hasta entonces menos conocido. Además, se admite que son una herramienta privilegiada para zanjar diferencias intrapartidarias o intracoalición, las que, de otra manera, no habría cómo zanjar. En relación con la mecánica de selección, la literatura tiende a advertir que las primarias escogen candidatos subóptimos, por cuanto en ellas se tiende a escoger al candidato más cercano al votante medio partidario y no al candidato más cercano

²⁷ Un buen recuento de literatura internacional y latinoamericana se puede encontrar también en Carey (2008) “El bono de la primaria en América latina”, en Arturo Fontaine *et al.*, *Reforma de los partidos políticos en Chile*, Santiago: PNUD/ CEP, CIEPLAN, Libertad y Desarrollo, y Proyectamérica. Disponible en las páginas web de ambos centros de estudio: http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_4391.html así como en http://www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/176/Capitulo_6_P3.pdf

al votante medio general. En términos de la institución partidaria, como bien apunta Katz, la excesiva descentralización de la decisión sobre los candidatos termina restando consistencia programática a los partidos. Incluso, este mecanismo puede ser fácilmente utilizado por la propia directiva central (que cuenta con mayores recursos de poder que la base) para contrarrestar fuerzas internas contrarias.

En resumen, para parte importante de la literatura, lo que provoca las primarias es una desintegración vertical del partido, restándole efectividad y coherencia interna a la organización. Ello es caldo de cultivo para que el partido sea asediado por empresarios individuales de la política, los temidos caudillos, quienes tienen los recursos para movilizar (y “acarrear”) a los ciudadanos para votar en estos eventos internos.

Finalmente, las elecciones primarias chocan con otros principios y propósitos que se puede desear fomentar en los partidos, como es una participación política más equilibrada entre hombres y mujeres. Como señala Richard Katz en su trabajo para este Informe, la colisión se produce por cuanto “(...) las exigencias de las cuotas se determinan según una norma basada en el *outcome*, mientras que las primarias se determinan con una norma basada en el *input*”. De esta forma, ambos tipos de reformas (primarias y acción afirmativa) buscan aumentar la democracia y la representatividad dentro de los partidos políticos, pero lo hacen de manera diferente y potencialmente conflictiva. Así, terminan enfrentándose los seguidores de la igualdad de género con los seguidores de la descentralización y la democratización interna²⁸.

¿Cómo favorecer los aspectos positivos de las primarias (participación y transparencia) y evitar los efectos negativos (caudillismo y debilitamiento de la coherencia interna)?

²⁸ En el caso chileno, la posición de la mujer en una elección primaria abierta para cargos de baja magnitud distrital (por ejemplo, de mantenerse el sistema binominal parlamentario, o para el caso de las alcaldías, que son uninominales) seguiría siendo una posición de relativa inferioridad. Es ilustrativo analizar la única experiencia que ha habido en Chile al respecto, como fueron las elecciones primarias que realizó la Concertación en abril de 2012 para elegir a sus candidatas a alcalde en 141 comunas de todo el país (elección en la que votaron más de 313 mil personas). Los partidos llevaron como candidatas a 55 mujeres en un universo de 336 candidatos (es decir, solo el 16,3% de todos los candidatos fueron mujeres). Lograron ser electas 21 mujeres, lo que corresponde al 14,8% de los candidatos elegidos vía primaria.

En opinión de este Informe, la solución pasa por una adecuada regulación que, por una parte, garantice participación en condiciones ecuanímes y que, por otra, guarde la facultad de los partidos para decidir finalmente las formas y los casos de realización de estos eventos.

En concreto, parece apropiado que las primarias sean concebidas como mecanismo voluntario y no obligatorio para los partidos; que estas cuenten con una regulación que garantice los principios del debido proceso electoral, y que la organización sea supervisada por el Servicio Electoral. En definitiva, a mayor el número de votantes, mayor será la deliberación real de la ciudadanía, acercando la naturaleza de estos procesos a lo que es una elección real, como ocurre en Estados Unidos a propósito de la elección presidencial, o como ocurrió en Chile en la primaria de 1999, o como comienza a ocurrir en algunos países de Europa en estos momentos, que comienzan a introducir el mecanismo. Mientras mayor el número de votantes, menor será la incidencia de los recursos propios de los candidatos y de las prácticas nocivas que afectan a la coherencia de los partidos, como es el acarreo de electores y el clientelismo.

Esas condiciones generalmente se darán en elecciones que implican grandes “selectorados”, como es el caso de una elección presidencial. En otros países puede pensarse también en la elección de gobernadores (en el caso de estados federales), o en Chile, la elección de senadores donde la elección abarca a varias decenas de miles de “selectores” en la circunscripción.

¿Pero qué pasa en el caso de elecciones de cargos de electorado menor, como concejalías, alcaldías o diputaciones? Los efectos perversos de esta norma pueden presentarse en toda su magnitud. ¿Se podría prohibir la primaria para aquellos casos? Es difícil hacerlo, porque, en definitiva, es voluntad del partido realizarlas. Pero distinto es alentarlas, aceptarlas a todo evento, y peor aún, estigmatizar a quienes prefieren no hacer este proceso motejándolos como partidos antidemocráticos.

Una norma que podría estudiarse al respecto es una cláusula de participación para que el torneo electoral primario sea vinculante. La actual redacción de la Constitución permite excepciones, señalando el inciso 5, del número 15 del Artículo 19:

(...) cuyos resultados serán vinculantes para estas colectividades, salvo las excepciones que establezca dicha ley (...)

Es decir, este Informe propone que se entregue al partido o al pacto de partidos la facultad de, al momento de convocar a la elección primaria y determine los candidatos, establecer un porcentaje mínimo de participación electoral para que la elección primaria sea efectivamente vinculante.

Junto a ello, este Informe sugiere que los partidos o pactos de partidos que vayan a primarias para cargos que no sean de Presidente de la República, tengan la facultad de escoger el padrón electoral que decidirá la consulta. De esa forma, puede decidirse que para la selección de cargos municipales voten solo los militantes del partido o pacto de partidos que van a la elección.

Finalmente, el Informe propone introducir este cambio gradualmente por la vía de ofrecer financiamiento fiscal solo para las campañas de primarias en que se defina la candidatura a la Presidencia de la República. Obviamente, esto no implica prohibir las otras primarias. Estas quedan autorizadas, pero sin financiamiento fiscal para sus campañas. Una alternativa así, gradual, podría reducir el riesgo de los efectos adversos que las primarias pueden generar para la institucionalidad de los partidos y, al mismo tiempo, permitiría ir aprendiendo de la experiencia.

2.3.6. Financiamiento permanente no electoral de los partidos políticos

Las vías no electorales de financiamiento de los partidos son varias: las cotizaciones ordinarias o extraordinarias de sus afiliados, las donaciones, las asignaciones testamentarias que se hagan en su favor y los frutos y productos de los bienes de su patrimonio. Estos ingresos, ordena la ley, deben tener un origen nacional (Artículo 33).

Como se analizó más arriba, los partidos también participan del mecanismo de financiamiento que, desde 2003, opera para las elecciones. En este sentido, los partidos, así como los candidatos, pueden ser beneficiarios de los aportes que los particulares hagan a las campañas. Asimismo, en este esquema, los gastos electorales en que incurran los partidos reciben un subsidio fiscal (Artículos 13 y siguientes de la Ley 18.884).

No hay en Chile, sin embargo, un subsidio fiscal permanente para los partidos políticos. Este Informe propone establecer ese tipo de financiamiento. Como se ha sostenido más arriba, los partidos son indispensables para el buen funcionamiento del sistema democrático y para

el buen gobierno de la sociedad. Por esto, del trabajo de los partidos en democracia se derivan bienes públicos de una relevancia difícil de exagerar, por lo que está plenamente justificado su financiamiento público.

El subsidio fiscal permanente o complementario al electoral, que este Informe propone, no consiste en un subsidio a todo evento. Está sujeto, en cambio, a un conjunto de condiciones o, si se quiere, a “contra-prestaciones” por parte de los partidos subsidiados. Se estima necesario evitar el subsidio a todo evento a fin de reducir el riesgo de que los partidos se transformen en organizaciones parasitarias de fondos públicos, fondos públicos que, por lo demás, determinarán los propios partidos a través de sus miembros con representación parlamentaria.

Por el contrario, lo que se pretende es que el subsidio fiscal opere como incentivo, como un acicate, para que los partidos desarrollen activamente las tareas que una sociedad democrática espera de ellos. Es decir, el subsidio es entendido siempre como un complemento a la actividad y esfuerzo de los propios partidos. Las condiciones o prestaciones subsidiables son²⁹:

- a) Subsidio a las cuotas de los militantes
- b) Subsidio a las donaciones de los ciudadanos
- c) Subsidio a talleres de debate y diálogo político
- d) Subsidio para la preparación de candidatos a los cargos de elección popular
- e) Subsidio a la formación de militantes
- f) Subsidio a la mejora del conocimiento para la actividad política, como, por ejemplo, los asesores legislativos y asesores para la oposición

²⁹ En este punto, el Informe sigue de cerca los trabajos que Salvador Valdés ha desarrollado sobre esta materia durante los últimos años. Estos son: *Subsidio a la participación en partidos políticos*, Puntos de Referencia N° 317, Centro de Estudios Públicos, enero 2010, http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_4530.html; *Financiamiento político para profundizar la democracia*, Puntos de Referencia N° 294, Centro de Estudios Públicos, agosto 2008, http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_4150.html; “Financiamiento público de partidos políticos: propuesta para Chile”, en *Reforma de los Partidos Políticos en Chile*, Fontaine, Larroulet, Navarrete y Walker (eds.) (Santiago: PNUD, CEP, CIEPLAN, Proyectamérica, Libertad y Desarrollo), 2008, pp. 297-337, en la web de ambos centros de estudios: http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_4385.html y http://www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/176/Capitulo_6_P3.pdf

Los subsidios señalados en las letras a) y b) anteriores suponen una aplicación más mecánica. Los de las letras siguientes, en cambio, suponen una aplicación más discrecional. El carácter colegiado del Consejo Directivo del Servicio Electoral favorece una adecuada implementación de este tipo de subsidios.

Adicionalmente, para los subsidios a), c), d) y e), este Informe propone distinguir entre mujeres y hombres, entregando un porcentaje adicional en el caso de las militantes y candidatas mujeres, de manera de fomentar la participación femenina en los partidos, y su efectiva capacitación. La utilización de los subsidios de las letras c), d) y e) deberá ser debidamente acreditada por el partido político ante el Servicio Electoral a través de la contratación pública de los talleres y cursos de formación y capacitación en materias relacionadas, y de registros de realización y asistencia a los respectivos eventos.

La cantidad porcentual de estos subsidios debería quedar, en lo posible, establecidas mediante fórmulas en la legislación de partidos, para orientar su asignación anual por la Ley de Presupuestos. Esto ayudaría a evitar que se abriera toda la discusión año a año en la Ley de Presupuestos, y fueran los partidos con representación parlamentaria los que se asignaran a sí mismos, al fragor de la contingencia, financiamiento fiscal. Esto, como escribió Barros, arriesga el peligro de “erosionar la confianza política”³⁰, en línea con la teoría que el propio Richard Katz ha elaborado internacionalmente y que consigna en este Informe: el riesgo del “partido cartel”, que termina llegando a acuerdos con los partidos de la competencia para controlar la oferta y entregarse beneficios mutuamente en las diversas instancias de gobierno y del parlamento. □

³⁰ Op. cit., ver nota 1 de este capítulo.