

ESTUDIOS PÚBLICOS

Nº 91

INVIERNO

2003

Cristián Pérez

Historia del MIR:

"Si quieren guerra, guerra tendrán..."

Fernando Atria

La hora del derecho: Los 'derechos humanos' entre la política y el derecho

John Finnis

Tomás de Aquino: Realización humana y moral

Rodrigo Vergara

Reformas, crecimiento y desaceleración: Lecciones del caso chileno

Cristián Larroulet

Políticas públicas para el desarrollo

Kim Marshall

Mirada retrospectiva de un director:

Los estándares son importantes

Alexander Galetovic

Integración vertical en el sector eléctrico: Una guía para el usuario

José Tomás Morel

Lecciones del caso Santiago-Santander sobre concentración bancaria

Sebastián Claro

25 años de reformas económicas en China: 1978-2003

Marco Antonio de la Parra

Sobre Andréi Platónov o Chevengur, la novela de la antiutopía

Debate sobre la posición de las FF.AA. frente al gobierno militar

Documentos clave de la izquierda chilena (1969-1973)

HISTORIA DEL MIR

“SI QUIEREN GUERRA, GUERRA TENDRÁN...”¹

Cristián Pérez

Inmerso en la historia política chilena de las décadas recientemente pasadas, este artículo analiza las estructuras de combate más importantes del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), así como las acciones más relevantes que éstas llevaron a cabo entre 1973 y 1983. Particular atención pone el autor en el desarrollo de la Fuerza Central, en los combates de Neltume y en algunos asesinatos de prominentes hombres del régimen militar.

¹ La frase es de Miguel Enríquez, secretario general del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), en respuesta a la propuesta de rendición que les hiciera el coronel Edgar Cevallos, del Servicio de Inteligencia de la Fuerza Aérea de Chile (SIFA). El documento fue dado a la publicidad el 10 de septiembre de 1974.

CRISTIÁN PÉREZ. Candidato a magister en historia, Universidad de Santiago de Chile.

“Los asaltantes eran altos, se veían regios: ¡Me encantaron!”²

1. Septiembre de 1973: La guerra que no fue

En la noche del lunes 10 al martes 11 de septiembre de 1973, alrededor de 50 hombres descansan, pese a los rumores de movimientos militares y golpe de Estado que circulan. Para enmendar el error cometido durante el tanquetazo, cuando no alcanzaron a constituirse y destruir los tanques que se habían dado a la fuga, los muchachos permanecen acuartelados en varias casas de seguridad, en distintos barrios de la ciudad de Santiago de Chile. En las residencias había fusiles Garant que habían pertenecido al dispositivo de seguridad del Presidente Salvador Allende (GAP), AKA-47, ametralladoras Punto 30, y armas cortas con su respectiva munición, además de explosivos. Las casas contaban con teléfonos por los que recibían instrucciones del jefe militar del MIR³.

Quienes pernoctaban eran integrantes de la Fuerza Central, la elite mirista. Allí esperaban las órdenes para salir de las casas, abordar automóviles y dirigirse a los puntos predeterminados, arriesgando sus vidas, si fuera necesario, para materializar la revolución socialista que tanto anhelaban.

Cerca de las 8 de la mañana escucharon que los militares intentaban deponer al gobierno, que Salvador Allende permanecía atrincherado en La Moneda esperando la llegada de fuerzas leales. ‘Juancho’, el responsable de la Fuerza Central del MIR, dijo a sus hombres que las instrucciones de ‘Coño Aguilar’, jefe militar del partido, miembro del Comité Central y de la Comisión Política, eran de esperar los acontecimientos posteriores⁴.

² Comentario realizado el 20 de agosto de 1969, ante las cámaras de Canal 13 de televisión, por una joven y bella testigo del asalto a la sucursal Vicuña Mackenna del Banco de Londres. El atraco fue perpetrado por un comando del MIR.

³ Por tanquetazo o tancazo se conoce la sublevación militar ocurrida el 29 de junio de 1973. Ese día un grupo de tanques del Regimiento Blindados encabezado por su comandante, Roberto Souper, atacó el Ministerio de Defensa y el palacio de La Moneda. El intento fue sofocado personalmente por el general Carlos Prats, Comandante en Jefe del Ejército.

Relato de ‘Carlos Pérez’, entrevista con el autor, Nueva York, mayo de 1999.

Este nombre encubre a un integrante de la Fuerza Central, protagonista de los hechos. En esa época era un joven estudiante universitario. Había sido enviado por el MIR a Cuba, donde recibió entrenamiento guerrillero. Después del golpe de septiembre de 1973 fue detenido por la DINA. Escapó de sus captores cuando fue llevado hasta un lugar en el que supuestamente debía encontrarse con su contacto; el “punto” lo había inventado él para librarse de las torturas a las que estaba sometido. Posteriormente se refugió en casas de familiares y amigos, hasta que logró salir al exilio. Actualmente reside en Estados Unidos.

⁴ ‘Carlos Pérez’, entrevista con el autor, Nueva York, mayo de 1999.

‘Coño Aguilar’ era el nombre de batalla de Arturo Villabela Araujo. Volveremos sobre él más adelante.

Mientras tanto, ‘Coño Aguilar’ en compañía de ‘Pituto’⁵ se dirigían a la Embajada de Cuba, para retirar algunas armas que les habían prometido. En la legación conversaron con los responsables cubanos, quienes se negaron a entregarles el armamento requerido. Sólo consiguieron que los guardias de la embajada, que los conocían, “nos pasaran por abajo las pistolas”⁶. Cuando se retiraban tuvieron el primer enfrentamiento del día, que no sería el único, con civiles armados y carabineros que esa mañana comenzaban a bloquear las calles de acceso a la embajada. A gran velocidad, disparando las armas que portaban, lograron romper el cerco y escaparon por la avenida Pedro de Valdivia hacia el sur, sin detener la marcha hasta que llegaron a la casa de seguridad donde se encontraba acuartelado el resto de la Comisión Política del MIR⁷.

Mientras esto sucedía, el secretario general, Miguel Enríquez, acompañado por Roberto Moreno, miembro de la Comisión Política, acudía a la industria Indumet para tener una reunión con representantes de los partidos Socialista y Comunista. Allí estaban Rolando Calderón por el PS y Orlando Millas, ex senador y ministro del PC, quien manifestó que su partido no operaría hasta tener claro si los militares iban o no a cerrar el Congreso. La conversación duró poco y quedaron de acuerdo en reunirse más tarde⁸. Miguel y Roberto retornaron a la casa donde permanecía el resto de la dirección. Poco después, ‘Coño Aguilar’ y ‘Pituto’ son designados para acompañar a Miguel Enríquez a Indumet, donde se realizaría la segunda reunión de ese día, con representantes del Partido Socialista. Es media mañana cuando salen de la casa de seguridad. A esa hora se intensifican las patrullas militares y de carabineros que vigilan las calles, atentas a cual-

⁵ Nombre de batalla de Andrés Pascal Allende, sociólogo, sobrino de Salvador Allende, miembro de la Comisión Política del MIR. En 1974, a la muerte de Miguel Enríquez, asume como secretario general de la organización, cargo que ocupa hasta 1985. En 1975, unidades de la DINA descubren la parcela de Malloco donde se ocultaba Andrés Pascal junto a otros miembros de la dirección del MIR. Al arribo de los agentes se produjo un fuerte enfrentamiento, en el que murió el mirista Dagoberto Pérez y Nelson Gutiérrez quedó herido. Sin embargo, Andrés Pascal y su mujer lograron escapar refugiándose en la Embajada de Costa Rica, Gutiérrez y su esposa en la Nunciatura. Luego partieron al exilio. Como máximo jefe del MIR, Pascal Allende ingresa clandestinamente varias veces a Chile. Actualmente vive en La Habana.

⁶ La expresión entre comillas es de Roberto Moreno, en aquel momento miembro de la Comisión Política y del Comité Central del MIR, en entrevista con el autor, Santiago de Chile, junio de 1999. Roberto Moreno fue detenido en 1974 por la SIFA, posteriormente partió al exilio y se reintegró al MIR. Hoy milita en el Partido Socialista y vive en Santiago de Chile.

⁷ Andrés Pascal Allende, “El MIR 35 años” (segunda parte) (revista *Punto Final*, N° 480, del 21 de septiembre al 5 de octubre de 2000), p. 13. Los detalles de la petición hecha a los responsables de la embajada fueron entregados al autor por Pascal en una entrevista en La Habana, Cuba, en agosto de 1999.

⁸ Roberto Moreno, entrevista con el autor, Santiago de Chile, junio de 1999.

quier conato de resistencia; pese a ello, el grupo mirista no tiene mayores dificultades para llegar a la cita.

En la industria, frente a un mapa de Santiago, junto a los encargados socialistas, comienzan a discutir los planes para defender el gobierno, centrándose en las acciones, lugares y fuerzas con las que se iniciaría el contragolpe, cuyo primer acto era movilizar una columna para sacar a Allende de La Moneda⁹. De pronto, irrumpieron carabineros, que fueron repelidos por miembros del aparato militar del Partido Socialista, dirigidos por Arnoldo Camú ('Agustín'), responsable de ese grupo, y los miristas presentes¹⁰. De inmediato se desató un violento enfrentamiento que tuvo bajas en ambos bandos¹¹. En medio del tiroteo, y cuando era visible que carabineros pretendían cercar al grupo que estaba dentro de la fábrica, Miguel Enríquez ordenó a sus hombres —'Coño Aguilar', 'Pituto' y 'León', que se les había unido en el camino—¹² abrir una brecha para salir del lugar, pues en ese instante el objetivo no era combatir, sino volver a la casa donde se encontraba el resto de la dirección e implementar las medidas necesarias para contrarrestar el golpe militar. En el combate tuvo destacada participación Arturo Villabela, quien demostró arrojo y valentía; León quedó encerrado en una de las industrias del lugar, donde posteriormente fue abatido por las fuerzas golpistas¹³.

Después de algunas escaramuzas con carabineros y de movilizarse por calles interiores, cerca de las 16 horas consiguieron llegar hasta la residencia donde se encontraba la plana mayor del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR). Pero a esa hora el combate en La Moneda había terminado con la muerte del Presidente Salvador Allende, y la revolución chilena había caído para siempre.

⁹ 'Raúl Marcos', uno de los miembros más importantes del aparato militar del Partido Socialista. Entrevista con el autor, Santiago de Chile, mayo de 1994.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Para un relato de los enfrentamientos de Indumet y La Legua, véanse Carmen Castillo Echeverría, *Un Día de Octubre en Santiago* (1987); Eduardo Gutiérrez González, *Ciudades en las Sombras: Una Historia no Oficial del Partido Socialista de Chile* (2003); Patricio Quiroga, *Compañeros. El GAP: La Escolta de Allende* (2001); Arnaldo Pérez Guerra, "Hernán Barahona: Cómo se Salvaron 'Las Últimas Palabras de Allende' y la Resistencia en la Población La Legua", periódico *El Siglo*, N° 1104, del 8 de septiembre de 2002. La versión que los militares tienen de esos acontecimientos puede verse en: Fuerzas Armadas y Carabineros, *Septiembre de 1973: Los Cien Combates de una Batalla* (publicación auspiciada por Ejército de Chile, Armada Nacional, Fuerza Aérea de Chile, Cuerpo de Carabineros, sin fecha. Inscripción N° 41.832).

¹² 'León', según Andrés Pascal, era un miembro de los "Talleres" del MIR. Lo más probable es que se tratara de Manuel Ojeda Disselkoen, de 30 años, ingeniero, militante del MIR y ex integrante del Grupo de Amigos Personales (GAP). Pereció en el enfrentamiento de la industria Indumet el 11 de septiembre de 1973.

¹³ Andrés Pascal Allende, entrevista con el autor, La Habana, Cuba, julio de 1999.

'Raúl Marcos', importante miembro del aparato militar del PS, que participó en los combates de Indumet y La Legua, al explicar la poca resistencia de la izquierda al golpe, sostiene que en esa coyuntura adquirió decisiva importancia la ausencia de cursos de estado mayor en sus fuerzas, por lo que ese día les resultó difícil coordinar las operaciones para realizar un contragolpe¹⁴. A esa explicación nosotros agregamos que también fue determinante la inexistencia de una coordinación general en el plano político-militar entre el MIR y el PS. La mañana del 11 de septiembre ese vacío no pudo ser llenado debido al arribo de carabineros a Indumet, y ambas colectividades quedaron sin objetivos comunes hacia donde movilizar sus fuerzas. La otra clave fue la escasa oposición al golpe entre los miembros de las FF.AA.; en otras palabras, ninguna unidad militar permaneció leal al Presidente de la República. Esto echó por tierra todas las expectativas del contragolpe cívico-militar, base de la defensa de la Unidad Popular.

Al parecer, en Cuba también pensaban que en caso de golpe habría una larga y decidida resistencia. En la mañana del 11 de septiembre, a un grupo de 36 miembros del PS chileno que permanecían allí recibiendo entrenamiento militar, les ordenaron alistarse para volver inmediatamente a Chile, junto a un grupo de tropas especiales cubanas, para apoyar a las fuerzas leales al Presidente Allende. Al cabo de tres días se les comunica que la resistencia no existe y la operación es cancelada¹⁵.

Mientras esto sucedía en Cuba, los jóvenes de la Fuerza Central del MIR que permanecían acuartelados en Santiago escucharon el último discurso del Presidente Allende, se enteraron del bombardeo de La Moneda y la toma del mando por la Junta Militar en la Escuela Militar. Aguardaron durante días y la respuesta fue siempre la misma: que esperaran¹⁶.

Así, el grupo paramilitar de elite, la llamada Fuerza Central, no recibió órdenes para movilizarse y combatir el 11 de septiembre ni en los días siguientes.

Sobre el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) se han escrito numerosos volúmenes que nos han ilustrado acerca de parte importante de su desarrollo histórico; sin embargo, sobre su capacidad militar existe una gran interrogante, ya que sólo conocemos fragmentos entregados por ex militantes, que aunque importantes, no nos han permitido advertir la

¹⁴ 'Raúl Marcos', entrevista con el autor, Santiago de Chile, mayo de 1994.

¹⁵ 'Juan Miranda', militante socialista, después uno de los cuadros militares más importantes del MIR. Entrevista con el autor, norte de Europa, julio de 1999.

¹⁶ 'Carlos Pérez', entrevista con el autor, Nueva York, EE.UU., mayo de 1999.

real dimensión de sus estructuras paramilitares y de las acciones implementadas por éstas.

Este artículo pretende entregar algunas luces sobre el desarrollo de las estructuras militares del MIR y de las acciones que realizaron hasta 1983.

Los nombres entre comillas simples son los nombres de batalla que utilizaban los miembros del MIR, los nombres entre comillas simples y cursivas han sido inventados por el autor para encubrir algunas identidades. Todas las entrevistas citadas en este artículo, con los nombres reales de los entrevistados, están en poder de autor.

2. El Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR)

“Son los pobres con la clase obrera
 los que cumplen la clara misión
 de decirle al conjunto del pueblo
 que han tomado ya su decisión.
 Trabajadores al poder,
 trabajadores al poder,
 trabajadores al poder.
 En la lucha contamos las horas,
 ya a los ricos les llega su fin,
 porque estamos seguros de triunfar
 con el pueblo, conciencia y fusil.
 MIR, MIR, MIR”¹⁷.

El primer día del año 1959, los hombres de Fidel Castro, Camilo Cienfuegos y Che Guevara derrotaron al ejército de Batista, asumieron el gobierno del país e inauguraron una nueva era en el continente: se iniciaba la Revolución Cubana¹⁸.

El ejemplo de los guerrilleros caribeños sería imitado con prontitud en otros países de América Latina. Allí nacieron grupos que, valiéndose de la lucha armada como método de acción política, se proponían realizar los cambios sociales, políticos y económicos que la región demandaba. En los

¹⁷ Fragmento del himno del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR).

¹⁸ “Desde lejos venían noticias estimulantes. Sobre Cuba, descolgándose por las verdes vertientes de la Sierra Maestra, un huracán de desaliñadas tropas había dado cuenta de Batista y su pandilla. Con más fe que pertrechos, el ‘26 de Julio’ sacudió las tierras de América con la revolución más joven y más sorprendente de su historia. Los nuevos líderes instalados en La Habana, a 80 millas de las costas norteamericanas, dieron comienzo así a la temeraria contienda que dura hasta nuestros días (...)”. La cita, llena de admiración, es de Raúl Ampuero Díaz, senador por varios períodos, secretario general del Partido Socialista. Véase Belarmino Elgueta, Jaime Ahumada, Óscar Núñez, *et al.*, *Raúl Ampuero 1917-1996: El Socialismo Chileno* (2002), pp. 142-143.

años siguientes se abrieron varios focos guerrilleros que creaban serias dificultades a los gobiernos de la región.

Frente a esta amenaza la administración norteamericana respondió con prontitud, el Presidente Kennedy creó la Alianza para el Progreso. Al apoyar con recursos económicos y planes de desarrollo, esta organización pretendía terminar con las causas —pobreza, analfabetismo, cesantía— que, se creía, hacían viable la revolución en Latinoamérica. Se trataba de eliminar la amenaza antes de que se convirtiera en una realidad.

Por entonces, en Chile gobernaba el presidente conservador Jorge Alessandri Rodríguez, cuya administración accedió a algunas de las sugerencias de la Alianza Para el Progreso, como la promulgación de una ley de reforma agraria (1962). En su gobierno el cuerpo legal no fue plenamente aplicado; ejemplo de este hecho fue el nombre por el que popularmente se conocía la ley: “reforma de macetero”. Las expectativas superaron ampliamente a los resultados de la reforma y el descontento entre los campesinos así como en otros sectores importantes de la sociedad chilena se acrecentó.

En septiembre de 1964 se realizaron elecciones presidenciales. Entre otros, postularon Eduardo Frei Montalva por la Democracia Cristiana, y Salvador Allende por el Frente de Acción Popular (FRAP), la coalición electoral de comunistas y socialistas¹⁹.

Enfrentados a las elecciones, los responsables del FRAP estaban convencidos de que en esa ocasión conseguirían la victoria, ya que en los comicios anteriores (1958) Salvador Allende había perdido por escaso margen ante el abanderado de la derecha, Jorge Alessandri Rodríguez²⁰. Sin embargo, cuando las urnas fueron abiertas y las papeletas terminaron de contarse, se concretó un nítido triunfo de Eduardo Frei Montalva, candidato de la Democracia Cristiana, que recibió el apoyo de conservadores y liberales²¹.

¹⁹ El Frente de Acción Popular nació el 29 de febrero de 1956. El acta de fundación la suscribieron Baltazar Castro y José Oyarce en representación del Frente Nacional del Pueblo, y Humberto Martones y Raúl Ampuero, en representación del Bloque Democrático del Pueblo-Socialista Popular. El FRAP se proponía ser el núcleo “(...) aglutinador de las fuerzas que estén dispuestas a luchar por un programa antiimperialista, antioligárquico y antifeudal (...)”.

²⁰ La absoluta confianza en la victoria quedó de manifiesto en el Informe al XX Congreso General del Partido Socialista de Chile, 1964, *Año de Prueba para la Revolución Chilena*, cuyo autor fue el senador Raúl Ampuero Díaz, quien era secretario general de ese partido. El informe aparece citado en Belarmino Elgueta, Jaime Ahumada, Óscar Núñez, et al., *Raúl Ampuero 1917-1996: El Socialismo Chileno* (2002).

²¹ Como una reacción al “naranjazo”, hecho acaecido a comienzos de 1964 en Curicó, zona tradicionalmente derechista. Allí, en una elección complementaria de diputado, el abanderado del FRAP, doctor Naranjo, derrotó al candidato apoyado por los partidos Liberal y Conservador; éstos decidieron apoyar a Frei para evitar la victoria de Allende: era el “mal menor”.

En la izquierda la derrota provocó distintas reacciones: el Partido Comunista concluyó que habían perdido porque la alianza no era lo suficientemente amplia, ya que no integraba vastos sectores definidos por ellos como “pequeñoburgueses”. Por lo tanto, para vencer en las próximas elecciones requerían llegar a acuerdos con partidos que representaran a estos grupos, léase Democracia Cristiana, Partido Radical. Por su parte, el Partido Socialista radicalizó su posición, sosteniendo una política de cuestionamiento a la vía electoral y de explícito apoyo a la vía armada, que se materializó en los congresos de Linares (1965) y de Chillán (1967)²².

Las elecciones de 1964 calaron hondo en la izquierda chilena, vastos sectores empezaron a percibir con desconfianza la vía electoral, y bajo el influjo de la Revolución Cubana se fueron convenciendo de que la única opción para hacer las transformaciones que Chile requería era la lucha armada²³.

En síntesis, la frustración de parte importante de la izquierda chilena por la derrota de Salvador Allende en 1964, y la percepción del éxito de las transformaciones revolucionarias en Cuba, más la emergencia de grupos guerrilleros en América Latina, crearon las condiciones para que ex miembros de la Federación Juvenil Socialista (FJS), que se habían retirado de la colectividad en 1963 por la rechazación de la campaña de Allende, constituyeran la Vanguardia Revolucionaria Marxista (VRM), y que unidos a ex militantes de las Juventudes Comunistas (J.J. CC.), junto con algunos trotskistas que eran viejos cuadros de la ‘Izquierda Comunista’²⁴, se reunieran para crear un nuevo grupo izquierdista.

Después de algunos apurtes, el 15 de agosto de 1965, en un local del centro de Santiago, nació el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR). Como secretario general fue nombrado el médico Enrique Sepúlveda²⁵, que había militado en la ‘Izquierda Comunista’, acompañado por un

²² Para una detallada explicación de este proceso véase Luis Corvalán Márquez, *Del Anticapitalismo al Neoliberalismo en Chile* (2001).

²³ Ejemplo de esto fueron los documentos de la Vanguardia Revolucionaria Marxista (VRM), grupo en el que militaban los hermanos Enríquez, después de su salida de la Federación Juvenil Socialista (FJS).

²⁴ La ‘Izquierda Comunista’, uno de los grupos disidentes del Partido Comunista, presentaba orientaciones trotskistas; entre sus líderes destacaron el senador Manuel Hidalgo, Heraclio y Humberto Mendoza, Ramón Sepúlveda Leal. El sector fue expulsado del PC a mediados de los años 30. Véase Cristián Pérez, “¿En Defensa de la Revolución?: La Expulsión de la ‘Izquierda Comunista’ 1928-1936” (2000).

²⁵ Enrique Sepúlveda era médico, desde joven adhirió a las ideas de izquierda, con marcada influencia trotskista. En los años 30 había militado en la Izquierda Comunista. Después del golpe militar de 1973 partió a Francia, allí participó decididamente en las actividades del exilio chileno. Murió en París en la década de 1970.

comité central de 21 miembros. Entre los fundadores destacaban los dirigentes obreros Clotario Blest Riffo y Eugenio Cossio; jóvenes como Luciano Cruz Aguayo, Bautista van Schouwen, Andrés Pascal Allende, Arturo Villabela, Nelson Gutiérrez, y los hermanos Miguel y Edgardo Enríquez²⁶.

De esa manera, casi en silencio, con pocos adherentes, nació el MIR, colectividad que en los años siguientes conseguiría una insospechada importancia. Se organizaban “(...) para ser la vanguardia marxista leninista de la clase obrera y de las masas oprimidas y explotadas de Chile, que buscan romper sus cadenas de más de 150 años, luchando por la emancipación nacional y social que las conducirá al socialismo y al comunismo”²⁷. El método para lograr sus objetivos consistía en “(...) una audaz política revolucionaria capaz de oponer a esta cínica violencia imperialista una viril y activa *respuesta de las masas armadas* (...)”²⁸. Desde un comienzo trataron de concretar la revolución chilena utilizando como medio la lucha armada, siguiendo el ejemplo de Fidel Castro. Era una clara y contundente respuesta a la izquierda tradicional, que ellos criticaban como electorera y pacifista, que no había sido capaz de materializar la revolución por —según el MIR— el único camino posible: el enfrentamiento armado con la burguesía.

Al comienzo basaron el trabajo en sectores de estudiantes universitarios, especialmente en Concepción, Santiago y Valparaíso; también se acercaron a los campesinos de la zona central y a los mapuches en el sur; en sectores de obreros sindicalizados su presencia era débil; con el tiempo obtendrían significativos apoyos entre pobladores de villas marginales de Santiago y otras ciudades²⁹.

La fisonomía definitiva del movimiento

En un principio la organización intentó realizar su trabajo político según los modos más o menos tradicionales de la izquierda, pero esto

²⁶ Eugenio Cossio, profesor, fundador del MIR. Entrevista con el autor, Nueva York, mayo de 1999.

²⁷ “Chile en el Camino de la Revolución Socialista”, Declaración de Principios del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR). Santiago 15 de agosto de 1965. Citado por Carlos Sandoval Ambiado, *M.I.R.: Una Historia* (1990), pp. 15-19.

²⁸ *Ibidem*, pp. 15-19 (el destacado es nuestro).

²⁹ Con los pobladores el MIR formó el Frente de Pobladores Revolucionarios (FPR), su líder más destacado fue Víctor Toro (‘Melinka’), miembro del Comité Central de la organización. En 1974 fue detenido por la SIFA, posteriormente fue expulsado del país y se refugió en Cuba, Nicaragua y México; actualmente vive en Nueva York, donde se ha convertido en uno de los líderes más importantes de las comunidades negras y latinas del Condado del Bronx. Otro de los jefes de pobladores del MIR fue Alejandro Villalobos ‘El Mikey’. Éste fue detenido y hecho desaparecer después del golpe militar de septiembre de 1973.

cambió en el Congreso de 1967, evento en que el grupo de Enrique Sepúlveda fue desplazado de la dirección y ésta la asumieron los jóvenes estudiantes de Concepción. Miguel Enríquez pasó a ser el secretario general del partido.

Desde 1967 la organización comenzó una política de enfrentamiento con el gobierno. Particular atención pusieron en las acciones de propaganda armada y en las operaciones para recaudar fondos, que ellos denominaron “recuperaciones”, que no eran sino asaltos a los bancos³⁰. Estas acciones eran comunicadas a la opinión pública, como vemos a continuación: “A los Obreros, Campesinos, Pobladores y Estudiantes: 1. El Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) informa al pueblo que su ‘Comando Rigoberto Zamora’ expropió el Banco Nacional del Trabajo. El caso está resuelto. Los incapaces del ‘Escuadrón de la Muerte’ no necesitan torturar ni flagelar a nadie. 2. (...) El MIR devolverá a todos los obreros y campesinos del país ese dinero, invirtiéndolo en armas y en organizar los aparatos armados necesarios para devolver a todos los trabajadores lo que les han robado todos los patrones de Chile, o sea, para hacer un gobierno obrero y campesino que construya el socialismo en Chile. (...) 4. El pueblo puede estar seguro que este dinero es suyo y que ni un peso de él será gastado en lo que no sea estrictamente necesario para armar, organizar y preparar la defensa de los intereses de obreros y campesinos. 5. El MIR dedica esta acción a la memoria del revolucionario Rigoberto Zamora, que fue militante del MIR y que murió peleando por la liberación del pueblo boliviano junto a los compañeros del ELN en 1969. Secretariado Nacional del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) 23.02.70”³¹.

El 2 de junio de 1969 militantes de la organización raptan al periodista Hernán Osess Santa María, director del periódico *Noticias de la Tarde* de Concepción, a quien dejan desnudo en el barrio universitario, en el momento que finalizaba una actividad de los Juegos Florales³². El secuestro fue realizado por miembros del aparato regional de Concepción, sin el conocimiento de la dirección nacional: “fue un escarmiento”³³. Según Patricio Rivas, ex miembro del Comité Central del MIR, este hecho había sido

³⁰ Andrés Pascal Allende, “El MIR 35 años” (2000), p. 10. En este artículo el autor cuenta con detalles una de esas operaciones en las que no estaban ausentes el riesgo y la coquetería.

³¹ Cecilia Radrigán y Miriam Ortega (ed.), *Miguel Enríquez: Con Vista a la Esperanza* (1998), p. 32. El comunicado fue originalmente publicado en *Punto Final* (N° 99 del 3 de marzo de 1970), p. 5.

³² Daniel Avendaño y Mauricio Palma, *El Rebelde de la Burguesía: La Historia de Miguel Enríquez* (2001), pp. 70-73; Patricia Arancibia Clavel, María de los Ángeles Aylwin Ramírez, Soledad Reyes del Villar, *Los Hechos de Violencia en Chile: Del Discurso a la Acción* (2003), pp. 154-155.

³³ La expresión es de Andrés Pascal Allende en una entrevista con el autor, La Habana, Cuba, agosto de 1999.

un acontecimiento menor, pero las autoridades lo habrían usado como pretexto para iniciar la represión del MIR y del movimiento popular³⁴.

A partir de ese hecho el Poder Judicial inicia una investigación. Ordena a Carabineros allanar la Universidad de Concepción, dando, de esa manera, inicio a la persecución del MIR. Los principales dirigentes del grupo se ven obligados a pasar a la clandestinidad.

Entre 1968 y 1969 Miguel Enríquez, a la cabeza del movimiento, definió las tareas y las características de los militantes que las cumplirían, dando fisonomía definitiva al MIR. Las “Tareas fundamentales de un partido de vanguardia son la preparación de sus cuadros, la penetración en los frentes de masas considerados como estratégicos, la agitación callejera, la propaganda y las *tareas especiales* (...). El volumen relativo de tareas ‘especiales’ debe aumentar enormemente. Las ‘tareas especiales’ deben dejar de ser privativas de un sector de la organización para transformarse en el problema de la mayor parte del movimiento. Las cuestiones políticas estarán estrictamente ligadas a las tareas ‘especiales’. Los cuadros ‘especiales’ deberán ser políticos y los políticos pasarán frecuentemente por lo ‘especial’. De la integración de lo político y de lo militar se hará una realidad.

(...)

Los militantes deberán aceptar las reglas de una rigurosa clandestinidad. El tipo de militante que ingresará al MIR debe ser diferente al de antes. Los aficionados deberán abandonar la organización (...). No se ingresará ni se hará abandono del partido de cualquier forma. La entrega de sí mismo deberá ser total. La organización decidirá si un militante debe o no trabajar o estudiar, o donde habitar, etcétera.

Es la única manera de constituir una organización sólida, disciplinada, eficaz, capaz de discutir menos y de operar en plena clandestinidad. Es esta organización la que realizará acciones e iniciará la guerra de clases en Chile”³⁵.

Con Allende en La Moneda

Al acercarse la elección de 1970 el MIR se muestra reacio a apoyar la candidatura de Allende, como veremos, porque consideran que la participación en elecciones no conduce a la revolución, y porque “(...) si se

³⁴ Patricio Rivas, ex miembro del Comité Central del MIR, entrevista con el autor, Santiago, junio de 1999.

³⁵ Carlos Sandoval, *M.I.R.: Una Historia* (1990), tomo I, pp. 46-47. (El destacado es nuestro.) Las tareas especiales tenían relación con la preparación paramilitar, inteligencia y contrainteligencia, así como la fabricación de armas.

llegara a evidenciar la posibilidad de un triunfo electoral popular, las clases dominantes chilenas y extranjeras se decidirán por el golpe militar de derecha, cualquiera sea su costo”. Concluían que el “Movimiento de Izquierda Revolucionaria no desarrollará ninguna actividad electoral”. Relativizando la importancia de las elecciones, expresaban: “Cualquiera que sea el desenlace electoral, estamos ciertos de que no se detendrá el avance de la revolución ni se hipotecará la necesidad de una estrategia revolucionaria, sino que, al contrario, se abrirá un nuevo período que con renovado vigor nos llevará hacia la revolución socialista en Chile”³⁶. Posteriormente se realiza una reunión entre Allende y Miguel Enríquez en la que se acuerda que el MIR suspenda las acciones armadas y disponga gente con preparación militar para la custodia del candidato³⁷. Poco antes de septiembre la dirección anuncia que los militantes quedan en libertad de votar por Salvador Allende³⁸.

El 4 de septiembre de 1970 se realizaron las elecciones y el candidato de la Unidad Popular obtuvo la primera mayoría relativa. Según el ordenamiento constitucional vigente entonces, para convertirse en el Presidente de la Nación, debía ser ratificado por el Congreso en pleno.

Poco después de los comicios, el MIR, a través de Augusto Carmona³⁹, dio cuenta pública de que la victoria de Allende cambiaba “(...) las condiciones materiales para hacer la revolución socialista en Chile. Ésta es la consecuencia más importante de la elección recién pasada”⁴⁰. Así, desde el momento del triunfo el MIR se preocupaba en extremo de la coyuntura política que determinaría en definitiva si Allende sería nombrado Presidente.

Entre el 4 de septiembre y el 23 de octubre, el MIR adquirió gran importancia porque denunció a grupos derechistas que habían realizado varios atentados para impedir que el Congreso proclamara a Allende. Los diferentes complots fueron descubiertos por las redes de inteligencia y de

³⁶ Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) (Secretariado Nacional), “El MIR y las Elecciones Presidenciales” (abril, mayo de 1970).

³⁷ Entre los miristas que llegaron para integrarse al grupo de seguridad de Allende se encontraban, además de otros: Max Marambio, que asumió como jefe del dispositivo; Sergio Pérez, y el ex paracaidista del Ejército de Chile Mario Melo Pradenas.

³⁸ Andrés Pascal, “El MIR 35 años (primera parte)” (revista *Punto Final*, N° 478, del 25 de agosto al 7 de septiembre de 2000), p. 13. Sobre la vinculación del MIR en la seguridad de Salvador Allende, véase Cristián Pérez, “Salvador Allende. Apuntes sobre su Dispositivo de Seguridad: El Grupo de Amigos Personales (GAP)” (2000).

³⁹ Augusto Heriberto Tadeo Carmona Acevedo, periodista de la revista *Punto Final* y de otros medios de izquierda, militante del MIR. Fue asesinado por agentes de la CNI el 7 de diciembre de 1977, frente a la casa N° 2524 de la calle Barcelona en la comuna de San Miguel.

⁴⁰ Augusto Carmona, “Elección de Allende: Cambio en el Esquema” (circa 1970).

análisis de prensa del movimiento, que contaba con informantes en las Fuerzas Armadas, en Patria y Libertad, en el Partido Nacional y en núcleos de la burguesía. En efecto, el 21 de octubre entregaron a la revista *Punto Final* informaciones detalladas, que permitieron al gobierno actuar en contra del Frente Nacionalista Patria y Libertad (FNPT)⁴¹. Pese a obtener importantes informaciones de los intentos de evitar la asunción de Allende, no lograron obtener antecedentes del atentado al Comandante en Jefe del Ejército, general René Schneider⁴².

El cambio de posición y la aceptación de la elección de Allende como positiva y en un marco de cierta colaboración lo encabeza Miguel Enríquez, quien redacta un documento, que impreso en color amarillo fue prontamente conocido como el “Documento Amarillo”⁴³.

La colaboración del MIR con el gobierno se dio principalmente a través del dispositivo de seguridad del Presidente. Éste fue constituido en forma embrionaria por miristas y socialistas algunos meses antes de la elección, y fue completado después del atentado al general Schneider, ocurrido en octubre de 1970. Los miembros del MIR se mantuvieron en el GAP hasta la mitad del año 1972, cuando fueron reemplazados por militantes del Partido Socialista. Al retirarse del grupo se llevaron una parte de las armas con que contaba el dispositivo⁴⁴.

3. 1974-1975, el frío invierno del MIR

El “Comodoro” de los fierros⁴⁵

Corría la tercera década del siglo XX cuando arribó a Valparaíso un catalán anarquista apellidado Villabela. Se radicó en esa ciudad e inició actividades como enólogo —su profesión— en una de las numerosas viñas

⁴¹ Este grupo nació poco después de las elecciones de 1970. Mostraba una posición política radicalizada de derecha con un fuerte cuestionamiento a la Unidad Popular, su principal objetivo era evitar que Allende asumiera el gobierno, contaba con unidades paramilitares. Entre sus líderes destacaban Pablo Rodríguez Grez, Roberto Thieme, Manuel Fuentes. Para un completo análisis del grupo, véanse Claudia Abarca y otras, *Frente Nacionalista Patria y Libertad (1970-1973)*, (1993); Manuel Fuentes Wendling, *Memorias Secretas de Patria y Libertad y Algunas Confesiones sobre la Guerra Fría en Chile* (1999).

⁴² Andrés Pascal, “EL MIR 35 años” (revista *Punto Final*, N° 478, 25 de agosto al 7 de septiembre del 2000), p. 13.

⁴³ Patricio Rivas, entrevista con el autor, Santiago, junio de 1999; Roberto Moreno, entrevista con el autor, Santiago, junio de 1999.

⁴⁴ Véase Cristián Pérez, “Salvador Allende, Apuntes sobre su Dispositivo de Seguridad: El Grupo de Amigos Personales (GAP)” (2000).

⁴⁵ Miguel llamaba de esa forma al jefe militar del partido, en lugar de comandante, como era normal en los grupos radicales de izquierda; era una especie de transgresión a las

de la zona. Poco tiempo después contrajo matrimonio. Pronto nacería Arturo.

Arturo desde niño destacó por su gran inteligencia y su preocupación por los más pobres; era un “enamorado” de la solidaridad. Estudió en el Liceo Eduardo de la Barra de Valparaíso, donde se consagró como un destacado alumno. En 1961 viajó hasta Concepción, donde fue aceptado en la escuela de Ingeniería de la Universidad de Concepción. Allí conoció a otros jóvenes, con quienes algunos años después fundaría el MIR.

En algún momento de 1967, de acuerdo con Miguel Enríquez, viajó a Cuba a realizar entrenamientos paramilitares. Villabela partió clandestinamente en un periplo que lo llevó por varios países antes de que el avión aterrizara en La Habana. Estaba allí para aprender el arte de la guerra; en concreto, para adquirir los conceptos básicos para guiar en el plano militar la transformación del MIR en un ejército guerrillero. Se trataba de constituir la fuerza e iniciar las operaciones paramilitares en Chile.

En el campamento guerrillero de Punto Cero, vistiendo uniforme de combate verde oliva, se sometió con gusto al entrenamiento que al cabo de varios meses lo transformó en un militar revolucionario, como siempre lo decía a sus subalternos. En el curso aprendió desplazamientos, tiro en diversas formas, fabricación y transporte de explosivos, sobrevivencia y nociones básicas de inteligencia y contrainteligencia⁴⁶.

A su regreso desarrollaron el plan estratégico del MIR, que contemplaba la creación de varias estructuras denominadas de “trabajos especiales” o simplemente “especiales”, que comprendían talleres para la fabricación de armas y explosivos, unidades de inteligencia y contrainteligencia, grupos de logística y la Fuerza Central, selecto núcleo de combatientes dependientes de la máxima dirección, una especie de comandos miristas.

Octubre de 1974: Enfrentamiento en calle Santa Fe

“¡Lo matamos... lo dejamos hecho un colador...
todo acribillado... se acabó el MIR!”⁴⁷

normas de la guerrilla latinoamericana. La anécdota la cuenta Roberto Moreno, en entrevista con el autor, Santiago, junio de 1999. En la guerrilla latinoamericana “fierro” es sinónimo de armas.

⁴⁶ Dariel Alarcón (Benigno), cubano, formó parte de las expediciones del Che Guevara. Después fue uno de los responsables de los entrenamientos a guerrilleros en Cuba. Entrevista con el autor, París, enero de 2001.

⁴⁷ Expresiones de alegría dichas por agentes de la DINA en la casa de torturas de José Domingo Cañas, con motivo del enfrentamiento y muerte de Miguel Enríquez. Los dichos fueron recopilados por prisioneros que permanecían en el lugar y sobrevivieron. Véase Carmen Castillo, *Un Día de Octubre en Santiago* (1999).

Al anochecer del 11 de septiembre, la dirección del MIR constató que no había posibilidad de oponerse militarmente al golpe. Había comenzado a regir el toque de queda, la guerra que no había existido ya había finalizado y los militares controlaban totalmente el país. A esa hora Miguel ordenó el repliegue, se debía pasar a otra etapa, era necesario entrar en una cerrada clandestinidad. Las instrucciones eran claras: conservar las estructuras de combate, asegurar y restablecer las comunicaciones, evitar las caídas de miembros de la dirección, ¡nadie se asila! En el plano personal, cambiar el *look*. “Al tercer día, ¿o sería el cuarto? (...) Aquella tarde reaparecieron ‘Tonio’ y Miguel; habían cambiado de coche y de aspecto (...). Al quinto día (...) las mujeres jóvenes salieron. De regreso habían cambiado de peinado. Nunca se las había visto de falda (...) en una Renault desconocida iban y venían. Nadie de la cuadra sospechó en absoluto”⁴⁸.

A los 15 días los contactos perdidos habían sido restablecidos. Algunos miembros de la Comisión Política se hicieron responsables de zonas geográficas. El partido empezó a ser dotado de documentos, de dinero que fue enviado por el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) de Argentina; también recuperaron parte del armamento que los cubanos habían guardado en una embajada de un país europeo. Habían planeado el recambio de dirigentes regionales “quemados”⁴⁹.

Todo parecía marchar bien en medio de tantas dificultades. Si embargo, la desgracia estaba a la vuelta de la esquina: tres meses después, en diciembre de 1973, junto a Patricio Munita, su ayudante, es detenido Bautista van Schouwen, miembro de la Comisión Política y uno de los dirigentes históricos del partido⁵⁰. Era la primera caída de importancia, al año siguiente éstas se intensificarían, como veremos a continuación.

Durante 1974 el Servicio de Inteligencia de la Fuerza Aérea de Chile (SIFA) y la Dirección de Inteligencia Nacional (DINA) se lanzaron en persecución del MIR, dándole demoledores golpes en todos los niveles de la estructura.

En efecto, el SIFA logró capturar a ‘Coño Aguilar’ (Arturo Villabuela), quien cayó el 29 de marzo en la comuna de La Reina cuando se dirigía a hacer un contacto; en el enfrentamiento resultó herido con siete impactos de bala. Permaneció algunos días en el Hospital Militar y luego fue trasladado hasta las dependencias de la Academia de Guerra Aérea (AGA)⁵¹. En

⁴⁸ Carmen Castillo, *Un Día de Octubre en Santiago* (1999), p. 24.

⁴⁹ Roberto Moreno, entrevista con el autor, Santiago, junio de 1999.

⁵⁰ Véase Nancy Guzmán, *Un Grito desde el Silencio: Detención, Asesinato y Desaparición de Bautista van Schouwen y Patricio Munita* (Santiago, 1998).

⁵¹ Daniel Avendaño y Mauricio Palma, *El Rebelde de la Burguesía: La Historia de Miguel Enríquez* (2001), pp. 162-163.

ese instante Arturo Villabela era miembro del Comité Central, de la Comisión Política y máximo responsable militar del partido. También el SIFA detuvo a Víctor Toro ('Melinka'), miembro del Comité Central, responsable de los pobladores; a Roberto Moreno 'El Pelado', miembro del Comité Central y la Comisión Política, y a Luis Retamar, dirigente del Regional Santiago.

Mientras permanecen detenidos en la Academia de Guerra Aérea, se realiza una extraña negociación en la que intervienen, entre otros, el coronel Edgar Ceballos 'Inspector Cabezas', segundo al mando de la inteligencia de la FACH; el obispo de Linares, Carlos Camus; Laura Allende, hermana del ex Presidente Salvador Allende, y Miguel Enríquez.

Al parecer, el coronel Ceballos, por medio de intermediarios, le propuso a Miguel Enríquez liberar a los prisioneros del MIR a cambio de que ellos cesaran toda resistencia armada y reconocieran su derrota política; en otras palabras, que el MIR capitulara; a cambio los miristas serían indultados y podrían salir del país; la garantía era el propio Ceballos. Para éste la negociación era una estrategia que posibilitaba que el SIFA ganara la "guerra interna" que mantenía con la DINA. Si la propuesta era aceptada por la dirección del MIR, el Servicio de Inteligencia de la Fuerza Aérea (SIFA) conseguía su mayor éxito.

Miguel Enríquez analizó la propuesta y pidió a la ex diputada Laura Allende que visitara la Academia de Guerra donde se encontraban los prisioneros y hablara con 'Coño'; ella pidió al obispo Camus que la acompañara. Mientras esto sucedía a la luz del día, en los subterráneos de la AGA los prisioneros discutieron la proposición, pero, pese a que les otorgaba una posibilidad de obtener su libertad, la refutaron⁵². Después de que Laura Allende cumpliera su misión y hablara, aunque brevemente, con Arturo Villabela, Miguel rechazó la oferta. El 10 de septiembre de 1974 la Comisión Política refutó oficialmente el trato⁵³. Y la persecución al MIR continuó.

A fines de septiembre de 1974 la Dirección de Inteligencia Nacional (DINA) detuvo a Lumi Videla ('la Negra', 'Luisa') y a Sergio Pérez ('Chico'), su compañero, así como a algunos enlaces, que tenían vagos indicios del paradero del jefe máximo⁵⁴. Interpretando numerosos fragmentos de informaciones dispersas, en la tarde del sábado 5 de octubre, un numeroso grupo de agentes de los grupos Halcón 1 y Halcón 2 de la agrupación Caupolicán de la DINA, al mando de Miguel Krassnoff Martchenko, llegó

⁵² Víctor Toro, entrevista con el autor, Nueva York, mayo de 1999.

⁵³ Eduardo Gutiérrez González, *Ciudades en las Sombras: Una Historia no Oficial del Partido Socialista de Chile* (2003), p. 94.

⁵⁴ Entre septiembre y octubre de 1974, de la red mirista más cercana a Miguel Enríquez fueron detenidos 21 personas, de las que solamente sobrevivieron tres.

hasta la casa azul de la calle Santa Fe donde vivía Miguel Enríquez, que en ese momento era acompañado por José Bordaz ('Coño Molina'), jefe de la Fuerza Central; Tito Sotomayor ('Tonio'), miembro de la Comisión Política, segundo en la estructura de mando, y Carmen Castillo Echeverría (Cati-ta, 'Ximena'), compañera de Miguel. Se produjo un fuerte enfrentamiento en el que resultó muerto Miguel y herida de gravedad Carmen; los otros militantes pudieron escapar de la zona bajo un intenso tiroteo⁵⁵. Al otro día 'Tonio' y su mujer, María Luz García ('Marisa'), lograron llegar a la Embajada de Italia y pidieron asilo⁵⁶. Asilarse en una embajada sin autorización contravenía la política de la organización. Posteriormente el MIR obligó a 'Tonio' a viajar hasta Cuba para dar explicaciones por su comportamiento. En La Habana algunos miembros del partido no le hicieron la vida agradable, pues lo culpaban de abandonar a Miguel Enríquez en pleno combate⁵⁷; incluso muchos militantes exigieron que fuera ejecutado por traidor⁵⁸. Condolido por la situación que enfrentaba, fue protegido por uno de los hombres más poderosos de Cuba, el comandante Manuel Piñeiro ('Barbarroja'). Éste lo sacó de La Habana hacia una ciudad provinciana donde no había chilenos. Para normalizar su situación en la isla se vinculó al Partido Comunista de Chile y durante algún tiempo cumplió tareas clandestinas para esta organización⁵⁹.

Caído en combate el secretario general, el bastón de mando lo tomó Andrés Pascal Allende ('Pituto'). De ese modo, la organización continuaba su lucha; sobrevivía a la caída del líder y de parte importante de la Comisión Política y del Comité Central, pero las pérdidas difícilmente podrían recuperarse.

Al año siguiente, el 16 de octubre, la DINA descubrió que en una parcela de Malloco, localidad en las afueras de Santiago, se ocultaba Pascal

⁵⁵ Detalles del combate de la calle Santa Fe pueden verse en Carmen Castillo, *Un Día de Octubre en Santiago* (1999).

⁵⁶ Ascanio Cavallo, Manuel Salazar y Óscar Sepúlveda, *La Historia Oculta del Régimen Militar: Memoria de una Época* (1997), p. 54.

⁵⁷ Cuando Miguel se percató de la presencia de agentes de seguridad, cogió su metralleta y comenzó a disparar; poco rato después la esquirola de una granada lo hirió haciéndolo perder el conocimiento. En ese estado fue revisado por 'Tonio', que era médico; éste lo creyó muerto y decidió romper el cerco por el patio. Pocos minutos más tarde Miguel recuperó el conocimiento y continuó la lucha solo.

⁵⁸ El que con mayor virulencia reacciona es Edgardo Enríquez ('El Pollo'). Roberto Moreno, entrevista con el autor, Santiago, junio 1999.

⁵⁹ Hace algunos años el autor de este artículo consiguió un número de teléfono de Tito Sotomayor. Lo llamó y tuvieron una larga charla, pero éste se negó terminantemente a entregar su versión, para aclarar definitivamente esos sucesos.

El agente de los servicios secretos de Cuba Jorge Masetti dice que 'Tonio' fue enviado a México, donde debía reunirse con un combatiente chileno para desarrollar algunas tareas clandestinas de apoyo a la resistencia chilena. Afirma que fue grande su sorpresa

Allende, secretario general, con otros miembros de la Comisión Política. Uno de ellos, Dagoberto Pérez, que estaba a cargo de la seguridad del lugar, armado con un fusil y varias granadas, repelió a los agentes, desatándose un fuerte enfrentamiento en el que falleció éste y Nelson Gutiérrez resultó herido⁶⁰. Aunque pudieron romper el cerco y escapar a campo traviesa, debieron partir al exilio. El movimiento prácticamente deja de tener expresión política en el país, como lo reconoce la propia organización: “El Partido en Chile llega así a su más difícil situación. Fuera de los cuadros que reorganizan el Partido dentro de las cárceles, en la clandestinidad queda literalmente un puñado de cuadros. Éstos, estructurados en lo que se llamó Base Miguel Enríquez, deben asumir la tarea de reorganizar, reconectar el débil Partido. Obviamente quedaba un Partido pequeñísimo, prácticamente sin estructuras, con mínimos vínculos con el movimiento de masas, con pocos Comités de Resistencia, centrado en las actividades internas y la propaganda clandestina. Otros grupos pequeños se mantuvieron desconectados, realizando por propia iniciativa un trabajo partidario”⁶¹. En el país el movimiento era dirigido por Hernán Aguiló (‘Nancho’), antiguo jefe del Frente de Trabajadores Revolucionarios (FTR), secundado por el ex sacerdote conocido como el Cura Cortés (‘Jerónimo’)⁶² y probablemente por Dagoberto Cortés (‘Yamil’)⁶³. Sobre sus hombros recayó, en aquella etapa, la sobrevivencia y reconstrucción del partido en Chile.

Mientras tanto, en el exterior, para superar la muerte de Miguel Enríquez, su hermano Edgardo (‘El Pollo’) acuerda con Roberto Mario Santucho, jefe del Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP), brazo armado del Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) de Argentina, que él junto a 15 compañeros que se entrenaban en Cuba viajaría para integrarse a la guerrilla rural, en el foco que el ERP mantenía en las montañas de Tucumán en el norte argentino. ‘Pollo’ y siete de sus hombres, a los que él llamaba los “químicamente puros” por haber sido siempre miristas, llegaron a Buenos Aires a fines de 1975, comienzos de 1976. Allí, Edgardo fue capturado por fuerzas de la inteligencia de ese país y embarcado vivo en un

cuando el que salió a recibirlo era ‘Tonio’. Masetti se negó a trabajar con él a causa de la muerte de Miguel.

⁶⁰ Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR-Chile), *Resoluciones: Pleno Extraordinario del Comité Central, Enero 1984*. (S/E, S/F, aproximadamente 1975), p. 10.

⁶¹ *Ibidem*, p. 10.

⁶² Germán de Jesús Cortés Rodríguez, miembro de la Comisión Política del MIR, ex seminarista, fue detenido por la CNI el 16 de enero de 1978 y conducido a Villa Grimaldi. Allí fue cruelmente torturado; el 18 de enero lo llevaron hasta su casa, donde fue asesinado.

⁶³ Dagoberto Cortés Guajardo (‘Yamil’), miembro del Comité Central del MIR. Murió el 28 de noviembre de 1982, a los 33 años, en un enfrentamiento con carabineros que intentaron detenerlo en calle Aldunate, altura del 5009, en Santiago.

ataúd hacia Chile, donde la DINA, después de torturarlo en uno de sus campos de concentración, lo hizo desaparecer. El resto del grupo fue detenido cuando se dirigía a la zona del foco en Tucumán y, al parecer, fueron asesinados⁶⁴.

4. Renace el MIR (1978-1980)

En septiembre de 1977 regresa clandestinamente a Chile ‘Juan Miranda’. Éste es el primer mirista que ingresa al país; con él se inicia la implementación del “Plan 78”. En marzo de 1977 sale de La Habana con destino a París; en esa ciudad permanece seis meses en espera de obtener el contacto, porque en ese momento está roto. En septiembre se restablece y logra ingresar a Chile. En Santiago enlaza con ‘Sofía’, compañera a cargo de su recepción; ésta lo lleva a una casa de población en la zona sur de Santiago, donde algunos días después llega a visitarlo el Cura Cortés (‘Jerónimo’), quien le da la bienvenida diciéndole: “Tú abriste la puerta, eres el primero”. Por ‘Jerónimo’ se entera de la precaria situación que vive el partido y que no son más de 50 los militantes de la organización, incluyendo a los ayudistas del grupo⁶⁵.

Pero la lucha debe continuar. Efectivamente, en distintos países de Europa y América, especialmente en Suecia y en Cuba, donde se radicaron ‘Pituto’ y Nelson Gutiérrez, el MIR continuaba oponiéndose a la Junta Militar. A los cuadros que se habían refugiado en las embajadas se les unieron numerosos militantes que después de haber pasado por casas de tortura (Villa Grimaldi, Londres 38) y campos de prisioneros (Dos Álamos, Tres y Cuatro Álamos, Chacabuco y Ritoque) eran expulsados del país, sin posibilidades de retornar legalmente a Chile. Una vez en el extranjero, junto con la dirección del MIR exploraron la posibilidad de volver a combatir a la dictadura en Chile. La dirección acordó una estrategia global para reestructurar el partido reingresando cuadros político-militares e iniciar acciones de combate en el país. La entrada clandestina de cuadros fue conocida como la “Operación Retorno”. En uno de sus aspectos contemplaba construir bases para desatar la lucha rural en el sur, en la zona de Neltume en la cordillera de Valdivia, que ellos conocían bien.

⁶⁴ ‘Juan Miranda’, entrevista con el autor, norte de Europa, julio de 1999. Sobre este hecho, Eugenio Méndez dice que Edgardo fue muerto en Argentina y que enviaron a Chile sus huellas digitales. Posteriormente viajaron a Argentina algunos oficiales chilenos que se pusieron eufóricos con el descubrimiento. También afirma que Dago, un sargento chileno que formaba parte del ERP, murió en el combate de la escuela de Machalá. Esto significa que algunos hombres del MIR llegaron al foco guerrillero y murieron ahí. Véase Eugenio Méndez, *Santucho: Entre la Inteligencia y las Armas* (1999).

⁶⁵ ‘Juan Miranda’, entrevista con el autor, norte de Europa, julio de 1999.

“Operación Retorno”

En pocas palabras, la Operación Retorno es la captación de todos aquellos miristas que viven en el extranjero pero están dispuestos a volver a Chile para combatir al gobierno militar. Ésta se implementa después que un grupo de miristas que habían permanecido en Cuba cumple su compromiso de volver. A partir de septiembre de 1977, además de ‘Juan Miranda’, vuelven Rubén Orta Jopia (‘El ‘Chino’)⁶⁶, Santiago Rubilar Salazar (‘Flaco Carlos’ en La Habana y ‘Jaime’ en Chile).

Los miristas dispuestos a volver partían hacia Cuba, donde realizaban un curso especial que les permitiría desarrollar actividades conspirativas en el interior. “De esa gente la gran mayoría no volvió nunca al país”⁶⁷. Éste es el caso del Negro Castillo, que habiendo aceptado volver a Chile, junto a algunos compañeros de viaje, sólo alcanzó a llegar hasta Perú, donde, al no encontrar los enlaces correspondientes, se vieron obligados a refugiarse en Ecuador, donde Castillo permaneció un año hasta que pudo retornar a Nueva York⁶⁸.

Así, entre 1978 y 1980, en medio de enormes dificultades, el MIR fue reconstruyendo su fuerza en el interior. Poco a poco retornaron cuadros militares y dirigentes de la Comisión Política y del Comité Central; también retornó el secretario general, Andrés Pascal Allende; antes, creemos, lo había hecho ‘Coño’ Villabela, responsable militar del partido.

En ese período, uno de los objetivos del movimiento era desarrollar un trabajo compartimentado para la construcción de redes de apoyo en zonas escogidas del sur, para la “preparación de condiciones que hicieran posible la operación futura de fuerzas guerrilleras permanentes”⁶⁹. El plan consistía en que en un futuro más o menos cercano se instalarían en esos lugares focos guerrilleros estables, los que deberían contar con capacidad de combate y significativos apoyos entre la población de las áreas elegidas.

Debemos tener presente que los intentos por utilizar esa región para formar grupos que mediante la lucha armada pudieran materializar la revolución no eran nuevos en la izquierda chilena. Por investigaciones históricas

⁶⁶ Rubén Eduardo Orta Jopia, técnico electricista, militante del MIR, integrante de la Fuerza Central. El 7 de noviembre de 1980, en compañía de Juan Ramón Olivares Pérez, son detenidos por agentes de la CNI, acusados de querer atacar un cuartel de la CNI; posteriormente fueron ejecutados.

⁶⁷ La expresión es de ‘Juan Miranda’, entrevista con el autor, norte de Europa, julio de 1999.

⁶⁸ Ernesto Castillo, ex dirigente sindical del MIR. Entrevista con el autor, Nueva York, mayo de 1999.

⁶⁹ MIR, *Resoluciones: Pleno Extraordinario del Comité Central, Enero 1984* (S/E, S/F), p. 30.

recientes sabemos que el Partido Comunista de alguna manera lo intentó en Lonquimay, con los acontecimientos de la revuelta campesino-obrera-indígena de Ranquil en 1934⁷⁰. Posteriormente, a fines de la década de 1960 miembros del Partido Socialista de Chile levantaron el campamento guerrillero de Chaihuín. En mayo de 1970 el Ejército descubrió el refugio y capturó a un grupo de jóvenes que recibían instrucción para el combate guerrillero. A fines de ese año, cuando Salvador Allende ya era Presidente, el gobierno se desistió de las querellas por la Ley de Seguridad Interior del Estado y los jóvenes fueron liberados⁷¹.

11 de septiembre de 1973: Ataque al retén Neltume

El MIR había continuado estas experiencias a comienzos de los años 70. Efectivamente, hacia 1973 había desarrollado una embrionaria fuerza central rural, cuya base de operaciones estaba en el Complejo Forestal y Maderero de Panguipulli⁷². Éste era una agrupación compuesta por varios fundos expropiados por la Corporación de la Reforma Agraria (CORA) o tomados por campesinos. El líder del grupo era un joven de 28 años, técnico agrónomo, llamado José Gregorio Liendo Vera, más conocido por su nombre de batalla, ‘Comandante Pepe’. Éste se convirtió en el líder del Movimiento de Campesinos Revolucionarios (MCR) del MIR, a la muerte de Moisés Huentelaf, ocurrida el 22 de octubre de 1971, mientras encabezaba la toma del fundo Chesque en Cautín⁷³.

El 11 de septiembre, al enterarse del golpe de Estado, el ‘Comandante Pepe’ al frente de unos 200 hombres armados con un antiguo fusil Mauser, que sólo contaba con seis balas, algunos cartuchos de dinamita y bombas molotov, intentan ocupar el retén de Carabineros de Neltume⁷⁴. El recinto policial era defendido por cinco policías al mando del sargento 1° Benito Carrasco Riffo; completaban el destacamento el cabo Juan Campos y los Carabineros René Cáceres y Belisario Navarrete. Los familiares de los carabineros también se refugiaron en el interior del cuartel y prestaron apoyo llenando con proyectiles los cargadores de los fusiles⁷⁵.

⁷⁰ Véase Olga Uliánova, “Levantamiento Campesino de Lonquimay y la Internacional Comunista” (2003), pp. 173-224.

⁷¹ Véase Cristián Pérez, “Guerrilla Rural en Chile: La Batalla del Fundo San Miguel (1968)” (2000), pp. 181-208.

⁷² ‘El Pinki’, entrevista con el autor, Estocolmo, Suecia, octubre de 1999.

⁷³ Miguel Enríquez, “A conquistar el Poder Revolucionario de Obreros y Campesinos”, discurso en homenaje a Moisés Huentelaf (1 de noviembre de 1971).

⁷⁴ ‘El Pinki’, entrevista con el autor, Estocolmo, Suecia, octubre de 1999.

⁷⁵ Fuerzas Armadas y Carabineros, *Septiembre de 1973: Los Cien Combates de una Batalla* (S/E, S/F, inscripción N° 41.832), p. 24.

En la tarde de ese día el ‘Comandante Pepe’ se reúne con algunos miristas en un local del complejo maderero, ubicado a unos trescientos metros del cuartel policial. Allí toman la decisión de ocupar el retén. Inexplicablemente el ataque se fue dilatando, tal vez en espera de que los policías se rindieran y del desenlace del golpe en Santiago. Hacia el anochecer, después de arengar a su gente, el jefe de los insurrectos se dirige a los carabineros para exponerles los objetivos de su lucha y exigirles la capitulación y la entrega del armamento: éstos respondieron con balazos. Ante la negativa, los atacantes abrieron fuego dando inicio al combate. Por algunos minutos se desató un tiroteo. La lucha permanecía sin decisión y tal vez se inclinaba en favor de los miristas. Entonces, en la penumbra de la noche, y proveniente de Choshuenco, irrumpió un destacamento de carabineros que llegaron a reforzar la dotación de Neltume⁷⁶. Éstos atacaron por la retaguardia a los guerrilleros que mantenían cercado el cuartel. La patrulla policial, que se movilizaba en un jeep, logró arribar a la zona de combate porque la emboscada que los miristas habían tendido en el camino de acceso a la localidad, para detener a los posibles refuerzos, no funcionó, ya que los encargados de ejecutar la operación inexplicablemente dejaron pasar el vehículo sin dispararle. La llegada de más policías sorprendió a los atacantes, quienes comenzaron a recibir castigo por dos frentes. Así, en medio de la noche, antes de que amaneciera, debieron escapar del lugar en distintas direcciones⁷⁷. Los carabineros no se rindieron, probablemente porque ya sabían el desenlace de los acontecimientos en Santiago y otras ciudades, lo que mantuvo en alto su moral combativa, y también porque contaban con buen armamento y mucho parque.

Desde la mañana siguiente, perseguido por carabineros y militares, un grupo en el que estaba, entre otros, José Gregorio Liendo, fue detenido cuando se internaba en la cordillera para cruzar la frontera y escapar hacia Argentina. Las nuevas autoridades los acusaron de atacar el retén de Neltume. En cumplimiento de la sentencia del Consejo de Guerra de Valdivia, Liendo fue ejecutado el 3 de octubre de 1973; y con él, Pedro Barría Ordóñez, 22 años, estudiante; José Barrientos Warner, 29 años, estudiante de filosofía; Sergio Bravo Aguilera, 21 años, obrero maderero; Santiago García Morales, 26 años, obrero maderero; Luis Guzmán Soto, 21 años, obrero maderero; Fernando Krauss Iturra, 24 años, estudiante universitario, secretario regional del MIR; Luis Pezo Jara, 29 años, obrero maderero; Víctor Rudolf Reyes, 32 años, obrero maderero; Víctor Saavedra Muñoz,

⁷⁶ El grupo de policía estaba comandado por el capitán Francisco Pereira, cabo Paulino Flores, y carabineros Rufino Rodríguez y Carlos Godoy.

⁷⁷ ‘El Pinki’, entrevista con el autor, Estocolmo, Suecia, octubre de 1999.

19 años, obrero maderero; Luis Valenzuela Ferrada, 20 años, obrero maderero, el día 4 de octubre⁷⁸. La muerte del grupo ponía fin, por el momento, sólo por el momento, a la aventura guerrillera de Neltume.

Fuerza Central: La guerra del MIR (1979-1982)

Desde 1977, sigilosamente los cuadros designados para volver a Chile en el marco de la Operación Retorno se instalaban en el territorio nacional, formando noveles grupos de combate clandestinos que intentaban realizar pequeñas acciones armadas. Por ejemplo, para robar un auto copaban todas las esquinas con compañeros que portaban fusiles de asalto AKA. Este despliegue de fuerza era totalmente desproporcionado y sólo respondía al terror que había impuesto la dictadura. En ese instante quienes realizaban las acciones denominaban al grupo como el Embrión del Futuro Ejército Revolucionario, pues no querían llamarlo Fuerza Central todavía, por las enormes implicancias que esto tenía⁷⁹.

Las primeras acciones de recuperación del MIR comenzaron en 1979. En abril de 1980 asaltaron tres bancos en Santa Elena con Rodrigo de Araya, 15 días después un comando mirista atacó la Llama de la Libertad, dando muerte al carabinero que la custodiaba.

A fines de 1979, la dirección del partido ordenó el asalto al supermercado AGAS. El dinero iba en una camioneta; se desató un tiroteo con carabineros y como consecuencia hubo bajas policiales. En este ataque no hubo muertes entre los guerrilleros, pero tampoco lograron llevarse el dinero, por lo que la operación resultó un fracaso.

Después del AGAS comienza la actividad de la Fuerza Central propiamente tal: el grupo asalta una cigarrería en Independencia y realiza una acción de hostigamiento a una casa de la CNI cerca de Irrazával, donde en 1974 habían sido torturados hasta su muerte Lumi Videla y su compañero Sergio Pérez, miembro de la Comisión Política. La operación consistió en un tiroteo a la residencia con dos fusiles AKA, con dos cargadores llenos; también arrojaron dos granadas de mano⁸⁰.

Entre 1979 y 1983, la Fuerza Central contaba con los llamados grupos centralizados de batalla. Éstos representaban una fuerza militar independiente de las otras estructuras del partido, como sindical, poblacional, estudiantil. Su principal característica era su cadena de mando propia y

⁷⁸ Véase Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación (conocida como Comisión Rettig), *Informe* (1991).

⁷⁹ 'Juan Miranda', entrevista con el autor, norte de Europa, julio de 1999.

⁸⁰ *Ibidem*.

vertical, que iba desde lo nacional a lo regional. En concreto, se trataba de una estructura profesional, integrada en su mayoría por cuadros que habían permanecido en Chile, apoyados por algunos otros con alta preparación militar, que habían retornado clandestinamente al país; algunos habían pertenecido a las Fuerzas Armadas de Chile hasta 1973⁸¹. En esta etapa la Fuerza Central del MIR es un grupo profesionalizado, todos los combatientes son clandestinos, tienen un sueldo que les permite vivir sin realizar otra actividad, porque de no ser así habría resultado muy fácil que fueran detectados por los organismos de seguridad. El grupo cuenta con casas de seguridad, de acuartelamiento; entre sus destacamentos, al menos uno está dedicado a la obtención de informaciones. La jefatura no tiene contacto directo con los combatientes y sólo se relaciona con 'José' y éste tiene enlace con los jefes de grupos; los combatientes sólo conocen a su jefe directo y a los miembros de su unidad, a quienes identifican por sus chapas. Las operaciones son decididas al más alto nivel, por el jefe militar del partido en acuerdo con la Comisión Política, y las órdenes transmitidas para que los grupos de combate las ejecuten. Un gran número de acciones, quizás las más importantes, tienen una orientación económica, pues están destinadas a recaudar fondos para mantener a la misma organización.

Al principio la Fuerza contaba con un grupo de combate dirigido por Ernesto Zúñiga Vergara ('Mexicano', 'Manuel'), que era un ex infante de marina. En la cadena de mando, sobre él se encontraba el argentino Hugo Ratier ('José'), y en la cúspide de la pirámide, probablemente ya en Chile, Arturo el 'Coño' Villabela. Posteriormente se dividió en dos destacamentos y el segundo de éstos quedó al mando de 'Rana'.

La Fuerza actuaba bajo la orientación política de 'José', cuya filosofía era simple; decía: "Lo que tenemos que hacer es demostrar que somos capaces de desafiar a los militares, si somos capaces de desafiarlos una y otra vez, aunque tengamos bajas, nuestro pueblo va a despertar y será la juventud de las poblaciones la que reaccionará más fuerte"⁸².

El diseño de las estructuras militares del movimiento dificultaba enormemente las posibilidades de que esos combatientes llevaran una vida normal. Ellos en su ilegalidad se alejaron de las masas porque vivían en un semiaislamiento, roto sólo por los escasos contactos. Uno de los problemas más apremiantes que se les presentaban era que no tenían posibilidades de reproducir la fuerza combativa, pues su aislamiento les impedía el reclutamiento de nuevos cuadros que pudieran llenar los vacíos generados por la

⁸¹ Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, *Informe* (1991), y Fernando Villagrán, *Dispáren a la Bandada: Una Crónica Secreta de la FACH* (2002), p. 277.

⁸² 'Juan Miranda', entrevista con el autor, norte de Europa, julio de 1999.

represión; además, les resultaba imposible crear bases sociales de apoyo. En general, estos hombres y mujeres tenían altos grados de preparación militar y por eso se vieron inclinados a crear una estructura militar regular, más que una fuerza guerrillera irregular, como era el objetivo del partido.

Después de las acciones relatadas anteriormente, hubo una espera de algunos meses, y luego asaltaron los tres bancos de la calle Santa Elena. También realizaron una serie de operaciones más pequeñas; por ejemplo, colocaron un artefacto de bajo poder explosivo en una calle X, lo hicieron estallar para cronometrar el tiempo que las fuerzas de seguridad tardaban en llegar al lugar; también levantaron un mapa con todos los cuarteles de la CNI, y vigilaban la actitud de los agentes cuando debían salir en persecución de los miristas⁸³.

Con el tiempo la Dirección del movimiento dio su autorización para llevar a cabo un golpe de mayor envergadura, se trataba de asesinar a un alto oficial de la DINA. El chequeo realizado por el grupo de exploraciones dio luces sobre los recorridos diarios del oficial y de las actividades que éste realizaba. El mando decidió actuar sobre el objetivo y designó a 'José' para que con uno de los grupos militares realizara la acción de ajusticiamiento. En la mañana del 15 de julio de 1980, a bordo de una camioneta Chevrolet roja, que tenía un distintivo de Endesa, el grupo dirigido por Ernesto Zúñiga Vergara ('Mexicano') se puso al lado de un Chevy Nova rojo; desde la camioneta dos hombres armados con fusiles AKA-47 abrieron fuego. Los disparos alcanzaron al chofer y al oficial de Ejército, el auto se estrelló contra otro vehículo. La misión había sido cumplida.

A media tarde, 'José' se reportó ante su jefe para entregar el parte operativo de la acción; en el diario *La Segunda* estaba impreso el nombre del oficial muerto: el coronel Roger Vergara, director de la Escuela de Inteligencia del Ejército, una presa mucho mayor que la que el grupo pretendía eliminar. ¿Fue una equivocación? El error en la individualización lo cometió 'Mariano', quien desde un paradero cercano fue el encargado de verificar la identidad del militar. 'Mariano' conocía al oficial de la DINA, ya que cuando había estado detenido después del golpe, éste lo torturó a cara descubierta.

¿Fue una equivocación de 'Mariano'? ¿O los datos de la operación fueron entregados por un ex DINA? ¿'Mariano' era doble agente? Nunca lo sabremos, pues murió el 18 de octubre de 1985 encabezando una fuga desde la Penitenciaría. Lo único cierto es que como resultado de esa operación la Central Nacional de Informaciones (CNI) fue descabezada. En efec-

⁸³ 'Juan Miranda', entrevista con el autor, norte de Europa, julio de 1999.

to, el 23 de julio el general Odlanier Mena, director del organismo y eterno rival de Manuel Contreras en las políticas de seguridad del Estado, fue reemplazado, por no garantizar la seguridad de los integrantes de las Fuerzas Armadas. Su lugar lo ocupó Humberto Gordon. Creemos que de esa manera se consagró una clara victoria de la ex DINA.

Después del aniquilamiento de Roger Vergara, la Fuerza Central atacó nuevamente los bancos de Santa Elena. La operación marcó la cúspide del grupo y también anunció su ocaso. En la acción participaban ocho guerrilleros. En el transcurso de la operación un vehículo chocó y eso motivó una dispersión. Guillermo Rodríguez logró salir con cuatro compañeros, entre ellos 'Rana'. 'José' salió solo y llegó a una población, donde una compañera lo ocultó en un tonel de ropa sucia. Por su parte, Santiago Rubilar Salazar ('Jaime' o 'Flaco Carlos') capturó un automóvil en que viajaban una madre y su hijo, se instaló detrás del chofer y al llegar a Santa Rosa se encontraba un puesto policial; el vehículo fue revisado, 'Jaime' disparó su revólver 32 e hirió a un oficial de la policía, el cabo que lo acompañaba también recibió un disparo pero logró hacer fuego; una ráfaga de metralleta Uzi hirió en la espalda a 'Jaime', que fue detenido y llevado a la Posta Central, donde falleció el dos de agosto. Ésta fue la primera baja en combate de la Fuerza Central⁸⁴.

En enero de 1981 cae detenido el 'Negro Ramón', ex infante de marina. La CNI se había enterado de su existencia y, esperando que apareciera por la casa de su suegra, arrendó la casa de enfrente. Con él desapareció el primer grupo de combate, porque después cayeron Mirian Ortega, su hermano Víctor Ortega, y Rodolfo Rodríguez Moraga, esposo de Mirian, además de Carmen Escobar. Comenzaba la debacle de la Fuerza Central.

Su máximo apogeo había sido el año 80, cuando sumándole las milicias, que eran dirigidas por Guillermo Rodríguez Morales ('El Mono' o 'Alma Negra'), llegaron a tener alrededor de cien hombres en armas. Estas milicias estaban integradas por jóvenes militantes con algún grado de experiencia paramilitar; no eran profesionales. Estaban más ligadas a la dinámica de la lucha de masas y podían actuar en las condiciones de protestas callejeras; estos grupos dependían de los mandos regionales del partido. Eran estas unidades las que apoyaban los alzamientos populares, realizando acciones paramilitares de poca monta, tales como atentados a postes del alumbrado público, colocación de bombas de ruido, levantamiento de barricadas, corte de cables eléctricos, quema de vehículos de la locomoción

⁸⁴ El relato es de 'Juan Miranda', entrevista con el autor, norte de Europa, julio de 1999.

pública, protección a grupos que protestaban, y en ocasiones amedrentaban a delatores que actuaban infiltrados en las poblaciones.

Guerrilla en el sur: Neltume 1981

Pero, con aciertos y errores, la lucha del MIR continuaba. Sólo habían transcurrido siete años desde el trágico final del ‘Comandante Pepe’ y sus guerrilleros en Neltume cuando otro grupo de miristas ingresaba al lugar; esta vez el grupo estaba encabezado por Miguel Cabrera Fernández (‘Paine’), un obrero sureño que había participado en el intento de 1973. Durante los años de la Unidad Popular ‘Paine’ había trabajado políticamente en la zona de Temuco y Valdivia bajo el mando del ‘Comandante Pepe’; conocía bien el lugar y tenía entrenamiento en guerrilla rural.

Para concretar la Operación Retorno y atrincherarse en la cordillera de Neltume, ‘Paine’ recorrió diversos países para reclutar a los miristas que integrarían la expedición; principalmente buscaba a los que conocían la región por haber participado en los intentos anteriores y a los que habían nacido en el sur⁸⁵. En Suecia fue a buscar a ‘El Pinki’, que había participado en el anterior combate de Neltume el 11 de septiembre de 1973. ‘El Pinki’ era un joven obrero austral, que había sido enviado a La Habana para recibir entrenamiento en guerrilla rural; conocía perfectamente la zona y era uno de los sobrevivientes de la persecución que desataron los militares en los días posteriores al combate de Neltume. En aquella oportunidad se refugió en las montañas, haciéndose pasar por un campesino del lugar. Allí permaneció por más de un año esperando contactos o noticias de sus compañeros; después de una breve detención logró cruzar la frontera y pasar a Argentina; posteriormente viajó hasta Suecia, país donde obtuvo asilo político y en el que vive actualmente. Cuando ‘Paine’ le explicó la misión, él le contestó que no volvería a Neltume, pues ése no era un lugar adecuado para conseguir los objetivos planteados, le dijo que era un error que podía costar la vida de quienes lo intentaran⁸⁶. Negarse a participar en la aventura tuvo un alto costo para ‘El Pinki’, pues, aunque, nunca se lo comunicaron oficialmente, fue expulsado del MIR.

No obstante esta advertencia, que la hacía uno de los combatientes que mejor conocían la región, que había vivido en la zona escapando de los militares por más de un año, ‘Paine’ siguió adelante con los preparativos de la operación.

⁸⁵ ‘El Pinki’, entrevista con el autor, Estocolmo, Suecia, octubre de 1999.

⁸⁶ *Ibidem*.

En una forma que no hemos podido determinar con claridad, al parecer fueron apoyados por el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP)⁸⁷, cuyos militantes los ayudaron a transitar por Argentina. De cualquier manera, hasta Neltume llegaron menos de 20 hombres jóvenes dispuestos a quedarse durante largo tiempo en esos parajes. La instalación de un grupo guerrillero en ese remoto lugar era una de las claves de la Operación Retorno.

El grupo se estableció en la zona a fines del verano o tal vez a comienzos del otoño de 1980. Allí debían realizar los trabajos indispensables para que en el futuro cercano el MIR instalara una guerrilla permanente, con fuerte apoyo de lugareños. Comenzaron las labores de exploración, de levantamientos de refugios subterráneos o *tatoos*, de adaptación a las frías y lluviosas condiciones de la selva de la región. También intentaron contactarse con los campesinos de la zona, pero, aunque algunos tenían familiares y habían vivido en la región, no pudieron avanzar mucho, por lo que no les fue posible mimetizarse entre los lugareños y no consiguieron una adecuada cobertura para disfrazar la verdadera naturaleza de su estadía en la zona.

Al parecer las autoridades militares fueron informadas por campesinos de la zona, que advirtieron la presencia de extraños que realizaban actividades guerrilleras. Las Fuerzas Armadas dispusieron un amplio operativo de búsqueda en la que participaron soldados de los regimientos cercanos, carabineros, agentes de la CNI provenientes de Santiago y comandos de las Fuerzas Especiales del Ejército⁸⁸.

Así, en la mañana del sábado 27 de junio de 1981, una escuadra de boinas negras detectó el campamento principal. Los comandos abrieron fuego y el grupo huyó hacia zonas más altas. En el *tatoo* quedaron alimentos, medicinas, fotografías e importantes planos del desarrollo posterior del destacamento. Un número de guerrilleros logró romper el cerco inmediato; sin embargo, al poco tiempo, sin alimentos, ropa ni apoyos del MIR, se vieron obligados a mandar a dos hombres a la ciudad para obtener víveres y entablar contactos con el partido. Al parecer, éstos fueron capturados y

⁸⁷ El Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP) era el brazo armado del Partido Revolucionario del los Trabajadores (PRT) de Argentina. El grupo tuvo una activa participación en la política transandina en los primeros años de la década del 70. Su jefe era Roberto Mario Santucho. Para una completa investigación de este grupo, véase Eugenio Méndez, *Santucho: Entre la Inteligencia y las Armas* (1999).

Este autor y otros no entregan indicios de colaboración con el MIR chileno en los acontecimientos de Neltume. Sin embargo, es sabido que existía una instancia de coordinación entre los grupos guerrilleros del Cono Sur, que fue conocida como la Junta Coordinadora Revolucionaria (JCR).

⁸⁸ Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, *Informe* (1991).

entregaron los puntos de encuentro y el santo y seña⁸⁹. Es posible que aprovechando esos datos, el 13 de septiembre los agentes del Estado pudieron abatir a Raúl Obregón Torres, técnico topográfico; el 17 de septiembre a Pedro Yáñez Palacios, ayudante de electricista, a quien sus compañeros le habían amputado un pie gangrenado. El grupo se separó y tres se refugiaron en casa del pariente de uno de ellos en Remeco Alto. Los mismos familiares alertaron al Ejército y el 20 de septiembre, mientras dormían, fueron ultimados Patricio Calfuquir Henríquez y Próspero Guzmán Soto; José Mosalve Sandoval fue abatido fuera de la casa. El 21 fueron asesinados dos miembros del grupo que habían sido detenidos al comienzo de las operaciones y que estaban en Santiago. El 28 de noviembre en Quebrada Honda fue ejecutado Juan Ojeda Aguayo. Poco más de un mes antes, en Choshuenco carabineros descubrieron el paradero de Miguel Cabrera Fernández ('Paine'), jefe militar del grupo. Al ser intimado a entregarse respondió con disparos, se produjo entonces un nutrido intercambio de balazos en el que fue abatido el comandante 'Paine'⁹⁰. De esa manera, en un charco de sangre había sido ahogado el intento guerrillero de Neltume. Para ellos lamentablemente se hicieron realidad las aprensiones que tenía 'El Pinki', y que se las expresara a 'Paine' en un café de Estocolmo un año antes. Después de estos hechos el movimiento ya no intentaría otra aventura similar en las montañas de Chile⁹¹.

⁸⁹ Los miristas en la clandestinidad usaban el santo y seña para contactar a dos personas que no se conocían. Funcionaba de la siguiente manera: en un lugar cualquiera, que podía ser una esquina, caminando por alguna calle, o en un bar, se encontraban las dos personas que llevaban algún distintivo, como un diario del día y una manzana. Una vez ubicados uno de ellos hacía una pregunta trivial, por ejemplo, "si por esa calle pasan los buses que van al lugar X"; y el aludido contestaba con otra trivialidad como, "no, por aquí sólo pasa el tren que va a Y". Establecido el contacto, las personas se alejaban del lugar para entablar la conversación necesaria.

⁹⁰ Los acontecimientos han sido recopilados sobre la base de Ascanio Cavallo, Manuel Salazar y Óscar Sepúlveda, *La Historia Oculta del Régimen Militar: Memoria de una Época, 1973-1988* (1997), pp. 301-302; Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, *Informe* (1991).

⁹¹ La única organización guerrillera chilena que intentó algo similar fue el Frente Patriótico Manuel Rodríguez (FPMR). En octubre de 1988, cuatro destacamentos del Frente tomaron los poblados de Aguas Claras, La Mora, Los Queñes y Pichipellahuen. El más importante fue el que afectó al pueblito de Los Queñes, porque en el retén del lugar ocurrió un enfrentamiento en el que perdió la vida un carabinero. En las operaciones posteriores, en circunstancias no aclaradas hasta hoy, murieron Cecilia Magni Camino ('Tamara') y Raúl Pellegrin ('Rodrigo' o 'José Miguel'). 'Rodrigo' era el máximo responsable del FPMR y 'Tamara' uno de los comandantes de la organización. Véase Ricardo Palma Salamanca, *Una Larga Cola de Acero: Historia del FPMR 1984-1988* (2001). El Negro Palma ('Vasco') fue integrante del FPMR y participó en la toma del poblado Pichipellahuen. Posteriormente fue detenido por el asesinato del senador Jaime Guzmán. En diciembre de 1996 escapó de la Cárcel de Alta Seguridad junto con tres compañeros en un helicóptero.

La dirección del MIR afirma que la razón principal del fracaso del experimento de Neltume fue no haber conseguido desarrollar una base de apoyo campesina en la zona. Esto favoreció sobremedida los operativos militares contra las fuerzas miristas establecidas en la región. Otro factor pudieron ser las indiscreciones entre los miembros de las bases exteriores del partido, cuando comentaban sin ninguna precaución sobre quiénes eran los cuadros que habían retornado clandestinamente a Chile. Esto significaba que la CNI captaba las informaciones por medio de sus agentes infiltrados en las comunidades de exiliados, transmitía los datos, y en el interior vigilaba a las familias y a los anteriores contactos del retornado en busca de alguna pista para ubicarlo⁹². Pensamos que otras razones del fracaso fueron: la mala calidad de los pertrechos trasladados a la región; que el entrenamiento para sobrevivir en esas inhóspitas condiciones climáticas no era el adecuado, porque los ensayos que hicieron en Cuba fueron en condiciones de clima tropical, muy distinto al clima lluvioso frío; y tal vez la probabilidad de que en el Departamento América, de Cuba, la organización encargada de la revolución en Latinoamérica, alguien filtrara los datos (itinerarios, lugares y misiones) a la Central de Inteligencia Americana (CIA) y ésta los traspasara al gobierno chileno.

5. El ocaso del MIR: Fuenteovejuna y Janequeo (1983)

En marzo de 1981, en el momento en que ‘Ramón’ (Carlos García Herrera) era detenido, la Operación Retorno estaba en su apogeo y los guerrilleros rurales construían sus refugios subterráneos (*tatoos*) en Neltume. Entonces la Dirección Zonal Militar de Santiago del movimiento se reúne durante diez días. Allí dos miembros de la entidad proponen el traslado a provincias de la mayoría de los combatientes que constituían la Fuerza Central. En la práctica, esto significaba la desaparición del grupo como se había diseñado. La propuesta sostenía que no era necesario tener a la Fuerza en Santiago, porque si la dirección del partido quería realizar una operación de repercusión nacional, podía llamar a Santiago a los combatientes que necesitaba, entregarles la casa y los medios; después de efectuada la acción los cuadros podían volver a sus respectivas provincias. Se trataba de que estos militantes enfocaran sus esfuerzos a la reconstrucción del partido en las regiones, que era el mayor déficit del MIR en ese instante. La peti-

⁹² MIR, *Resoluciones: Pleno Extraordinario del Comité Central, Enero, 1984* (S/E, S/F), pp. 53-54.

ción fue rechazada. La única razón que les dio la dirección del MIR fue que la Fuerza Central era una estructura militar no deliberante. Y para reafirmar ese criterio les ordenaron preparar seis operaciones para celebrar el aniversario del partido⁹³. Los participantes de esa junta no sabían, ni tenían por qué saber, que en ese momento el MIR estaba implementando una serie de operaciones en el sur que tenían como base Neltume.

Después de esa reunión siguen las caídas. En junio de 1981 es apresado Guillermo Rodríguez Morales ('El Mono' o 'Alma Negra'), jefe de las milicias del MIR, cuando trataba de conseguir apoyos para realizar las seis operaciones que la dirección ordenara para la celebración del aniversario del partido. Es un duro golpe para la organización. En la prisión Guillermo Rodríguez y otros presos políticos fueron envenenados; aunque salvó con vida, perdió la capacidad de hablar.

A mediados de 1981 la Fuerza Central realizó una operación que nosotros hemos llamado "Fantasma". Se habría tratado de una acción en la que utilizando la clásica táctica guerrillera rural un grupo atacó un lugar determinado, y cuando los agentes de seguridad iban camino a ese punto, otra unidad mirista emboscó a la columna; la sorpresa de la maniobra causó la muerte a los cuatro ocupantes de un vehículo de seguridad. Este hecho no fue reseñado en la prensa ni reconocido por la CNI, pero como nuestra fuente es altamente confiable, hay razonables posibilidades de que así ocurrió; por el momento, y en espera de más antecedentes, la continuaremos llamando operación Fantasma⁹⁴.

En diciembre de 1981, 'Mariano', un veterano combatiente de fuerzas que había estado detenido en Villa Grimaldi después del golpe de 1973, es designado como jefe de la Dirección Zonal Militar. A los pocos días va a un punto con la gente de logística; luego, en otro lugar se reúne con el grupo de informaciones, donde recibe los datos de tres objetivos con posibilidades de atacarlos, a continuación dirige sus pasos al sector Lo Hermida, a una casa donde lo aguardan sus superiores, 'José' (Hugo Ratier) y 'Yamil' (Dagoberto Cortés, miembro del Comité Central). 'Yamil' y 'José' esperan hasta las tres de la tarde sin que 'Mariano' aparezca, y junto con las personas que viven en la casa abandonan el área. Es posible que entre las 12 y las 13 horas de ese día fuera detenido por agentes de la CNI y, quizás, algunos días más tarde, comenzara a colaborar con ellos, como puede desprenderse del siguiente relato:

Enrique Reyes Manríquez, conocido como 'Oso', había sido cabo 1° de la Fuerza Aérea de Chile hasta el 11 de septiembre de 1973. Procesado

⁹³ 'Juan Miranda', entrevista con el autor, norte de Europa, julio de 1999.

⁹⁴ *Ibidem*.

junto al general Bachelet y otros miembros de la institución, fue condenado a 20 años y dos días de cárcel. Por el Decreto N° 504 su pena fue conmutada por extrañamiento. Desde la prisión viajó a Inglaterra. Volvió clandestinamente a Chile como parte de la Operación Retorno. El 6 de enero de 1982 ‘Oso’ se desempeñaba como jefe de la Fuerza Central, en reemplazo de ‘Mariano’, que había desaparecido. El MIR no tenía certeza de que estuviera detenido, pero sí numerosas sospechas por su repentino alejamiento. En avenida Independencia ‘Oso’ va a una reunión o punto con la gente de “aseguramiento”. En medio de la cita sale para realizar una llamada telefónica a su casa, con el fin de saber cómo están su mujer y los hijos de ésta. La residencia era conocida por ‘Mariano’, porque allí se habían efectuado algunas reuniones de la Fuerza. Cuando ‘Oso’ llama, su compañera le dice que está ‘Mariano’ allí, habla por teléfono con éste, y saltando toda precaución decide acudir a la morada; llega, conversa con ‘Mariano’; el contenido de la charla es una incógnita. Luego trata de salir y al hacerlo ya se encuentra rodeado. Arroja la granada de 200 gramos de TNT, saca su arma y escapa por un lado, llega hasta la Vega Central, ahí se intensifica el tiroteo hasta que es abatido por agentes de la CNI. Si ‘Mariano’ estaba en la casa de la mujer de ‘Oso’, ¿era porque estaba colaborando? No tenemos respuestas. Sólo sabemos que en abril de ese año llegó a la cárcel. La CNI dijo que lo habían detenido cuando arrendaba una casa en calle Catedral, algunos días atrás. En la prisión, entre los miristas presos existía malestar y sospechas sobre él; sin embargo, y esto es muy importante, fue protegido por el jefe de Milicias, Guillermo Rodríguez (‘Alma Negra’). Se dice que para reivindicar su nombre, en la fuga de 1985 iba en el lugar más peligroso, y por eso lo mataron⁹⁵.

Los organismos de seguridad continúan su tarea y el cerco sobre los integrantes de la Fuerza Central se estrecha cada día un poco más. El 16 de enero de 1982 es abatido ‘Mexicano’ (Ernesto Zúñiga Vergara), de 29 años, ex jefe de los grupos de batalla y hombre clave en la formación de esta fuerza. Ese día en calle Teniente Cruz con José Joaquín Pérez fue descubierto por agentes de la CNI, se produjo un enfrentamiento en el que fue abatido. Al parecer, ‘Mexicano’ cayó montando una operación medianamente la cual intentaba recuperar a un compañero que había sido detenido, y que posiblemente estaba colaborando con los organismos de seguridad del Estado⁹⁶. De este caso, por el momento, no tenemos más antecedentes.

La sospechosa caída de ‘Mariano’, quien se desempeñaba como jefe de la Fuerza Central, obliga a la dirección del partido a reestructurar la

⁹⁵ ‘Juan Miranda’, entrevista con el autor, Norte de Europa, julio de 1999.

⁹⁶ *Ibidem*.

organización. Ésta se divide en dos destacamentos: el primero, bajo el mando de ‘Rana’, que cuenta con los guerrilleros más experimentados en el trabajo de fuerza, y cuya misión principal es realizar las acciones económicas de envergadura; el segundo, dirigido por ‘Juan Miranda’, tiene los combatientes menos fogueados, la mayoría trasladados desde el trabajo de “aseguramiento”. Desde ese instante ya no es una sola fuerza sino dos grupos. La mayoría de los combatientes del destacamento de ‘Rana’ caen detenidos o son asesinados durante 1982; por su parte, el grupo de ‘Juan Miranda’ queda desconectado y para sobrevivir debe realizar pequeños asaltos.

En ese caótico marco, la dirección decide constituir el Comité Militar Regional Santiago, al mando de Jorge Palma Donoso (‘Chico’), que era miembro del Comité Central. En 1981, en una operación de la Fuerza había perdido un ojo al recibir un impacto de bala disparada por carabineros. El objetivo de la nueva estructura era terminar con la dispersión y crear desde el punto de vista orgánico un solo grupo que reuniera los dos destacamentos.

En el momento en que la Fuerza Central intenta reunificarse en la clandestinidad, la realidad política chilena había sufrido un brusco cambio, con la articulación de un amplio espectro opositor al gobierno militar. Desde fines de 1982 y comienzos de 1983 los disidentes empezaron a realizar manifestaciones públicas. Son las denominadas protestas nacionales que se van materializando a partir del 11 de mayo de 1983. Estos eventos son convocados por grupos de trabajadores organizados en el Comando Nacional de Trabajadores, dirigido por Rodolfo Seguel. Al mismo tiempo que despertaban los trabajadores, también se animaron los partidos políticos que comenzaron a desarrollar mayores actividades públicas. Fue un renacer de la política que había estado dormida por una década.

En abril de 1983 la situación de los grupos de combate dependientes de la Comisión Política del MIR era crítica: el largo período de acumulación de antecedentes, las numerosas detenciones y las posibles delaciones fueron conduciendo a los agentes de la CNI hacia el entorno de la jefatura militar del partido.

A fines de abril de 1983, Hugo Ratier (‘José’) se reúne con ‘Juan Miranda’, que es uno de los cuadros militares más importantes de la organización; al punto de encuentro concurre con numerosos guardaespaldas armados, que denotan la difícil situación que vivía el MIR. En la charla ordena a ‘Juan Miranda’ abandonar el país inmediatamente, porque las informaciones que tiene ‘José’ le hacen temer que la detención de ‘Juan Miranda’ sea probable. También afirma que la seguridad del partido es tan

precaria que él y Arturo el ‘Coño’ Villabela han estudiado la posibilidad de salir del país. Fue la última vez que se vieron, habían transcurrido más de cinco años de trabajo en común. Dos semanas antes de la primera protesta (11 de mayo de 1983), ‘Juan Miranda’ abandona Chile; eso le permite salvar su vida⁹⁷.

No sabemos a ciencia cierta si ‘Coño’ Villabela pensaba abandonar transitoriamente el país, lo cierto es que no lo hace. Creemos que a esa altura de los acontecimientos, él sabía que era vigilado y que las actividades que realizaba eran chequeadas por agentes de seguridad. Quizás pensaba que le era imposible escapar de la CNI. Sin lugar a dudas, el desenlace estaba muy cerca.

Fue entonces cuando el MIR decide realizar una operación de mayor envergadura, una especie de “canto del cisne” militar. La decisión de esta acción, como todas las que podían tener repercusión nacional, la tomó la dirección del partido. Esta vez el objetivo de la acción era interno. Por medio de una operación de envergadura intentarían descubrir los focos de infiltración en la Fuerza Central y en el partido. Pensaban que como la operación tenía como destinatario eliminar un personaje de alto nivel, como era el intendente de Santiago, si la infiltración existía los elementos infiltrados harían fracasar esta acción⁹⁸.

En la mañana del 30 de agosto de 1983, un comando mirista atacó y dio muerte al intendente de la Región Metropolitana, general Carol Urzúa Ibáñez, a su chofer, cabo segundo José Aguayo Franco, y al escolta cabo primero Carlos Riveros Beciarelli⁹⁹. La acción fue realizada por miembros de la estructura centralizada de combate de Santiago. El hecho provocó el inmediato rechazo del gobierno militar y de casi toda la oposición política. Como era de esperar, se realizaron intensas operaciones para capturar a los autores del crimen: fueron allanadas varias poblaciones, aumentaron los controles policiales, así como la vigilancia de todos aquellos sobre quienes recayera un amago de sospecha. Como resultado de esas pesquisas, antes de una semana habían sido capturados por la CNI tres integrantes del comando. Varios días después, el 23 de septiembre fueron entregados a la fiscalía militar; se trataba de Jorge Palma Donoso (‘Gabriel’), quien dirigió la operación, Hugo Marchant Moya (‘Manuel’) y Carlos Araneda (‘Gaspar’)¹⁰⁰.

⁹⁷ ‘Juan Miranda’, entrevista con el autor, norte de Europa, julio de 1999.

⁹⁸ Roberto Moreno, entrevista con el autor, Santiago de Chile, junio de 1999.

⁹⁹ Tomado del reportaje de la edición de revista *Qué Pasa* N° 1321, del 3 de agosto de 1996, p. 223.

¹⁰⁰ Ascanio Cavallo, Manuel Salazar y Óscar Sepúlveda, *La Historia Oculta del Régimen Militar: Memoria de una Época, 1973-1988* (1997), p. 362.

Es posible que hayan existido dentro del MIR elementos que informaban a los aparatos de seguridad del régimen y que alertaran a las autoridades sobre la naturaleza de la operación en curso; quizás éstas prefirieron que la operación se realizara, y después cayeron con todo su poder sobre la Fuerza Central y el MIR, como realmente sucedió. No lo sabemos con certeza y probablemente nunca lo sabremos.

Pero lo cierto es que una semana después del asesinato del intendente de Santiago, en la mañana del 7 de septiembre de 1983, un numeroso grupo de agentes divididos en varios pelotones se ubica en todos los accesos que colindan con una residencia de la calle Fuenteovejuna, en el sector alto de Santiago de Chile. En la casa signada con el N° 1330 se encuentran Arturo Villabela, Lucía Vergara Valenzuela y el veterinario Sergio Peña Díaz. Frente a la casa toma colocación un jeep militar que tiene instalada en su parte posterior una ametralladora Punto 50. De pronto ésta comienza a vomitar fuego, vidrios y astillas de madera surcan los aires; luego, un altavoz exige la rendición. Sergio Peña emerge con los brazos en alto e inmediatamente dos agentes lo acribillan; desde la vivienda una combatiente responde el fuego y recrudece el enfrentamiento; posteriormente, una bengala arrojada por los agentes golpea la casa y se declara un incendio¹⁰¹. Entre llamas y plomo, lentamente se apagan los ecos del último combate del MIR: tres guerrilleros entregan sus vidas a la revolución.

Más tarde los agentes y el jeep con la mortífera ametralladora Punto 50 rodean la casa de la calle Janequeo N° 5707, cerca de la Quinta Normal. Esta residencia era vigilada desde hacía dos meses. Mientras corría buscando refugio en la casa fue abatido el veterinario Alejandro Salgado Troquián. A continuación, la ametralladora vomita sus gruesos proyectiles de plomo quemante. Tratando de escapar por la parte de atrás, en el patio del inmueble deja de existir el combatiente argentino Hugo Norberto Ratier Noguera ('José')¹⁰².

En un solo día, 'Coño Aguilar' (Arturo Villabela), legendario jefe militar del Movimiento de Izquierda Revolucionaria, y 'José' (Hugo Ratier), su lugarteniente, han desaparecido junto al último grupo centralizado de combate: era el fin del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) como lo habían concebido sus fundadores.

El 16 de enero de 1984 cuatro miristas, que eran intensamente buscados, porque tres de ellos formaban parte del comando que había asesinado al intendente de Santiago, entraron armados a la Nunciatura para pedir

¹⁰¹ Ascanio Cavallo, Manuel Salazar y Óscar Sepúlveda, *La Historia Oculta del Régimen Militar: Memoria de una Época, 1973-1988* (1997), p. 363.

¹⁰² *Ibíd.*

asilo político; se trataba de Jaime Yovánovic ('Hugo'), José Aguilera Suazo ('Rodrigo') y Elba Duarte ('Luisa')¹⁰³. A ellos se les sumaba Pamela Cordero. El hecho provocó una aguda disputa entre las autoridades chilenas y las del Vaticano. El caso se resolvió el 7 de abril de 1984 cuando el grupo partió al exilio. Eran los restos de la Fuerza Central del MIR y, al mismo tiempo, formaban parte de los pocos sobrevivientes de la guerra.

En el pleno extraordinario del Comité Central de 1984 el MIR analizaba estos hechos: "Donde no se logra revertir la situación de desgaste es en los grupos de combate centralizados que aún restan en Santiago. Aquí a fines de 1982 se recibe un fuerte golpe represivo que significa la muerte del compañero 'Yamil' (Dagoberto Cortés), del Comité Central, y la detención de otros cuadros. En febrero se reconecta al grupo que se había mantenido descolgado, intentándose reorganizar la fuerza centralizada que se mantenía en Santiago. Pero la continuación de los problemas represivos en este sector lleva a la Dirección Interior a orientar el repliegue al exterior de estos compañeros¹⁰⁴. Queda así un pequeño grupo, que con posterioridad a la acción de ajusticiamiento del intendente de Santiago como respuesta al asesinato de más de 60 manifestantes populares durante las Jornadas de Protesta de agosto, son también golpeados. Este golpe represivo se extenderá hasta la Dirección Nacional, siendo asesinados por la CNI los compañeros Arturo Villabela ('Coño Aguilar'), de la Comisión Política, y 'José' (Hugo Ratier), del Comité Central, junto a sus ayudantes"¹⁰⁵.

En los años siguientes las acciones militares son de poca monta, denotando la ya menguada capacidad militar que poseía el MIR. Quizás la acción armada que mayor impacto causó en la opinión pública fue la trampa explosiva que instalaron en una casa de la comuna de La Cisterna. Efectivamente, el 26 de enero de 1988 murió el mayor Julio Eladio Benimelli Ruz, de 42 años, que al momento de los hechos se desempeñaba como jefe del Grupo de Operaciones Especiales (GOPE) de Carabineros; este policía era considerado como el mejor comando de su institución; durante la visita del Papa a Chile en 1987 había cumplido labores como jefe de la seguridad chilena del pontífice. Los hechos comenzaron a desarrollarse cuando los dueños de la casa, que en ese momento la tenían arrendada, recibieron un llamado anónimo que les informaba que en la propiedad existían armas. Alarmados por la noticia decidieron comunicarse con Cara-

¹⁰³ Ascanio Cavallo, Manuel Salazar y Oscar Sepúlveda, *La Historia Oculta del Régimen Militar: Memoria de una Época, 1973-1988*. (1997), p. 363.

¹⁰⁴ Uno de los miristas que salieron al exterior en ese repliegue fue 'Juan Miranda', que se desempeñaba como jefe de uno de los destacamentos centralizados de Santiago.

¹⁰⁵ MIR, *Resoluciones: Pleno Extraordinario del Comité Central, Enero 1984* (S/E, S/F), p. 64.

bineros, quien alertó al GOPE. De esa manera, una patrulla de la unidad al mando de Julio Benimelli llegó al lugar. Cuando revisaban el interior de la vivienda, explotaron al menos siete bombas, causando el deceso del jefe y dejando heridos a otros miembros de la institución policial. Para la Comisión de Verdad y Reconciliación, que investigó las violaciones a los derechos humanos ocurridas durante el gobierno militar, no existe un real convencimiento de que los autores del hecho fueran del MIR; sin embargo, los comunicados del grupo a la prensa y otros hechos de la misma naturaleza¹⁰⁶ registrados anteriormente indican que lo más probable es que los ejecutores de la acción hayan sido miembros del MIR¹⁰⁷. Creemos que ésta fue la última acción militar del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR).

6. Epílogo bajo la democracia de fin de siglo

El año anterior al plebiscito de 1988, el MIR realiza un congreso y termina ese evento dividido en tres fracciones: la ‘Militar’ encabezada por Hernán Aguiló, que durante la Unidad Popular había dirigido el Frente de Trabajadores Revolucionarios (FTR); la ‘Política’, al mando de Nelson Gutiérrez; y la ‘Histórica’, conducida por Andrés Pascal Allende.

La última baja del MIR ocurrió la noche del lunes 4 de septiembre de 1989, seis meses antes del retorno de la democracia, en la calle Bulnes, al oeste de Santiago. Esa noche fue asesinado por agentes de la Central Nacional de Informaciones (CNI) el vocero del MIR de la fracción política, Jécar Neghme Cristi. Como responsables del hecho han sido sometidos a proceso por el ministro en visita, Hugo Dolmetsch, los integrantes de la Brigada Azul de la CNI: Enrique Leddy Araneda, brigadier en retiro; Pedro Guzmán Olivares, coronel en retiro, y Luis Sanhueza Ros (“El Huiro”)¹⁰⁸.

Con la vuelta a la democracia en 1990, los tres grupos miristas perdieron toda influencia en la política nacional. Sus jefes más representativos desarrollaron nuevas actividades; algunos se dedicaron al comercio y a las exportaciones, otros volvieron a trabajar en sus respectivas profesiones, uno pocos se incorporaron al Partido Socialista y al Partido por la Demo-

¹⁰⁶ El 6 de marzo de 1987 murió Eduardo Tamayo Medina, subteniente de Carabineros de Concepción. Su fallecimiento ocurrió cuando concurrió a investigar la denuncia de que una bandera del MIR había sido colocada en el sector de Laguna Redonda. Al retirar la enseña se activó un artefacto explosivo. Véase Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, *Informe* (1991).

¹⁰⁷ Para reconstruir el hecho hemos utilizado el *Informe* de la Comisión Verdad y Reconciliación.

¹⁰⁸ Diario *La Nación*, edición en internet, 29 de mayo del 2003.

cracia (PPD); la mayoría de los militantes que lograron sobrevivir al holocausto de las décadas pasadas han reconstruido sus vidas; muchos todavía añoran el tiempo en que la utopía estaba al alcance de sus manos.

Pocos de los militantes históricos siguieron en la lucha guerrillera; el caso más relevante es el de René Valenzuela Béjar ('El Gato'). Éste era experto en inteligencia y había trabajado con 'El Pollo' (Edgardo Enríquez) en los aparatos de informaciones del grupo. 'El Gato' fue detenido y cumplió condena en España por el secuestro del empresario Emiliano Revilla, hecho acontecido en enero de 1992. La operación fue realizada en conjunto con el grupo vasco ETA¹⁰⁹.

Hoy, en los albores del siglo XXI, se mantienen pequeños núcleos de militantes, conducidos por el dirigente histórico Demetrio Hernández. Éstos, con banderas rojas y negras, con puños en alto, esperan que cambien las condiciones para que nuevamente el MIR, entre consignas y disparos, sea protagonista del Chile que viene.

REFERENCIAS

Publicaciones

- Abarca, Claudia y otras. *Frente Nacionalista Patria y Libertad (1970-1973)*. Santiago: Instituto Profesional de Estudios Superiores Blas Cañas, 1993.
- Arancibia Clavel, Patricia; M. de los Ángeles Aylwin Ramírez y Soledad Reyes del Villar. *Los Hechos de Violencia en Chile: Del Discurso a la Acción*. Santiago: Fundación Libertad y Desarrollo y Universidad Finis Terrae, Cidoc, mayo de 2003.
- Avendaño, Daniel y Mauricio Palma. *El Rebelde de la Burguesía: La Historia de Miguel Enríquez*. Santiago: Ediciones Cesoc, noviembre, 2001.
- Carmona, Augusto. "Elección de Allende: Cambio en el Esquema" (circa 1970). [Documento recogido en compilación de Cristián Pérez, "El Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) visto por el MIR", *Estudios Públicos*, 83 (invierno, 2001), pp. 355-357.]
- Castillo Echeverría, Carmen. *Un Día de Octubre en Santiago*. Santiago: Editorial Sinfronteras, marzo de 1999.
- Cavallo, Ascanio; Manuel Salazar y Óscar Sepúlveda. *La Historia Oculta del Régimen Militar: Memoria de una Época, 1973-1988*. Santiago: Grijalbo, 1997.
- Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación (conocida como Comisión Rettig). *Informe*. Diario *La Nación*, 1991.
- Corvalán Márquez, Luis. *Del Anticapitalismo al Neoliberalismo en Chile*. Santiago: Editorial Sudamericana, 2001.
- Elgueta, Belarmino, Jaime Ahumada, Óscar Núñez et al. *Raúl Ampuero 1917-1996: El Socialismo Chileno*. Santiago: Ediciones Tierra Mía, diciembre, 2002.
- Enríquez, Miguel. "A Conquistar el Poder Revolucionario de Obreros y Campesinos". Discurso en homenaje a Moisés Huentelaf (1° de noviembre de 1971). Documento recogido en la compilación realizada por Cristián Pérez, "El Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) visto por el MIR" (primera parte). *Estudios Públicos*, N° 83 (invierno, 2001), pp. 400 y siguientes.

¹⁰⁹ Diario *La Tercera de la Hora*, 26 de mayo del 2003, p. 18.

- Fuentes Wendling, Manuel. *Memorias Secretas de Patria y Libertad y Algunas Confesiones sobre la Guerra Fría en Chile*. Santiago: Grijalbo, 1999.
- Fuerzas Armadas y Carabineros. *Septiembre de 1973: Los Cien Combates de una Batalla*. Publicación auspiciada por Ejército de Chile, Armada Nacional, Fuerza Aérea de Chile, Cuerpo de Carabineros. Sin fecha. Inscripción N° 41.832.
- Gutiérrez González, Eduardo. *Ciudades en las Sombras: Una Historia no Oficial del Partido Socialista de Chile*. Santiago: Lom Ediciones, 2003.
- Guzmán, Nancy. *Un Grito desde el Silencio: Detención, Asesinato y Desaparición de Bau-tista van Schouwen y Patricio Munita*. Santiago: Lom Ediciones, 1998.
- Loyola, Manuel y Jorge Rojas (compiladores). *Hacia una Historia de los Comunistas Chile-nos*. Santiago: Cenda, abril, 2000.
- Méndez, Eugenio. *Santucho: Entre la Inteligencia y las Armas*. Buenos Aires: Ediciones de la Toma, noviembre, 1999.
- Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR). *Resoluciones: Pleno Extraordinario del Comité Central, Enero, 1984*. Sin pie de imprenta, sin fecha.
- Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR). Declaración de Principios, “Chile en el Camino de la Revolución Socialista”. Santiago 15 de agosto de 1965. Citado por Carlos Sandoval Ambiado. *M.I.R.: Una Historia*. Tomo 1, Santiago, 1990.
- Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR). (Secretariado Nacional). “El MIR y las Elecciones Presidenciales”. *Punto Final* 104, 12 de mayo de 1970. [Texto recogido en compilación de Cristián Pérez, “El Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) visto por el MIR” (primera parte), *Estudios Públicos*, 83 (invierno, 2001), pp. 346-354).
- Palma Salamanca, Ricardo. *Una Larga Cola de Acero: Historia del FMPR 1984-1988*. Santiago: Lom Ediciones, 2001.
- Pascal Allende, Andrés. “El MIR 35 años”. Revista *Punto Final*, N° 478, del 25 de agosto al 7 de septiembre de 2000, p. 13, y N° 480, del 21 de septiembre al 5 de octubre de 2000, p. 13.
- Pérez, Cristián. “Guerrilla Rural en Chile: La Batalla del Fundo San Miguel (1968)”. *Estudios Públicos*, N° 78 (otoño, 2000a).
- Pérez, Cristián. “Salvador Allende, Apuntes sobre su Dispositivo de Seguridad: El Grupo de Amigos Personales (GAP)”. *Estudios Públicos*, N° 79 (invierno, 2000b).
- Pérez, Cristián. “El Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) Visto por el MIR” (primera parte). *Estudios Públicos*, N° 83 (invierno 2001).
- Pérez Guerra, Arnaldo. “Hernán Barahona: Cómo se Salvaron ‘las Últimas palabras de Allende’ y la Resistencia en la Población La Legua”. Periódico *El Siglo* (N° 1104, del 8 de septiembre del 2002).
- Qué Pasa*. 25 Años. N° 1321, del 3 de agosto de 1996, p. 223.
- Quiroga, Patricio. *Compañeros. El GAP: La Escolta de Allende*. Santiago: Aguilar, 2001.
- Radrigán, Cecilia y Miriam Ortega (ed.), *Miguel Enríquez: Con Vista a la Esperanza*. Esca-parate Ediciones, 1998.
- Sandoval A., Carlos. *M.I.R. (Una Historia)*. Tomo I. Santiago: Sociedad Editorial Trabajado-res, 1990.
- Uliánova, Olga. “Levantamiento Campesino de Lonquimay y la Internacional Comunista”. *Estudios Públicos*, N° 89 (verano, 2003).
- Villagrán, Fernando. *Dispáren a la Bandada: Una Crónica Secreta de la FACH*. Santiago: Editorial Planeta, octubre, 2002.

Entrevistas

- Alarcón Ramírez, Dariel (Benigno). Ex combatiente de la guerrilla del Che Guevara, entrevista con el autor, París, Francia, enero de 2001.
- 'Carlos Pérez'. Miembro de la Fuerza Central del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), entrevista con el autor, Nueva York, mayo de 1999.
- Castillo, Ernesto. Ex dirigente sindical del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), entrevista con el autor, Nueva York, mayo de 1999.
- Cossio, Eugenio. Profesor, dirigente sindical, fundador del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), entrevista con el autor, Nueva York, mayo de 1999.
- 'El Pinki'. Militante del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR); tuvo activa participación en la organización del movimiento en Panguipulli y en el combate de Neltume en 1973. Entrevista con el autor, Estocolmo, Suecia, octubre de 1999.
- 'Juan Miranda'. Ex militante del Partido Socialista, posteriormente uno de los más importantes cuadros militares del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR). Entrevista con el autor, norte de Europa, julio de 1999.
- Moreno, Roberto. Miembro de la Comisión Política del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), entrevista con el autor, Santiago de Chile, junio de 1999.
- Pascal Allende, Andrés. Ex secretario general del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), entrevista con el autor, La Habana, Cuba, agosto, 1999.
- 'Raúl Marcos'. Ex militante del Partido Socialista de Chile, miembro de su aparato militar. El 11 de septiembre de 1973 participó activamente en los combates de Indumet y La Legua. Entrevista con el autor, Santiago, mayo de 1994.
- Rivas, Patricio. Integrante del Comité Central del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), entrevista con el autor, Santiago de Chile, junio de 1999.
- Toro, Víctor ('Melinka'). Miembro del Comité Central, responsable de los pobladores. Entrevista con el autor, Nueva York, mayo 1999. □

**LA HORA DEL DERECHO:
LOS ‘DERECHOS HUMANOS’
ENTRE LA POLÍTICA Y EL DERECHO***

Fernando Atria

Este artículo discute las estrategias que sucesivos gobiernos democráticos han seguido para enfrentar el problema de las ‘violaciones a los derechos humanos’. Para eso distingue dos estrategias, una política (ejemplificada con la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación) y una jurídica (judicial). Habiendo distinguido estas dos estrategias, la estrategia judicial, que ha resultado ser la dominante, es críticamente analizada. Ignorando completamente la crítica tradicional a esta estrategia (que ella ‘mantiene las heridas abiertas’), el autor identifica los riesgos que la judicialización del problema de los ‘derechos humanos’ envuelve tanto para el derecho como para los llamados ‘derechos humanos’. El artículo termina defendiendo una concepción particular de lo que la reconciliación es y proponiendo vías que permiten contribuir a ella.

FERNANDO ATRIA. Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile; Ph. D. University of Edinburgh. Profesor de Derecho en la Universidad Adolfo Ibáñez.

*Este artículo continúa el argumento desarrollado en “Legalismo, Política y Derechos” (2003), en algún sentido haciendo explícito lo que se anuncia como escondido en su nota 47 (p. 121). Agradezco los comentarios de José Joaquín Brunner, Rodrigo Correa, Lucas Sierra e Ignacio Walker. Estoy especialmente en deuda con María Inés Horwitz, cuyos comentarios me ayudaron a identificar insuficiencias o errores en la argumentación. En algunos casos, sin embargo, insistí en mis ideas originales a pesar de la diferencia con estos amigos, y por eso las ideas contenidas en este artículo no pueden serles imputadas a ellos. Versiones preliminares de este texto fueron discutidas en el seminario “Law Time and Reconciliation” (Tilburg, mayo 2003) y en el seminario en América Latina de Teoría Legal y Constitucional CELA (Cuzco, junio 2003). Este artículo es parte del proyecto FONDECYT N° 1010467.

En cada hombre hay algo sagrado.
 Pero no es su persona.
 Tampoco es la persona humana.
 Es él, ese hombre, simplemente.

SIMONE WEIL, *La Personne et le Sacré* (1950).

Introducción

El día después que fuera investido Presidente de Chile, Patricio Aylwin dijo en una manifestación en el Estadio Nacional:

Desde este lugar, que en tiempos tristes de oscuro odio fue para muchos chilenos un lugar de detención y tortura, decimos a todos los chilenos y al mundo que nos mira: ¡Nunca más! ¡Nunca más ataques contra la dignidad humana! ¡Nunca más odio fratricida! ¡Nunca más la violencia entre hermanos!¹

Esta es la finalidad de lo que se ha llamado ‘justicia de transición’. Me parece axiomático que los nuevos gobiernos democráticos tienen una responsabilidad específica de ‘solucionar’ lo que llamaré por ahora ‘el problema de la transición’ con una meta preferente, la de ‘nunca más’². Desde luego, identificar la meta preferente no nos provee de mucha guía en cuanto a decisiones específicas, porque cuál, precisamente, es la mejor manera de garantizar que ‘nunca más’ es un problema de juicio y conflicto político.

Esto es a veces discutido en términos de una justificación ‘prevencionista’ de la sanción penal para los ‘violadores de derechos humanos’, utilizando el mismo argumento que a veces se usa para justificar la punición de delitos en circunstancias de normalidad. Un ejemplo de esta forma de discutir el problema es el caso de Jon Elster, que, después de haber identificado “la necesidad de prevenir hechos futuros” como un argumento para sancionar violaciones a los derechos humanos se pregunta “si este argumento normal del derecho penal ordinario se aplica a las circunstancias especiales de la justicia de transición”³. Elster luego se responde, razona-

¹ Aylwin, *La Transición Chilena: Discursos Escogidos* (1992), pp. 20-21.

² La etiqueta habitual para lo que por ahora llamaré ‘el problema de la transición’ es ‘violaciones a los derechos humanos’. Una de las cuestiones principales que quiero defender en este artículo es que esta es una etiqueta perversa. Mientras el argumento no esté completo, sin embargo, usaré a veces la etiqueta habitual (usando comillas para marcar mi incomodidad) y algunas veces la fórmula más aséptica ‘problema de la transición’.

³ Elster, “Retribution in the Transition to Democracy” (2001).

blemente, que no se aplica, y cree que eso resulta relevante para determinar que la sanción de estos hechos tiene problemas especiales de justificación. Elster nos recuerda la afirmación de Otto Kirchheimer, quien sostuvo que al sancionar a los criminales de guerra

podría salirnos el tiro por la culata, sin embargo, si eso indujera a los líderes de una futura guerra a luchar hasta el final en vez de rendirse y enfrentar posibles acusaciones de crímenes de guerra⁴.

Pero la razón por la cual Elster acepta tan rápidamente el argumento de Kirchheimer es la asimilación que el propio Elster hace del argumento prevencionista aplicable al problema de la transición. Como espero que quede claro al final de este artículo, creo que los líderes a cargo de un proceso de transición tienen un deber prevencionista especial (expresado en la promesa del Presidente Aylwin), pero que ese deber prevencionista especial no es reducible ‘al argumento normal del derecho penal ordinario’. El argumento prevencionista ordinario funciona *a través* del derecho: es la continua vigencia del derecho lo que mantiene viva la amenaza en la que se basa. Como los hechos a los que se refiere la etiqueta ‘violaciones a los derechos humanos’ ocurren no en momentos de vigencia normal sino de suspensión del derecho, la amenaza prevencionista no es creíble. Por eso la importancia especial, *constitutiva* de la promesa ‘nunca más’ de Aylwin supone que no es el derecho el llamado a redimirla. Eso explica por qué lo que discutiremos en este artículo no es el problema jurídico de asignar el código legal/ilegal a esos hechos, sino el rol del derecho mismo en relación con el problema de la transición.

En la primera sección, discutiré las características centrales de la estrategia dualista seguida por el gobierno chileno post-dictadura para enfrentar el problema de la transición; en la segunda intentaré explicitar la diversas maneras de *comprender* el ‘problema de la transición’ que cada una de esas estrategias presupone; luego argumentaré que la estrategia que en definitiva ha resultado ser la más aceptada, la de judicializar el problema, es inconveniente en dos sentidos: porque arriesga el derecho (tercera sección) y porque arriesga lo que acostumbramos denominar ‘derechos humanos’ (sección cuarta). Al final de la cuarta sección espero que sea claro el sentido en que las dos estrategias para enfrentar el problema de transición entienden la idea de derechos humanos en formas distintas, y por eso difieren en qué cuenta (o contaría) como garantía suficiente de la promesa

⁴ Kirchheimer, *Political Justice*, citado por Elster, “Retribution in the Transition to Democracy” (2001).

de Aylwin, ‘nunca más’. En la última sección ensayo algunas ideas sobre qué hacer para evitar los problemas identificados en las secciones anteriores.

I. CHILE BAJO AYLWIN: ENTRE LOS TRIBUNALES DE JUSTICIA Y LA COMISIÓN NACIONAL DE VERDAD Y RECONCILIACIÓN

La estrategia del gobierno de Aylwin para honrar su promesa de *nunca más* tenía dos pilares. Por un lado, el gobierno quería facilitar la investigación judicial de casos individuales y la determinación de responsabilidades criminales. Para esto la Concertación programaba limitar la jurisdicción de los tribunales militares (que actuaban y siguen actuando más como encubridores que como tribunales⁵) y derogar ‘o anular’ el DL 2191 de 1979, la ley de auto-amnistía del gobierno militar.

Pero éste no fue el foco más importante para el gobierno de Aylwin, al menos en esos primeros años de los ‘90. El gobierno también convocó una comisión especial, la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, para estudiar el problema. La Comisión estaría conformada por “personas de reconocido prestigio y autoridad moral en el país”, nombradas para que “reciban, recojan y analicen todos los antecedentes que se les proporcionen o puedan obtener sobre las más graves violaciones a los derechos humanos”⁶. El Decreto Supremo que creó la Comisión fue dictado con fecha 25 de abril de 1990, y ordenó a la Comisión producir un informe en el plazo de seis meses (permitiendo, sin embargo, una extensión de tres meses si la Comisión lo consideraba necesario). El informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación fue finalmente presentado al Presidente el 8 de febrero de 1991.

Estas dos preocupaciones originales del gobierno del Presidente Aylwin parecen ser buenos ejemplos de las dos formas en que el problema de las ‘violaciones a los derechos humanos’ ha sido discutida en Chile. Ellas reflejan una tensión entre lo que podríamos llamar una estrategia

⁵ El Auditor General del Ejército, Fernando Torres Silva (que en tal calidad integraba la sala respectiva de la Corte Suprema cuando se conocía de un recurso en contra de una resolución dictada por un tribunal militar) fue condenado como encubridor en el caso del homicidio del sindicalista Tucapel Jiménez (rol N° 1643-1982: sentencia de primera instancia, 5 de agosto de 2002; segunda instancia, 12 de junio de 2003). Haga el lector una pausa para reflexionar sobre lo que esto significa: un integrante (ocasional) de la Corte Suprema condenado por encubrimiento. Recientemente el ex presidente de la Corte de Apelaciones de Santiago, Carlos Cerda, ha dicho que “la justicia militar, por su conformación, no da garantía [...] de independencia e imparcialidad” (declaración a Radio Cooperativa, reproducida en *El Mercurio*, 8 de julio de 2003).

⁶ DS 355 (Ministerio de Justicia), 25 de abril de 1990, N° 8; *Cfr.* Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, *Informe* (1991), p. vii (también conocidos como “Comisión Rettig” e “Informe Rettig”).

‘jurídica’ y una ‘política’, tensión que ha sido una característica persistente del intento chileno para resolver el problema de la transición⁷.

Las dos estrategias han sido en general entendidas como dos caminos diferentes hacia la misma destinación, y no como la expresión de dos visiones opuestas acerca de qué cuenta como (parte de) una ‘solución’ al problema de la transición. De hecho, la idea de que estas dos estrategias son substantivamente equivalentes es explícita en la justificación ofrecida por el Presidente Aylwin para convocar a la Comisión. En el decreto presidencial que crea la Comisión, el Presidente Aylwin acepta

que el juzgamiento de cada caso particular, para establecer los delitos que puedan haberse cometido, individualizar a los culpables y aplicar las sanciones que correspondan, es atribución exclusiva de los Tribunales de Justicia⁸.

Y la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación no era una corte especial. Ella, por lo tanto, no tenía atribuciones para juzgar responsabilidades individuales. A pesar de esto la Comisión era necesaria, para poder configurar una versión ‘oficial’, lo que el DS 355 llamó ‘un serio concepto colectivo’ de los hechos constitutivos de las ‘violaciones a los derechos humanos’ (Nº 6). Pero el *tipo* de ‘versión oficial’ que se esperaba que la Comisión produjera no era distinto de lo que produciría eventualmente la acción de los tribunales decidiendo caso a caso. Los tribunales de justicia podrían por sí solos, al menos en principio, llegar a ese mismo concepto colectivo, pero ello tomaría demasiado tiempo y Aylwin creía que era urgentemente necesario:

el ejercicio de las acciones judiciales para dichos efectos [*i.e.* para el juzgamiento de cada caso particular], no permite esperar que el país pueda lograr una apreciación global sobre lo ocurrido en un plazo más o menos breve [y] la demora en la formación de un serio concepto colectivo al respecto es un factor de perturbación de la convivencia nacional y conspira contra el anhelo de reencuentro pacífico entre los chilenos⁹.

⁷ Al llamar a una estrategia ‘jurídica’ y a la otra ‘política’ no estoy suponiendo que lo jurídico no sea, en algún sentido, político. Estoy simplemente utilizando las etiquetas de acuerdo a su significado superficial. En realidad la cuestión es notablemente compleja, porque veremos que lo que llamamos ‘violaciones a los derechos humanos’ no puede ser entendido jurídicamente (y sí políticamente). En la medida en que el lenguaje jurídico no permite y el político sí permite referirse al Terror, hay una diferencia entre el derecho y la política. Pero paradójicamente, si esto es correcto, entonces lo jurídico es efectivamente político, en tanto refleja una manera (controvertida) de entender el pasado. Por estas razones (y en este sentido) seguiré utilizando estas etiquetas.

⁸ DS 355, Nº 4; *Cfr.* Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, *Informe* (1991), p. vii.

⁹ DS 355, NNº 5-6.

La forma de funcionamiento de los tribunales de justicia no permite esperar, creía el Presidente Aylwin, que la versión judicialmente producida se obtendría en un plazo más o menos breve, y causa daño a la convivencia nacional el no disponer de una versión oficial sin demora. En otras palabras: si no fuera por el hecho de que los procedimientos judiciales tardan tanto, el trabajo de la Comisión Rettig no hubiese sido necesario. Lo que se le pedía a la Comisión era algo que las decisiones judiciales hubiesen producido de todos modos: ambas conducirían a la formación de ‘un serio concepto colectivo’, pero aquélla sería más rápida que éstas y evitar ‘la demora’ era importante. En este sentido es posible decir que desde el principio estuvo presente la idea de que las estrategias jurídica y política eran substantivamente equivalentes, que el *Informe* de la Comisión Rettig era un equivalente funcional de las decisiones jurisdiccionales.

La idea de que estas dos estrategias llevan al mismo objetivo a través de diversos caminos explica quizás el hecho de que durante los últimos 13 años las dos han reaparecido constantemente en el debate político. Aunque éste no es el lugar para explicar los detalles de la evolución del problema de la transición en la política chilena, es fácil distinguir dos líneas paralelas: la primera es la línea jurídica, judicial. Aquí el punto de partida en 1990 no era particularmente alentador, con la mayoría de los casos bajo la competencia de tribunales militares y una mayoría de jueces de la Corte Suprema a favor de aplicar el DL 2191 con el fin de cerrar tan pronto como fuera posible los casos investigados. En marzo de 1991 el Presidente Aylwin (también un prestigioso profesor de derecho administrativo) envió una carta a la Corte Suprema explicando por qué, en su opinión, el DL 2191 no impedía a los jueces la determinación de responsabilidades penales individuales¹⁰. La (heterodoxa) carta del Presidente logró su objetivo y muchos tribunales han acogido lo que se ha denominado la ‘doctrina Aylwin’¹¹. Como consecuencia de esto, los procesos han permanecido abiertos y en muchos de ellos se ha sometido a proceso a miembros del

¹⁰ La ‘tesis Aylwin’ era que la amnistía debía ser aplicada, pero sólo una vez agotada la investigación y establecidas las responsabilidades criminales individuales. El oficio presidencial, N° 91/719 de fecha 4 de marzo de 1991, está disponible en el Archivo Presidencial de la Corporación Justicia y Democracia, con el N° 3231. En él Aylwin manifestaba al presidente de la Corte Suprema que “no dejaría tranquila mi conciencia si no hiciera presente al Excmo. Tribunal que, en mi concepto, la amnistía vigente, que el Gobierno respeta, no debe ni puede ser obstáculo para que se realice la investigación judicial y se determinen las responsabilidades que correspondan, especialmente en los casos de personas desaparecidas” (p. 2, párr. 7).

¹¹ Véase Facultad de Derecho, Universidad Diego Portales, *Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2003* (2003), p. 138. Ha habido decisiones judiciales que no acogen la doctrina Aylwin, véase *Ibid.*, p. 138 n 6.

ejército (aunque por ahora pocos casos, ninguno del período cubierto por el DL 2191¹², han terminado con condenas firmes).

La estrategia política ha sido mucho más problemática. Desde la promesa programática de la Concertación de buscar la derogación o nulidad del DL de amnistía, rápidamente abandonada, hasta las iniciativas todavía en marcha para producir un amplio acuerdo que permita de una vez ‘cerrar’ la transición a la democracia¹³, ha habido muchos intentos de tomar decisiones políticas sobre el problema, que sin excepción han fracasado. El fracaso de una iniciativa política tras otra ha conducido a la impresión general de que la única decisión que tiene alguna posibilidad de éxito es la de no adoptar *ninguna* decisión al respecto, lo que en realidad significa, por descarte, que cualquier solución vendrá de decisiones judiciales en casos particulares.

Es un hecho curioso (o quizás simplemente confirmación de la percibida equivalencia funcional de ambas estrategias) que las estrategias política y jurídica son normalmente entendidas en términos de la otra: lo jurídico es entendido políticamente porque enjuiciar a los perpetradores es importante no tanto por el significado que la sentencia tenga para los hechos probados del caso particular, sino por su contribución al ‘concepto colectivo’ del que hablaba Aylwin; lo político es entendido en términos jurídicos, en el sentido de que es demandado o rechazado no por su relevancia para la formación de ese concepto, sino por su impacto en casos individuales que están o se espera que estarán sujetos a procesos judiciales (*i.e.* porque implicará alguna forma de ‘punto final’ o limitaciones a los juicios en curso).

En esta situación cualquier posibilidad de entender el problema de las ‘violaciones a los derechos humanos’ como un problema colectivo, de la *polis* chilena, antes que como un conjunto de problemas particulares entre las víctimas y los imputados se ha esfumado. Es notable que hace unos meses, cuando la idea de una ‘solución política’ al problema de la transición fue mencionada en el debate público (cuando el caso Pinochet estaba todavía pendiente) ella fue rechazada de plano, incluso antes de que los contenidos posibles de esa ‘solución política’ fueran especificados.

¹² Salvo el correspondiente al asesinato en Washington del ex Canciller Orlando Letelier y su asistente, Ronnie Moffit, al cual el DL 2191 de 1978 era explícitamente inaplicable (véase DL 2191, art. 4).

¹³ Al momento de escribir estas líneas ha aparecido en los diarios la noticia de que la Ministra de Defensa, Michelle Bachelet (ella misma la hija de un general constitucionalista que fue asesinado después del 11 de septiembre), y miembros de las fuerzas armadas estarían negociando la realización de un acto común de conmemoración de los 30 años del golpe de Estado (común, esto es, entre las fuerzas armadas y las víctimas del Terror).

Y así hemos llegado al día de hoy (con un giro adicional que será mencionado en la cuarta sección), hasta que la próxima condena o absolución de alto perfil ubique al tema en la cima de la agenda política. No es difícil anticipar lo que probablemente sucederá: más exigencias de una ‘solución política’, y más rechazos de plano a *cualquier tipo* de solución política sobre la base de que será o al menos implicará alguna forma de ley de ‘punto final’.

II. LA HORA DEL DERECHO

¿Cómo puede asegurarse la promesa del Presidente Aylwin, *nunca más*? La respuesta no es sencilla porque lo que llamamos ‘violaciones a los derechos humanos’ ocurren en condiciones excepcionales. El golpe de Estado de 1973 efectivamente ‘suspendió’ lo jurídico, en el sentido de que la distinción entre lo legal y lo ilegal dejó de ser relevante. Esto no significa, desde luego, que no sea posible aplicar la distinción retroactivamente, *i.e.* que cuando la normalidad es recuperada no podamos juzgar lo ocurrido durante la excepción como legal o ilegal (esto es precisamente lo que los tribunales chilenos han tratado de hacer desde 1990, con grados variables de éxito). Todo lo que significa es que el derecho no puede ofrecer ninguna garantía respecto de lo que sucederá o no sucederá durante los tiempos de excepción porque en ellos el derecho mismo está suspendido.

Que el derecho no protegió a los chilenos durante los años de la dictadura militar es claro, y hoy es aceptado como un lugar común. Esto, sin embargo, no ha sido interpretado como una indicación de los límites del derecho (*i.e.* como una consecuencia de que el derecho deviene irrelevante durante los tiempos de excepción), sino como un caso de fracaso judicial. Dicho en otras palabras: el hecho (aceptado) de que el derecho no fue capaz de proteger a los chilenos durante los años del terror no es interpretado como un defecto (o una limitación) del derecho, sino como consecuencia del mal desempeño de los jueces (por miedo o anticomunismo).

Éste es un punto crucial, por lo que nos conviene ir lentamente. El propio Presidente Aylwin relata un incidente que ejemplifica tanto el fracaso del derecho como el juicio al poder judicial. Como líder del Partido Demócrata Cristiano (e hijo de un ex presidente de la Corte Suprema) Aylwin se acercó en 1975 a Rafael Retamal, entonces miembro de la Corte Suprema, con información sobre ‘violaciones a los derechos humanos’, y se quejó de la pasividad del Poder Judicial en general y de la Corte Suprema en particular. La respuesta que recibió fue

Mire Patricio, los extremistas nos iban a matar a todos. Ante esta realidad, dejemos que los militares hagan la parte sucia. Después llegará la hora del derecho¹⁴.

Aylwin interpreta esta historia como un buen ejemplo de la “falta de coraje moral” de los jueces para luchar contra el Terror¹⁵. Y no cabe duda de que en buena medida lo es: los jueces (en especial la Corte Suprema) mostraron complicidad con el Terror, y los discursos anuales de apertura de los años judiciales posteriores a 1973 quedarán registrados en la historia como ejemplos grotescos de pasividad frente a, incluso fomento de, lo impronunciable¹⁶. Pero es incorrecto parar allí. A pesar de que el Poder Judicial demostró complicidad, si no hubiese actuado de este modo la judicatura habría sido intervenida: para el gobierno (que reclamaba para sí el poder legislativo y el constituyente) habría sido particularmente sencillo dictar un decreto-ley, por ejemplo, modificando la composición de la Corte. Después de haber asegurado así una Corte Suprema afín, la dictadura podría haberla dejado libre para que, a través del uso de sus enormes potestades disciplinarias, ‘dispusiera de’ los jueces molestos¹⁷. Pensar que la dictadura, después de bombardear La Moneda, cerrar el Congreso y arrestar, torturar y asesinar líderes y activistas políticos, no habría intentado cooptar a la Corte si lo hubiera necesitado, o que si lo hubiera intentado habría fracasado, me parece irresponsablemente ingenuo¹⁸.

¹⁴ Aylwin, *El Reencuentro de los Demócratas* (1998), p. 59.

¹⁵ *Ibid.*, p. 124. Él usó esta frase (‘falta de coraje moral’) en un discurso pronunciado en Marzo de 1990 ante la Asociación Nacional de Magistrados, en el que, sin embargo, incurrió en el mismo error en que después incurría la Comisión Rettig: “el país está convencido de que la acción de los jueces se ha limitado a ser meros aplicadores de la ley”; véase Correa Sutil, “Cenicienta Se Queda en la Fiesta: El Poder Judicial en la Década de los 90” (1990), p. 299.

¹⁶ Para muestra, un botón: “la Corte de Apelaciones de Santiago, y esta Corte Suprema, por las apelaciones deducidas, se han visto abrumadas en su trabajo con los numerosos recursos de amparo que se han interpuesto, so pretexto de las detenciones que decretado el poder ejecutivo” (Discurso de Inauguración del año judicial del presidente de la Corte Suprema, Enrique Urrutia, 11 de marzo de 1975). Véase Correa Sutil, “Cenicienta Se Queda en la Fiesta: El Poder Judicial en la Década de los 90” (1999), p. 287.

¹⁷ De hecho, los servicios de inteligencia se preocupaban de mantener informados al Ministerio de Justicia y a la Corte Suprema de las conductas e ideas de los miembros del Poder Judicial. Véase el reportaje “Así Se Espió a los Jueces” aparecido en la revista *Siete + 7* (11 de julio de 2003), pp. 40-43. Véase también Correa Sutil (1999), p. 286, n. 16.

¹⁸ Correa Sutil (*Ibid.*, pp. 287-8) recuerda la defensa de la Corte Suprema hecha por su Presidente, Roberto Dávila, en 1998: “de haber tenido [la Corte Suprema] una actitud más enérgica y más crítica seguramente habría sido intervenida”. Nótese cómo esto no absuelve a la Corte de la época del cargo de ‘falta de coraje moral’; antes de ser instrumentos del Terror debieron haber renunciado, o quizás forzado la intervención. El argumento sólo muestra que si hubieran tenido coraje las cosas no habrían sido demasiado distintas. La razón por la que la crítica de ‘falta de coraje moral’ es (parcialmente) equivocada, en términos estrictamente

La dictadura vio con gusto (no puede haber duda respecto de eso) que no necesitaba intervenir la judicatura porque ella (en especial la Corte Suprema) estaba demasiado deseosa de hacer la vista gorda. Como el Poder Judicial no fue intervenido, la dictadura invocó este hecho como prueba de la continuidad del Estado de derecho en Chile incluso en los peores años del Terror. Es indiscutible que para la dictadura intervenir la Corte Suprema habría sido una vergüenza (menor). Pero es igualmente indiscutible que vergüenzas (menores) son el tipo de cosas que las dictaduras, especialmente en esas circunstancias, pueden soportar muy bien.

El *Informe Rettig* también atribuyó una gran medida de culpa a la ‘actitud’ del Poder Judicial. Según el *Informe*,

La actitud adoptada durante el régimen militar por el Poder Judicial produjo, en alguna importante e involuntaria medida, un agravamiento del proceso de violaciones sistemáticas a los derechos humanos, tanto en lo inmediato, al no brindar la protección de las personas detenidas en los casos denunciados, como porque otorgó a los agentes represivos una creciente certeza de impunidad por sus acciones delictuales, cualesquiera que fueren las variantes de agresión empleadas¹⁹.

Los hechos que demostraban esta actitud, de acuerdo a la Comisión, eran por ejemplo la tolerancia judicial de detenciones ilegales (ilegales porque no eran realizadas en cumplimiento de una orden de detención jurídicamente válida, o porque eran realizadas en lugares que no eran cárceles)²⁰, su reticencia a exigir el cumplimiento de las reglas sobre la detención con incomunicación²¹, su aceptación acrítica de cualquier versión oficial, por frívola que fuera, sobre la suerte que había corrido un detenido²², y su negativa (sólo aplicable a la Corte Suprema) a ejercer sus facultades de superintendencia sobre los tribunales militares en tiempos de guerra²³.

Lo que es curioso es que la Comisión agregó a los anteriores un capítulo de críticas adicional. De acuerdo a la Comisión, la Corte Suprema mostró “un exagerado formalismo en su interpretación de la ley”²⁴. La Comisión no pareció percatarse de que esta crítica era incompatible con las

morales, es que ‘falta de coraje’ demuestra quien tiene claridad respecto de lo que debe hacer pero carece del valor necesario para hacerlo. Como lo muestra la historia relatada por Aylwin de su encuentro con el ministro Retamal, el problema fue que muchos jueces creían que lo que estaba pasando estaba bien que pasara.

¹⁹ Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, *Informe* (1991), p. 97.

²⁰ *Ibid.*, pp. 100-101.

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*, pp. 102-103.

²³ *Ibid.*, p. 104.

²⁴ *Ibid.*

anteriores: un juez puede tolerar, por ejemplo, detenciones ilegales, sólo porque no es 'formalista', es decir, porque cree que alguna razón de sustancia (salvar a Chile del cáncer marxista, por ejemplo) puede derrotar la exigencia de una formalidad legal (como la orden de detención, o la calificación previa de un recinto como 'cárcel')²⁵. La Comisión acusó al Poder Judicial y a la Corte Suprema de actuar ilegalmente y de formalismo, dos acusaciones incompatibles en el sentido de que la verdad de una es la falsedad de otra. Y, desde luego, la Corte Suprema rechazó la segunda con la actitud sorprendida de quien se ve criticado por ser virtuoso:

El más rotundo repudio merece la observación de que los tribunales se ciñeron, con demasiado apego, a la Ley. Los jueces llamados por su ministerio a aplicarla, no a crearla, tienen un solo camino para hacerla cumplir, el que le ordena el Artículo 19 del Código Civil, esto es, carecen de toda potestad para darle un sentido distinto del que ofrece su texto literal, cuando éste es claro, para manifestar la idea del legislador. Si dejaran de hacerlo traicionarían lo medular de su misión, como instrumentos de esa misma ley.

Los jueces son y deben ser los más fieles cumplidores de la ley, para ellos sigue siendo la razón escrita, nacida como fruto de las contingencias de la vida de un país, en un tiempo dado, a ella deben someterse y conforme a ella resolver los asuntos entregados a su competencia²⁶.

El *Informe* de la Comisión Rettig y la respuesta de la Corte Suprema plantearon las cosas en términos de la distinción formalismo/antiformalismo: los que estaban de acuerdo con el juicio formulado en el *Informe* Rettig debían rechazar la idea formalista, y quienes querían defender la argumentación de la Corte debían aceptar y defender el formalismo. En otras palabras, en ese momento formalismo significaba exonerar a la Corte de la responsabilidad que le imputaba el *Informe*, y antiformalismo significaba reprochar a la Corte su conducta. Esto produjo (o contribuyó a) la deslegitimación pública del formalismo. La posición que he tratado de defender, la de aceptar la acusación del *Informe* pero negar que la vergonzosa actitud de la Corte Suprema se haya debido a su formalismo, se hizo públicamente imposible. Y la acusación del *Informe* fue en definitiva más convincente, públicamente hablando, que la defensa de la Corte, lo que quiere decir que la idea formalista quedó completamente desacreditada. Ella terminó siendo

²⁵ La respuesta del ministro Retamal a Aylwin (*supra* texto que acompaña la n. 14) no es la respuesta de un juez formalista, sino *precisamente lo contrario*: es la respuesta de un juez que cree que una determinada agenda o razón substantiva ('nos iban a matar a todos') justifica ignorar las infracciones a la ley.

²⁶ Corte Suprema, "Respuesta de la Corte Suprema al Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación" (1991), pp. 242-243.

defendida sólo por la Corte Suprema de Pinochet, algunos oficiales de las Fuerzas armadas y otros extremistas de derecha²⁷. Es difícil, a mi juicio, exagerar la importancia de este intercambio entre la Corte y la Comisión. En él están los inicios de un cambio copernicano en la imagen que de sí misma tenía la profesión jurídica. Para jueces y abogados la idea misma de un juez formalista empezó a ser vista como la encarnación del juez negligente.

La cuestión sigue planteándose en esos términos hoy en día. El 8 de julio de 2003 el Ministro de la Corte de Apelaciones de Santiago, Carlos Cerda, sostuvo que

cualquier ley que se dicte no ha de ser vinculatoria para los jueces sino en la medida en que ella misma sea dictada conforme a los derechos esenciales que la constitución chilena ordena resguardar y que el derecho internacional, aun no escrito, exige como referente básico para la convivencia civilizada²⁸.

El ministro Cerda plantea esta tesis como una tesis general sobre la obligación judicial de aplicar la ley, pero la razón por la cual esta tesis es públicamente defendible es que ella es la que ha permitido avanzar en las investigaciones judiciales sobre ‘violaciones a los derechos humanos’. Los contradictores de Cerda en este respecto no lo hacen por respeto a la dignidad democrática de la ley (puesto que incluyen entre las leyes que el juez tiene el deber de aplicar el DL 2191 de 1978), sino porque creen que los procesos relacionados con violaciones a los ‘derechos humanos’ deben ser cerrados lo antes posible²⁹.

El costo de esta estrategia de solucionar el problema de las violaciones a los derechos humanos a través de los procedimientos jurídicos normales es que arriesga el derecho mismo: el derecho descansa sobre (o, incluso: es) un intrincado sistema formal de delimitación y diferenciación de competencias. Sin esta diferenciación de competencias no hay nada que parezca derecho. El derecho, en otras palabras, supone que los funcionarios encargados de aplicarlo van a reconocer el valor superior de preservar esta

²⁷ Véase, por ejemplo, Pablo Rodríguez, “¿Jueces o Legisladores?”, en *El Mercurio*, 11 de julio de 2003, A2, y del mismo autor, “Derechos Humanos: Única Solución”, en *El Mercurio*, 20 de julio de 2003, A2; véanse también las columnas semanales de Hermógenes Pérez de Arce en *El Mercurio* (principal pero no únicamente las publicadas durante el mes de julio de 2003).

²⁸ *El Mercurio* 8 de julio de 2003, C3.

²⁹ Véase por ejemplo la nota editorial publicada en *El Mercurio* el 13 de julio de 2003 (“La Semana Política”, A3) y la carta a ese mismo diario del profesor de derecho civil de la Universidad de Chile, Claudio Illanes (Ibid. A2). Véanse adicionalmente los artículos de opinión citados *supra* n. 27.

compleja estructura de diferenciación de competencias no porque de este modo la solución va a ser más justa, sino porque sólo de esta manera es posible el autogobierno de nosotros, los chilenos. Pero esto sólo desplaza la pregunta hacia un nivel superior: ¿es bueno el autogobierno de nosotros, los chilenos? Y a este nivel superior la pregunta tiene un componente formal (lo que se presenta como ejercicio de autogobierno democrático de nosotros los chilenos, ¿es efectivamente autogobierno?) y uno substantivo (las decisiones de autogobierno, ¿son adecuadas en cuanto a sus contenidos?). Jurídicamente hablando, estas preguntas son no-preguntas: están siempre-ya respondidas afirmativamente, porque el derecho no puede poner en duda su propia autoridad (el derecho, cuyo programa funciona sobre la base del código binario legal/ilegal, no puede aplicar ese código al derecho mismo, es decir, el derecho no puede —y este ‘no puede’ no es contingente— declarar ilegal la aplicación del código legal/ilegal). Pero políticamente la cuestión es distinta, porque políticamente hablando la respuesta es contingente: puede ser sí o no. Si toda la responsabilidad por la ‘solución’ al problema de derechos humanos se carga en los hombros del Poder Judicial, sin embargo, no es razonable esperar que éste no se mirará a sí mismo en términos políticos, y dejará de aceptar la respuesta siempre-ya afirmativa del derecho.

III. VULGARIZACIÓN DEL DERECHO

En algún punto del proceso de transición (si fuera importante podríamos ponerle fecha: cuando el gobierno del Presidente Aylwin y los partidos de la Concertación decidieron que no era adecuado pretender la derogación o anulación del DL 2191) se hizo claro o al menos probable que no habría posibilidad alguna de confrontar el problema de la transición políticamente, y que todo lo que podría realísticamente esperarse era que denuncias individuales fueran procesadas judicialmente. Al mismo tiempo hubo una reacción antiformalista fuerte pero irreflexiva que, como está dicho, redefinió la autoimagen de la profesión jurídica. Estos dos fenómenos apoyan la idea de que la promesa del Presidente Aylwin, ‘nunca más’ debía ser honrada incrementando la aptitud de los derechos humanos para resonar a través del sistema jurídico. Esto se hace (o se ha intentado hacer) de dos maneras: en primer lugar, persiguiendo “en la medida de lo posible”, como dijera famosamente el Presidente Aylwin³⁰, a los responsables de

³⁰ La idea de que en esta materia había que obrar “conciliando la virtud de la justicia con la virtud de la prudencia” es reiterada por Aylwin prácticamente cada vez que se refiere al tema. Véase el discurso en el Estadio Nacional (12 de marzo de 1990) en Aylwin, *La*

violaciones a los derechos humanos. Esto permitiría a la judicatura limpiarse de sus pecados pasados de asociación con la dictadura y asumir el rol de guardianes de los derechos humanos. Desde el punto de vista de la promesa de ‘nunca más’, se esperaba que estos juicios promovieran la reafirmación colectiva del valor de los derechos humanos, un punto enfatizado por Carlos Nino:

Los juicios promueven la *deliberación pública* de una manera única. La deliberación pública contrarresta las tendencias autoritarias que condujeron, y continúan conduciendo, a un debilitamiento del sistema democrático y violaciones masivas de los derechos humanos [...]. La exhibición de la verdad a través de los juicios alimenta la discusión pública y genera una conciencia colectiva y un proceso de auto-análisis³¹.

Aquí yace el valor político de los juicios³². Pero en Chile la multiplicación de los juicios no ha generado esa conciencia colectiva y ese proceso de autoanálisis. Los juicios de derechos humanos parecen haber sobrevivido la disposición colectiva de involucrarse en ellos. Los chilenos estamos siendo testigos de un creciente número de juicios, con el correspondiente aumento de lo que las Fuerzas Armadas llaman el ‘desfile’ de sus oficiales ante los tribunales. Esto es exacerbado por el hecho de que, a medida que los juicios progresan, se dictan más y más procesamientos y condenas. Se ha establecido algo así como una rutina: muchos casos avanzan silenciosamente hasta que los jueces deciden (a) procesar (o condenar) a un oficial de las fuerzas armadas o (b) aplicar el DL 2191. Esto crea alguna atención política por un día o dos. Si el caso es de alto perfil (sea por las víctimas o los oficiales involucrados), el tema es empujado hacia arriba en la agenda política, lo que permite la aparición de ‘iniciativas políticas’ para ponerle un final al tema de los derechos humanos, iniciativas que mueren rápidamente. Luego todo vuelve al nivel de progreso silencioso, hasta que otro caso aparece en los titulares y el ciclo se repite.

Aquí es necesario proceder con cautela para evitar juicios apresurados. Desde luego los juicios han producido un registro autorizado de las

Transición Chilena: Discursos Escogidos (1992), p. 21, afirmación que luego es citada por el propio Aylwin en el discurso pronunciado el 24 de abril de 1990, al firmar el decreto que crea la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación (Ibid., p. 114). La primera vez que Aylwin, intentando dar una nueva expresión a su fórmula anterior, usa su famosa frase es (creo) en el discurso de inauguración de la legislatura ordinaria del Congreso Nacional, de 21 de mayo de 1990: “la conciencia de la nación exige que se esclarezca la verdad, se haga justicia en la medida de lo posible —conciliando la virtud de la justicia con la virtud de la prudencia— y después venga la hora del perdón” (Ibid., p. 33).

³¹ Nino, *Radical Evil on Trial* (1996), p. 147.

³² El *locus classicus* de este argumento es Shklar, *Legalism* (1986).

‘violaciones a los derechos humanos’, haciéndolas públicas (públicas en el mismo sentido, por ejemplo, en que los escándalos de corrupción se han hecho públicos no cuando los hechos de corrupción se saben, sino cuando se saben y *se sabe que se saben*). La ocurrencia de lo que, en una declaración que fue celebrada por el reconocimiento que ella implicaba, la Unión Demócrata Independiente llamó “excesos graves”³³ es hoy un hecho que no puede ser negado. Deliberación, entonces, sobre la existencia de esos ‘excesos’, se ha producido y es mérito de los procesos judiciales. Pero la deliberación de la que habla Nino es la que lleva a un ‘proceso de autoanálisis’, en el cual la promesa (imposible de cumplir, en tanto mira hacia un futuro sin fin) ‘nunca más’ adquiere una dimensión constitutiva de nosotros, los chilenos. La deliberación que los juicios han producido se parece, más que a la deliberación que Nino tenía en mente, a la deliberación periódica en Chile sobre las inundaciones anuales de rigor. El problema no es cómo lo que pasó y el hecho de que pasara cambia la forma en que nos concebimos a nosotros mismos y nuestra práctica política actual, sino qué podemos hacer hoy para disminuir el impacto que ‘violaciones a los derechos humanos’ (o inundaciones anuales) tienen sobre las vidas de las personas afligidas por ellas.

La segunda manera en que es posible incrementar la resonancia que los derechos humanos tienen en el sistema jurídico no gira en torno al modo de reaccionar a un pasado de ‘violaciones de derechos’ en circunstancias excepcionales, sino en torno al problema de cómo en circunstancias normales deben ser protegidos los derechos humanos. Aquí la idea ha sido transformar los jueces de ‘boca de la ley’ a ‘boca de los derechos humanos’. Lo que era antes la descripción (y autodescripción) explícita del rol de los tribunales, *i.e.* la aplicación de leyes a casos particulares sin discutir sus méritos, es ahora visto como una forma especialmente grave de abandono de deberes: ahora los jueces no deben (limitarse a) aplicar la ley, sino que deben (principalmente) proteger los derechos humanos³⁴.

Este quiebre dramático con uno de los aspectos más notables de la tradición jurídica chilena hasta 1970 ha sido fomentado por reformas institucionales llevadas a cabo durante la dictadura militar. Hasta 1978 no había ningún recurso general disponible para que las personas que sentían que sus derechos constitucionales estaban siendo violados pudieran obtener repara-

³³ “La Paz Ahora”, propuesta de la Unión Demócrata Independiente sobre Derechos Humanos, 20 de junio de 2003, §1.

³⁴ Y los derechos humanos no son sólo los que fueron afectados con “las violaciones masivas y sistemáticas del pasado”, sino abarca “muchos otros aspectos significativos de la vida social”, por lo que esos derechos están “vinculados a la vida cotidiana de las personas y los colectivos” (véase Facultad de Derecho, Universidad Diego Portales, *Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2003*, 2003, p. 7).

ción judicial³⁵. La justificación superficial de esto era el énfasis tradicional en la separación de poderes y el reconocimiento de que era la legislatura la que en principio tenía la última palabra en cuestiones jurídicas. La justificación profunda era la concepción de la Constitución como un texto en el límite entre lo jurídico y lo político, que no podía ser entendido como una ley igual, por ejemplo, al Código Civil, porque la naturaleza abierta de sus contenidos y su referencia a conceptos morales o políticos que informan el debate y conflicto político hacían desaconsejable la juridificación de ese contenido. La Constitución operaba a través, no en vez, del discurso político³⁶.

En 1976, el DL 1552, llamado “Acta Constitucional N° 3” (el cual, junto con otros decretos-ley análogamente denominados, formaría la sustancia de la constitución de Pinochet de 1980) introducía dicho recurso (llamado ‘Recurso de Protección’), dándoles a los jueces chilenos por primera vez jurisdicción en temas de derechos constitucionales³⁷. Durante los ‘80, por supuesto, las decisiones judiciales que concedían protección protegieron básicamente la libertad económica y derechos similares³⁸, pero desde 1990 en adelante los jueces han estado cada vez más dispuestos a reclamar para sí la última palabra en temas que anteriormente habrían sido entendidos como ‘políticos’³⁹.

³⁵ Existían, eso sí, recursos que protegían derechos específicos, como el recurso de amparo (art. 16 de la Constitución de 1925) que garantizaba la libertad personal.

³⁶ Para la idea del derecho que opera a través, y no en vez, del discurso y conflicto político, véase Atria, “Legalismo y Reflexividad: La Contraloría como Modelo”.

³⁷ DL 1552, art. 2. El art. 2 del DL 1552 fue luego incorporado a la Constitución de 1980 (art. 20). Véase el texto del DL 1552 en Soto (ed.), *Ordenamiento Constitucional* (1980), pp. 74-95. Puede parecer paradójico que un recurso de ese tipo haya sido creado por el gobierno de Pinochet, y que fuera introducido en un período caracterizado por violaciones masivas y sistemáticas de los ‘derechos humanos’. Pero esto en realidad apoya el argumento que será desarrollado en la cuarta sección. Sobre la (muy limitada) jurisdicción constitucional de la Corte Suprema bajo el imperio de la Constitución de 1925, véase Atria, “Inaplicabilidad y Coherencia: Contra la Ideología del Legalismo” (2001).

³⁸ Véase Atria, *Los Peligros de la Constitución* (1997).

³⁹ Sobre los desarrollos posteriores a 1990, véase Ruiz-Tagle, “Apuntes sobre la Igualdad Constitucional en Chile” (2000), y también Atria, “Concepciones de la Función Judicial: El Caso de la Igualdad ante la Ley” (2000). Sobre la creciente ‘judicialización’ de la política, véase Correa Sutil, “Cenicenta Se Queda en la Fiesta: El Poder Judicial en la Década de los 90” (1999), p. 295. Desde que se empezaron a investigar judicialmente acusaciones de corrupción vinculadas al Ministerio de Obras Públicas, se ha hecho un lugar común hablar de la ‘judicialización de la política’. Esto es lamentable, porque un problema serio (el hecho de que cada vez más cuestiones son removidas del debate, el conflicto y la decisión políticas) es confundido con algo que no es en absoluto problemático, sino al contrario (el hecho de que funcionarios públicos puedan y sean investigados por sus acciones ilícitas). No es problemático que el Ministro de Obras Públicas deba responder ante un juez la acusación de que celebró un contrato en fraude al Fisco; sí es problemático que los tribunales de justicia reclamen autoridad para decidir qué prestaciones debe o no proveer el Fondo Nacional de

Parte de la razón de este cambio de actitud judicial puede encontrarse, como hemos visto, en el cambio de autocomprensión judicial producido por el *Informe Rettig*⁴⁰. En efecto, a principios de los años '90 los tribunales se enfrentaron a la demanda de protección de los 'derechos humanos', para responder a la cual la Constitución les daba amplios poderes (para "adoptar de inmediato las providencias que juzgue[n] necesarias para restablecer el imperio del derecho" conforme al art. 20 de la Constitución de 1980). Como los tribunales ya habían fracasado en proteger los derechos cuando eran gravemente violados (y como incoherentemente ese fracaso se imputaba a su 'exagerado formalismo'), ellos se sintieron obligados a abjurar de su función de 'boca de la ley' y suscribir, al menos en procedimientos de protección, a una visión de la interpretación jurídica que la concebía como un proceso expansivo gobernado por una teoría 'correcta' de los derechos fundamentales, contenidos en el artículo 19 de la Constitución. Pero, como ha argumentado Tom Campbell, es difícil confinar este enfoque interpretativo sólo a cuestiones de derechos:

Una vez que este tipo de enfoque textualmente relajado y moralmente dirigido ya ha sido adoptado en relación a los derechos humanos no será fácil confinarlo a la interpretación de esos derechos, de modo que tendrá un impacto significativo sobre la interpretación jurídica en general⁴¹.

El sistema jurídico chileno provee un buen ejemplo del argumento de Campbell. El derecho chileno está experimentando un rápido proceso de de-formalización, análogo al proceso de vulgarización sufrido por el derecho romano a partir de los siglos III o IV d.C.⁴². Este proceso vulgarizador se caracteriza por el hecho de que las interpretaciones que dan prioridad al texto de una regla jurídica son cada vez menos resistentes a las que se basan

Salud. Parafraseando a Michael Moore, esto es "desagradable para quienes estábamos interesados [en este problema] antes de que se pusiera de moda". El problema es que "un concepto útil se convierte en un pedazo de retórica vacía. Es el desagrado que un cirujano puede sentir cuando, después de haber adecuado sus habilidades y sus instrumentos como preparación para una complicada operación, nota que alguien ha estado tirando mugre sobre sus escalpelos" (el concepto de cuya apropiación Moore se lamenta aquí es el de 'interpretación'); Moore, "Interpreting Interpretation" (1986), p. 424.

⁴⁰ Digo 'parte de' porque éste es también el camino recorrido por otros tribunales: un comienzo tímido y prudente, para luego cambiar a un modo más agresivo e interventor. El punto es importante porque muestra cómo estos procesos se retroalimentan. Para el caso de la Corte Europea de Derechos Humanos, véase Janis, Kay y Bradley, *European Human Rights Law* (1995), p. 71.

⁴¹ Campbell, "Incorporation Through Interpretation" (2001), p. 87.

⁴² A. Guzmán cree que la vulgarización comenzó en "el primer tercio del siglo III d.C." (Guzmán, *Derecho Privado Romano*, 1996, Vol. I, p. 45), mientras que para W. Kunkel fue "en el transcurso sucesivo del siglo IV d.C." (Kunkel, *Historia del Derecho Romano*, 1994, p. 156).

en apelaciones directas a bienes substantivos⁴³. Siguiendo a Guzmán⁴⁴ podemos decir que el vulgarismo se caracteriza por:

(a) “La confusión de conceptos [...] (b) El recurso a criterios morales y afectivos, tanto para la construcción dogmática cuanto para la fundamentación de los regímenes jurídicos [...] (c) La supeditación y aun el sacrificio de la disciplina jurídica a fines de política pública o prácticos [...], y (d) la caída de las formas constructivas de las figuras jurídicas, para dejar lugar a las funciones naturales que ellas portan”⁴⁵.

Estas características del derecho vulgar tienden como consecuencia a la disolución del delicado sistema de distribución de competencias sobre el que se basa el derecho. Un juez tiene el deber de ordenar la ejecución forzosa de un contrato, por ejemplo, no porque crea que el contrato es substantivamente justo, sino porque es válido⁴⁶. De acuerdo al derecho chileno, la opinión de un juez sobre la justicia o injusticia de un intercambio particular entre A y B es, por regla general, irrelevante. Lo mismo ocurre con otros conceptos jurídicos: las condiciones jurídicas de aplicación del concepto no son, no *pueden ser*, idénticas a las condiciones normativamente justas de aplicación del concepto. “Dueño”, por ejemplo, es en derecho quien ha adquirido el dominio de algo, no necesariamente quien tiene un título justo sobre esa cosa. Por supuesto, el título justo y el título jurídico tienden a coincidir, pero cuando ellos se separan el derecho debe preferir al título jurídico aun cuando la razón para proteger el título jurídico sea dar protección al título justo. Esta aparente paradoja es espléndidamente ilustrada por las relaciones entre propiedad y posesión, como lo mostró, en sus escritos clásicos sobre el tema, Rudolf Ihering. Ihering enfatizaba que la posesión no se protegía por el valor de ella misma, sino como un modo de proteger la propiedad. La protección posesoria, decía Ihering,

ha sido instituida a fin de aliviar y facilitar la protección de la propiedad. En vez de la prueba de la propiedad, que el propietario debe ofrecer cuando reclama la cosa en manos de un tercero (*reivin-*

⁴³ Véase por ejemplo el estudio de Valenzuela, *Los Sueños de la Razón* (1999), que reduce la interpretación de la ley a “un ejercicio de poética, hermenéutica y retórica que dé sentido a una solución preferida para un caso concreto” (p. 123). Muchas de las afirmaciones de derecho que Valenzuela hace en este texto son útiles y agudas, aunque sus afirmaciones sobre sus afirmaciones de derecho implican la disolución completa de lo que es característico del derecho moderno, su *formalidad* (para el argumento, véase Atria, “Las circunstancias de la Derrotabilidad”, 2000, pp. 440-442n).

⁴⁴ Aunque podríamos haber seguido a D’Ors, *Derecho Privado Romano* (1991), pp. 96-97.

⁴⁵ Guzmán, *Derecho Privado Romano* (1996), Vol. I, pp. 47-49.

⁴⁶ Véase el notable artículo de Atiyah, “Form and Substance in Contract Law” (1984).

dicatio), le bastará la prueba de la posesión, frente a aquel que se la ha arrebatado inmediatamente⁴⁷.

La razón por la cual la protección posesoria es necesaria para proteger la propiedad es que la posesión y la propiedad habitualmente van juntas, de modo que quien protege la posesión, normalmente protege la propiedad. Adicionalmente, probar la posesión es relativamente fácil, mientras probar el dominio es normalmente difícil⁴⁸. Si el dueño sólo pudiera ver protegido su dominio después de haber probado judicialmente su condición de dueño, la protección a la que podría acceder sería extraordinariamente limitada y costosa. Al protegerse jurídicamente la posesión, el dueño (habitualmente poseedor) no necesitará probar su condición de dueño para acceder a la protección del derecho, le bastará probar su condición de poseedor. Pero que el dueño sea ‘habitualmente’ poseedor no significa que lo sea en todos los casos, y aquí encontramos la paradoja: “la protección posesoria, establecida para el propietario, beneficia de este modo a una persona para quien no se ha instituido”⁴⁹. El derecho de este modo protege a quien no debería poseer, y llega al extremo de volverse en contra de aquél a quien buscaba proteger: “es posible que el no propietario triunfe en el [juicio] posesorio contra el propietario. La institución hecha para éste se resuelve en su contra”⁵⁰. El derecho está lleno de situaciones en las que (como la lluvia que riega lo mismo a los que la necesitan que a los que no la necesitan, dice Ihering⁵¹) la protección de *x* que opera a través de la protección de *y* (cuando *y* es más pública que *x*, o más fácil de probar, etc.) se vuelve en contra de *x*: “la concesión de la protección posesoria al que no tiene derecho, cuando el *fin* legislativo no atiende más que al derechohabiente, aparece como una *consecuencia* no querida, pero inevitable”⁵².

Es esta consecuencia la que el vulgarismo rechaza; el abogado vulgarista entiende que proteger ‘al que no tiene derecho’ es cumplir con la

⁴⁷ Ihering, “La Posesión: Teoría Simplificada” ([1869] 1974), p. 182. Adicionalmente véase el magistral § 50 de Ihering, *Espíritu del Derecho Romano* ([1852-1865] 1998).

⁴⁸ Nota para no abogados: probar la *posesión* de un bien inmueble es extraordinariamente fácil: basta producir un certificado del Conservador de Bienes Raíces que acredite que el inmueble se encuentra instrito a nombre de quien dice. Pero probar la *propiedad* de un bien inmueble es difícil. En realidad, normalmente la *única* manera en que puede definitivamente probarse la propiedad de un bien inmueble es por la vía de agregar un período de posesión ininterrumpida por 10 años, que es el plazo pasado el cual cualquier vicio se sana. Pero basta que en ese período haya habido una compraventa en la que, conforme a la escritura, el precio quedó adeudándose (porque, por ejemplo, el vendedor concedió plazo al comprador, y así lo expresó en la escritura) para que las cosas empiecen a complicarse exponencialmente.

⁴⁹ Ihering, “La Posesión: Teoría Simplificada”, p. 183.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 184.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² *Ibid.*, p. 185.

formalidad ‘vacía’ de la ley pero violar su sentido, su finalidad. El vulgarista mira al caso individual y enfatiza exageradamente las desventajas de la formalidad del derecho, perdiendo de vista lo que no es visible en el caso particular, es decir, el modo en que la disolución de la forma afecta un régimen jurídico completo⁵³ (la justicia del Cadf en que se han convertido los procedimientos de protección constitucional son un buen ejemplo). Esto explica la vinculación entre las características del derecho vulgar distinguidas por Guzmán: confusión de conceptos, porque los conceptos son maleables, son adecuados a las necesidades de obtener una solución satisfactoria en el caso particular, sin preocuparse de las consecuencias que el nuevo concepto tendrá en casos futuros; la directa apelación a criterios afectivos o morales, y la supeditación de la disciplina jurídica a fines de política pública. En todos los casos la estrategia es la misma: asignar una finalidad a las reglas, luego declarar que la interpretación ‘literal’ de las reglas traiciona esa finalidad, y terminar justificando de este modo una solución del caso contraria a la regla⁵⁴. Habiendo identificado la finalidad de la regla en cuestión, respetar su texto sacrificando su fin parece, al abogado vulgarista, un caso inaceptable de fetichismo.

No es posible en el contexto de este artículo (aunque es urgente) confeccionar un catálogo del derecho chileno vulgar. El problema aquí es mencionado sólo para dar una idea de qué es lo que está en juego cuando hablamos de vulgarización del derecho. A pesar que este desarrollo ha sido bienvenido por muchos⁵⁵, es importante no perder de vista que tiene consecuencias extraordinariamente serias.

En primer lugar, tiende a disolver el razonamiento jurídico en razonamiento moral, debilitando seriamente la autoridad del derecho en socie-

⁵³ Zimmermann, *Law of Obligations* (1990), p. 87.

⁵⁴ Véase Fuller, *El Caso de los Exploradores de Cavernas* ([1949] 1987), p. 54. El voto del juez Keen en este caso es notable porque contiene una espléndida crítica del voto del juez Foster, que es a su vez el voto de Fuller. Fuller, partidario de la interpretación ‘intencional’ (*purposive*) del derecho, siempre estuvo consciente del riesgo de disolución del derecho que el ‘intencionalismo’ que defendía podía generar si era entendido sin respeto por lo que denominaba la ‘estructura del derecho’. Véase Fuller, “Positivism and Fidelity to Law: A Reply to Professor Hart” (1958), p. 670; véase también Atria, *On Law and Legal Reasoning* (2002), pp. 67-70.

⁵⁵ Véase, entre tantos otros, Cerda, “El Juicio Jurisdiccional y sus Limitaciones Normativas a la Luz de los Artículos 19 a 24 del Código Civil” (1995), p. 772, donde Cerda concluye con las siguientes palabras: “¡Juez!, preguntó Ticio, ¿qué norma interpretaste para considerar que yo he tenido una irreprochable conducta anterior? y ¿cuál, añadió Cayo, para permitirme ingresar a la patria? y cuál, por su parte Draco, y así, muchos a la vez. El juez no guardó silencio, puesto que se irguió de inmediato y con la seguridad del humilde, habló: no he interpretado norma alguna, simplemente he sido juez”. El artículo de Cerda comienza con una historia análoga en que los personajes son Pedrito, Juanito y el padre de ambos, en la que el padre al final “reunió a Pedrito y Juanito y les dijo: no he interpretado norma alguna, simplemente he sido padre” (p. 759).

dades moralmente diversas. Como Max Weber señaló, comentando el famoso artículo 1 del Código Civil Suizo (que en casos de lagunas del derecho instruye al juez a decidir de acuerdo a la regla que hubiese promulgado si hubiese sido legislador):

un sistema judicial que practicase tales ideales a menudo debería, dada la inevitabilidad de los compromisos de valores, olvidarse de las normas abstractas y, al menos en casos de conflictos, tendría que admitir evaluaciones concretas, *i.e.* no sólo determinación no-formal del derecho sino también irracional⁵⁶.

En segundo lugar, más y más conflictos políticos terminarán (y de hecho han terminado) ante los tribunales y cada vez más jueces ordinarios deben decidir sobre complejos temas de conflictos entre derechos⁵⁷. Además de banalizar la idea misma de ‘violaciones de derechos humanos’ (sobre lo que volveré en la cuarta sección), esto difícilmente ayuda a ‘contrarrestar las tendencias autoritarias que condujeron, y continúan conduciendo, a un debilitamiento del sistema democrático’ (la causa principal de las violaciones a los derechos humanos, según Nino⁵⁸). Ahora la política democrática no es vista como la mejor garantía de los derechos humanos, sino como el peligro prioritario.

En definitiva el vulgarismo, aunque bienintencionado, hace imposible el ideal del estado de derecho, el ‘gobierno de las leyes y no de los hombres’.

Antes de cerrar esta sección, dos salvedades: La primera es que el argumento de esta sección no es simplemente otra formulación de la “preocupación convencional acerca de la ausencia de responsabilidad democrática que la actividad legislativa de la judicatura siempre implica”⁵⁹, es decir, no se limita a la preocupación, típicamente norteamericana, de la “objeción contra-mayoritaria” al activismo judicial⁶⁰. El problema no es (o no es *sólo*) quién debe decidir, sino qué tipo de decisión se trata. La decisión de transformar a los jueces en “guardianes de un nuevo orden constitucional”⁶¹ implica una visión de la política democrática como una amenaza a

⁵⁶ Weber, *Economy and Society* ([1922] 1978), pp. 886-7; Cfr. Weber, *Economía y Sociedad* ([1922] 1964), p. 653.

⁵⁷ Véase Correa Sutil, “Cenicienta Se Queda en la Fiesta: El Poder Judicial en la Década de los 90” (1999), pp. 295-296.

⁵⁸ Véase *supra*, texto que acompaña a la n 31.

⁵⁹ Teitel, “Transitional Jurisprudence: The Role of Law in Political Transformation” (1997), texto que acompaña a la n. 87.

⁶⁰ La formulación clásica de esta objeción está en Bickel, *The Least Dangerous Branch* (1986).

⁶¹ Teitel, “Transitional Jurisprudence: The Role of Law in Political Transformation” (1997), texto que acompaña a la n. 83.

los derechos y al orden constitucional. No tengo razón para negar que esto podría ser una posición razonable en ciertas circunstancias. Mi argumento es simplemente que éste no es el caso cuando la mayor causa cultural del problema de la transición han sido las latentes ‘tendencias autoritarias’ o, como sostuvo el *Informe Rettig*, la “ausencia entre nosotros de una sólida cultura en temas de derechos humanos”⁶².

En efecto, creo que nunca antes la academia chilena había estado tan obsesionada con la idea de derechos y su naturaleza ‘contra-mayoritaria’⁶³. Pero Nino está en lo correcto, desde luego, al identificar las tendencias autoritarias y la falta de compromiso con la idea de la democracia como una de las causas culturales principales de las violaciones a los derechos humanos. Es irónico que en países sin gobierno efectivo de las mayorías como Chile⁶⁴ una de las preocupaciones principales de intelectuales y abogados académicos sea la de idear mecanismos de protección contra-mayoritarios. Una explicación más bien cínica es la de Max Weber:

Ser confinados a la simple interpretación de los contratos y artículos de la ley, autómatas comparables a máquinas tragamonedas en las que uno simplemente introduce los hechos (más los honorarios) para obtener la sentencia, aparece, para los juristas modernos, algo indigno de ellos; y esta idea se hace más y más inaceptable mientras más universal se hace el derecho legislado⁶⁵.

La segunda salvedad es que el modo en el cual estos problemas se reflejan en la tradicional división filosófico-jurídica entre positivistas y “iusnaturalistas” es más sutil que lo que uno inicialmente podría pensar⁶⁶.

⁶² Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, *Informe* (1991), p. 158.

⁶³ Véase, entre tantos otros, Peña, *Práctica Constitucional y Derechos Fundamentales*, y la introducción a este volumen escrita por Cea, “Dignidad, Derechos y Garantías en el Régimen Constitucional Chileno”; véanse también Gómez (ed.), *Estudios sobre Jurisdicción Constitucional* (1996), y Gómez (ed.), *La Jurisdicción Constitucional Chilena ante la Reforma* (1999). Para una crítica de esta obsesión contra-mayoritaria, véase Atria, “Revisión Judicial: El Síndrome de la Víctima Insatisfecha” (2001).

⁶⁴ Con un sistema electoral que, con la excusa de buscar la ‘estabilidad’ del sistema de partidos niega representatividad, con senadores designados, con un tribunal constitucional sin mayor deferencia hacia los órganos democráticos, con quorums exagerados para aprobar leyes y designaciones públicas, etc. La lista es larga pero además suficientemente conocida como para que sea necesario detallarla aquí.

⁶⁵ Weber, *Economy and Society* ([1922] 1978), p. 886. *Cfr.* también Weber, *Economía y Sociedad* ([1922] 1964), p. 653.

⁶⁶ Véase la versión ofrecida por Teitel de la disputa entre Fuller y Hart sobre el valor del derecho nazi: Teitel, “Transitional Jurisprudence: The Role of Law in Political Transformation” (1997). No creo que la de Teitel sea una buena descripción de la posición hartiana (Hart no sostenía que los responsables o aprovechadores de la persecución de los judíos no podían ser sancionados, como parece sostener Teitel, sino que si lo eran era mejor reconocer

Uno podría pensar que el positivismo jurídico deploraría el proceso de vulgarización, pero ello sería un error. Los positivistas contemporáneos sin lugar a dudas dirían que no hay nada en su positivismo jurídico que los comprometa con algún modo especial de adjudicación. La siguiente afirmación es bastante representativa:

La idea de que el positivismo jurídico exige una adherencia ciega a la letra de las normas en cualquier sistema jurídico [es falsa]. De hecho, el positivismo jurisprudencial no prescribe *ningún* modo particular de adjudicación⁶⁷.

Hay aquí cierta ironía. El positivismo jurídico nació junto con el estado-nación, enfatizando la idea de que el derecho era hecho por el hombre, y era por lo tanto un instrumento de la política: no había ninguna ‘razón artificial’ del derecho, una forma de razón que estaría disponible sólo para jueces y abogados, sujetando de este modo cualquier agenda política transformadora a su opinión profesional (habitualmente conservadora) de lo que era ‘razonable’⁶⁸. Pero los positivistas contemporáneos han olvidado este aspecto político del positivismo, porque el positivismo es hoy en día definido por la tesis (semántica) de que hay una ‘separación conceptual’ entre el derecho y la moral. Por lo tanto, cuando el derecho basado en fuentes sociales hace referencia a estándares morales los jueces tienen discreción⁶⁹. Dado que, con independencia del problema conceptual sobre la conexión entre el derecho y la moral, la mayoría de los sistemas jurídicos han incorporado *positivamente* estándares morales en la forma de extensas declaraciones de derechos, los jueces tienen discreción en la mayoría de los

cándidamente, y no ocultarlo tras la retórica del derecho natural, que estaban siendo sancionados sobre la base de legislación penal retroactiva), pero sigue la representación tradicional del positivismo jurídico en estos temas. Para las posiciones de Hart y Fuller, véase Hart, “Positivism and the Separation Between Law and Morals” (1958); Fuller, “Positivism and Fidelity to Law: A Reply to Professor Hart” (1958). En realidad, creo que ya no queda nada más inútil y pernicioso en los libros de filosofía del derecho que la distinción entre positivismo y iusnaturalismo. Esta es una distinción útil para los estudiantes en su primer mes de Introducción al Derecho, pero completamente inservible en los debates contemporáneos: la distinción ya no tiene nada de substancia.

⁶⁷ Kramer, *In Defense of Legal Positivism. Law without Trimmings* (1999), p. 114 (el destacado es agregado). Supongo que podríamos borrar, *salva veritatis*, el retórico ‘ciega’. Para posiciones similares, véase Marmor, *Interpretation and Legal Theory* (1994), pp. 136-137 y Raz, “On the Nature of Law” (1996).

⁶⁸ El tema es discutido generalmente (con referencia al positivismo del primer positivista, Jeremy Bentham) en Postema, *Bentham and the Common Law Tradition* (1986): “Bentham está de acuerdo con Coke en que la razón del *Common Law* es ‘razón artificial’, aunque Bentham prefiere llamarla ‘técnica’, es decir, ‘absurda y deshonesta’” (p. 271).

⁶⁹ *Cfr.* Raz, *The Authority of Law* (1979), p. 75: “los tribunales tienen discreción cuando se les requiere aplicar consideraciones morales”.

casos. En otras palabras, los positivistas contemporáneos han abierto la puerta para una forma irracional de ‘razón artificial’ (sólo los jueces tienen la sabiduría de decidir cómo van a emplear su discreción) y de este modo ellos han traicionado sus orígenes históricos⁷⁰. Mientras la queja tradicional contra el positivismo contemporáneo consiste en que conduce a una teoría formalista de la adjudicación, en realidad lo opuesto es verdad: conduce al escepticismo generalizado y a la vulgarización⁷¹.

El llamado ‘iusnaturalismo’, por su parte, enfrenta una alternativa que lo priva de interés: o insiste en la concepción medieval del derecho no creado sino descubierto a través del uso de la razón (negando en consecuencia, la idea misma de autogobierno en que se basan nuestras prácticas políticas e, incidentalmente, los últimos dos o tres siglos de la historia de la humanidad) o acepta la artificialidad y contingencia del derecho y se refugia, como lo ha hecho John Finnis en lo que es probablemente el más sofisticado y profundo intento de rescatar una tradición ya agotada⁷², en una tesis dogmática sobre la “recta” razón práctica, cuyo significado político sólo puede ser pretender para las opiniones propias, por el hecho de ser propias, una autoridad privilegiada. En el primer caso, el ‘iusnaturalismo’ es irrelevante, porque es tan extraño a nuestra historia y nuestras prácticas que no nos interpela; en el segundo es autoritario, porque desconoce el hecho moderno del pluralismo⁷³.

El derecho natural experimentó un ‘resurgimiento’ después de la Segunda Guerra Mundial, simbolizado en la reacción de Gustav Radbruch que después de la experiencia del nazismo en Alemania abjura de su positivismo imputándole parte de la responsabilidad por el Holocausto⁷⁴. Pero la

⁷⁰ Una posición escéptica respecto del derecho (*i.e.* una que sostiene que el derecho otorga discreción al juzgador cuando hace referencia a estándares discutibles) es entonces culturalmente conservadora. Bruce Ackerman ha sostenido esto respecto del *enfant terrible* del derecho norteamericano, el realismo jurídico norteamericano. Véase Ackerman, *Reconstructing American Law* (1984) y Ackerman, *Del Realismo al Constructivismo Jurídico* (1984).

⁷¹ El tema es discutido en Atria, “Legalismo, Política y Derechos” (2003), pp. 161-195; véase también Atria, “Del Derecho y del Razonamiento Jurídico” (1999).

⁷² Me refiero a Finnis, *Natural Law and Natural Rights* (1980) [*Ley Natural y Derechos Naturales* (2000)].

⁷³ Para la idea del ‘hecho del pluralismo’, véase Rawls, *Political Liberalism* (1993), pp. 36-40 [Rawls, *Liberalismo Político* (1996), pp. 57-60]. El desacuerdo, por supuesto, siempre ha existido; la propia estructura de la *Suma Teológica* de Aquino lo muestra; pero el desacuerdo en la modernidad, que mira a lo político como contingencia y no naturalmente ordenado, es cualitativamente distinto en sus consecuencias políticas. La mejor formulación de esta idea está en MacIntyre, *After Virtue: A Study in Moral Theory* (1985), cap 2 y *passim* (MacIntyre, *Tras la Virtud*, 1987).

⁷⁴ Véase Radbruch, “Arbitrariedad Legal y Derecho Supralegal” ([1946] 1980), véase también Kaufman y Hassemmer (eds.), *El Pensamiento Jurídico Contemporáneo* ([1971] 1992), pp. 96-97, y Finch, *Introducción a la Teoría del Derecho* (1977), pp. 67-95.

experiencia chilena muestra que esa fue una reacción equivocada, porque el Terror ocurre con ideólogos iusnaturalistas o positivistas. Para nosotros, los chilenos, la versión más conocida del iusnaturalismo es la segunda, la autoritaria. De hecho, las voces de nuestros profesores de derecho natural no fueron particularmente críticas durante el Terror⁷⁵.

IV. DOS CONCEPTOS DE DERECHOS HUMANOS

La decisión acerca de cómo los nuevos gobiernos democráticos enfrentarán un legado de violencia excepcional es, desde luego, una decisión que requiere de *juicio* político, y la utilidad de una fórmula general al respecto es escasa. Ella depende de muchos factores, como la naturaleza de los abusos, la continuidad o falta de ella entre el gobierno entrante y el saliente, el liderazgo político, el tiempo que ha pasado entre los abusos y el fin del gobierno abusivo, y cuestiones por el estilo⁷⁶. A pesar de lo obvio de esta idea, creo que podemos decir algo en general sobre el significado de diferentes estrategias. Quiero aquí discutir las diferencias entre las dos estrategias indicadas al comienzo, la jurídica (*i.e.* la centrada en la persecución penal de la mayor cantidad posible de agentes del Terror) y la política (como una Comisión de Verdad y Reconciliación junto con una mayor o menor disposición a renunciar a, o, como lo hicieron los uruguayos, a declarar la ‘caducidad de la pretensión punitiva del Estado’ contra los agentes del Terror). En la discusión latinoamericana parece ser evidente que la estrategia judicial es siempre preferible, si las circunstancias lo permiten, y que sólo cuando las circunstancias no lo permiten debe intentarse algún tipo de estrategia política. Por ejemplo, Carlos Nino creía que:

Si una comisión de verdad reemplaza el sistema de justicia criminal, sin embargo, será una opción forzada [*second-best*], ya que la indagación pública es mucho más precisa y mucho más dramática cuando se lleva a cabo a través de un juicio, con el acusado contribuyendo al desarrollo de la historia⁷⁷.

Pero un juicio no puede tener en cuenta precisamente lo que hace que las llamadas ‘violaciones a los derechos humanos’ sean particularmente

⁷⁵ Al respecto véase, para el caso de Jaime Guzmán, Cristi, *El Pensamiento Político de Jaime Guzmán* (2000), pp. 156-160.

⁷⁶ Véase Nino, *Radical Evil on Trial* (1996), pp. 126-7, quien incluso elabora una fórmula matemática (!) para aproximar “la probabilidad de la justicia retroactiva progrese durante un proceso de democratización”.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 146.

atroces. No es el hecho de que muchas personas murieron (más personas mueren en accidentes de tránsito en Chile en un par de años), sino el hecho que fueron asesinados o torturados como parte de una política gubernamental de exterminio. Pero el punto central de los juicios criminales es que se centran en responsabilidades individuales, y esto tiende a soslayar el hecho de que el problema principal no es uno de agencia individual⁷⁸. Esto es exactamente lo que sucedió en Chile. Miembros importantes de los servicios de inteligencia de la dictadura han sido condenados (entre otros el general Manuel Contreras, cabeza de la DINA durante los peores años del Terror), pero el impacto de esta condena sobre la deliberación pública (en el sentido explicado más arriba) ha sido reducido por el hecho de que fue Manuel Contreras, en vez de la DINA, el condenado. Y la DINA como DINA no puede ser procesada. Sólo una comisión de verdad y reconciliación puede juzgar a la DINA como tal. De esto se sigue que, en la medida en que el problema de la transición consiste en asumir de algún modo el significado de la violencia excepcional, más que el de una lista de atrocidades individuales, una estrategia política como una comisión nacional no es sólo una salida alternativa cuando es imposible la vía judicial.

El énfasis en la vía judicial corresponde a la idea, ya mencionada, de que la promesa de Aylwin ‘nunca más’ debe ser redimida a través del derecho. El significado de esto es que la solución para el problema de la transición no será producido a través de la acción política, sino a través de la *despolitización* (i.e. legalización, normalización) de la cuestión⁷⁹. Y aquí llegamos al problema de las etiquetas al que aludí al principio⁸⁰. La etiqueta común del ‘problema’ de la transición es ‘violaciones a los derechos humanos’. Pero hay un sentido en el cual ésta es una etiqueta demasiado débil. Considérese, por ejemplo, la siguiente afirmación contenida en el *Informe Rettig*, respecto de un grupo de 14 personas arrestadas en octubre de 1973:

la Comisión se formó la convicción de que las muertes de las catorce personas antes individualizadas correspondieron a ejecuciones de responsabilidad de agentes del Estado que actuaron al margen de

⁷⁸ Este punto ha sido destacado por Otto Kirchheimer: “hay una contradicción intrínseca entre los medios judiciales y los fines políticos. La acción política se dirige a cambiar o confirmar las relaciones de poder; el aparato judicial sirve para resolver conflictos limitados entre individuos y la comunidad, o entre individuos, de acuerdo a reglas previamente conocidas” (Kirchheimer, “Politics and Justice” (1969), p. 409). La promesa de Aylwin, ‘nunca más’ sólo puede ser redimida dándole al rechazo al Terror un estatus fundacional de la comunidad política chilena, no concibiéndolo como un conflicto entre víctimas y victimarios (o entre los victimarios y la comunidad).

⁷⁹ Para el sentido (cauto) en que uso la idea de que juridificar es despolitizar, véase *supra*, n. 7.

⁸⁰ Véase *supra*, n. 2.

toda legalidad, lo cual constituyó una violación de sus derechos humanos, en especial a la integridad física, al justo proceso y a la vida⁸¹.

El *Informe* también narra las torturas sufridas por uno de los 14, Eugenio Ruiz-Tagle, citando la descripción de su cuerpo dada a la Comisión por “su madre, que pudo ver un momento el cadáver”:

le faltaba un ojo, tenía la nariz arrancada, una oreja que se le veía unida y separada abajo, unas huellas de quemaduras muy profundas, como de cautín, en el cuello y la cara, la boca muy hinchada, quemaduras de cigarrillos, por la postura de la cabeza tenía el cuello quebrado, muchos tajos y hematomas⁸².

Supongo que, de acuerdo al lenguaje de la Comisión, debemos concluir que la tortura sufrida por Eugenio Ruiz-Tagle viola su derecho a la integridad física, mientras que su posterior ejecución viola su derecho a la vida (y el que todo esto hubiera sido sin forma de juicio viola su derecho al justo proceso). Pero decir que lo que Eugenio Ruiz-Tagle sufrió fue ‘una violación de su derecho humano a la integridad física’ no llega siquiera a insinuar la seriedad de lo que sucedió. Esto trae a la mente la afirmación de Simone Weil de que

es imposible, cuando se hace de [la noción de derecho] un uso exclusivo, permanecer con la vista fija sobre el verdadero problema. Un campesino, sobre el que presiona indiscretamente un comprador, en un mercado, para que le venda sus pollos a un precio moderado, puede muy bien responder: ‘tengo derecho a quedarme con mis pollos, si no se me ofrece un precio lo suficientemente bueno’. Pero una joven, a la que por fuerza se la intenta meter en un prostíbulo, no hablará de sus derechos. En tal situación, esa palabra parecería ridícula de tan insuficiente. Por eso el drama social, que es análogo a la segunda situación, se ha presentado falsamente, por el uso de esa palabra, como análogo al primero. El uso de esa palabra ha hecho, de lo que tenía que sea un grito surgido del fondo del corazón, un agrio griterío de reclamos y contra-reclamos que es tanto impuro como impráctico⁸³.

Creo que esta es una descripción excepcionalmente aguda del problema que la idea de ‘derechos humanos’ crea, cuando es aplicada a la descripción del Terror. El primer punto es obvio: hablar en este contexto de

⁸¹ Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, *Informe* (1991), p. 266.

⁸² *Ibid.*, p. 117.

⁸³ Weil, “La Persona y lo Sagrado” ([1950] 2000), p. 28. Véase también el extraordinario libro de Gaita, *A Common Humanity* (1998).

‘violaciones de derechos humanos’ hace imposible centrar la atención en el problema real: el problema no es que los derechos de alguien fueron violados, porque esa descripción no reconoce la diferencia, *en cuanto al tipo*, entre lo que le sucedió a Eugenio Ruiz-Tagle y la imposición que se efectúa sobre una persona para que realice una transacción comercial no deseada. Por supuesto, en un sentido, el derecho a la integridad física de una persona es violado si se le arranca la nariz, pero algo mucho más serio que la ‘violación de derechos humanos’ está sucediendo cuando ello ocurre. Usando el rótulo ‘violaciones de derechos humanos’ para describir situaciones como la que sufrió Eugenio Ruiz-Tagle y la que sufre el campesino cuando lo presionan para vender sus pollos, lo que estamos haciendo es asimilar ambos casos: estamos diciendo que lo que tienen en común es más de lo que los separa (esto es lo que hace a este vocabulario “impuro” cuando se usa para referirse a estos casos).

Los sistemas jurídicos decentes tienen diferentes formas para afrontar el reclamo de que un derecho (incluso humano) ha sido violado. No hay nada inusual en ese reclamo, y la decisión respecto de si al reclamante le asiste razón generalmente será controvertida. Esto se debe a que encuadrar un reclamo en términos de derechos invita al ‘agrrio griterío de reclamos y contra-reclamos’⁸⁴. Esto es lo que usualmente sucede cuando derechos (incluso derechos humanos) son invocados bajo condiciones políticas normales, dado que el contenido de los derechos es controvertido; ellos descansan sobre una concepción de la buena sociedad, y por lo mismo deben ser compatibilizados⁸⁵: el derecho de libertad de expresión debe ser compatibilizado con el derecho a la protección de la privacidad y el honor, el derecho a la vida de un Testigo de Jehová que no desea una transfusión de sangre debe ser compatibilizado con su derecho a la libertad religiosa, etc. Pero el valor de la idea de derechos humanos, cuando esta expresión es usada en la frase ‘violaciones de derechos humanos’, es que ninguna ‘compatibilización’ es aceptable: no se puede ‘compatibilizar’ mi ‘derecho’ a no ser torturado con tu derecho a ninguna cosa, por importante que sea. Esto es lo que se pierde cuando expresamos estos reclamos en términos de derechos (y por esto este vocabulario es “impráctico” en estos casos).

De alguna manera, hemos estado todo el tiempo dando vueltas alrededor de este problema: lo que queremos decir cuando decimos ‘violacio-

⁸⁴ El último ejemplo de este agrrio griterío de reclamos y contra-reclamos lo ofrece el Cardenal Errázuriz, que ha encontrado un ‘derecho a contraer matrimonio indisoluble’ para responder al ‘derecho a la libertad’ que utilizan los que defienden la introducción de la figura del divorcio vincular en la legislación chilena (véase la carta pastoral “¿Un siglo XXI sin matrimonio indisoluble?”, aparecida en *El Mercurio*, 20 de julio de 2003, Cuerpo D, Reportajes).

⁸⁵ Koskeniemi, “The Effect of Rights on Political Culture” (1999).

nes de derechos humanos' son dos asuntos diferentes: uno es el 'drama social' del tratamiento inhumano de seres humanos. Este es el drama de las violaciones de derechos humanos en situaciones excepcionales, cuando lo jurídico está suspendido. El otro es el problema de honrar los derechos en condiciones políticas normales. Pero bajo estas condiciones, los derechos humanos (o fundamentales o constitucionales) son conceptos políticos que son usados para expresar la importancia de algunos reclamos políticos, que como reclamos políticos están sujetos al proceso político.

De modo que, bajo condiciones políticas normales, los derechos no pueden ser elevados por sobre la política, dado que las controversias acerca de los derechos *son* controversias políticas. ¿Puede una persona usar su libertad de expresión para insultar a otra persona o grupo? ¿Tiene un Testigo de Jehová el derecho de no recibir una transfusión de sangre, eligiendo en su lugar la muerte? ¿Tiene un activista en huelga de hambre el derecho de ayunar, como Bobby Sands, hasta la muerte? ¿Tiene una mujer derecho a terminar su embarazo, o tiene el no nacido un derecho a la vida? ¿Tienen los indígenas el derecho a ser reconocidos como tales en la Constitución? ¿Tienen las personas con sida o con insuficiencia renal un derecho a recibir costosos tratamientos que reducirán los recursos disponibles, impidiendo así que otros padecimientos igualmente limitantes (o menos limitantes pero mucho más comunes) sean tratados?⁸⁶ No estoy ni por un minuto queriendo decir que estos interrogantes son triviales, o que su solución es en algún modo una cuestión indiferente o de poca importancia⁸⁷. Pero creo que éstos son asuntos políticos, por lo que no me sorprende (ni me indigna) encontrar que la respuesta a estas preguntas cambia cuando cruzo las fronteras de distintos Estados democráticos.

Las cosas son diferentes cuando usamos la expresión 'derechos humanos' para referirnos al derecho a no ser exterminado o torturado. Aquí no esperaré encontrar diferencias al cruzar la frontera entre dos Estados democráticos diferentes. *Estos* derechos deben ser elevados por sobre la política. Si pertenezco a un grupo que está siendo exterminado no estoy involucrado en un conflicto político con mis exterminadores; no los reconozco como *adversarios*, estoy en guerra con ellos como *enemigos*. El

⁸⁶ Éstos son sólo una lista, relativamente arbitraria, de algunos casos de derechos recientemente discutidos en Chile.

⁸⁷ De hecho, otra manera de expresar lo que estoy tratando de expresar es notar que *pareciera* que *por el solo hecho* de decir que todas estas cuestiones no están cubiertas por los derechos humanos en el sentido más estricto estoy sosteniendo que no son 'realmente' importantes. La conclusión pareciera ser, en consecuencia, que al legislador democrático sólo le corresponde decidir sobre cosas nimias.

problema es: no tenemos un lenguaje político para esto. Lo mejor que podemos hacer es pedir prestado lenguaje religioso: “en cada hombre hay algo sagrado”⁸⁸.

La pregunta, entonces, se presenta a sí misma: ¿Cómo podemos elevar estos ‘derechos’ por sobre la política? La respuesta rápida es que no podemos, ya que no hay nada sino política para hacerlo⁸⁹. Creo que ésta es la lectura más interesante de la tesis de Carl Schmitt según la cual la distinción básica que define lo político es la distinción entre amigo y enemigo⁹⁰. Esta tesis es habitualmente malentendida en el sentido de que celebra la disposición de los participantes del conflicto político a la intolerancia y la persecución. Pero es mucho más profunda, y apunta precisamente a la *contingencia* de lo político: la tesis no es que en política enfrentamos a nuestros oponentes como enemigos a ser aniquilados, sino que sólo la política, lo político, impide que el conflicto político termine en “la posibilidad real de matar físicamente”⁹¹. Para entender la importancia de este punto y su relación con la idea de ‘derechos humanos’ en sentido estricto es conveniente unir esta tesis de Schmitt con una idea fragmentariamente expresada por Hannah Arendt.

La tesis de Arendt que aquí me interesa es una que ella expresó magníficamente en dos comentarios separados, dos comentarios que habitualmente se confunden distorsionando su posición. El primero es uno que ella escribió en *La Condición Humana*:

Es muy significativo, elemento estructural en la esfera de los asuntos públicos, que los hombres sean incapaces de perdonar lo que no pueden castigar e incapaces de castigar lo que ha resultado ser imperdonable. Ésta es la verdadera marca de esas ofensas que, desde Kant, llamamos ‘mal radical’ y sobre cuya naturaleza se sabe tan

⁸⁸ Weil, “La Persona y lo Sagrado” ([1950] 2000), p. 17. No es raro que no haya lenguaje para referirse a lo constitutivo. Por eso la Declaración de Independencia Norteamericana (1776) declara: “Nosotros sostenemos, como verdades auto-evidentes, que todos los hombres nacen iguales (etc)”. Que las verdades sean auto-evidentes quiere decir que ellas no son aceptadas a través de la deliberación política, son las condiciones bajo las cuales lo que ellos llamaban ‘nosotros el pueblo de los Estados Unidos’ creían que la vida en común era posible. Aunque no puedo detenerme en este punto aquí, el momento constitutivo es el equivalente político a los que Soren Kierkegaard llamaba el momento de “suspensión teleológica de lo ético”, el paradigma del cual era Abraham subiendo al Monte Sinaí para ofrecer a Isaac en sacrificio (Gen 22:1-14). Respecto de este momento, Kierkegaard (significativamente asumiendo el pseudónimo de Johannes de *Silentio*) dice: “Abraham no puede ser mediado; en otras palabras, no puede hablar. Tan pronto como hablo expreso lo universal, y si no lo hago nadie me puede entender” (Kierkegaard, *Fear and Trembling* ([1843] 1983), p. 60). Por eso “uno no puede llorar por Abraham; uno se acerca a él con *horror religiosus*” (Ibid., p. 61).

⁸⁹ Atria, “Legalismo, Política y Derechos” (2003), p. 115ss.

⁹⁰ Schmitt, *El Concepto de lo Político* (1932), p. 56.

⁹¹ Ibid. p. 63.

poco. Lo único que sabemos es que no podemos castigar ni perdonar dichas ofensas que, por consiguiente, trascienden la esfera de los asuntos humanos y las potencialidades del poder humano⁹².

En el segundo, escrito años antes (en 1953) cuando la preocupación central de Arendt era el fenómeno del totalitarismo, Arendt dice acerca de éste lo que creo que con mayor razón podemos aplicar del Terror:

Mucha gente dice que uno no puede luchar contra el totalitarismo sin comprenderlo. Esto, afortunadamente, no es cierto; de otro modo nuestra situación sería desesperada⁹³.

No podemos perdonar, no podemos castigar, no podemos entender, y aun así podemos luchar. Los tiempos excepcionales no son tiempos para perdonar o para castigar, ni siquiera para entender: no son tiempos políticos. Son tiempos para luchar. El tiempo para pensar sobre el perdón, el castigo y la comprensión, el tiempo del derecho y el tiempo de la política vendrán más tarde, con la normalidad (y con ella tendremos el problema de decidir cómo entender el pasado).

La idea de derechos humanos en sentido estricto define la sacralidad de cada ser humano como algo que informa nuestra forma de existencia; aquellos que la niegan deben ser enfrentados aunque no podamos entenderlos. Y es aquí donde la tesis de Arendt se conecta con la de Schmitt:

Un conflicto extremo sólo puede ser reconocido, entendido y juzgado por los propios implicados; en rigor sólo cada uno de ellos puede decidir por sí mismo si la alteridad del extraño representa en el conflicto concreto y actual la negación del propio modo de existencia, y en consecuencia si hay que rechazarlo o combatirlo para preservar la propia forma esencial de vida⁹⁴.

El derecho no puede proteger derechos humanos si usamos el concepto de derechos humanos para hacer referencia, en una forma elíptica, a deberes básicos que se deben a otros fundados en la sacralidad de cada vida humana. Políticamente hablando, la real protección de la verdad auto-evidente de la naturaleza sagrada de cada ser humano, es que los 'propios

⁹² Arendt, *The Human Condition* (1958), p. 241 [*La Condición Humana* (1998), p. 260].

⁹³ Arendt, *The Difficulties of Understanding* (1953), p. 1. Este texto está publicado en castellano en Arendt, *De la Historia a la Acción*, pp. 29-46, cuya traducción, sin embargo, no he seguido. Para el sentido en que no es posible entender el Terror, véase Gaita, *A Common Humanity* (1998), p. 39. Vuelvo sobre este tema en la quinta sección.

⁹⁴ Schmitt, *El Concepto de lo Político* ([1932] 1998), p. 57. Esta frase aparece de modo ligera pero significativamente distinto en la versión inglesa: *Cfr. Schmitt, The Concept of the Political* ([1932] 1976), p. 27.

implicados reconozcan, entiendan y juzguen' la tortura y el exterminio como 'negando su forma de vida', incluso si ellos no son las víctimas directas. 'De otro modo nuestra situación es desesperada'.

Pero este no es el paso que hemos seguido en Chile; hemos tratado de castigar, perdonar, entender. Y hemos terminado banalizando el mal radical. Pusimos al derecho al servicio de los derechos humanos, y con esto hemos arriesgado también al derecho mismo, vulgarizándolo. Basta mirar el debate político para percatarse de que la apreciación de Simone Weil es correcta: cuando los derechos humanos (o fundamentales, o constitucionales) son invocados, ellos ya no "tocan ni despiertan en su fuente el espíritu de atención y amor"⁹⁵, sino más bien "evocan una guerra latente y despiertan el espíritu de contienda"⁹⁶; contra el derecho de libertad de expresión, el derecho a la privacidad, o a la protección del honor; contra el derecho de las mujeres sobre sus cuerpos, el derecho del que está por nacer; contra el derecho a la vida, la libertad religiosa, y así sucesivamente.

Y con este 'agriogriterio de reclamos y contra-reclamos' perdemos de vista lo que es realmente importante. Permítanme terminar esta sección con el final de la historia 'transicional' hasta ahora. La última iniciativa política del gobierno chileno para 'resolver' el problema transicional ha sido convocar una 'Mesa de Diálogo' sobre derechos humanos, donde familiares de las víctimas de 'violaciones de derechos humanos' y 'abogados de derechos humanos' se sentarían a hablar con representantes de las cuatro ramas de las fuerzas armadas. Los familiares de las víctimas, temiendo alguna forma de ley de 'punto final', se negaron a participar de la reunión⁹⁷, pero fue ampliamente entendido que los 'abogados de derechos humanos' los representarían informalmente. Otros (representando a la 'sociedad civil') también fueron invitados: científicos, historiadores, representantes de varias denominaciones religiosas, etc. Los partidos políticos, por su parte, permanecieron conspicuamente ausentes. El hecho de que se juntaran para discutir 'soluciones' a hechos descritos como 'violaciones de derechos' tuvo dos consecuencias importantes: en primer lugar, privatizó el asunto. El problema de las violaciones de derechos humanos no fue más uno de la polis chilena, sino un problema entre las víctimas (representadas por los abogados) y los transgresores. Como dijo José Zalaquett, un 'abogado de derechos humanos' particularmente influyente (que fue miembro de la Comisión Rettig y participó en la Mesa de Diálogo), el diálogo habría de

⁹⁵ Weil, "La Persona y lo Sagrado" ([1950] 2000), p. 28.

⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁷ *Cfr.* Zalaquett, "La Mesa de Diálogo sobre Derechos Humanos y el Proceso de Transición Política en Chile" (2000), p. 14.

desarrollarse fundamentalmente entre los abogados de derechos humanos y los oficiales de las fuerzas armadas. Los representantes de otros sectores jugarían un rol de soporte moral y de contribución al diálogo⁹⁸.

Por cierto, como en cualquier otro conflicto creado por la violación de un derecho: si el derecho de un vendedor a recibir su pago es violado por el comprador, éste es un asunto entre comprador y vendedor. Si nos importan estas personas, o si su conflicto se extiende y comienza a entorpecer nuestras vidas, queremos que ellos se sienten a conversar y que resuelvan su confrontación. Pero es *su* problema. Por eso no es raro que, como dice Zalaquett, “el apretón de manos entre la abogada [Pereira] y el general Salgado pasó inmediatamente a constituirse en la imagen comunicacional del entendimiento alcanzado”⁹⁹.

La segunda consecuencia de que se hayan reunido alrededor de la Mesa para discutir ‘soluciones’ a violaciones de derechos, es que no pudieron escapar al agrio griterío del que hablaba Simone Weil. Sí, las fuerzas armadas efectivamente firmaron un ‘Acuerdo’ en el que aceptaron que entre los “hechos sobre los cuales no cabe otra actitud legítima que el rechazo y la condena” se encontraban “graves violaciones a los derechos humanos, en que incurrieron agentes de organizaciones del Estado durante el gobierno militar”, pero no lo hicieron sin dejar en claro que “Nos referimos también a la violencia política cometida por algunos opositores al régimen militar”¹⁰⁰. Más importante, el segundo párrafo del “Acuerdo” ofrece una explicación de los procesos que llevaron al *golpe* y luego al Terror:

Chile sufrió, a partir de la década de los 60, una espiral de violencia política, que los actores de entonces provocaron o no supieron evitar. Fue particularmente serio que algunos de ellos hayan propiciado la violencia como método de acción política. Este grave conflicto social y político culminó con los hechos del 11 de septiembre de

⁹⁸ Ibid., p. 15. Zalaquett dice que ésta era la apreciación inicial, pero “con el correr de las reuniones [...] se dio una participación más plena de todos sus miembros”. Pero por supuesto esta participación plena no desdice el hecho de que los protagonistas de la mesa eran víctimas y victimarios, porque el problema no es uno (privado, interno a la Mesa) de cuánto tiempo participa cada uno en la discusión sino uno público de qué es lo que está en discusión en la Mesa, quiénes son los principalmente interesados en el problema en cuya discusión (por hipótesis) todos participan. En este punto, Zalaquett (creo) concede que la impresión original era acertada; en definitiva “las propuestas sobre los puntos sustantivos del acuerdo provinieron de representantes de todos estos ‘bloques’ o ‘sectores’ [i.e. víctimas y victimarios]” (Ibid.).

⁹⁹ Ibid., p. 16.

¹⁰⁰ Mesa de Diálogo sobre Derechos Humanos, “Acuerdo” (2000).

1973, sobre los cuales los chilenos sostienen, legítimamente, distintas opiniones¹⁰¹.

Con esta declaración se cierra el círculo de una oportunidad perdida.

Esta oportunidad, la de ‘asumir’ el legado del Terror en un sentido re-fundacional, recibió expresión explícita en la promesa de Aylwin, ‘nunca más’, formulada apropiadamente el primer día (completo) de democracia después de la dictadura. Pero la retórica de los derechos fue la vencedora, y con ella la oportunidad se perdió: después de todo,

la noción de derechos está ligada con la noción de compartir, de intercambio, cantidad medible. Tiene un sabor comercial, esencialmente evocativo de afirmaciones y argumentos jurídicos¹⁰².

El argumento *no es* que la idea misma de derechos sea inapropiada:

Se le está haciendo daño a un ser humano cuando grita interiormente: ‘¿Por qué se me hace daño?’ Se equivoca a menudo en cuanto intenta darse cuenta de qué mal sufre, quién se lo inflige, por qué se le inflige. Pero el grito es infalible. El otro grito que se oye a menudo, ‘¿por qué el otro tiene más que yo?’ se refiere a los derechos. Debemos aprender a distinguir entre los dos quejidos y hacer todo lo posible, tan amablemente como sea posible, para aquietar el segundo, con la ayuda de un Código de justicia, tribunales ordinarios y la policía. Mentes capaces de resolver este problema pueden ser formadas en las escuelas de derecho.

Pero el otro grito, ‘¿por qué se me hace daño?’ sugiere otros problemas completamente diferentes, para los cuales el espíritu de verdad, justicia y amor es indispensable¹⁰³.

La queja del comprador al que no le entregan la cosa, así como la del periodista que ve su libro prohibido porque en él se injuriaba a otra persona, es del segundo tipo, y ‘con la ayuda de un código de justicia, tribunales ordinarios y la policía’ podemos responder a ella. La primera queja, ‘¿por qué se me hace daño?’ es infalible en el sentido de que no llama por una justificación (como la segunda) sino por la acción. No sirve responder ‘porque es necesario para salvar a Chile del cáncer marxista’ aunque eso sea, por hipótesis, verdadero. El problema es que las dos quejas no pueden ser distinguidas por el derecho. El derecho tratará a ambas de la misma manera. Por lo tanto: o banalizamos la primera queja, asimilándola a la segunda y respondiéndola con códigos de justicia, tribunales ordinarios y

¹⁰¹ Véase *Ibid.*, p. 482.

¹⁰² Weil, “La Persona y lo Sagrado” ([1950] 2000), p. 26.

¹⁰³ *Ibid.*, p. 36.

la policía, o glorificamos a la segunda, vaciando de contenido a la política democrática (porque cualquier decisión que afecte los intereses de una persona será violación de un derecho).

V. NUNCA MÁS Y LA IDEA DE RECONCILIACIÓN

Al escribir la primera versión de este artículo, en marzo-mayo de 2003, la Mesa de Diálogo había sido la última, hasta ese momento, ‘iniciativa política’ para enfrentar el ‘problema’ de los derechos humanos. Desde ese entonces hasta hoy se han sucedido una serie de acontecimientos que podrían inducir a pensar de que algo distinto de lo que habíamos visto ha ocurrido. El Comandante en Jefe del Ejército, general Emilio Cheyre, ha declarado públicamente “hemos dado pruebas completas de que nunca más se violarán los derechos humanos”; también afirmó haber “sentido el dolor de las víctimas del proceso traumático que vivió Chile”. Estas declaraciones fueron recibidas efusivamente, por cuanto era la primera vez que un comandante en jefe del Ejército se refería al problema en estos términos¹⁰⁴. También la Unión Demócrata Independiente, el partido político más identificado con la obra de la dictadura militar, aceptó por primera vez la existencia de “violaciones a los derechos humanos” y reconoció una deuda respecto de las víctimas directas e indirectas de ellas¹⁰⁵. El gobierno anuncia una propuesta sobre el tema, en la que se espera propondrá algún mecanismo de rebaja de penas a cambio de información sobre el paradero de los detenidos desaparecidos, al menos para el personal subalterno que participó en esas operaciones. En este contexto, surgió nuevamente la discusión sobre el DL 2192 de 1978, reavivada por las declaraciones (a las que ya he hecho referencia más arriba) del ministro Carlos Cerda y las de la presidente del Consejo de Defensa del Estado, Clara Szczeranski, quien deploró la inexistencia de una ‘política criminal’ que fije fines y establezca incentivos racionales para esos fines¹⁰⁶.

Lo característico de todas estas iniciativas, incluida, en la medida en que se anticipa, la del Gobierno, es que ellas continúan entendiendo el problema como uno privado, de personas que fueron brutalmente dañadas en el pasado y que requieren reparación (reparación ya en el sentido de indemnización monetaria, como propone la Unión Demócrata Independien-

¹⁰⁴ Declaraciones del general Emilio Cheyre, 13 de junio de 2003 (reproducidas en todos los medios periodísticos nacionales).

¹⁰⁵ “La Paz Ahora”, citado *supra* n. 33.

¹⁰⁶ Véase *El Mercurio*, 19 de julio de 2003, p. C5.

te, o en el sentido de acceder a información sobre el destino final de sus familiares). Como las personas cuyas vidas son desbaratadas por una calamidad natural, su sufrimiento interpela nuestras conciencias y nos llama a hacer algo por ellas. Aunque no cabe duda (y no quiero dar la impresión de estar sosteniendo lo contrario) de que esto es un avance en relación a la situación como estaba a principios de este año, tampoco puede pasar inadvertido el hecho de que este arranque de simpatía¹⁰⁷ por las víctimas es análogo a los arranques de simpatía que producen las periódicas campañas de solidaridad con los que, por una razón u otra, han sido tratados duramente por la vida: con quienes ven sus viviendas inundadas, o quienes experimenta discapacidades físicas, etc. Uso conscientemente las palabras “han sido tratados duramente por la vida” porque enfatizan precisamente lo que pretendo enfatizar: que nuestra reacción hacia ellos se explica porque sentimos su dolor, pero es *su* dolor. Una vez que hayamos hecho lo posible para reparar, en la medida de nuestras posibilidades, su infortunio, no les deberemos nada por el saldo. Crucialmente, su dolor no nos hace reflexionar, como quería Nino, sobre nosotros mismos, sobre *quiénes somos*.

¿Puede ser de otra manera? Este artículo no necesita ser o contener un programa de acción sobre el tema. Estrictamente, podría limitarse a ser un comentario sobre una oportunidad perdida, una oportunidad de re-definición colectiva sobre la base de dar a la promesa de Aylwin una dimensión constitutiva que no fue aprovechada. Pero, aunque no fuera por otra razón, el argumento no sería completo si no incluyera al menos algún indicio de cómo puede una comunidad política reaccionar al Terror después de haber sido visitada por éste.

Antes de sugerir algunas ideas en ese sentido, me gustaría dar algunas pautas generales que, de acuerdo al argumento defendido en este artículo, deberían ser satisfechas por una estrategia razonable.

En primer lugar, el problema no puede ser reducido a un problema jurídico, de aplicación de la ley a casos particulares. Esto no quiere decir que no haya ningún aspecto de la estrategia que sea jurídicamente relevante (es difícil concebir algo así), pero sí quiere decir que este asunto debe ser enfrentado como un problema que no es puramente jurídico. Esto permite salvaguardar el derecho y contrarrestar, en la medida en que todavía es posible, las tendencias vulgarizadoras, y mantiene la excepcionalidad del Terror, porque es precisamente por esa naturaleza excepcional que no es posible limitar la reacción posterior a la respuesta normal de aplicación de la ley y sanción de los culpables.

¹⁰⁷ En el sentido de Adam Smith, *The Theory of Moral Sentiments* ([1759] 1984), p. 10.

En segundo lugar, la estrategia debe ser conectada a alguna concepción plausible de *reconciliación*. Aunque este es un tema sobre el que no es posible abundar aquí (espero poder hacerlo en el futuro, en lo que debe ser la secuela de este artículo), es necesario manejar algún concepto de reconciliación porque la contribución a esa finalidad será un criterio extraordinariamente importante en la selección de una estrategia. Aquí lo importante es notar que, como todo concepto político, el de reconciliación no es inmediatamente transparente: hay diversas concepciones de reconciliación, y las distintas estrategias posibles ‘corresponden’ a distintas concepciones de reconciliación.

Dadas estas dos condiciones, creo que hay mucho que aprender de la filosofía que inspiraba a la Truth and Reconciliation Commission (TRC) de Sudáfrica. Nótese que aludo a la ‘filosofía que inspiraba’ a la TRC y no a la TRC, porque tratándose de conceptos políticos en general es importante distinguir el concepto de su instanciación en el mundo, que está naturalmente afecta a más o menos compromisos y negociaciones. La TRC fue parte de un proceso fundado en el convencimiento de que

La unidad nacional, el bienestar de todos los ciudadanos sudafricanos y la paz requieren reconciliación entre los sudafricanos y la reconstrucción de la sociedad¹⁰⁸.

En lo que aquí nos interesa, el mecanismo institucional ideado para producir este reencuentro con un pasado que tendría una dimensión constitutiva (sobre el que se ‘reconstruiría la sociedad’) fue la ‘amnistía selectiva’. La Ley de Promoción de la Unidad y Reconciliación Nacional amnistiaba los “actos asociados con un objetivo político cometidos durante los conflictos del pasado”¹⁰⁹.

Pero esta amnistía no era automática, es decir no beneficiaba inmediatamente a todos los que hubieran realizado dichos actos. Quienes deseaban acceder al beneficio de la amnistía debían solicitarlo así al Comité de Amnistía de la TRC, y debían “revelar todos los hechos relevantes”¹¹⁰. Sólo quienes, a juicio de ese comité, cumplieran esas condiciones podían ser amnistiados.

Sin embargo, lo anterior no era todo. Como hemos visto, la Ley de Promoción de la Unidad y Reconciliación Nacional exigía que se tratara de actos asociados con un objetivo político, e incluso excluía de la posibilidad

¹⁰⁸ *Ley de Promoción de la Unidad y Reconciliación Nacional* (Nº 34 de 1995), Introducción.

¹⁰⁹ *Ibid.* s20(1).

¹¹⁰ *Ibid.*

de amnistía a las personas que hubieran realizado esos actos motivados por el beneficio personal o por odio o malicia individualmente dirigidos contra las víctimas¹¹¹. Estas condiciones intentaban caracterizar al acto de violencia propiamente político, y distinguirlo de actos no políticos ejecutados durante momentos de violencia política. En otras palabras, intentaba distinguir lo normal de lo excepcional. Lo que en los procesos jurisdiccionales normales está siempre-ya establecido, la normalidad del acto sometido a juicio, era puesto aquí en primer plano. Si el acto en cuestión era un acto de violencia normal no era aplicable la amnistía; si era violencia excepcional (y se cumplían las demás condiciones) el sujeto recibía el beneficio de la amnistía. Esto debe ser leído a la luz de esas otras condiciones. Cuando el Comité debía decidir sobre la satisfacción del requisito de revelación completa, debía hacerlo sin tener un acceso independiente a esos hechos que le hubiera permitido medir la extensión de la revelación. El Comité debía decidir si la revelación había sido completa, en otras palabras, sobre la base de las revelaciones mismas. Las revelaciones, ofrecidas en un contexto que les imponía (por la primera condición) un significado excepcional, creaban su propio criterio de suficiencia. En el mismo impulso el Comité debía determinar si había habido revelación completa y si el acto había sido excepcional, no normal. Aquí vemos cómo el resultado y el proceso se funden en uno. Esto mantiene la excepcionalidad del Terror, porque “los mecanismos jurídicos son utilizados para desafiar las operaciones jurídicas convencionales”¹¹². Lo que ocurre ante el Comité

es una ‘imagen en negativo’ de los mecanismos jurídicos convencionales: operaciones que devuelven a la vida las almas muertas de los ‘criminales’ de la sociedad¹¹³, cuyo punto de aplicación jurídico es precisamente un toque no-violento y por eso un toque invisible, que no toca, anti-violento: un desacoplamiento pasajero del derecho y la violencia¹¹⁴.

De modo que la primera condición, que no se reduzca el problema a su significación jurídico-judicial y que se mantenga la excepcionalidad de lo ocurrido, es cumplida por (algo parecido a) la experiencia sudafricana. ¿Qué hay de la segunda, es decir, de que la manera en que el Terror es asumido debe estar conectado a alguna concepción de la idea de reconciliación que le dé una dimensión constitutiva?

¹¹¹ Ibid. s20(3)(f)(i).

¹¹² Veitch, “The Legal Politics of Amnesty” (2000), p. 42.

¹¹³ El Comité de amnistía podía amnistiar a personas que ya habían sido judicialmente condenadas por los actos en cuestión. De hecho, la mayoría de los solicitantes se encontraba en esta condición.

¹¹⁴ Veitch, “The Legal Politics of Amnesty” (2000), p. 37.

La discusión hoy en día parece estar ordenada por la dicotomía olvido/justicia: la opción es entre terminar los juicios lo más rápidamente posible, aplicando el DL 2191, o continuar los juicios hasta las últimas consecuencias. La primera posición entiende la reconciliación de modo tal que el olvido es necesario: reconciliación aquí significa olvidar lo ocurrido y mirar hacia delante. La contracara de esta posición entiende a la reconciliación como expiación, por lo que exige castigo o al menos público reconocimiento de la culpa. No hay reconciliación, en esta clave, sin castigo.

Estas dos visiones de la reconciliación asignan a ésta un sentido *privado*, *i.e.* reconciliación como reencuentro de víctima y victimario. Éste es, incidentalmente, el significado que le asigna el derecho a la idea de ‘solución’ de un conflicto, que es lo más cerca que el derecho llega a la idea de reconciliación: restablecimiento del equilibrio entre víctima y victimario. El derecho no requiere que la víctima, por ejemplo, *perdone* al victimario para calificar el conflicto entre ambos como ‘resuelto’. Las dos concepciones de reconciliación, reconciliación como olvido, reconciliación como justicia, responde a dos formas de producir este restablecimiento: el desequilibrio provocado por el actor se restablece si la víctima olvida la agresión, o si el victimario recibe la sanción que en derecho corresponde. El significado público de la idea de reconciliación es distinto. Públicamente, la reconciliación supone el re-descubrimiento de la común humanidad de víctimas y victimarios. Implica descubrir que en algún sentido no evidente víctima y victimario son víctimas:

La fuerza es tan despiadada con el hombre que la posee, o cree poseerla, como lo es con su víctima; al segundo lo destruye, al primero lo intoxica. En realidad, nadie la posee¹¹⁵.

Nadie puede dejar de leer o escuchar los relatos de sesiones de tortura, por ejemplo, sin preguntarse ¿cómo es posible que esto haya ocurrido? Malentendiendo la pregunta quien responde apuntando a las causas sociológicas, históricas, filosóficas o psicológicas de ese hecho¹¹⁶. Esta es “una pregunta sin respuesta, y quien ofreciera una respuesta estaría malentendiendo” la naturaleza de la pregunta¹¹⁷.

Pero si no podemos entender estos hechos (como ya lo había notado Hannah Arendt¹¹⁸), sí podemos preguntarnos qué lo hizo posible. Y a eso podemos responder: era una situación gobernada por la fuerza, que destruye

¹¹⁵ Weil, *The Iliad, or the Poem of Force* ([1940] 1993), p. 11.

¹¹⁶ *Cfr.* Gaíta, *A Common Humanity* (1998), pp. 40-55.

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 39.

¹¹⁸ *Cfr. supra*, texto que acompaña nn. 92-93.

al que la sufre, pero intoxica al que la posee o cree que la posee. La posesión de la fuerza en estas circunstancias intoxica a quien cree que la posee, lo intoxica en el sentido que lo hace perder la capacidad para “ese alto, ese intervalo de duda donde yace toda nuestra consideración para nuestros hermanos en humanidad”¹¹⁹. En *La Guerra y la Paz*, es precisamente ese intervalo de duda el que salva a Pedro cuando va a ser fusilado, por orden de Davout, como un espía ruso:

Davout subió la vista y lo miró intensamente. Por algunos segundos se miraron el uno al otro, y esa mirada salvó a Pedro. Aparte de las condiciones de la guerra y del derecho, esta mirada estableció relaciones humanas entre los dos hombres. En ese momento una inmensa cantidad de cosas pasó vagamente por sus mentes, y se dieron cuenta de que eran ambos hijos de la humanidad y que eran hermanos¹²⁰.

Davout no estaba intoxicado por la fuerza. La intoxicación de la que habla Simone Weil hace al agente perder la capacidad de dudar un instante y reconocer la humanidad de quien tiene al frente atado y desnudo, y por eso lo convierte también a él, al que posee (o cree que posee) la fuerza, en una cosa: “en el mismo grado, aunque en formas diversas, los que usan la fuerza y los que la sufren son transformados en piedras”¹²¹.

La pérdida del intervalo de duda es la pérdida de la capacidad para reconocer al otro como humano, *i.e.* la pérdida de la habilidad de *ser* humano. Un testimonio de esta deshumanización es la declaración del mayor Carlos Herrera en el proceso por el homicidio de Tucapel Jiménez:

En cuanto a las razones que se le entregaron [para justificar la orden de asesinar a la víctima], sostuvo que se le dijo que era indispensable la misión, porque “Tucapel Jiménez era un traidor”, y “dado el tiempo que se vivía en esos años, era un motivo más que suficiente, no necesité nada más”¹²².

La reconciliación, entonces, consiste en la posibilidad de ver a los victimarios como víctimas en algún sentido, *i.e.* como reducidos a objetos, des-humanizados (aunque en otra forma) por su propia ilusión de controlar la fuerza excepcional. Y entonces aparece la dimensión re-fundacional de la reconciliación. La violencia excepcional es la violencia de esa hora que no es la del derecho, la violencia que surge cuando el poder desaparece:

¹¹⁹ Weil, *The Iliad, or the Poem of Force* ([1940] 1993), p. 14.

¹²⁰ Tolstoi, *La Guerra y la Paz*, libro XII, capítulo 10.

¹²¹ Weil, *The Iliad, or the Poem of Force* ([1940] 1993).

¹²² En *El Mercurio de Valparaíso*, 13 de abril de 2002.

El poder y la violencia son opuestos; cuando uno reina absolutamente, el otro está ausente. La violencia aparece cuando el poder está en peligro, pero entregada a sí misma termina en la desaparición del poder¹²³.

La existencia de poder, la existencia de lo político, entonces, es condición para llevar una vida propiamente humana¹²⁴. La reconciliación supone re-descubrir el valor de lo político. Esto es particularmente importante hoy, cuando lo político cada vez más se concibe como un espacio de gerencia, de pura racionalidad de medios ('solución de problemas'). Lo político a la luz de la reconciliación es lo que nos permite relacionarnos unos con otros como humanos, y de ese modo nos permite vivir como humanos, nos *hace* humanos.

Es este vínculo entre reconciliación y re-constitución, en que la reconciliación *es* el descubrimiento de un nuevo significado para lo político constituido por 'nosotros', lo que una amnistía selectiva siguiendo al modelo sudafricano sirve. Porque como las cosas políticas en general, la reconciliación es contingente: no hay garantía de que ella será posible. Más importantemente, no hay garantía que será posible respecto de todos. A algunos, sólo cabrá responderles como Hannah Arendt respondía a Eichmann:

Usted admitió que el crimen cometido contra el pueblo judío durante la guerra fue el más grande crimen registrado en la historia, y admite su rol en él. Pero dice que no actuó por motivos bajos, que nunca tuvo ninguna inclinación a matar a nadie, que nunca odió a los judíos, y que no podría haber actuado de otra manera y que no se siente culpable [...]. Pero del mismo modo en que usted apoyó y realizó una política de no querer compartir la tierra con el pueblo judío [...], creemos que no puede esperarse de nadie, es decir, de ningún miembro de la especie humana, que quiera compartir la tierra con usted. Esa es la razón, y la única razón, por la que debe ser colgado¹²⁵.

VI. CONCLUSIÓN

El debate sobre la 'solución' al problema de los derechos humanos ha estado siempre presente en la transición chilena. El conflicto siempre ha sido representado como enfrentado a quienes creen que debe haber verdad

¹²³ Arendt, *On Violence* (1969), p. 59.

¹²⁴ O, como dijo Hobbes en lo que probablemente es la frase más famosa de la filosofía política, en ausencia de lo político la vida es "solitary, poor, nasty, brutish and short" (Hobbes, *Leviathan*, Cap. 13).

¹²⁵ Arendt, *Eichmann in Jerusalem: A Report on the Banality of Evil* ([1963] 1994), pp. 277-279.

y justicia como condición necesaria para la reconciliación, y quienes creen que la reconciliación sólo se puede alcanzar tendiendo un manto de olvido sobre esos hechos, imputándolos a ‘las circunstancias’ de esos años. No quiero dar la impresión de que este artículo pretende asumir una ‘tercera vía’ equidistante de las otras dos. De hecho, *si las alternativas son las dos recién enunciadas*, no tengo ninguna duda de que el compromiso con el futuro de la comunidad política chilena exige la primera; nunca he sido capaz de entender en qué sentido éste podría ser un tema del pasado. La idea de que las circunstancias en que el Terror se desató sobre Chile justifican o ‘explican’ los hechos en cuestión lleva forzosamente al corolario de que cuando esas circunstancias se repitan ellas producirán el mismo efecto de justificar o explicar esos actos. Lo que he tratado de argumentar en este artículo es que no hay ninguna razón por la cual las opciones tengan que estar reducidas a las dos enunciadas más arriba. El ‘problema de la transición’ no va a ser solucionado cuando todos los culpables se hallen entre rejas, sino cuando las comunidades post-transicionales se entiendan a sí mismas como *constitutivamente* comprometidas con la naturaleza sagrada de cada vida humana: ‘Nosotros, los que creemos en la verdad auto-evidente de que cada vida humana es sagrada’.

REFERENCIAS

- Ackerman, B. *Del Realismo al Constructivismo Jurídico*. Barcelona: Ariel, 1984.
- Ackerman, B. *Reconstructing American Law*. Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1984.
- Arendt, H. *The Difficulties of Understanding* [1953]. Incluido en la colección *The Hannah Arendt Papers at the Library of Congress*, disponible online en <http://memory.loc.gov/ammem/arendhtml/arendthome.html>.
- Arendt, H. *The Human Condition*. Chicago, IL: University of Chicago Press, 1958.
- Arendt, H. *On Violence*. San Diego, CA: Harcourt Brace and Company, 1969.
- Arendt, H. *Eichmann in Jerusalem. A Report on the Banality of Evil*. London: Penguin, 1994; edición orig. 1963.
- Arendt, H. *De la Historia a la Acción*. Barcelona: Paidós, 1998.
- Arendt, H. *La Condición Humana*. Barcelona: Paidós, 1998; edición orig. 1958.
- Atiyah, P S. “Form and Substance in Contract Law”. En Atiyah, *Essays on Contract*. Oxford: Clarendon Press, 1984, pp. 93-120.
- Atria, F. *Los Peligros de la Constitución*. Santiago: Universidad Diego Portales, 1997.
- Atria, F. “Del Derecho y del Razonamiento Jurídico”. *Doxa*, 22 (1999), pp. 79-119.
- Atria, F. “Concepciones de la Función Judicial: El Caso de la Igualdad ante la Ley”. En González y Viveros (eds), *Igualdad, Libertad de Expresión e Interés Público*. Santiago: Universidad Diego Portales, 2000, pp. 111-143.
- Atria, F. “Las Circunstancias de la Derrotabilidad”. *Revista de Ciencias Sociales*, 45 (2000), pp. 437-467.

- Atria, F. "Revisión Judicial: El Síndrome de la Víctima Insatisfecha". *Estudios Públicos*, 79 (2000), pp. 347-402.
- Atria, F. "Inaplicabilidad y Coherencia: Contra la Ideología del Legalismo". *Revista de Derecho*, 12 (2001), pp. 119-156.
- Atria, F. "Legalismo y Reflexividad: La Contraloría como Modelo". En J. Pallavicini y R. Herrera (eds), *La Contraloría General de la República y el Estado de Derecho*. Santiago: Contraloría General de la República, 2002, pp. 277-302.
- Atria, F. *On Law and Legal Reasoning*. Oxford: Hart Publishers, 2002.
- Atria, F. "Legalismo, Política y Derechos". En Alegre, do Amaral *et al.*, *Los Derechos Fundamentales*. Buenos Aires: Editores del Puerto, 2003.
- Aylwin, P. *La Transición Chilena: Discursos Escogidos*. Santiago: Andrés Bello, 1992.
- Aylwin, P. *El Reencuentro de los Demócratas*. Santiago: Ediciones Grupo Zeta, 1998.
- Bickel, A. *The Least Dangerous Branch*. New Haven, CT: Yale University Press, 1986; edición orig. 1962.
- Campbell, T. "Incorporation through Interpretation". En Campbell, Ewin y Tomkins (eds), *Sceptical Essays on Human Rights*. Oxford: Oxford University Press, 2001, pp. 79-101.
- Cea, J. L. "Dignidad, Derechos y Garantías en el Régimen Constitucional Chileno". En Peña, *Práctica Constitucional y Derechos Humanos*. Santiago: Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación, 1997, pp. 11-69.
- Cerda, C. "El Juicio Jurisdiccional y sus Limitaciones Normativas a la Luz de los Artículos 19 a 24 del Código Civil". En Cerda (ed.), *Razonamiento Judicial*. Santiago: Universidad Diego Portales, 1995, pp. 759-772.
- Cerda, C. Declaraciones a radio Cooperativa, reproducidas por *El Mercurio*, 8 de julio de 2003, C3.
- Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación. *Informe*. Santiago: La Nación, 1991.
- Correa Sutil, J. "Cenicienta Se Queda en la Fiesta: El Poder Judicial en la Década de los 90". En Drake y Jaksic (eds), *El Modelo Chileno*. Santiago: LOM, 1999, pp. 281-315.
- Corte Suprema. "Respuesta de la Corte Suprema al Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación". *Estudios Públicos*, 42 (1991), pp. 237-250.
- Cristi, R. *El Pensamiento Político de Jaime Guzmán*. Santiago: LOM, 2000.
- D'Ors, A. *Derecho Privado Romano*. Pamplona: Ediciones Universidad de Navarra, 1991.
- El Mercurio*. "La Semana Política" (editorial), 13 de julio de 2003, A3.
- Elster, J. "Retribution in the Transition to Democracy". En Soeteman (ed.), *Pluralism and Law*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2001, pp. 19-36.
- Errázuriz, Francisco Javier (Cardenal). "¿Un Siglo XXI sin Matrimonio Indisoluble?". *El Mercurio*, 20 de julio de 2003, Cuerpo D, Reportajes.
- Facultad de Derecho, Universidad Diego Portales. *Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2003*. Santiago: Universidad Diego Portales, 2003.
- Finch, J. *Introducción a la Teoría del Derecho*. Barcelona: Labor, 1977; edición orig. 1974.
- Finnis, J. *Natural Law and Natural Rights*. Oxford: Clarendon Press, 1980.
- Finnis, J. *Ley Natural y Derechos Naturales*. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2000; edición orig. 1980.
- Fuller, L. "Positivism and Fidelity to Law: A Reply to Professor Hart". *Harvard Law Review*, 71 (1958), pp. 630-672.
- Fuller, L. *El Caso de los Exploradores de Cavernas*. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1987; edición orig. 1949.
- Gaita, R. *A Common Humanity*. London: Routledge, 1998.

- Gómez, G. (ed.). *Estudios sobre Jurisdicción Constitucional*. Santiago: Universidad Diego Portales, 1996.
- Gómez, G. (ed.). *La Jurisdicción Constitucional Chilena ante la Reforma*. Santiago: Universidad Diego Portales, 1999.
- Guzmán, A. *Derecho Privado Romano*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1996.
- Hart, H L A. "Positivism and the Separation between Law and Morals". En Hart, *Essays in Jurisprudence and Philosophy*. Oxford: Clarendon Press, 1958, pp. 49-87.
- Herrera, Carlos. Declaraciones. *El Mercurio de Valparaíso*, 13 de abril de 2002.
- Hobbes, T. *Leviathan*. México: Fondo de Cultura Económica, 1987.
- Ihering, R. "La Posesión: Teoría Simplificada" [1869]. En Ihering, *Estudios Jurídicos*. Buenos Aires: Heliasta, 1974, pp. 161-222.
- Ihering, R. *Espíritu del Derecho Romano [1853-1865]*. Granada: Comares, 1998.
- Illanes, Claudio. Carta al director. *El Mercurio*, 13 de julio de 2003, A2.
- Janis, Kay y Bradley. *European Human Rights Law*. Oxford: Clarendon Press, 1995.
- Kaufman, A y W Hassemer (eds). *El Pensamiento Jurídico Contemporáneo*. Madrid: Debate, 1992; edición orig. 1971.
- Kierkegaard, S. *Fear and Trembling*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1983; edición orig. 1843.
- Kirchheimer, O. *Political Justice*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1961.
- Kirchheimer, O. "Politics and Justice". En Kirchheimer, *Politics, Law and Social Change*. New York, NY: Columbia University Press, 1969, pp. 408-427.
- Koskenniemi, M. "The Effect of Rights on Political Culture". En Alston (ed.), *The EU and Human Rights*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- Kramer, M. *In Defense of Legal Positivists: Law Without Trimmings*. Oxford: Clarendon Press, 1999.
- Kunkel, W. *Historia del Derecho Romano*. Barcelona: Ariel, 1994; edición orig. 1966.
- MacIntyre, A. *After Virtue: A Study in Moral Theory*. London: Duckworth, 1985.
- MacIntyre, A. *Tras la Virtud*. Barcelona: Crítica, 1987.
- Marmor, A. *Interpretation and Legal Theory*. Oxford: Clarendon Press, 1994.
- Mesa de Diálogo sobre Derechos Humanos. "Acuerdo". *Estudios Públicos*, 79 (2000), pp. 481-487.
- Moore, M. "Interpreting Interpretation" [1986]. En Moore, *Educating Oneself in Public*. Oxford: Oxford University Press, 2000, pp. 424-452.
- Nino, C. *Radical Evil on Trial*. New Haven, CT: Yale University Press, 1996.
- Peña, C. *Práctica Constitucional y Derechos Fundamentales*. Santiago: Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación, s.f..
- Postema, G. *Bentham and the Common Law Tradition*. Oxford: Clarendon Press, 1986.
- Radbruch, G. "Arbitrariedad Legal y Derecho Supralegal" [1946]. En Radbruch, *El Hombre en el Derecho*. Buenos Aires: Depalma, 1980, pp. 127-141.
- Rawls, J. *Political Liberalism*. New York, NY: Columbia University Press, 1993.
- Rawls, J. *Liberalismo Político*. Barcelona: Crítica, 1996.
- Raz, J. *The Authority of Law*. Oxford: Clarendon Press, 1979.
- Raz, J. "On the Nature of Law. *Archiv für Rechts: und Sozialphilosophie*, 82 (1996), pp. 1-25.
- Rodríguez, P. "¿Jueces o Legisladores?". *El Mercurio*, 11 de julio de 2003, A2.
- Rodríguez, P. "Derechos Humanos: Única Solución". *El Mercurio*, 20 de julio de 2003, A2.
- Ruiz-Tagle, P. "Apuntes sobre la Igualdad Constitucional en Chile". *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo* (2000), pp. 19-48.

- Schmitt, C. *The Concept of the Political*. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press, 1976.
- Schmitt, C. *El Concepto de lo Político*. Madrid: Alianza, 1998; edición orig. 1932.
- Shklar, J. *Legalism*. Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1986.
- Siete + 7 (revista). “Así Se espío a los Jueces” (reportaje), 11 de julio de 2003, pp. 40-43.
- Smith, A. *The Theory of Moral Sentiments*. Indianapolis: Liberty Fund, 1984; edición orig. 1759.
- Soto, E. (ed.). *Ordenamiento Constitucional*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1980.
- Szczaranski, C. Declaraciones. *El Mercurio*, 19 de julio de 2003, C5.
- Teitel, R. “Transitional Jurisprudence: The Role of Law in Political Transformation”. *Yale Law Journal*, 106 (1997), pp. 2009-2080.
- Unión Demócrata Independiente (UDI). “La Paz Ahora”. Texto de propuesta sobre derechos humanos, 20 de junio de 2003.
- Valenzuela, R. *Los Sueños de la Razón*. Santiago: RIL Editores, 1999.
- Veitch, S. “The Legal Politics of Amnesty”. En Veitch y Christodoulidis (eds.), *Lethé’s Law*. Oxford: Hart Publishing, 2000.
- Weber, M. *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica, 1964; edición orig. 1922.
- Weber, M. *Economy and Society*. Berkeley: University of California Press, 1978; edición orig. 1922.
- Weil, S. *The Iliad, or the Poem of Force* [1940]. Wallingford, PA: Pendle Hill, 1993, pp. 24-55.
- Weil, S. “La Persona y lo Sagrado” [1950]. En Weil, *Escritos de Londres y Últimas Cartas*. Madrid: Trotta, 2000.
- Zalaquett, J. “La Mesa de Diálogo sobre Derechos Humanos y el Proceso de Transición Política en Chile”. *Estudios Públicos*, 79 (2000), pp. 5-30.
- Zimmermann, R. *Law of Obligations*. Cape Town: Juta, 1990. □

REFORMAS, CRECIMIENTO Y DESACELERACIÓN LECCIONES DEL CASO CHILENO*

Rodrigo Vergara

Hace alrededor de tres décadas la economía chilena comenzó a experimentar un profundo proceso de reforma económica. Chile pasó de ser una economía cerrada, con fuertes distorsiones e intervención estatal, a una economía de mercado abierta al resto del mundo. Los resultados, a pesar de la crisis de comienzos de los 80, fueron notables. Entre 1984 y 1997 el PIB se expandió a más de 7% por año y hubo significativos progresos en materia social. Desgraciadamente el período de auge parece haber llegado a su fin. Durante los últimos cinco años Chile ha crecido a un exiguo 2,4% promedio anual.

En este trabajo se extraen lecciones del proceso de reformas llevado a cabo en este país. Además se analiza el rol de las reformas y la productividad en el crecimiento económico. Se sostiene que el proceso de reformas es continuo. Los efectos de determinadas reformas sobre el crecimiento se van reduciendo en el tiempo. Para mantener el dinamismo es necesaria una continua actualización de las políticas e instituciones. Si los países dejan de introducir reformas (o moderaciones) se llegará a una etapa en que el crecimiento retrocederá a un nivel inferior.

RODRIGO VERGARA. Economista de la Universidad Católica de Chile y Ph. D. en economía de la Universidad de Harvard. Profesor titular del Instituto de Economía, Universidad Católica de Chile. Investigador asociado del Centro de Estudios Públicos.

* Una versión original de este trabajo fue presentada en la Cuarta Conferencia Internacional de TIGER (Transformation, Integration and Globalization Economic Research), “Globalization and Catching-up in Emerging Market Economies”, celebrada en Varsovia el 16 y 17 de mayo de 2002.

1. Introducción

Hace alrededor de tres décadas la economía chilena comenzó a experimentar un profundo proceso de reforma económica. En la década de 1960 y comienzos de los años setenta la economía chilena era cerrada y con un alto grado de intervención estatal. Los aranceles a las importaciones alcanzaban en promedio el 105%, con una alta varianza (algunos productos gozaban de arancel 0%, mientras para otros era de 1000%). El cobre representaba más del 80% del total de exportaciones. Las distorsiones de precios eran enormes y no existía absolutamente ninguna relación entre precios relativos internos y precios internacionales¹.

La intervención estatal no sólo se relacionaba con un estricto sistema de regulaciones, impuestos, aranceles, controles de precios, salarios mínimos, subsidios, etc. El Estado también ejercía una poderosa influencia en la economía en el ámbito de la propiedad. Controlaba todas las empresas de servicios públicos, las empresas productoras de cobre y muchas otras. Hachette ha estimado que en 1973 el Estado poseía 600 empresas, que representaban cerca del 40% del PIB total de Chile (en términos de valor agregado). A comienzos de los años setenta se puso en práctica un proceso masivo de expropiación, el cual también generó un clima de incertidumbre en cuanto a los derechos de propiedad.

No resulta sorprendente que en tales circunstancias la inversión, el ahorro y el crecimiento fueran muy exiguos. La industria se basaba en una estrategia de sustitución de importaciones sin ningún incentivo para crear nuevas firmas, para innovar y para aumentar la eficiencia. Debido a la incertidumbre sobre los derechos de propiedad, no había alicientes para la inversión. La economía chilena se encontraba estancada, situación no muy distinta de la observada en la mayoría de los demás países latinoamericanos. Por otra parte, se apreciaba un elevado índice de inflación (que alcanzó su nivel máximo de 500% en 1973). Sin embargo, en esa época una alta tasa de inflación (dos dígitos) era considerada una situación normal.

A mediados de la década de 1970, Chile puso en marcha su proceso de reforma económica. Un grupo de jóvenes economistas, la mayoría de ellos educados en la Universidad de Chicago, asumió la tarea de diseñar el programa económico del gobierno militar y decidió aplicar reformas económicas de libre mercado que (en ese entonces) parecieron radicales². Ello

¹ Véase Harberger (2000).

² Uno de los aspectos más analizados de la reforma económica chilena ha sido la combinación entre un gobierno autoritario y un programa económico de libre mercado. Esta situación no era habitual en Latinoamérica, donde la mayoría de los gobiernos militares eran

ocurrió en medio de una crisis financiera que fue consecuencia del colapso del anterior sistema económico y de una desaceleración de la actividad económica a nivel mundial (que repercutió enormemente en los términos de intercambio de Chile) derivada de la crisis petrolera.

En un comienzo los resultados fueron impresionantes. Tras la recesión de 1975 la economía creció a una tasa promedio de 6,8% durante el período 1976-1981. Pero luego Chile sufrió la peor recesión desde la época de la gran depresión. Entre 1982 y 1983 el PIB disminuyó en 16% y el desempleo subió hasta alcanzar el 30% de la fuerza laboral³. Se han mencionado dos causas para explicar este fenómeno recesivo. En primer lugar, la recesión económica mundial de comienzos de los años ochenta. El enorme incremento de las tasas de interés internacionales, inducido por la política monetaria restrictiva aplicada en los Estados Unidos, tuvo un efecto devastador en la economía de Chile y del resto de Latinoamérica. En segundo lugar, en la formulación de políticas se cometieron algunos errores evidentes que contribuyeron a aumentar la magnitud del fenómeno recesivo. En particular, la supervisión de la banca no fue suficientemente eficaz. La crisis afectó a los bancos, muchos de los cuales quebraron, lo cual empeoró aún más la situación. Por otra parte, desde una perspectiva macroeconómica, las autoridades observaron con pasividad la disminución del tipo de cambio real y altos déficit en cuenta corriente (en 1981 el déficit en cuenta corriente alcanzó el 14,5% del PIB) sin adoptar ninguna medida para corregir este fenómeno.

En 1984 se inició en Chile un prolongado período de crecimiento económico sin precedentes en su historia. Su economía creció a una tasa promedio de 7,2% anual durante 14 años (Cuadro 1, Gráfico 1). Se trató de un logro notable que produjo un cambio impresionante en el nivel de vida de la población (en el Cuadro 2 se muestran los indicadores sociales).

Desgraciadamente, hoy en día este período de auge económico parece haber llegado a su fin. Por primera vez en 15 años Chile experimentó una recesión en 1999. Ese año el PIB se redujo en 0,8% y, aunque el proceso de crecimiento se reanudó el año 2000, desde entonces no ha vuelto a alcanzar los altos niveles de antaño. Una vez más, en esta desaceleración de la actividad económica intervinieron factores externos. La crisis asiática y la disminución de los flujos de capitales hacia economías emer-

además altamente intervencionistas en materia de política económica. Fontaine (1992) describe esta combinación como el "pecado original" del proceso chileno de reformas económicas. Él sostiene que cuando en 1990 las nuevas autoridades democráticas adoptaron el modelo de libre mercado se expió el pecado y se legitimó el modelo (Fontaine, 1992).

³ Del cual 20% fue desempleo abierto y el restante 10% correspondía a programas públicos de empleos de emergencia.

CUADRO 1: CHILE: INDICADORES MACROECONÓMICOS, 1974-2002

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	
1. Crecimiento del PIB*	1,0	-13,3	3,2	8,3	7,8	7,1	7,7	6,7	-13,4	-3,5	6,1	3,5	5,6	6,6	
2. Tasa de desempleo (promedio anual)**	n.d.	14,9	12,7	11,8	14,2	13,6	10,4	11,3	19,6	14,6	13,9	12,0	12,3	11,0	
3. Formación bruta de capital fijo (% del PIB real)	17,0	15,0	12,4	13,7	14,9	15,9	18,8	20,9	14,2	12,3	14,7	15,9	15,4	17,4	
4. Ahorro nacional bruto (% PIB nominal)	n.d.	9,5	16,9	13,8	15,3	16,7	19,3	14,2	4,9	6,9	6,5	7,8	11,5	17,3	
5. Déficit de cuenta corriente (% del PIB)	0,5	6,4	-1,4	3,9	6,8	5,6	7,1	14,5	9,0	5,5	10,8	8,6	6,7	3,6	
6. Tipo de cambio real (1986 = 100)***	n.d.	n.d.	n.d.	57,1	68,1	70,2	60,8	52,9	59,0	70,8	74,0	90,9	100,0	104,3	
7. Inflación (IPC) (die-die)	369,2	343,3	197,9	84,2	37,2	38,9	31,2	9,5	20,7	23,1	23,0	26,4	17,4	21,5	
8. Balance fiscal (gobierno central, % del PIB)	-5,4	-2,0	4,0	0,4	1,6	4,8	6,1	0,8	-3,4	-3,0	-4,3	-2,6	-2,1	1,9	
9. Términos de intercambio (1996 = 100)	185,9	99,9	109,1	100,7	99,5	110,9	109,2	100,7	92,3	94,1	88,6	82,2	82,3	90,4	
10. Tasa de interés en UF para depósitos a 90 días	n.d.	n.d.	11,6	15,5	17,5	14,4	8,4	13,1	12,0	7,8	8,4	8,2	4,1	4,3	
	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1. Crecimiento del PIB*	7,3	10,6	3,7	8,0	12,3	7,0	5,7	10,6	7,4	6,6	3,2	-0,8	4,2	3,1	2,1
2. Tasa de desempleo (promedio anual)**	9,9	8,0	7,8	8,2	6,7	6,5	7,8	7,4	6,5	6,1	6,3	9,8	9,2	9,1	9,0
3. Formación bruta de capital fijo (% del PIB real)	18,5	21,6	21,4	19,8	21,7	23,8	23,8	26,1	26,4	27,4	27,0	22,2	23,0	22,9	22,7
4. Ahorro nacional bruto (% PIB nominal)	22,3	23,3	23,2	22,3	21,5	20,9	21,1	23,8	21,2	21,6	21,2	21,0	20,6	20,0	21,0
5. Déficit de cuenta corriente (% del PIB)	1,0	2,5	1,6	0,3	2,1	5,4	2,9	1,9	4,1	4,4	4,9	-0,1	1,0	1,7	0,8
6. Tipo de cambio real (1986 = 100)***	111,2	108,6	112,7	106,4	97,6	96,9	94,2	88,9	84,7	78,2	78,0	82,3	86,0	95,9	97,6
7. Inflación (IPC) (die-die)	12,7	21,4	27,3	18,7	12,7	12,2	8,9	8,2	6,6	6,0	4,7	2,3	4,5	2,6	2,8
8. Balance fiscal (gobierno central, % del PIB)	1,0	1,4	0,8	1,5	2,2	1,8	1,6	2,4	2,1	1,8	0,4	-1,4	0,1	-0,3	-0,8
9. Términos de intercambio (1996 = 100)	103,6	102,3	95,8	95,4	92,4	89,4	100,5	115,0	100,0	100,2	97,5	100,1	103,1	99,2	100,5
10. Tasa de interés en UF para depósitos a 90 días	4,6	6,8	9,4	5,4	5,3	6,4	6,4	5,9	6,9	6,4	9,5	5,9	5,2	3,7	1,9

n.d.: No disponible.

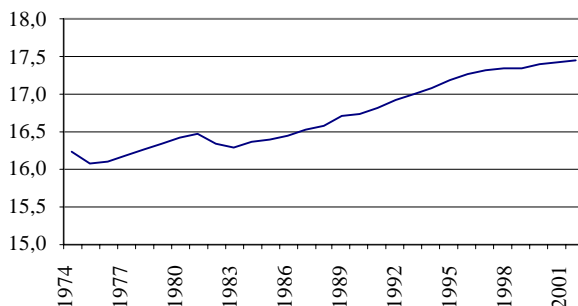
*Cifras de cuentas nacionales usando la base de 1996.

**Cambio de metodología en 1992.

***Un aumento indica una depreciación de la moneda local.

Fuente: Banco Central de Chile.

GRÁFICO 1: EN (PIB)



CUADRO 2: CHILE: INDICADORES SOCIALES

	1970	1998
Expectativa de vida (años)	64	75
Mortalidad infantil (por cada 1.000)	82,2	10,3
Tasa de analfabetismo	11	4,6
Agua potable (%)	66	99
Líneas telefónicas (por cada 1.000 hab.)	37,2	185,7
Automóviles	18,5	83,4*
Televisiones (por cada 1.000 hab.)	36,4	250,4**

*Incluye automóviles particulares, station wagons y taxis.

**Corresponde a 1992.

Fuente: Banco Central de Chile e Instituto Nacional de Estadísticas.

gentes repercutieron negativamente en la situación chilena. Con todo, hubo además causas internas. Llegó un momento en que los chilenos pensaron que el proceso de reformas había sido completado y que sólo quedaba esperar que el país creciera. Una de las principales tesis de este trabajo es que el proceso de reformas es continuo. Al principio se efectúan las reformas más notorias y obvias. Pero si los países dejan de introducir reformas (o modernizaciones) se llegará a una etapa en que el crecimiento retrocederá a un nivel inferior. Ello no quiere decir que los países pueden crecer eternamente a una tasa de 7%. Todos sabemos que existe un proceso natural de convergencia, pero dado el actual nivel del PIB per cápita de Chile,

no hay motivos para pensar que la desaceleración económica, que hoy experimenta este país, obedezca sólo a dicho proceso.

El objetivo de este trabajo es extraer lecciones del proceso chileno de reformas económicas. Dichas lecciones se dividen en dos grupos. Primero, las lecciones derivadas del período inicial de reformas. En el trabajo se analiza lo que se podría haber hecho de otra manera y lo que podrían aprender los países actualmente embarcados en este tipo de reformas (la así llamada primera generación de reformas). En segundo lugar, las lecciones que se desprenden del período más reciente, durante el cual se ha producido una desaceleración económica. En este caso hacemos mayor hincapié en las así llamadas segunda y tercera generaciones de reformas.

El trabajo está organizado de la siguiente manera. La segunda sección contiene un análisis de las principales reformas que Chile emprendió durante las tres últimas décadas, una visión general de los resultados y algunas lecciones. En la tercera sección se analiza la desaceleración económica de fines de la década de 1990 desde la óptica de la evolución de la productividad. Además, se analiza la relación entre crecimiento y productividad para un elevado número de países y se extraen algunas conclusiones aplicables a Chile y a otras economías emergentes. Finalmente, en la cuarta sección se presentan las conclusiones.

2. Reformas económicas en Chile

Las reformas emprendidas por las nuevas autoridades económicas a mediados de la década de 1970 abarcaron muchas áreas. No es el propósito de esta sección efectuar un análisis detallado de cada reforma, sino mencionar algunas de ellas, junto con sus principales resultados y las lecciones que nos entregan. Nos referiremos específicamente a las reformas del sector público, a la liberalización del comercio, a las reformas del sector financiero, a las reformas del sistema de pensiones y a la independencia del Banco Central. Hubo muchas otras áreas en que se aplicaron importantes reformas, como educación, salud, regulación de las empresas de servicios públicos, infraestructura, etc. Si bien todas ellas cumplieron un importante papel en la generación de la así llamada era dorada del crecimiento económico en Chile, por razones de espacio no es posible incluir a todas en este trabajo⁴.

⁴ Para un análisis detallado de todo el proceso de reformas económicas en Chile, véase Larraín y Vergara, editores (2001).

2.1. Reformas del sector público

Las reformas del sector público pueden dividirse en tres tipos:

- Racionalización del gasto público.
- Privatizaciones.
- Reforma tributaria.

a) Racionalización del gasto público

Los enormes y persistentes déficit presupuestarios habían constituido un problema crónico de la política económica chilena. El inconveniente básico era, por supuesto, la falta de disciplina fiscal, situación que colapsó durante el período 1971-1973, cuando el déficit presupuestario promedio del sector público no financiero llegó a 23,4% del PIB. El nivel máximo se alcanzó en 1973 con un 30% del PIB. Así pues, una de las medidas básicas consistió en ajustar el gasto público fundamentalmente en tres áreas: inversión pública, salarios del sector público y eliminación de la mayoría de los subsidios implícitos en las operaciones de empresas estatales. En 1974 el déficit se redujo al 5% del PIB y en 1976 se registró un superávit de 2% del PIB.

Aún así, el problema con el presupuesto no era sólo la falta de austeridad fiscal sino además una absoluta desorganización en la administración del gasto público. En efecto, no se habían asignado claramente responsabilidades en cuanto al gasto y nadie sabía con exactitud lo que estaba ocurriendo con la hacienda pública. En 1975 se aprobó la nueva ley orgánica sobre “administración financiera del Estado”. En virtud de ella, sólo el Poder Ejecutivo es responsable de proponer el presupuesto para el año (estimaciones de ingresos y gastos) y el Parlamento no puede aumentar el gasto, sino sólo aprobar la propuesta del Ejecutivo, o bien, si considera que el gasto público es demasiado elevado, sugerir una reducción del mismo. Todas las materias relacionadas con la deuda pública deben ser aprobadas por la Dirección de Presupuestos y estar en consonancia con el presupuesto aprobado. Aun cuando existe cierto grado de flexibilidad en la asignación de recursos al interior de las distintas áreas estatales, hay un tope absoluto para el gasto público determinado por el presupuesto.

Este nuevo marco institucional estableció claras responsabilidades en la administración del presupuesto y permitió que el gobierno controlara el gasto⁵.

⁵ Véase Larraín y Vergara (2001).

b) *Privatizaciones*

En el proceso de privatizaciones de Chile se observan tres etapas. La primera (1974-1983) tuvo por objeto devolver los bienes que habían sido expropiados a sus anteriores dueños, entre los que se incluían principalmente propiedades agrícolas y algunas industrias. Asimismo el gobierno privatizó empresas que habían sido adquiridas por el Estado durante el gobierno del Presidente Allende, entre las que se contaban mayormente industrias y bancos. En esta primera fase la cantidad de empresas estatales se redujo de 596 en 1974 a 48 en 1983. Aún así, como las empresas que permanecieron en manos del Estado eran más grandes que las privatizadas, el valor agregado total disminuyó sólo de 39% del PIB a 24% del PIB (véase el Cuadro 3).

Esta primera etapa concluyó abruptamente con la crisis de 1982-1983. Varias empresas que habían sido privatizadas, incluidos los dos bancos más importantes, quebraron y fueron intervenidas por el gobierno. Como se señaló en la introducción, uno de los factores que explica la crisis bancaria fue una regulación y supervisión deficiente de la banca⁶.

En 1985 se puso en marcha la segunda etapa de las privatizaciones. Ésta incluyó la privatización de las empresas de servicios públicos, además de la reprivatización de empresas que habían retornado a manos del Estado durante la crisis. La participación del valor agregado proveniente de las empresas estatales en el PIB declinó a 13% en 1989. Existe una extensa bibliografía sobre esta segunda serie de privatizaciones. Algunos autores sostienen que el proceso fue un completo éxito, mientras que para otros éste careció de transparencia y las empresas pudieron haber sido vendidas a un precio mucho mayor. Lo que sí está claro, en todo caso, es que estas compañías han realizado cuantiosas inversiones después de ser privatizadas

CUADRO 3: REFORMA DEL SECTOR PÚBLICO

	Privatización de las empresas públicas			
	1973	1983	1989	1998
Valor agregado (% del PIB)	39	24	13	9

Fuente: Hachette (2001).

⁶ Los propietarios de los bancos en quiebra eran los mismos dueños de las empresas en bancarrota. Los préstamos concedidos por los bancos a estas empresas sobrepasaron todos los límites legales.

y que los servicios prestados a los consumidores han mejorado significativamente⁷. Lograron situarse entre las empresas más dinámicas en un ambiente a su vez muy dinámico.

La tercera etapa se inició en 1990 y abarcó básicamente infraestructura (mediante concesiones) y empresas sanitarias. En 1998 la participación de las empresas públicas en el PIB había disminuido al 9%. En la actualidad las empresas estatales más importantes son CODELCO (productora de cobre), el BancoEstado y la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP).

c) Reforma tributaria

Durante las últimas tres décadas en Chile se han realizado diversas reformas tributarias. Entre ellas destacan la de 1975 y la de 1984 como las más significativas. En la primera se introdujo el impuesto al valor agregado con una tasa uniforme (actualmente de 18% y programada para subir a 19% en octubre de 2003), y con muy pocas excepciones (las principales son la educación y el transporte público). Hoy en día cerca del 50% de los ingresos tributarios proviene del impuesto al valor agregado.

La segunda reforma tributaria importante tuvo lugar en 1984. En ella se redujo drásticamente el impuesto a la renta de las empresas (que actualmente tiene una tasa de 16%, programada para subir a 16,5% en 2004 y a 17% en 2005), y se integró este tributo con el impuesto a la renta personal. Lo anterior significa que los impuestos pagados a nivel empresarial representan un crédito para el impuesto a la renta personal.

Hsieh y Parker (2001) demuestran que la reducción en la tasa impositiva aplicada a las utilidades no distribuidas contribuyó al *boom* de inversión y crecimiento observado en Chile. Bennett y otros (2001) argumentan que la estructura fiscal influyó de manera significativa y positiva en el ahorro. Asimismo, la evasión tributaria en Chile, estimada en un 22% de la recaudación potencial, es la más baja de Latinoamérica y no difiere mucho de la de diversos países desarrollados (véase Barra y Jorrat, 1999).

2.2. Liberalización del comercio

En 1974 Chile puso en marcha una estrategia unilateral de apertura de la economía al comercio internacional. Ella consistió en rebajar los aranceles en forma unilateral (independientemente de lo que hicieran otros países), de manera de converger en una tasa baja y uniforme. En 1979 la

⁷ Hachette y Lüders (1992).

tasa era de 10% (Cuadro 4). Tras la crisis de los años ochenta se intentó aplicar una política proteccionista y los aranceles aumentaron levemente. Pese a lo anterior, a partir de mediados de la década de 1980 se reanudó el proceso de rebaja de aranceles. En la actualidad el arancel promedio es de alrededor de 4%. Sin embargo, como durante los años noventa Chile suscribió varios tratados bilaterales de libre comercio, los aranceles se mantienen bajos, aunque no uniformes⁸.

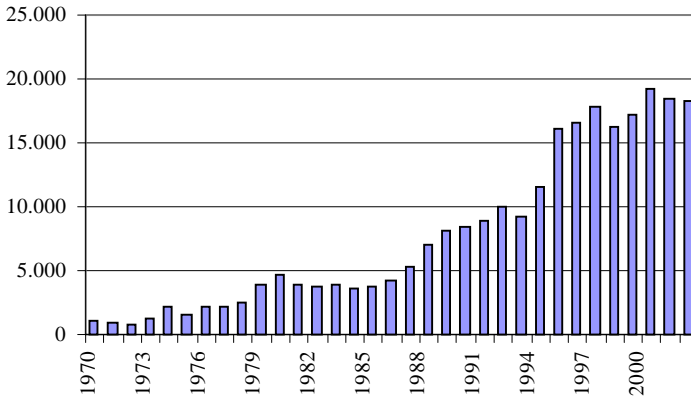
El efecto de la liberalización del comercio ha sido un considerable incremento en las exportaciones, las que de US\$ 1.000 millones en 1970 han aumentado a más de US\$ 18.000 millones en la actualidad (Gráfico 2), pese al hecho de que los precios de los principales productos de exporta-

CUADRO 4: ARANCEL PROMEDIO (%)

1973	105
1979	10
1991	11
2002	4

Fuente: Banco Central de Chile.

GRÁFICO 2: EXPORTACIONES DE BIENES (MILL. DE US\$)

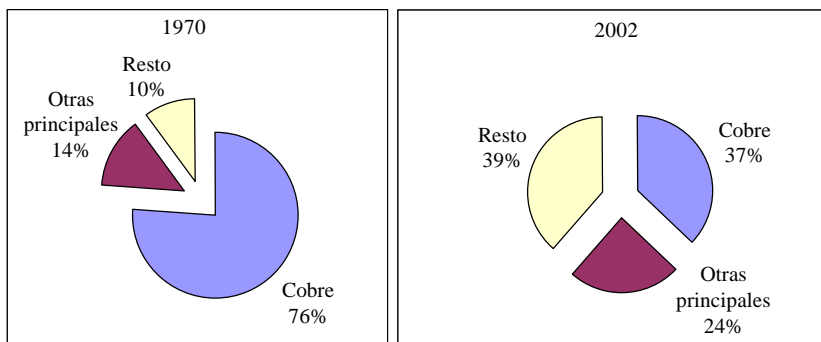


Fuente: Banco Central de Chile.

⁸ Para los países con los que Chile ha suscrito acuerdos de libre comercio, muchos productos gozan de arancel 0. Hay también algunos productos agrícolas a los que se aplican aranceles altos.

ción (especialmente cobre) han descendido en términos reales. Otro efecto importante ha sido una diversificación de las exportaciones. La participación del cobre en las exportaciones de bienes bajó de 76% en 1970 a 37% en 2002, mientras que las exportaciones no tradicionales han aumentado su participación en las exportaciones de bienes de 10% a 39% (Gráfico 3).

GRÁFICO 3: COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES



Fuente: Banco Central de Chile.

2.3. Reforma del sector financiero

A mediados de la década de 1970 se inició en Chile un proceso de liberalización financiera. Los bancos estatales (con una sola excepción) fueron privatizados. Las tasas de interés, anteriormente fijadas por el Estado, fueron liberalizadas. Se redujo el encaje legal y se amplió la esfera de acción del negocio bancario. Fue así como los bancos tomaron parte en una diversidad de operaciones comerciales en las que nunca antes habían intervenido. Personas que carecían de toda experiencia bancaria se transformaron en banqueros, y al mismo tiempo eran dueñas de las grandes empresas del país. Como la supervisión era muy poco estricta, usaron los bancos para prestar dinero a sus propias empresas.

Por otra parte, si bien el gobierno liberalizó el mercado, pronto resultó claro que resguardaría a los depositantes si un banco caía en desgracia. Fue así como en 1977 quebró una importante institución bancaria y el Estado respaldó todos los depósitos. Esta situación generó, por cierto, un grave problema de riesgo moral.

En un comienzo todo parecía marchar muy bien, con la excepción de que las tasas de interés se mantuvieron altas durante la totalidad del período. A comienzos de los años ochenta la recesión mundial y los errores en materia de política interna causaron una desaceleración de la actividad económica. Como las utilidades disminuyeron, se dificultó el servicio de la deuda con los bancos. Las empresas renovaron los créditos y solicitaron otros, en una situación que puede describirse como endeudamiento forzado (*distress borrowing*). Como los propietarios de los bancos eran también los dueños de las empresas, se renovaron los créditos antiguos y se concedieron otros nuevos. Por otra parte, los depositantes siguieron confiando su dinero a los bancos, basados en el principio de que había un seguro estatal implícito para los depósitos. Todo el sistema se derrumbó entre 1982 y 1983. En enero de 1983 el gobierno intervino cuatro bancos y otras cuatro instituciones financieras. Cerca del 50% del total de crédito bancario quedó bajo control estatal.

El costo de la crisis bancaria fue enorme⁹. La lección aprendida fue que éste no era un sector cualquiera de la economía. Se procedió a reforzar la supervisión bancaria y en 1986 se promulgó una nueva legislación del sector. Hoy en día la supervisión bancaria en Chile es considerada una de las más eficaces entre las economías emergentes. Como ejemplo de esto se puede mencionar que, después de pasar el fenómeno de recesión y desaceleración de fines de los años noventa, el sector bancario conserva un alto grado de solidez.

La profundización financiera, medida según diversos agregados monetarios con respecto al PIB, ha aumentado significativamente. Por ejemplo, M3 se ha incrementado del 14% del PIB en 1970, al 49% del PIB en 2002 (Cuadro 5).

CUADRO 5: LIBERALIZACIÓN FINANCIERA
(% del PIB)

	M3	M7
1970	14	n.d.
1980	25	24
1990	28	54
2002	49	86

Fuente: Banco Central de Chile.

⁹ Eyzaguirre y Larrañaga (1990) estiman el costo total en alrededor del 25% del PIB de Chile de 1990.

2.4. Reforma del sistema de pensiones

En 1981 Chile adoptó un sistema de pensiones de capitalización individual, vale decir que cada persona ahorra en una cuenta individual cierto porcentaje de su sueldo (con un tope) para su jubilación. Estos fondos se depositan en una cuenta individual administrada por una institución privada. El titular está facultado para mover libremente sus fondos entre distintas instituciones si estima que no están adecuadamente administrados. Dichas instituciones están sometidas a una reglamentación y a una fiscalización especial. Por ejemplo, se imponen límites a la composición de su cartera de inversiones, de modo que están obligadas a diversificarla en cierta medida¹⁰.

Los fondos de pensiones han aumentado sostenidamente durante las últimas dos décadas y en la actualidad su monto se aproxima a los US\$ 40.000 millones, cifra equivalente a cerca de 60% del PIB (Cuadro 6 y Gráfico 4).

CUADRO 6: REFORMA PREVISIONAL

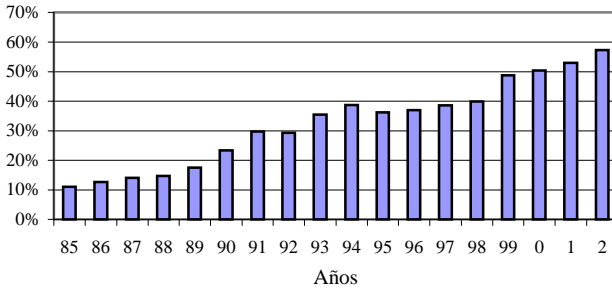
	Datos básicos (diciembre de 2002)
Fondo total	US\$ 38.068 millones
Número de afiliados	6.708.491
Retorno anual promedio (julio 1981- diciembre)	10,3%

Fuente: Superintendencia de AFP.

Los fondos de pensiones privados han desempeñado un papel fundamental en el desarrollo del sector financiero chileno, especialmente del mercado a largo plazo. La chilena es una de las escasas economías emergentes que cuenta con un mercado a largo plazo denominado en su propia moneda. La emisión de bonos e hipotecas a 20 y más años es una práctica

¹⁰ Hay al menos dos motivos por los que parece razonable una regulación especial para estas empresas. En primer lugar, los fondos corresponden a un ahorro obligatorio, es decir, cada persona está obligada por ley a ahorrar en una de esas instituciones para su jubilación. En este sentido existe una suerte de responsabilidad estatal en cuanto a la prudente administración de los fondos. En segundo lugar, hay garantías estatales explícitas.

GRÁFICO 4: FONDOS DE PENSIONES
(% del PIB)



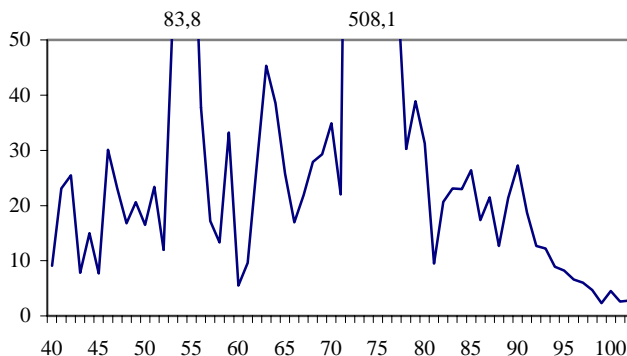
Fuente: Superintendencia de AFP.

habitual. Sin el sistema de pensiones habría sido difícil alcanzar este nivel de desarrollo. También es importante mencionar que los sistemas de pensiones privados del tipo chileno han sido adoptados por varios países de Latinoamérica y Europa del Este.

2.5. Independencia del Banco Central

Chile cuenta con una larga tradición —más larga incluso que en la mayoría de los países latinoamericanos— de elevados índices de inflación. Por eso en 1989 se promulgó una nueva legislación que otorga independencia al Banco Central. De acuerdo con esta nueva normativa el Consejo del Banco Central consta de cinco miembros designados por el Presidente de la República y aprobados por el Senado. Cada consejero permanece en su cargo por un período de diez años. Los consejeros se renuevan por parcialidades a razón de uno cada dos años, y son independientes del gobierno (no pueden ser destituidos de su cargo). El ministro de Hacienda está facultado para participar en las reuniones del Consejo, pero sin derecho a voto.

El historial inflacionario del Banco Central es impresionante (Gráfico 5). Tras las grandes inflaciones registradas a comienzos de los años setenta, el aumento del índice en Chile se había mantenido en el rango de 20%-30%. A contar de 1991 las autoridades del Banco Central, que acababa de adquirir autonomía, decidieron aplicar metas inflacionarias con el objeto de inducir una disminución persistente y gradual de la tasa de inflación. Como se aprecia en la Cuadro 7, las metas inflacionarias se han

GRÁFICO 5: TASA DE INFLACIÓN EN CHILE: 1940-2002
(DICIEMBRE-DICIEMBRE)

Fuente: Banco Central de Chile.

CUADRO 7: META DE INFLACIÓN (MI) E INFLACIÓN EFECTIVA (IE)
(%)

Año	MI	IE
1991	15-20	18,7
1992	13-16	12,7
1993	10-12	12,2
1994	9-11	8,9
1995	9,0	8,2
1996	6,5	6,6
1997	5,5	6,0
1998	4,5	4,7
1999	4,3	2,3
2000	3,5	4,5
2001	2-4	2,6
2002	2-4	2,8

Fuente: Banco Central de Chile.

alcanzado cada año desde 1991, con escasas excepciones, como cuando en el año 2000 la inflación llegó a 4,5%, cifra ligeramente superior a la meta de 2%-4%. La razón para esta leve diferencia fue el aumento en el precio del petróleo¹¹.

¹¹ En Chile la meta es la inflación efectiva y no la inflación subyacente.

Desde el año 2000 la meta ha sido permanente (ya no se fija año a año como antes), y se sitúa en el rango de 2%-4%.

2.6. Principales lecciones de las reformas

De la experiencia chilena se pueden obtener varias lecciones para los países que introducen reformas. Entre ellas pueden mencionarse:

- Las reformas son rentables. Los resultados para Chile fueron impresionantes. Cuando la situación se estabilizó después de la crisis de 1982-1983, la economía chilena entró en un era dorada. El crecimiento llegó a un promedio de 7% durante los siguientes 15 años, el ahorro y la inversión experimentaron un *boom*, el desempleo se redujo y la inflación disminuyó a un nivel de 2%-4%.
- Es importante ser paciente. En el caso de Chile, la etapa de crecimiento elevado se inició inmediatamente después de aplicarse las reformas iniciales. Sin embargo, la crisis de 1982-1983 demostró que se habían cometido algunos errores en la formulación de políticas, y que era preciso corregirlos. Una vez efectuadas las correcciones se reanudó el período de alto crecimiento, el cual esta vez fue mucho más duradero. Actuar con impaciencia y revertir las reformas cuando al parecer no están dando resultado constituye una interpretación errónea de la situación. En cuanto al caso chileno, después de la crisis se mantuvo, e incluso se profundizó, la orientación de las reformas. Por ejemplo, los bancos y las empresas que retornaron a manos del Estado, después de la crisis fueron reprivatizados poco tiempo más tarde. Lo anterior no quiere decir que en ocasiones no sea necesario efectuar algunas correcciones, pero sin alterar el sentido de las reformas.
- La regulación y la supervisión financieras resultan fundamentales. En Chile se pasó por alto este aspecto durante la primera fase de reforma y se pagó un precio muy caro por la omisión. Más adelante se corrigió el problema promulgando una nueva legislación bancaria e intensificando la supervisión.
- El ajuste del sector público es una medida esencial. Sin un estricto ajuste fiscal habría sido imposible lograr los notables resultados económicos que se obtuvieron en Chile durante muchos años. En este caso las autoridades actuaron de inmediato, sin dilación.
- La reforma tributaria y la del sistema de pensiones resultan claves para fomentar la inversión y el ahorro. La reforma tributaria se aso-

cia a la generación de un ambiente propicio para la inversión, mientras que la reforma del sistema de pensiones se vincula al desarrollo de un mercado de capitales a largo plazo.

3. La desaceleración de la actividad económica: El papel de la productividad total de los factores (PTF)¹²

Las crisis que arrasaron el continente asiático a fines de 1997 interrumpieron abruptamente el *boom* económico chileno. Habiendo crecido a un ritmo promedio de 7,2% anual entre 1984 y 1997, posteriormente la economía chilena se ha expandido a un promedio inferior al 3% anual.

Una posible explicación a esta desaceleración, sugerida a menudo por las autoridades, plantea que se debe al significativo empeoramiento de las condiciones externas. Como Chile es una economía pequeña y abierta, cuando la economía mundial se desacelera, disminuye la demanda de productos de exportación chilenos, lo cual se traduce en un descenso de los precios y volúmenes de exportación. Si el precio del petróleo sube al mismo tiempo, esta economía pequeña y abierta, que importa casi la totalidad del petróleo que consume, se verá aún más afectada. La situación empeora si repentinamente también se suspenden los flujos netos de capital a las economías emergentes.

Como se documenta en Beyer y Vergara (2001), el inconveniente de esta explicación es que en los quince años anteriores hubo períodos en que las condiciones externas no fueron diferentes a las observadas en estos últimos años y la economía estaba creciendo a tasas mucho más elevadas. De modo que, aun cuando las condiciones externas hayan sido adversas, ello explica sólo parcialmente los pobres resultados obtenidos por la economía chilena en los últimos años. La era dorada de Chile en cuanto a crecimiento económico se explica por una acentuada expansión de la PTF, la cual a su vez obedece a los efectos de productividad de las reformas aplicadas desde mediados de los 70 hasta comienzos de los noventa, cuya eficacia se ha ido agotando con el tiempo. Por consiguiente, lo que Chile requiere en la actualidad para revigorizar el crecimiento económico es una nueva ola de reformas en áreas donde se ha quedado rezagado —relacionadas principalmente con los “fundamentos microeconómicos” del crecimiento, a saber: las instituciones y la eficiencia con que funcionan. Otra manera de expresarlo sería señalar que se precisa introducir nuevas reformas microeconómi-

¹² Esta sección se basa en Beyer y Vergara (2001).

cas para aumentar la eficiencia con que se asignan y utilizan los recursos disponibles.

Si consideramos el crecimiento económico no como un proceso lineal sino más bien caracterizado por *shocks* de productividad esporádicos que conducen a un alto índice de crecimiento durante un período, para luego decaer en forma gradual hasta que sobreviene un próximo auge de la productividad, entonces Chile se encontraría actualmente en una fase en que el *shock* de productividad más reciente estaría dando sus últimos frutos. Si así estuviera ocurriendo, el país necesita un nuevo *shock* para activar un período adicional de rápido crecimiento económico. Por supuesto que este nuevo impulso podría también ser producto de la buena suerte (por ejemplo, el descubrimiento de yacimientos petrolíferos o un *shock* significativo de términos de intercambio favorables). Sin embargo, como la suerte es aleatoria, es preferible considerar la posibilidad de que un nuevo *shock* de productividad sea el resultado de iniciativas de política económica destinadas a aumentar la eficiencia económica. Es probable que las mejoras introducidas en estas áreas generen una nueva oleada de crecimiento económico en Chile. Más aún, el deterioro de las condiciones externas aumenta la necesidad de políticas que dinamicen la tasa de crecimiento del país, que actualmente es muy baja.

3.1. Productividad total de los factores en Chile

En el Cuadro 8 se presentan datos sobre el crecimiento de la PTF en Chile durante el último cuarto de siglo. La PTF se calcula como el crecimiento del PIB residual que no se explica por la mano de obra ni por la acumulación de capital. No hay ajustes según la calidad de los factores de producción. Durante la segunda mitad de los años setenta se registró un *boom* de productividad a raíz de la primera ola de reformas estructurales; luego sobrevino la crisis de comienzos de los años ochenta. La reactivación se inició a mediados de esa década, cuando se observó un segundo *boom* de productividad (asociado a una segunda ola de reformas) que alcanzó su apogeo durante la primera mitad de la década de 1990. En la segunda mitad de ese decenio el crecimiento de la productividad se desaceleró una vez más, y a lo largo del último quinquenio (1998-2002) el crecimiento de la PTF ha sido nulo.

Estos cálculos demuestran claramente que la diferencia fundamental entre este último período (1998-2002) y los catorce años previos de alto crecimiento económico (1984-1997) radica en el crecimiento de la PTF. Como se demuestra en el Cuadro 8, la contribución del capital al crecien-

CUADRO 8: CHILE: COMPONENTES DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO

	Crecimiento del PIB (%)	Contribución de (%)		
		PTF	Trabajo	Capital
1976-1980	6,8	4,5	1,9	0,4
1981-1985	-0,1	-1,9	1,1	0,7
1986-1990	6,8	2,7	2,6	1,5
1991-1995	8,7	4,4	1,5	2,8
1996-2000	4,1	0,6	0,5	3,0
1998-2002	2,4	-0,1	0,2	2,3

Fuente: Ministerio de Hacienda y estimaciones propias.

to ha sido de aproximadamente 2,5 puntos porcentuales desde mediados de los años ochenta (1986-2000) y no ha variado en los últimos años. Por otra parte, la contribución de la mano de obra al crecimiento alcanza un promedio de 1,5 puntos, pero su participación ha ido decreciendo en años recientes, lo cual se explica por un considerable aumento del desempleo desde 1998. Por último, como se señaló anteriormente, la PTF aumentó hasta superar el 4% en 1991-1995, antes de volver a descender a una cifra cercana a 0 en 1998-2002.

3.2. La PTF como explicación del crecimiento: Evidencia para varios países

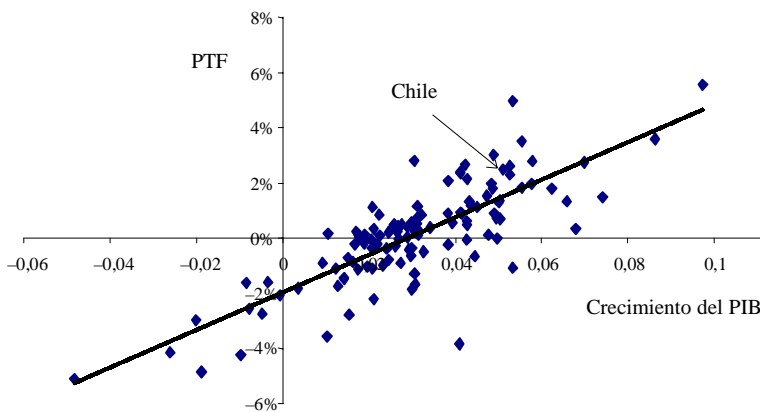
Ahora bien, ¿es la PTF una fuente importante de crecimiento económico? Con el fin de responder a esta pregunta se realiza un ejercicio muy sencillo de contabilidad del crecimiento para un número elevado de países (107) en el período 1980-2000. Consiste en estimar la tasa de crecimiento de la PTF, definida como el crecimiento no explicado por la acumulación de factores productivos (capital y trabajo). Se utilizan los datos del FMI recopilados de las Estadísticas Financieras Internacionales. Se presume que la participación de la mano de obra en el PIB es de 0,6%. Suponiendo una relación capital/producto de 2,5 y una tasa de depreciación de 5%, se obtiene que la tasa de rentabilidad promedio del capital es de 11%, cifra razonable para la totalidad del *stock* de capital físico. Debido a que para la muestra no se dispone de datos coherentes sobre el empleo, se utilizan datos demográficos. La PTF es el resultado del cálculo de la siguiente ecuación:

$$TFP_t = \hat{Y}_t - (r + \delta) \frac{I_t}{Y_t} - \alpha_L \hat{L}$$

la cual significa que la PTF se obtiene al restar de la tasa de crecimiento del PIB la inversión neta de depreciación como porcentaje del PIB, ponderada por la tasa bruta de rentabilidad del capital (δ es la tasa de depreciación), y la tasa de crecimiento de la mano de obra ponderada por la participación de la mano de obra en el PIB (a_L).

No existen dudas acerca de la importancia de la PTF como explicación del crecimiento. En el Gráfico 6 se establece la relación entre la PTF y la tasa de crecimiento económico para el período comprendido entre 1980 y 2000 para estos 107 países. Dos tercios de la varianza en las tasas de crecimiento del PIB se explican por variaciones en la tasa de crecimiento de la PTF. Por cierto que esta observación no significa que las acumulaciones factoriales son irrelevantes en explicar las diferencias entre países en cuanto a crecimiento económico. Además, dado que estas estimaciones no están corregidas en función del capital humano, podría sostenerse que los cálculos para la PTF exageran su verdadera importancia. Con todo, resultaría sorprendente que la inclusión del capital humano redujera significativamente la importancia de la PTF¹³. Chile exhibe una tasa de crecimiento económico muy elevado, que se explica por una considerable tasa de crecimiento de la PTF. En este caso es posible advertir el impacto de las numerosas reformas que han transformado a Chile de una economía muy cerrada y excesivamente regulada en una abierta y competitiva. Repetir estas altas tasas de PTF es precisamente el desafío que se le plantea a Chile. Es

GRÁFICO 6



¹³ Para una muestra más reducida y en el período 1970-1991, Beyer (1997) corrige según la acumulación de capital humano y descubre que, en promedio, la PTF bajó en 0,48 puntos porcentuales, fluctuando la disminución entre 0,04 y 1,01 puntos porcentuales.

evidente que no se trata de una tarea fácil. En muchos países, tal como queda claro en el gráfico, se observan tasas de crecimiento de la PTF cercanas a cero e incluso negativas.

Para confirmar el papel que la PTF cumple en el crecimiento económico analicemos por un instante el Cuadro 9. En éste se ha separado el crecimiento de cada país en dos décadas (1980-1989 y 1990-2000). Luego, en cada uno de estos dos períodos se calcula la PTF por país de acuerdo a lo explicado previamente. Lo anterior permite contar con 214 observaciones. Se escoge, entre ellas, el 10% superior y el 10% inferior según la tasa de crecimiento del PIB. Finalmente, se determina cuánto de la diferencia en crecimiento se debe a acumulación de factores y cuánto a diferencias en PTF.

Como se observa en dicho cuadro, la diferencia en la tasa de crecimiento del PIB entre diversos países se explica casi exclusivamente por las diferencias en la tasa de crecimiento de la PTF. La influencia de la acumulación factorial es relativamente leve. Beyer y Vergara (op. cit.) confirman esta conclusión al concentrarse en grupos específicos de países. Por ejemplo, clasifican a los países de acuerdo con el ingreso per cápita en 1980 (el primer año de este análisis) utilizando las tablas Penn, y descubren que tanto para el caso de los países ricos como de los países pobres, las diferencias en la PTF constituyen, lejos, la principal explicación para las diferencias en las tasas de crecimiento del PIB al interior de cada grupo.

CUADRO 9: LAS FUENTES DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO:
PAÍSES CON ALTO PIB PER CÁPITA

		PIB	Acumulación de factores	PTF
Altas tasas de crecimiento	Media	4,57	3,48	1,09
Bajas tasas de crecimiento	Media	0,50	2,79	-2,29
Diferencia de las medias		4,07	0,69	3,38

Fuente: Beyer y Vergara (2001).

3.3. PTF, políticas e instituciones

Existe un extenso caudal de bibliografía (por ejemplo, Easterly, 1993, y Krueger, 1990) en la cual se señala que las políticas económicas desacertadas pueden afectar significativamente a los resultados económi-

cos. En obras relacionadas con esta materia el enfoque se centra en el papel que las instituciones desempeñan en el proceso de crecimiento económico (por ejemplo, North, 1992). Al mismo tiempo, las discrepancias en cuanto a niveles de ingreso y tasas de crecimiento económico entre diversos países superan con creces las diferencias relativas a la acumulación factorial. Por lo tanto, vale la pena explorar más detalladamente los lazos entre la tasa de crecimiento de la PTF y las políticas e instituciones económicas. Particular interés reviste el papel de las políticas microeconómicas en este proceso. La hipótesis que aquí se plantea es que las diferencias en la calidad de estas políticas influyen significativamente en la tasa de crecimiento de la PTF.

En las secciones anteriores se demostró que los países que no son capaces de crecer tienden a exhibir tasas bajas o negativas de crecimiento de la PTF. Las diferencias en acumulación factorial influyen sólo levemente en la variación de las tasas de crecimiento entre diversos países. Por otra parte, es fácil verificar que los países difieren significativamente en cuanto a sus políticas e instituciones económicas. Además, estas diferencias tienden a mantenerse en el tiempo. Por ejemplo, se tarda mucho tiempo en introducir cambios en la eficiencia del gobierno, en el sistema jurídico o en la calidad de los sistemas educacionales, de modo que estas áreas se mantienen por lo general invariables durante períodos prolongados.

El efecto positivo o negativo de las políticas y las instituciones en la PTF puede también durar por un largo período. Una burocracia estatal ineficiente, por ejemplo, puede dificultar permanentemente el aumento de la eficiencia. Por otra parte, una reforma estatal que mejore sustancialmente la eficiencia de la burocracia estatal puede generar un aumento casi continuo en la eficiencia de una economía. Lo mismo puede decirse de un mejoramiento por una sola vez en la calidad de la educación. Los aumentos de la productividad asociados a la incorporación a la fuerza laboral de las “nuevas generaciones” de egresados del sistema de enseñanza se mantendrán hasta que se reemplace completamente la “antigua” fuerza de trabajo. Ello puede ocurrir incluso si el nivel de escolaridad de la nueva fuerza laboral es similar al de la antigua.

Uno de los problemas que afronta el trabajo empírico en este ámbito es la falta de datos sobre gran parte de las políticas e instituciones económicas que nos interesan. Sin embargo, durante las dos últimas décadas diversas instituciones han realizado un esfuerzo sistemático tendiente a recopilar información confiable sobre la calidad de las políticas e instituciones económicas en distintos países. Un inconveniente es que gran parte de los datos se basa en mediciones subjetivas de la calidad de las instituciones. Otro problema es que distintos indicadores tienden a mostrar un alto grado de

correlación entre sí. Esto no debiera causar sorpresa, ya que la mayoría de las políticas e instituciones de calidad vienen en paquetes. Así pues, es probable que un país con un marco normativo adecuado probablemente cuente con una burocracia altamente calificada y al mismo tiempo exhiba bajos niveles de corrupción. Una situación inversa se observa en el caso de países donde el marco regulador es deficiente.

Gallego y Loayza (2001) consideran cuatro áreas en las que Chile podría mejorar: calidad de la educación, adopción tecnológica, ineficiencias microeconómicas (por ejemplo, regulación) y calidad de la gestión pública. En las primeras tres áreas Chile se encuentra aún a gran distancia de los líderes, mientras que en la cuarta se halla en una buena posición. Los autores hacen una regresión de corte transversal entre crecimiento y estas otras variables. Estiman que si Chile mejorara sustancialmente estas cuatro variables, el crecimiento podría aumentar en más del 2%.

Beyer y Vergara (2001) consideran que un mejoramiento en la calidad de la educación podría traducirse en un considerable aumento del crecimiento económico en un país como Chile. Si se ponen en práctica políticas razonables, la tasa de crecimiento de Chile podría aumentar en 0,6 puntos porcentuales. Si se perfecciona el marco regulador del país podrían obtenerse beneficios adicionales. Aun cuando las políticas aplicadas en la actualidad en Chile son razonablemente pro mercado, están lejos de ser las óptimas. El aumento de la eficiencia estatal y de la inversión en investigación y desarrollo puede redundar en un incremento adicional, aunque leve, del crecimiento económico. Considerando estos resultados en su conjunto es posible concluir que al introducirse ligeras modificaciones en las políticas e instituciones del país es posible aumentar la tasa de crecimiento de Chile entre 1 y 1,5 puntos porcentuales por año.

3.4. Principales lecciones

La principal lección que puede obtenerse de este último período de desaceleración de la actividad económica en Chile es que el proceso de reforma económica es continuo. Los países que piensan que han efectuado todas las reformas necesarias corren el riesgo de volver a un escenario de bajo crecimiento. El hecho que vivamos en un mundo dinámico plantea la necesidad de estar alertas frente a los cambios y dispuestos a perfeccionar constantemente las instituciones y las políticas. Chile se encuentra en mejores condiciones que la mayoría de los demás países latinoamericanos, pues implantó las reformas en una época anterior, cuenta con un ambiente ma-

croeconómico estable (bajo nivel de inflación y reducido déficit presupuestario) y un clima más favorable para la inversión. Éste es el motivo por el cual continúa creciendo, aunque a una tasa muy inferior a la de la década anterior, en tanto que muchos de sus vecinos atraviesan por una fase de recesión. A pesar de todo, para retornar a una época de altas tasas de crecimiento es necesario reanudar el proceso dinámico de reformas. Lo anterior no significa volver a la primera generación de reformas, que ya están siendo aplicadas y han resultado exitosas, sino más bien volcarse a una generación posterior de reformas destinadas a mejorar la calidad del capital humano y de las instituciones. Para volver crecer a tasas elevadas no basta poseer las que, en términos generales, son tal vez las mejores instituciones de Latinoamérica. La buena noticia desde la perspectiva chilena es que existe un consenso cada vez más generalizado en cuanto a la necesidad de introducir nuevas reformas. Las autoridades han participado en un proceso orientado a identificarlas y aplicarlas, el cual, si da resultado, más temprano que tarde permitirá que el país retorne a la senda de las altas tasas de crecimiento.

Tal vez se considere que este tipo de análisis está demasiado distante de la realidad de muchos países de Europa Oriental y de la ex Unión Soviética, que se encuentran en la primera fase de reformas, afrontando aún los costos de las mismas o recién ahora comenzando a apreciar los beneficios. Pero como el tiempo pasa, acabarán por darse cuenta de que el crecimiento a largo plazo requiere un proceso de reformas a largo plazo.

4. Conclusiones

En este trabajo se analiza el proceso de reformas económicas que Chile emprendió desde mediados de los años setenta, y se derivan lecciones de esta experiencia. Hace tres décadas en Chile se puso en marcha un proceso de reformas económicas integrales. En ese entonces la economía chilena era muy cerrada y con un alto grado de intervención estatal. A partir de la década de 1940 en Chile (y en la mayoría de los países latinoamericanos) se adoptó la estrategia de la Cepal de sustitución de las importaciones e industrialización dirigida. Las nuevas autoridades económicas modificaron radicalmente el modelo. Se liberalizaron los precios, se redujeron los aranceles, se privatizaron empresas estatales; se realizó un ajuste fiscal, una reforma tributaria, una reforma del sistema de pensiones, un proceso de liberalización financiera, etc. Se introdujeron reformas en la educación, en la salud y en muchas otras áreas, todas con una orientación de libre merca-

do. Chile fue el primer país latinoamericano que adoptó este tipo de modelo, pero a fines de los años ochenta y comienzos de los noventa muchos países siguieron sus pasos.

Los resultados fueron muy exitosos. A mediados de la década de 1980 Chile comenzó a vivir un período que más tarde se conoció como la era dorada de la economía chilena. Entre 1984 y 1997 Chile creció a una tasa anual promedio de 7,2%, la inversión y el ahorro experimentaron un *boom*, la inflación se redujo a un rango de 2%-4%; el desempleo disminuyó considerablemente y la cantidad de personas que viven bajo la línea de pobreza descendió de más del 40% en 1987 a alrededor del 20% a fines de los años noventa. Sin embargo, se requirió tiempo para alcanzar estos resultados. En efecto, inmediatamente después de aplicadas las reformas iniciales a mediados de los años setenta se registró un *boom* en la economía, pero pocos años después, a comienzos de la década de 1980, aquélla se encontraba sumida en una profunda recesión que obedeció a razones externas e internas. Entre estas últimas se pueden citar la laxitud de la regulación y de la supervisión bancaria. El costo de la crisis bancaria fue enorme y la lección aprendida, muy clara: la liberalización financiera debe ir acompañada de una adecuada regulación y supervisión financiera.

La experiencia chilena también enseña a ser pacientes. A menudo se requiere tiempo para poder apreciar los efectos de la aplicación de las reformas. Lo más probable es que los beneficios vengan después de los costos. No obstante, a la postre el balance es muy positivo. Desde una perspectiva a largo plazo, Chile representa el ejemplo de un proceso de reformas altamente exitoso. El grado de consenso en el país en torno a esta idea es tan alto que el modelo se mantuvo en la era democrática a pesar del hecho de que había sido aplicado durante una dictadura.

Desgraciadamente, la era dorada parece haber llegado a su fin. Se ha registrado un período de cinco años de bajo crecimiento en Chile (2,4% anual). Aun cuando este crecimiento es mayor que el de otros países latinoamericanos, parece bastante exiguo cuando se lo confronta con el reciente historial de Chile en la materia. Estos resultados más bien modestos han abierto el debate en torno a lo que debe hacerse para volver a una senda de alto crecimiento. El éxito económico de Chile durante los últimos años se asocia a la aplicación de políticas económicas sensatas y a la existencia de un sólido marco institucional. En este trabajo se sugiere que si el país es capaz de mantener y perfeccionar estas políticas e instituciones, se puede asegurar que sobrevendrá un período adicional de alto crecimiento. Nunca hay que dar por finalizado el proceso de reformas. Así, en un mundo diná-

mico, los países que no se encuentran permanentemente mejorando sus instituciones y políticas experimentarán más temprano que tarde una desaceleración del crecimiento económico.

REFERENCIAS

- Barra, Patricio y Michael Jorrat. "Estimación de la Evasión Tributaria en Chile". Documento de Trabajo, Servicio de Impuestos Internos, Santiago, 1999.
- Bennett, Herman, Norman Loayza y Klaus Schmidt-Hebbel. "Un Estudio del Ahorro Agregado por Agentes Económicos en Chile". En F. Moryé y R. Vergara (editores), *Análisis Empírico del Ahorro en Chile*. Santiago: Banco Central de Chile, 2001.
- Beyer, Harald y Rodrigo Vergara. "Productivity and Economic Growth: The Case of Chile". Trabajo presentado durante la Quinta Conferencia Anual del Banco Central de Chile, "Los desafíos del crecimiento económico", noviembre 2001, Santiago.
- Beyer, Harald. "Sources of Economic Growth: A Cross Country Comparison". Trabajo presentado ante la Western Economic Association, Seattle, 1997.
- Easterly, William. "How Much do Distorsions Affect Growth". *Journal of Monetary Economics*, N° 2 (1993).
- Eyzaguirre, Nicolás y Osvaldo Larrañaga. "Macroeconomía de las Operaciones Cuasifiscales en Chile". Documento de trabajo, ILADES/Georgetown University, Santiago. 1990.
- Fontaine, Arturo. "Sobre el Pecado Original de la Transformación Capitalista Chilena". En Barry Levine (editor), *El Desafío Neoliberal*. Colombia: Norma, 1992.
- Gallego, Francisco y Norman Loayza. "The Golden Period For Growth in Chile: Explanations and Forecasts". Trabajo presentado durante la Quinta Conferencia Anual del Banco Central de Chile, "Los desafíos del crecimiento económico", Santiago, noviembre 2001.
- Hachette, Dominique. "Privatizaciones: Reforma Estructural pero Inconclusa". En F. Larraín y R. Vergara (editores), *La Transformación Económica de Chile*. Santiago: Centro de Estudios Públicos, segunda edición, 2001.
- Hachette, Dominique y Rolf Lüders. *La Privatización en Chile*. Santiago: Cinde, 1992.
- Harberger, Arnold. "Memorándum sobre la Economía Chilena". Escrito en 1956. *Estudios Públicos*, 77 (2000). [Reproducido después en F. Larraín y R. Vergara (editores), *La Transformación Económica de Chile*. Santiago, Centro de Estudios Públicos, segunda edición, 2001.]
- Hsieh, Chang-Tai y Jonathan A. Parker. "Taxes and Growth in a Financially Underdeveloped Country: Explaining the Chilean Investment Boom". Documento mimeografiado, Princeton University, junio 2001.
- Krueger, Alan. "Government Failures in Development". *Journal of Economic Perspectives*, 4 (marzo1990).
- Larraín, Felipe y Rodrigo Vergara (editores). *La Transformación Económica de Chile*. Santiago: Centro de Estudios Públicos, segunda edición, 2001.
- Larraín, Felipe y Rodrigo Vergara. "Un Cuarto de Siglo de Reformas Fiscales". En F. Larraín y R. Vergara (editores), *La Transformación Económica de Chile*. Santiago: Centro de Estudios Públicos, segunda edición, 2001.
- North, Douglass C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. □

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO*

Cristián Larroulet

El autor se refiere a los factores que explican el desarrollo de los países, analizando en detalle la experiencia chilena a lo largo del siglo XX y durante el período 1984-1997 de crecimiento acelerado. Asimismo, examina desde una perspectiva histórica y de la ciencia económica cuáles son las instituciones y las políticas públicas que producen la diferencia en el desarrollo de los países. En el trabajo se concluye que Chile puede llegar a ser un país desarrollado siempre y cuando se profundice en aquellas políticas públicas que respetan el derecho de propiedad privada y la economía de mercado libre y abierta, que promueven el espíritu emprendedor, la inversión en capital humano, el equilibrio macroeconómico y la capacidad del Estado para generar los acuerdos necesarios en torno a esas políticas públicas.

CRISTIÁN LARROULET V. Ingeniero Comercial, Universidad Católica de Chile. M. A. en Economía, Universidad de Chicago. Miembro del Consejo Directivo de la Universidad del Desarrollo y Director Ejecutivo del Instituto Libertad y Desarrollo.

* Trabajo base del discurso leído el 10 de julio de 2003, en ceremonia de incorporación como miembro de número de la Academia Chilena de Ciencias Sociales, Políticas y Morales del Instituto de Chile.

El autor agradece la colaboración de Carolina Velasco y los comentarios de Harald Beyer, Carlos F. Cáceres, Luis Larraín, Juan A. Fontaine y Lucía Santa Cruz.

1. Introducción

Existe un anhelo nacional por alcanzar el desarrollo. Lo confirman las coincidencias en torno a esa meta de los principales actores políticos en las últimas elecciones presidenciales. En su discurso del 21 de mayo de 2000, el Presidente Ricardo Lagos fue categórico en este punto cuando señaló: “Propongo una gran tarea común para esa fecha: Llevar a Chile al máximo de sus posibilidades para tener en el 2010 un país plenamente desarrollado e integrado” y al agregar: “pero para alcanzar el desarrollo en el bicentenario nuestra economía debe crecer de manera sostenida a un ritmo de 6 a 7% anual. Esta es la meta que me propongo para mi gobierno”¹.

El objetivo tiene sólidos fundamentos. En primer lugar, décadas de aspiraciones que resultaron frustradas. En segundo lugar, la confirmación de que esas esperanzas eran viables al constatar el progreso alcanzado durante el período 1984-1997. Las cifras demuestran que, en ese período, el crecimiento del ingreso per cápita fue en promedio de 5,4%². No hay otro lapso en la historia del país tan prolongado y con tan alta y estable tasa de crecimiento económico. Es así que si se proyecta hacia el futuro la mantención de la tasa de crecimiento de este período 1984-1998 y suponiendo una tasa de crecimiento per cápita de 2,4% para España, alcanzaríamos el ingreso per cápita de este país en 22 años. Asimismo, para el bicentenario tendríamos aproximadamente el ingreso per cápita de Portugal y en el 2016, el de Nueva Zelanda. Por el contrario, si la tasa de crecimiento de Chile es del orden del 3,0%, nos demoraríamos 108 años en alcanzar el nivel de España³.

La aspiración nacional al desarrollo no es producto de una visión economicista que valora sólo el aumento de la disponibilidad de bienes y servicios, sino que se sustenta en las favorables consecuencias políticas y sociales que se producen cuando una economía es más dinámica. Así, por ejemplo, ese período de fuerte crecimiento (1984-1997) se tradujo en un significativo mejoramiento de los indicadores de bienestar social⁴. Igual-

¹ Mensaje Presidencial, 21 de mayo de 2000.

² Bergoing y Morandé (2001).

³ Beyer y Vergara (ed.) (2001a).

⁴ Según la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional —CASEN—, entre 1987 y 1998 la pobreza se reduce desde un 45,1% a un 21,7% de la población nacional, es decir, el número de pobres cae desde 5.501.000 a 3.160.100 personas. Además, esta encuesta muestra que el ingreso real de los hogares aumenta en un 69% en el mismo período. Por otra parte, el acceso de las personas de menores recursos a bienes de consumo aumenta considerablemente entre los años 1994 y 1998, período en el cual el gasto destinado a dichos bienes se duplica (Camhi, 2000).

mente, en ese período el país pudo transitar en forma exitosa desde un gobierno militar hacia un gobierno democrático, mostrando una alta capacidad de gobernabilidad, de encontrar acuerdos y de resolver en forma civilizada conflictos muy delicados.

Desgraciadamente, el fuerte crecimiento se ha detenido y durante los últimos cinco años esto se ha reflejado en la agudización de problemas sociales, entre otros, el aumento del desempleo. Nuestras tasas de crecimiento han vuelto a ser similares a las históricas (la tasa de crecimiento per cápita promedio durante los años 1998 y 2001 es de sólo 1,2%⁵ y entre 1940 y 1970 ésta fue de 1,71%⁶), generándose frustraciones, críticas y un deterioro no sólo en la situación social, sino también en la calidad de la política.

¿Se repite la historia? A fines del siglo XIX Chile también tuvo un proceso de desarrollo económico bastante significativo. En efecto, en el período que transcurre entre 1869-1882 la tasa de crecimiento per cápita promedio fue 5,2%⁷; sin embargo, a fines de ese siglo y comienzos del siguiente el proceso se detuvo. Entre 1883 y 1900 la tasa de crecimiento se redujo a sólo 2,3%⁸. Surgieron el descontento y la frustración. Enrique Mac Iver en su famoso discurso pronunciado en el año 1900, diez años antes a la celebración del centenario, hizo una fuerte crítica a la realidad nacional: “Me parece que no somos felices; se nota un malestar que no es de cierta clase de personas ni de ciertas regiones del país, sino de todo el país y de la generalidad de los que habitan. La holgura antigua se ha trocado en estrechez, la energía para la lucha de la vida en laxitud, la confianza en temor, las expectativas en decepciones. El presente no es satisfactorio y el porvenir aparece entre sombras que producen la intranquilidad”⁹. Como suele ocurrir en tales circunstancias en todas las sociedades, aparecieron la nostalgia y la frustración: “Proveíamos con nuestros productos las costas americanas del Pacífico y las islas de la Oceanía (...), buscábamos el oro de California, la plata de Bolivia, los salitres del Perú,... fundábamos bancos en La Paz y en Sucre (...), nuestra bandera corría todos los mares (...)”¹⁰.

Podemos constatar que algo similar está ocurriendo hoy. La meta de que el país fuera desarrollado para el bicentenario ya no es posible. Al ritmo de crecimiento de los últimos años (1998-2001), nuestro ingreso por

⁵ Bergoening y Morandé (2001).

⁶ Díaz, Lüders y Wagner (2002).

⁷ *Ibidem*.

⁸ *Ibidem*.

⁹ En Irarrázabal y Piñera (compiladores) (1996), p. 37.

¹⁰ *Ibidem*, p. 39.

habitante se duplicaría en 59 años¹¹. Esta realidad también produce frustración en todos los niveles de la sociedad. Al igual que hace un siglo, el descontento es transmitido con claridad: “En el país se respira una especie de mala onda (...). En los tiempos actuales —si lo comparamos con los noventa—, hay menos ilusiones, menos entusiasmo (...). Está menos claro el rumbo, tanto en lo colectivo como en lo personal (...). La mala onda se respira en la economía y en la política, en los grupos dirigentes y en la gente común”¹².

Es válido, entonces, preguntarse: ¿Se está repitiendo la historia? ¿Lo ocurrido entre 1984 y 1997 es producto del azar? ¿Fue sólo la suerte la que nos favoreció para crecer al 5,4% per cápita anual? ¿O es el resultado de un efecto externo extremadamente favorable e improbable de repetirse? ¿Está Chile condenado a ser un país en vías de desarrollo? ¿Hay un problema estructural que nos impida el desarrollo?

El presente trabajo pretende responder esas preguntas, profundizando en torno a la influencia de las ideas y las políticas públicas en el desarrollo de las naciones. Intentaré en las próximas secciones abordar esta apasionante materia con el siguiente esquema: primero, analizar lo ocurrido con las ideas, políticas y sus resultados en el país durante el siglo pasado. Luego, abordar lo que nos enseña la historia y la economía sobre las causas que explican el progreso de los países y, finalmente, presentar la evidencia más reciente sobre las causas que explican el fuerte crecimiento de Chile en las últimas dos décadas.

Así, intentaré dilucidar si lo ocurrido con el crecimiento acelerado del período 1984-1997 se explica por nuestras políticas y capacidades y si es posible para el país continuar aspirando con realismo al objetivo de ser una nación desarrollada.

2. ¿Nuestra inferioridad económica?

Resulta ilustrativo para estudiar las causas del desarrollo conocer la influencia de las ideas en el Chile del siglo XX. Como se mencionó, a principios de ese siglo emergían voces de destacados dirigentes públicos que mostraban una fuerte frustración respecto a la capacidad nacional para el desarrollo. Esa frustración y el diagnóstico de sus causas son fundamentales para entender el conjunto de políticas públicas que el país aplicó

¹¹ Según Bergoeing y Morandé (2001), ese es el período que toma duplicar el ingreso por habitante cuando se crece al 1,2% anual.

¹² Tironi (2002), p. 13.

durante gran parte del siglo. Dirigentes políticos e intelectuales con muy diferentes doctrinas coincidieron en un diagnóstico que responsabilizó del desarrollo frustrado a factores internos de naturaleza estructural y, por lo tanto, de muy difícil superación, o a causas externas.

Así, uno de los intelectuales más influyentes en el período, Francisco Antonio Encina, planteó en su libro *Nuestra Inferioridad Económica* la hipótesis de que el país no progresaba fundamentalmente por un problema de raza, agravado por la inadecuada educación de la población. “Nuestro desarrollo económico viene manifestando en los últimos años síntomas que caracterizan un verdadero estado patológico (...) Revelan (...) una extraordinaria ineptitud económica en la población nacional, hija de la mentalidad de la raza”¹³. Agregaba que nuestra incapacidad económica se debía también a causas geográficas. Encina fue lapidario cuando concluyó: “Es (...) nuestro territorio una de aquellas comarcas que condenan a las razas débiles o mal educadas económicamente, cualquiera que sea su pujanza en otras esferas de la actividad, a arrastrar una existencia lánguida y precaria”¹⁴.

Si analizamos su diagnóstico, salvo el caso de la educación, este destacado intelectual fundamentó que nuestros problemas económicos se debían a causas estructurales, como la raza y el territorio, que resultan por un lado muy difíciles de resolver en un período razonable y que, por otro, requieren de una fuerte intervención del Estado. Si había un problema de falta de capacidad de la población y de territorio, no era extraño que el propio Encina planteara las primeras ideas de proteccionismo estatal y autarquía: “La intensidad del contacto con economías considerablemente más avanzadas, benéfico en otra época desde el punto de vista del desarrollo de la riqueza, constituye en la hora actual su más serio estorbo”¹⁵. Y agregaba, “la inversión directa del capital extranjero aprovecha poco al desarrollo económico nacional”¹⁶.

Estas ideas propuestas en 1911 cayeron más tarde en terreno fértil debido al enorme impacto de la Gran Depresión en la economía chilena. Como es sabido, Chile fue uno de los países más afectados por ésta. Los efectos económicos y sociales fueron de gigantesca magnitud. La producción industrial era el año 1931, 21% menor que en el año 30, la actividad de la construcción cayó en 49% y la producción minera en un 31% en el mismo período¹⁷.

¹³ Encina (1978), pp. 15-17.

¹⁴ *Ibíd.*, p. 54.

¹⁵ *Ibíd.*, p. 119.

¹⁶ *Ibíd.*, p. 228.

¹⁷ Ellsworth (1945).

Primero como una reacción pragmática para salir de la crisis, pero posteriormente fundamentada por ideas locales —como las señaladas—, o externas —como las provenientes del keynesianismo—, el país inició un proceso gradual de mayor intervención y participación del Estado en la economía. Inicialmente esas políticas se tradujeron en un crecimiento que se facilitó por la enorme disponibilidad de recursos que la profundidad y extensión de la Gran Depresión ocasionó. La tasa de crecimiento entre 1933 y 1943 fue muy alta, llegando a un promedio anual de 5,57%¹⁸ en el producto per cápita. Fue la etapa del crecimiento fácil. Sin embargo, el impulso inicial perdió fuerza. Se apreciaron los costos de un mercado pequeño, el no aprovechamiento de las economías de escala, la falta de competencia y deficiente asignación de recursos, todo lo cual se reflejó en que entre 1944 y 1950 el producto por habitante creció sólo al 2,1%¹⁹.

A partir de los 50, tuvieron gran influencia las ideas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que propuso a los países de América Latina realizar un proceso de crecimiento industrial acelerado basado en el modelo de desarrollo “hacia adentro”. El Estado debía proteger con elevados aranceles aduaneros y otros subsidios a los sectores manufactureros y con ello imitar los patrones de los países industrializados²⁰. El resultado de lo anterior fue la acentuación de políticas públicas que profundizaron el aislamiento de la economía del comercio mundial a través de alzar las tarifas aduaneras, colocar cuotas y licencias de importación e introducir diversos controles cambiarios. De igual forma, se profundizaron los controles de precios, las regulaciones a la producción y a la comercialización de bienes y servicios y la intervención estatal para fomentar la producción en determinados sectores.

La frustración continuó, ya que a los problemas de escaso crecimiento —entre 1944 y 1960 el crecimiento per cápita fue de 1,8%— se sumó la inflación. En efecto, “al asumir el mando, en noviembre de 1952, el Gobierno del Presidente Ibáñez heredó una tasa anual de inflación de 23 por ciento”²¹ y al tercer año de su gestión ella llegó al 86 por ciento, “la más alta tasa de inflación registrada hasta entonces en Chile”²². Así, aparecieron con fuerza en los 60 las “teorías de la dependencia”²³ y las propuestas socialistas que enfatizaron como causas del problema de la economía

¹⁸ Díaz, Lüders y Wagner (2002).

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ El precursor de estas ideas fue Raúl Prebisch, economista argentino, quien fue fundador y director de la CEPAL. (Para mayor detalle véase Prebisch, 1950).

²¹ Ffrench Davis (1973), p. 23.

²² *Ibidem*.

²³ Larraín (2001).

chilena la estructura de propiedad —especialmente de la tierra—, la falta de espíritu empresarial, los problemas de la economía capitalista y los conflictos de clase²⁴. Hasta a la inflación se le atribuyeron causas estructurales: “La inflación chilena en lo fundamental es un reflejo de la pugna de los distintos grupos y sectores socioeconómicos por modificar o conservar una determinada distribución de las rentas”²⁵. Las políticas públicas propuestas en la época cuestionaron el derecho de propiedad privada, a través de la reforma agraria y la estatización de los sectores claves de la economía. Asimismo, acentuaron aún más el modelo de economía cerrada, proceso que culminaría a comienzos de los 70 con el intento para aplicar un modelo de desarrollo “en el cual el sistema capitalista debía ser cambiado”²⁶. El modelo socialista fracasó no sólo porque eliminó todos los incentivos microeconómicos para el crecimiento, sino que desconoció los elementos más fundamentales del equilibrio macroeconómico²⁷.

Al hacer una evaluación de las ideas que influyeron en las políticas públicas adoptadas en gran parte del siglo pasado, podemos decir que desde la perspectiva del desarrollo el resultado fue malo, ya que significó un retroceso relativo importante del país en el contexto internacional. Así, por ejemplo, a mediados del siglo pasado (1950) el ingreso por habitante del país era 1,2 veces el de España y 3,1 veces el de Corea del Sur, pero ya a fines del siglo (1993), esos dos países superaban el ingreso por habitante de Chile en 1,6 y 1,1 veces respectivamente²⁸. Debemos recordar que esas políticas públicas aplicadas estuvieron basadas en un diagnóstico que colocó a las causas estructurales como las más significativas para explicar los problemas económicos del país.

Se puede concluir que el diagnóstico no era el correcto: los problemas del país no se debían a factores de raza, falta de espíritu emprendedor, excesiva dependencia de los recursos naturales, concentración de la estructura de propiedad o incapacidad del sistema capitalista en los países en desarrollo. Es por ello que no nos debe extrañar que las políticas aplicadas, como el modelo de sustitución de importaciones que restringió la competencia, la innovación o las limitaciones al rol del mercado como los precios fijos y las excesivas regulaciones, o las limitaciones al derecho de propiedad, como la estatización de las más importantes actividades productivas,

²⁴ Pinto (1973).

²⁵ *Ibíd.*, p. 193.

²⁶ *Ibíd.*, Larraín (2001), p. 123.

²⁷ El país llegó a tener un déficit fiscal del 24,7% del PIB y una tasa de inflación de más de 300% en 1973 (World Bank, “Chile: An Economy in Transition”, 1979).

²⁸ Büchi (2000).

trajeran como resultado un deterioro en el marco de incentivos para el crecimiento del país.

Hoy, después de 5 años de bajo crecimiento económico, es importante tener claridad en esta materia, ya que son tiempos propicios para la reaparición de tesis similares a las mencionadas. Así, hoy se señala que la estrategia de desarrollo que permitió el fuerte crecimiento entre 1984 y 1997 está en crisis²⁹ y se vuelve a cuestionar la capacidad de la población y específicamente a nuestra capacidad emprendedora. Se dice que “el problema más grave de la clase empresarial chilena no es sólo de ánimo vital, es también de hábitos y competencias”³⁰. Este diagnóstico es coincidente en el fondo, sólo que más atenuado, producto de la época, con el de Aníbal Pinto cuando decía que en el país existía “incapacidad realizadora de una sedicente burguesía divorciada vitalmente de la creación económica”³¹. Como veremos más adelante, tal tesis es especialmente grave y errónea pues desconoce uno de los factores más importantes del progreso de los países: el espíritu emprendedor. Como señaló Joseph A. Schumpeter (1957), el desarrollo económico se produce fundamentalmente por el proceso de “creación destructiva” que realizan los empresarios creando nuevos productos, nuevos servicios, nuevos métodos de distribución, nuevas formas de organización, etc. Este proceso de creación se genera cuando existen los estímulos adecuados para que los innovadores vayan desplazando a los productores menos eficientes. Lo importante es generar las condiciones para que ese espíritu emprendedor se manifieste en realidades concretas a nivel de las empresas y de los mercados. Es decir, si algunos empresarios perdieron “su ánimo vital”³², lo importante es que existan las políticas públicas para que ellos sean sustituidos por quienes aún lo mantienen.

3. ¿Por qué crecen los países?

3.1. Una visión desde la historia

La historia económica ha avanzado enormemente en el estudio de las causas que explican la prosperidad de los países. Ella ha investigado el por qué civilizaciones tan avanzadas como la romana, la china y otras que desarrollaron y tuvieron acceso a nuevos conocimientos no fueron capaces de transformarlos en instrumentos y tecnologías que permitieran un uso

²⁹ “La Concertación de Chile por un Desarrollo con Justicia” (2002).

³⁰ Tironi (2002), p. 104.

³¹ Pinto (1973), p. 89.

³² Tironi (2002).

masivo de ellos para fines productivos. Se ha estudiado el caso del Imperio Romano, en el cual se llegó a conocer tecnologías como los molinos de agua, que diecisiete siglos más tarde, fueron fundamentales para el progreso de Europa. Alrededor del siglo primero antes de Cristo, Alejandría, que era el centro de innovación tecnológica del Imperio Romano, “poseía virtualmente todas las formas de máquinas que son usadas hoy día, incluso un motor a vapor que sólo se usó para abrir y cerrar las puertas de un templo”³³. Otro caso muy interesante es el de la civilización china, donde se inventó la imprenta y el papel en el siglo noveno; es decir, varios siglos antes que en Europa. Cabe recordar que Gutenberg imprimió su primera Biblia en el siglo XIII. La pólvora era conocida en China en el siglo XI en tanto los europeos conocieron su fórmula en el siglo XIV. Se dice que los chinos desarrollaron una máquina hidráulica para el hilado de cáñamo en el siglo XII, quinientos años antes que Inglaterra. Que utilizaron el carbón y el coke en altos hornos de fundición de hierro, produciendo la increíble cantidad de 125.000 toneladas de hierro bruto a fines del siglo XI, cifra que alcanzó Gran Bretaña sólo setecientos años después³⁴.

¿Por qué, a pesar de estos inventos, estas sociedades no crecieron ni progresaron económicamente, aumentando el ingreso por habitante y las condiciones de vida de su población? ¿Cuál es la diferencia con Europa que varios siglos después transforma ese conocimiento y los aplica en forma masiva para aumentar la disponibilidad de bienes y servicios y generar aumentos de ingresos que permitieron un cambio radical en las condiciones de vida de la gran mayoría de la población? Siguiendo a Landes, podemos decir que las causas de por qué en esas sociedades no existió una revolución industrial que transformara esas invenciones en inventos —es decir, en bienes de capital que se utilizaran masivamente—, son “la inexistencia de un mercado libre y la no institucionalización de los derechos de propiedad. El estado chino injería constantemente en la empresa privada, haciéndose cargo de las actividades lucrativas, prohibiendo otras, manipulando los precios, percibiendo sobornos, entorpeciendo el enriquecimiento privado”³⁵. En segundo lugar, los valores generales de la sociedad, que se traducían entre otros en el confinamiento de las mujeres en el hogar; por lo tanto, a diferencia de Europa y Japón, China no utilizó para fines productivos su fuerza de trabajo femenina. Y en tercer lugar, la influencia del contexto general que se traducía en un control totalitario de la sociedad; es decir, “es el estado el que mata el progreso tecnológico en China”³⁶.

³³ Baumol (2002), p. 253. Traducción del autor.

³⁴ Landes (1999).

³⁵ *Ibidem*, p. 65.

³⁶ Balasz (1974), pp. 22-23. Traducción del autor.

El mismo Landes explica el progreso iniciado con la Revolución Industrial en Europa señalando que entre los factores que están detrás de esa capacidad europea por transformar un descubrimiento tecnológico en una innovación que facilite el progreso, se ubican los valores religiosos culturales, como “el respeto judeocristiano por el trabajo manual” y su “concepto de la subordinación de la naturaleza al hombre”³⁷. El otro elemento fundamental que explicaría el desarrollo europeo es el surgimiento del mercado como instrumento de interacción económica y asignación de recursos. En palabras de Landes “el espíritu de empresa no conocía trabas en Europa. La innovación tenía éxito y resultaba rentable, y los soberanos y los poderes fácticos tenían una capacidad limitada de frenarla o desalentarla”³⁸.

En suma, los ejemplos de Roma y China nos muestran que en esas culturas, habiendo existido invenciones, no aparecieron las instituciones que permitieran transformarlas en innovaciones al servicio del progreso. Esos inventos fueron utilizados sólo por las elites religiosas y políticas. La ausencia de competencia, mercados libres, instituciones como la defensa del derecho de propiedad, el estado de derecho, impidieron que se transformaran en instrumentos para el desarrollo económico.

3.2. Una visión desde la economía

El avance del conocimiento en las causas del progreso de los países desde la perspectiva de la economía también ha sido importante. Ha contribuido a esto el desarrollo de la estadística, los accesos a gigantescas bases de datos y la revolución de la computación, que han permitido procesar enormes cantidades de información histórica y realizar comparaciones entre países.

El crecimiento económico se debe fundamentalmente a la acumulación de factores de producción y a la utilización más eficiente de ellos (Solow, 1956)³⁹. Mientras mayor sea el capital disponible en un país y mientras mayor sea su fuerza de trabajo, más significativa será la producción de bienes y servicios. Por lo tanto, incrementos del stock de capital a través de aumentos en la tasa de inversión y más personas dispuestas a

³⁷ Landes (1999), p. 67.

³⁸ *Ibidem*, pp. 67-68.

³⁹ El modelo original de Solow (1957) presenta una función de producción para la economía de tipo $Y=F(K,L,T)$, donde la producción total (Y) es función del capital (K), del trabajo (L) y de la tecnología (T). Por lo tanto, suponiendo una función de producción neoclásica para el trabajo y el capital y una forma particular para la tecnología ($Y=T*F[K,L]$), el crecimiento del producto queda determinado por la tasa de progreso tecnológico o “resi-

trabajar, elevan la tasa de crecimiento. No sólo es importante la cantidad de factores, sino que también la calidad de estos factores de producción. Es por ello que la teoría económica moderna señala como factores fundamentales del crecimiento el capital humano que existe en los países; es decir, la educación y la salud de la fuerza de trabajo. Además, el nivel de desarrollo y profundidad del mercado de capitales, ya que éste permite que la inversión en capital sea la adecuada. Pero eso no es todo; existe un factor que en lenguaje técnico se denomina “el residuo” o la “productividad total de factores” (PTF), que explica en parte importante el crecimiento⁴⁰. La PTF no es otra cosa que la utilización más eficiente de los recursos productivos. Al respecto, resulta interesante señalar que si se mide el crecimiento de los países que han alcanzado el desarrollo en un período relativamente largo, como es el que abarca el tramo 1960 a 1990, la contribución al crecimiento de la productividad total de factores alcanza, en promedio, para los 6 países más ricos, un 39%⁴¹. Es decir, de un crecimiento del producto de aproximadamente 4%, 1,6 puntos son explicados por la mejor utilización de los recursos productivos. Por lo tanto, no se trata sólo de acumular más capital y de hacer crecer el empleo y la calidad de la fuerza de trabajo, sino que tanto o más importante que lo anterior es generar las condiciones para hacer una mejor utilización de esos factores productivos.

¿Cuáles son los elementos principales para hacer que un país utilice mejor sus factores productivos o, en otras palabras, para que la productividad total de factores contribuya al crecimiento? Existe hoy una literatura abundante con respecto a esta materia. Algunos enfatizan la innovación que permite una mejor combinación de los recursos productivos para producir bienes⁴²; otros enfatizan el concepto de “reducciones de costo” que hay detrás de la idea de una mejor utilización de los recursos productivos⁴³.

duo”, por la tasa de crecimiento del capital y por la tasa de crecimiento del trabajo, estos últimos ponderados por sus respectivas participaciones en el producto: $(DY/Y) = (DT/T) + s_K*(DK/K) + s_L*(DL/L)$.

El problema con esta formulación es que el residuo no representa solamente el progreso tecnológico, sino que contiene también las mejoras en la calidad de los factores, es decir, medidas que no son consideradas en las mediciones clásicas del capital y del trabajo, como lo son, por ejemplo, las mejoras en capital humano. Por esto, la función antes descrita se amplía para incorporar variables que miden las mejoras en la calidad de los factores, de manera de aislar al residuo de estos efectos.

Aún así, y siguiendo a Harberger, este residuo involucra un concepto más amplio que sólo el progreso tecnológico. Para él, éste representa los aumentos de productividad o las “mil y una formas de reducir costos” (Harberger, 1998), término que incluye el progreso tecnológico y la mejora en la productividad total de los factores o externalidades. (Para mayor detalle véase Rosende, 2000).

⁴⁰ Véase nota anterior (39).

⁴¹ Easterly y Levin (2000).

⁴² Al respecto véase Aghion y Howitt (1990).

⁴³ Al respecto véase Harberger (1998).

Están las teorías del “crecimiento endógeno” (Romer, 1987; Lucas, 1988, entre otros), que señalan que existen políticas que al estimular la innovación, el mejoramiento del capital humano o el aprovechamiento de economías de escalas, generan externalidades que permiten una retroalimentación que se traduce en mayor productividad de los factores. Es decir, hay políticas económicas que producen “círculos virtuosos”, especialmente cuando ellas son consistentes.

Desde la perspectiva de las preguntas que nos hemos propuesto contestar en este trabajo no resulta suficiente saber que disponer de más y mejores factores de producción aumenta el producto de los países. Se necesita conocer ¿cuáles son las políticas públicas que inducen a ese aumento de factores productivos y que estimulan a los países a hacer un mejor uso de éstos? Más aún, ¿existen esas políticas o sólo son los vientos favorables de la economía mundial los que producen el crecimiento?; o la que a mi juicio fue la posición más influyente en el país durante el siglo XX, ¿hay factores estructurales que impiden adoptar esas políticas? Así, por ejemplo, si se piensa que en Chile no hay capacidad empresarial, resultará muy difícil o muy poco conveniente en el corto plazo la adopción de políticas que basen el progreso del país en un modelo de economía de mercado, ya que para éste resulta fundamental el dinamismo de la empresa privada.

Afortunadamente, también hay respuesta para esas preguntas. La evidencia histórica y económica moderna es muy abundante en el sentido de que la cantidad y calidad de recursos se explica por las políticas públicas que los países aplican. No son las diferencias en la dotación de recursos, de capital humano o de tecnología las que explican las diferencias de ingresos entre los países. Son más bien las instituciones y las políticas económicas las que afectan la capacidad de desarrollarse⁴⁴. Son variados los casos de países que han demostrado lo anterior durante los últimos cincuenta años⁴⁵.

Como ya señalara, hoy existe un acuerdo en la ciencia económica en torno a cuáles son las políticas a nivel macro y microeconómico que inducen a los países a acumular más y mejores recursos. Esas políticas son las siguientes:

3.2.1. *Derecho de propiedad*

La evidencia confirma que en aquellos países en donde han existido instituciones que promueven y respetan el derecho de propiedad privada se

⁴⁴ Olson (1982).

⁴⁵ Al respecto véase Nelson y Pack (1997), Gallego y Loayza (2002), McMahon (2000), Fortin (2002) y Fontaine (1990).

produce mayor crecimiento económico. La existencia de ese derecho aliena a las personas a ahorrar, a invertir, estimula el espíritu emprendedor al compensar con la propiedad de bienes el riesgo y promueve un mejor uso de los recursos productivos al poder apropiarse de los beneficios correspondientes. (De Soto, 1986, y North y Thomas, 1973, entre otros.)

3.2.2. *Economías de mercado*

La existencia de una economía de mercado permite un mecanismo ágil de señales a la sociedad que se produce a través de los precios libres de bienes y servicios. Asimismo, que exista libre entrada y salida en los mercados de bienes y factores permite competencia en ellos y obliga a los agentes económicos a asignar mejor los recursos. La existencia de señales oportunas, de estímulos a hacer mejor las cosas y a satisfacer las necesidades, favorece los aumentos de productividad que requiere el crecimiento. Son las oportunidades de ganancia personal que estimula el mercado libre, las que a su vez producen bienestar a toda la población y satisfacen el bien común de progreso (Friedman, 1980, capítulo 1; Hayek, 1945, y Smith [1776], 1904, 1776 entre otros).

3.2.3. *Economía abierta*

Cuando los países están abiertos al comercio internacional y practican la libertad de comercio, su desarrollo se basa en las ventajas comparativas, esto es, produciendo aquellos bienes y servicios que pueden proveer relativamente a menor costo y consumiendo bienes domésticos e internacionales que van a ser los más baratos y de mayor calidad. Pero eso no es todo, las economías abiertas también permiten acentuar las reducciones de costos, ya que se aprovechan mejor las economías de escala que se posibilitan al acceder a los mayores volúmenes de producción del enorme tamaño de los mercados internacionales. Igualmente, la apertura facilita la incorporación de nuevas tecnologías al reducir su costo y acceso, promueve la especialización y estimula la competencia con el consiguiente efecto en la inversión y la productividad (Corbo y Fisher, 1994; Edwards, 1993; Krueger, 1985; Lucas, 1993, entre otros).

3.2.4. *“Creación destructiva”*

Cuando en un país existen los incentivos para que las personas innoven y emprendan, se produce un círculo virtuoso que permite crecer. Esta

dinámica se da al nivel de las empresas y las industrias. Tras el objetivo de tener más utilidades, ganar más porcentajes de mercado, las empresas buscan “a lo menos mil una modalidad para reducir costos”⁴⁶ y para desarrollar nuevos productos, nuevas formas de producción, nuevas formas de distribución, etc.⁴⁷. La literatura especializada lo denomina “creación destructiva”⁴⁸. Este proceso ocurre a partir de un empresario que detecta una oportunidad y obtiene utilidades extraordinarias. Esa información se transmite en el mercado, estimulando la creación de nuevas empresas para captar parte de esas utilidades. Esa dinámica produce aumentos de empleo, inversión y productividad. Al respecto, es importante mencionar que las ganancias de productividad se logran gracias al proceso de competencia en el cual fracasan las firmas más ineficientes y logran sobrevivir las que realizan un mejor uso de los recursos productivos. Así, en países desarrollados sólo un 40 a un 50% de las firmas sobreviven más allá de los 7 años. Asimismo, la entrada y salida de firmas a un mercado permiten explicar entre un 20 y un 40% del crecimiento total de la productividad⁴⁹.

Son las políticas microeconómicas las que incentivan el fenómeno de “creación destructiva”. Para ello deben permitir la libre entrada a los mercados, la competencia y la salida de las empresas ineficientes. También resultan fundamentales el no cuestionamiento, a través de las políticas públicas, de la obtención de ganancias extraordinarias. Al respecto, son relevantes los impuestos y el mercado financiero.

3.2.5. *Capital humano*

La evidencia también sostiene que aquellos países que invierten y hacen un mejor uso de los recursos para educación y salud poseen mayores tasas de crecimiento. Sistemas educacionales más exigentes, culturas que valoran más la educación y la salud preparan más y mejor a las personas para desenvolverse en el mundo del trabajo (Becker, 1995). Esto es especialmente relevante en un mundo como el actual, donde el conocimiento es el factor más escaso. Pero eso no es todo, al mejorar la calidad del factor trabajo también se producen externalidades positivas, es decir, otras personas también se hacen más productivas (Lucas, 1993).

⁴⁶ Harberger (1998), p. 3. Traducción del autor.

⁴⁷ Baumol, 2002.

⁴⁸ Al respecto véase Schumpeter (1957).

⁴⁹ Hemmings, Scarpetta, Tressel y Woo (2002).

3.2.6. *Políticas macroeconómicas*

La existencia de políticas que promuevan el equilibrio macroeconómico, reflejándose en bajas tasas de inflación, minimización de los efectos desequilibradores de los shocks externos, equilibrio fiscal y tipos de cambio real relativamente estables, también han sido fundamentales para explicar los aumentos de inversión, de empleo y de productividad que el crecimiento requiere. Mientras más inestables son los países por desequilibrios en sus cuentas fiscales, monetarias o externas, menores resultarán los estímulos para acumular y hacer mejor uso de los factores productivos (Barro 1995; Caballero, 2002; Easterly y Levin, 2000, y Harberger, 1998, entre otros).

3.2.7. *Calidad del gobierno*

Países que son capaces de resolver sus problemas públicos, de implementar oportunamente buenas políticas, que poseen estado de derecho y un sistema político democrático, muestran mayor capacidad de crecimiento dado el rol de equilibrio y estabilidad en las reglas del juego que una sociedad abierta y democrática tiende a producir. Así⁵⁰, cuando las diferencias de política económica entre los sectores influyentes son sustanciales, los niveles de corrupción pública son altos, y el Estado puede extraer a través de impuestos u otros instrumentos importantes recursos al sector privado, los estímulos para invertir e innovar serán bajos. Lo mismo ocurrirá con los esfuerzos para aumentar la productividad. Contribuyen también a malos resultados, gobiernos débiles, tanto por razones políticas como por la baja calidad de sus equipos humanos, ya que las presiones de grupos de interés reducen la calidad de las políticas públicas⁵¹.

Este problema ha sido especialmente relevante en América Latina, ya que en nuestros países ha existido una lógica de “rentseeking”, donde instituciones o empresas del Estado ha sido capturadas por grupos de presión de las más diversas índoles que han utilizado, para su beneficio y no para el bien común, a las políticas e instituciones públicas. Quienes más han sufrido las consecuencias de estas prácticas son los sectores más débiles de la sociedad⁵².

⁵⁰ Foxley (1993).

⁵¹ Olson (1965).

⁵² De Soto (1986).

Podemos concluir, por lo tanto, que la evidencia que proviene de la ciencia económica es coincidente con la que nos plantea la historia. ¿Qué explica el crecimiento de los países?

Lo explica un conjunto de políticas públicas y de instituciones que las promueven para hacer que las personas, actuando con libertad inviertan más, se eduquen más, trabajen más y se vean permanentemente estimuladas a hacer un mejor uso de sus capacidades humanas, de las tecnologías y del capital disponible.

4. ¿Por qué creció Chile?

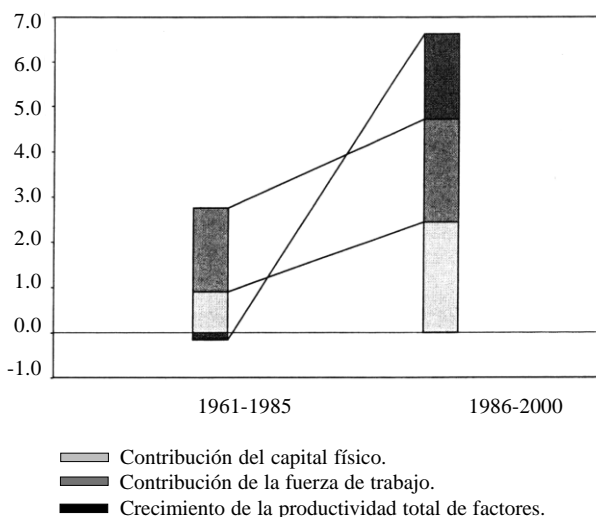
Chile experimentó un fuerte crecimiento de su economía entre 1984 y 1997. Esa realidad permite desmentir que problemas “de raza”, de “geografía” o de “estructuras” impiden el crecimiento del país. Son los mismos habitantes desde su perspectiva genética, cultural y de diferencias de clases, los que a fines del siglo veinte hicieron progresar fuerte al país durante catorce años y que no lo habían logrado durante el período previo. En el mismo territorio, con el mismo clima y riquezas naturales. Aunque en menor medida continúan las diferencias importantes entre los diferentes grupos de la sociedad en materia de ingresos, acceso a la educación, la salud y otros servicios sociales. No obstante ello el país creció.

Esos catorce años son también una fuente valiosa para estudiar en profundidad cuáles son las causas de ese crecimiento. Por fortuna, se ha producido recientemente una gran cantidad de investigación nacional e internacional para explicar este fenómeno. Gallego y Loayza (2002) estudian el crecimiento entre 1986 y 2000 y lo comparan con el período 1961-1985 para Chile y otros 46 países. En esas comparaciones no sólo destaca el alto crecimiento del producto per cápita entre 1986 y 1999 en comparación con el período anterior y con el resto de los países en ese lapso, sino que también su menor volatilidad. Es decir, no sólo fue un crecimiento alto, sino que estuvo sustentado en bases que lo hicieron más estable. Asimismo, el crecimiento se extendió a la mayoría de los sectores de producción y no sólo “en las áreas directamente afectadas por la privatización de empresas públicas como los servicios de utilidad pública, transporte y telecomunicaciones (...). También otros sectores tuvieron un crecimiento destacable. Por ejemplo, la banca, el comercio y la construcción crecieron a más del 6% por año después de 1985”⁵³.

⁵³ Gallego y Loayza (2002), p. 423. Traducción del autor.

Al descomponer las fuentes de crecimiento se observa que en el período 1986-2000 la contribución al crecimiento total (6,64%) de la acumulación de capital fue 2,46%; la contribución del aumento de la fuerza de trabajo fue 2,22%, y del incremento en la productividad total de factores fue de 1,95%. En tanto que las mismas contribuciones para el período 1961-1985 fueron de 0,95%, 1,77% y -0,18% respectivamente⁵⁴ (véase gráfico).

FACTORES DE CRECIMIENTO (PORCENTAJE)



Fuente: Gallego y Loayza (2002).

Es decir, la experiencia de Chile ratifica la importancia de la acumulación y calidad de los factores de producción, como también el buen uso de ellos recogido en la productividad total de factores o “residuo”.

¿Qué políticas llevaron a esos resultados? Según los mismos autores, ellas fueron las que permitieron mejorar la calidad de la educación y de la salud; tener un mercado de capitales profundo para canalizar el ahorro y financiar la inversión; una economía abierta que obligara a una producción más eficiente; un tamaño limitado del gobierno; escasas distorsiones en los precios a través de mercados libres; mayores libertades civiles y más y mejor infraestructura. Adicionalmente, la complementariedad y coherencia

⁵⁴ Gallego y Loayza (2002), p. 423. Traducción del autor.

de todas las políticas más un entorno externo favorable, explican nada menos que el 73% del aumento de crecimiento para el período 1986-2000 en relación a 1961-1985⁵⁵. Uno de los aspectos más destacables que confirma el caso chileno es la relevancia de que todas las políticas públicas sean consistentes con el objetivo del crecimiento. Al respecto, Gallego y Loayza señalan: “esto indica que una estrategia de reformas coherente, dirigida a todos los frentes de política, implica un importante premio por sobre el efecto positivo e independiente de mejoras de política aisladas”⁵⁶.

Otra investigación iluminadora realizada con la técnica econométrica de las series de tiempo es la de Jadresic y Zahler (2000). Ellos investigan si el crecimiento del país se debió a buenas políticas económicas, a la suerte producida por el favorable entorno externo o a condiciones políticas que generaron estabilidad en las reglas del juego. Las conclusiones son que si se compara con la década de los sesenta, el mayor crecimiento de Chile durante los noventa se debe principalmente a las reformas estructurales a favor de una economía de mercado libre y abierta; si se compara con la década de los 70, el mayor crecimiento se explica por la baja inflación de los 90; y si se compara con la década de los 80, el crecimiento se explica por la mejora de los derechos políticos, la menor inflación y la menor tasa de interés externa⁵⁷ (véase cuadro).

Período	Reformas estructurales	Inflación	Tasa de interés externa	Derechos políticos	Otros	Total
1990-98 vs 1961-69	2.5	0.7	-0.1	-0.7	0.2	2.5
1990-89 vs 1970-79	1.7	4.5	-3.2	1.6	0.0	4.6
1990-89 vs 1980-89	0.6	0.4	0.9	2.3	0.3	4.5

Fuente: Jadresic y Zahler (2000).

Textualmente, Jadresic y Zahler concluyen que “los factores clave detrás del rápido aumento del crecimiento de la productividad en los 90, fueron las reformas estructurales que comenzaron a mediados de los 70 y que continuaron y se profundizaron en los 80 y los 90, el relativo ambiente de baja inflación que prevaleció durante los noventa y el mejoramiento de los derechos políticos observado desde fines de los 80 (...). Para resumir,

⁵⁵ Gallego y Loayza (2002), p. 423. Traducción del autor.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 446. Traducción del autor.

⁵⁷ Jadresic y Zahler (2000).

los resultados anteriores respaldan las hipótesis que plantean que el aumento en el crecimiento de la productividad se debió a buenas políticas públicas y al cambio político. Al mismo tiempo, socavan la hipótesis de la *buena suerte* como una explicación relevante del fenómeno”⁵⁸.

Para profundizar aún más la comprensión del crecimiento chileno resulta interesante analizar otros trabajos que miran este proceso desde una perspectiva más microeconómica o sectorial. Ello es relevante por cuanto los aumentos de productividad, de inversión, de capacitación, etc., se dan a nivel de las firmas y las industrias. Es la dinámica de la competencia, que a su vez produce creación y destrucción de firmas, la que explica en gran parte las causas del crecimiento⁵⁹. Este fenómeno planteado intelectualmente y comprobado empíricamente a nivel internacional⁶⁰ también se ha medido en Chile. Así, en el período 1981-1992 nacieron anualmente un 8% de las plantas y desaparecieron un 8,7%, siendo las primeras 6,2% más productivas que las salientes⁶¹. Entre 1986 y 1997, período de un crecimiento muy superior, salieron del mercado anualmente cerca del 7% de las plantas y al cabo de 10 años habían salido más del 50%⁶². ¿Qué nos enseña la experiencia chilena al respecto? ¿Qué políticas públicas inducen a esos aumentos de inversión y productividad a nivel de las empresas?

Una de esas políticas públicas es la tributaria, especialmente por el efecto que los impuestos pueden tener en estimular el ahorro y la inversión. Al respecto, Hsieh y Parker (2002) investigan el impacto de la reforma tributaria iniciada a mediados de los 80. Cabe recordar que en esa reforma tributaria, junto con disminuir el impuesto a las empresas, se modificó la base tributaria, reduciéndose en forma importante los impuestos a las utilidades reinvertidas en las compañías. Se trataba de acercar el sistema tributario nacional a lo que se conoce como el impuesto al consumo⁶³; es decir, liberar de la carga tributaria a la inversión, con lo cual se estimula ese factor del crecimiento que, a su vez, posee efectos externos en aumentos de productividad. Los ya mencionados autores, investigadores de la Universidad de Princeton, concluyen que la reforma tributaria mencionada fue “una significativa y directa causa del auge económico experimentado desde mediados de los ochenta”⁶⁴. Así, con datos a nivel de la industria y de plantas se muestra “que la reducción en los impuestos de las utilidades retenidas

⁵⁸ *Ibíd.*, pp. 18-20. Traducción del autor.

⁵⁹ Al respecto véase Baumol (2002), Harberger (1998) y Schumpeter (1957).

⁶⁰ Véase Hemmings, Scarpetta, Tressel y Woo (2002), entre otros.

⁶¹ Camhi, Engel y Micco (1997).

⁶² Cabrera, De la Cuadra, Galetovic y Sanhueza (2002).

⁶³ Al respecto véase Browning y Browning (1979), Büchi (1993) y Büchi (1994).

⁶⁴ Hsieh y Parker (2002), p. 27. Traducción del autor.

permitieron a las firmas con restricciones financieras tomar las oportunidades ofrecidas (...). El aumento en el ahorro asociado con el boom de la inversión fue casi exclusivamente explicado por un aumento del ahorro de las empresas⁶⁵”.

Otra reforma microeconómica que tuvo un impacto importante en el crecimiento fue la reforma previsional⁶⁶. Esta facilitó el empleo al reducir el impuesto al trabajo y estimuló el ahorro al eliminar desincentivos y al fortalecer el mercado de capitales. De acuerdo a Klaus Schmidt-Hebbel “un cuarto del aumento en el crecimiento puede atribuirse a la reforma de pensiones”⁶⁷.

También la experiencia nacional es iluminadora en relación al impacto a nivel de empresas e industrias que produjo la rebaja de aranceles aduaneros. Pavnik (2000) investiga lo ocurrido en más de 4.000 plantas de la industria manufacturera chilena en el período 1979 a 1986. El impacto de la apertura comercial de ese período fue un aumento en la productividad de las firmas que competían con las importaciones entre 3 y 10% superior a la de las empresas de sectores que no eran afectados por la mayor competencia internacional. Asimismo, la desaparición de plantas contribuyó al aumento de productividad, dado que ellas eran en promedio 8% menos productivas que las que sobrevivieron. Resulta relevante constatar que la productividad agregada creció en un 25,4% y en un 31,9% a lo largo de un período de 7 años en el sector orientado a las exportaciones y en la producción nacional que compite con importaciones, mientras que las ganancias en los sectores que producían bienes no sujetos a la competencia internacional fueron sólo de 6% en el mismo período⁶⁸.

Así como la apertura al comercio internacional provoca una dinámica de inversión y productividad, también otras políticas como la desregulación de mercados y las privatizaciones de empresas estatales producen efectos similares. Generalmente, los procesos de desregulación eliminan las barreras legales y administrativas que dificultan la entrada a los mercados o la introducción de nuevos productos. Asimismo, las privatizaciones, cuando van acompañadas de la derogación de normas que les han otorgado privilegios monopólicos a las empresas estatales, producen una dinámica de mayor competencia que induce a la inversión y a aumentos en la productividad de los factores. Liu investigó el impacto de este tipo de políticas para un período de 8 años (1979-1986), concluyendo que las ganancias de producti-

⁶⁵ Hsieh y Parker (2002), p. 27. Traducción del autor.

⁶⁶ Piñera (1991).

⁶⁷ Schmidt-Hebbel (1998).

⁶⁸ Pavnik (2000).

vidad obtenidas en ese lapso “sugieren que las reformas microeconómicas —incluyendo liberación comercial, privatización y desregulación— fueron efectivas en discriminar entre productores eficientes e ineficientes”⁶⁹ y que “la eficiencia es en promedio mayor en las plantas que sobrevivieron que en aquellas que tuvieron que terminar sus actividades en 17 de un total de 25 industrias a un nivel significativo”⁷⁰.

Finalmente, nuestra experiencia confirma a la internacional respecto al impacto que a nivel de las firmas producen las políticas que introducen mayores rigideces y restricciones en el mercado del trabajo. La evidencia europea muestra que “altos costos de contratación y despido debilitan los resultados en productividad, especialmente cuando los salarios y/o la capacitación no son capaces de contrarrestar los mayores costos, induciendo, por lo tanto, a ajustes no óptimos entre trabajo y tecnología y un menor incentivo para innovar”⁷¹.

Así, Bergoing y Morandé estiman que las reformas laborales discutidas durante los últimos años en el país, que precisamente encarecen el despido y elevan los costos de contratación, habrían tenido un efecto equivalente a un mayor impuesto a la mano de obra de 6,75%⁷².

La revisión de los trabajos empíricos que explican el crecimiento de Chile desde mediados de los ochenta hasta gran parte de los noventa ratifica lo que tanto la historia como la ciencia económica nos decían sobre las políticas que inducen al desarrollo. Al respecto podemos concluir que la experiencia chilena es un nuevo antecedente que ratifica qué tipo de políticas son las que producen las condiciones para crecer.

5. Conclusiones

En este trabajo hemos analizado el problema del desarrollo intentando explicar cuáles son sus principales causas. A la luz de la experiencia internacional, dada por la investigación histórica y económica más reciente y del estudio del caso de Chile, se puede señalar que el progreso depende en forma sustancial, aunque no exclusiva, de las políticas públicas, especialmente de aquellas que generan una dinámica en la sociedad, de innovación, de reducción de costos, de aumento de la riqueza, etc. Se ha podido comprobar que esa dinámica se produce en países con economías de merca-

⁶⁹ Liu (1993), pp. 219-220. Traducción del autor.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 230. Traducción del autor.

⁷¹ Hemmings, Scarpetta, Tressel y Woo (2002), p. 26. Traducción del autor.

⁷² Bergoing y Morandé (2001).

do libre, abiertas al comercio internacional; con instituciones que protejan y estimulen el derecho de propiedad, con políticas que produzcan un equilibrio macroeconómico, con sociedades democráticas y estados de tamaño limitado que produzcan gobernabilidad y estimulen la creatividad.

Se desprende de lo anterior, que el Estado es fundamental para alcanzar el desarrollo. En efecto, buenas políticas públicas, la construcción y funcionamiento de instituciones adecuadas y la función macroeconómica, son en gran parte responsabilidad del Estado. En consecuencia, para crecer no se requiere de un Estado pasivo o ausente, sino que uno “potenciador del crecimiento”⁷³. Lo anterior no debe ser mal interpretado; no debe ser un Estado activista o intervencionista, sino uno que a través de las políticas públicas “crea un ambiente que estimula los aumentos de productividad”⁷⁴.

Un ejemplo de lo que no se debe hacer, es seleccionar a las empresas, a las industrias o a las actividades que se desea privilegiar creyendo que ellas deben hacer crecer al país. Ello suele resultar un fracaso dada la incapacidad del Estado para seleccionar a los ganadores. Pero además, tiene el costo adicional de producir una discriminación en contra de las oportunidades de otros sectores que sí poseen potencial de desarrollo⁷⁵. La evidencia chilena e internacional es abundante para señalar los perjuicios que estas políticas acarrearán y lo erróneo que significaría para Chile insistir en ellas.

Lo que sí se debe hacer es fortalecer el derecho de propiedad, como ocurrió cuando en el año 1982 se dictó la ley sobre concesiones mineras⁷⁶, la cual consagró que cuando existe una expropiación se debe indemnizar al expropiado de acuerdo al concepto del valor presente de los flujos futuros, o en otras palabras, cancelando el valor económico del recurso expropiado. Esa norma, más la profunda señal de estabilidad que produjo el retorno a la democracia y el no cuestionamiento de esa ley, permitieron que la inversión privada en minería creciera a la tasa de 18,6% entre 1992 y 2000. Otro ejemplo lo constituye la implementación de políticas que abran mayores oportunidades para el sector privado, como ocurrió con la privatización de empresas del sector de las telecomunicaciones y de la energía eléctrica, que permitió aumentar la productividad del sector. Como se aprecia en un trabajo de Bernstein (2003), el número de trabajadores por energía vendida desciende de casi 0,8 trabajadores por GWh, en el año 1984, a 0,5 en el año 1990⁷⁷. Otro ejemplo de la misma naturaleza es lo que ha ocurrido reciente-

⁷³ Olson (2001).

⁷⁴ Porter (1998).

⁷⁵ Al respecto véase Noland y Pack (2002) y Sala-i-Martin (2002).

⁷⁶ José Piñera (2002).

⁷⁷ Bernstein (2003).

mente con la participación privada en la inversión en infraestructura vial. Esta hace sólo 10 años, no representaba más de 0,5% de la inversión pública total en este concepto y en el año 2002 representó un 46%. En la misma dirección actúan las políticas que introducen competencia en los mercados a través de la dictación de leyes, decretos, reglamentos que hacen más fácil la entrada a ellos. Así, por ejemplo, sucedió con la apertura a la competencia del mercado de telecomunicaciones de larga distancia, gracias a lo cual el año 1994 —luego de esta reforma— el tráfico de llamadas de larga distancia aumentó en un 46,2%⁷⁸.

En suma, se podría mencionar una gran cantidad de casos que muestran cómo la acción del Estado es fundamental para generar las políticas y el ambiente que permite el desarrollo. Se dice que ese tipo de políticas están agotadas⁷⁹. Ello es un profundo error. La evidencia que señala lo contrario es muy significativa. Beyer y Vergara⁸⁰ señalan que el país no ha podido continuar su proceso de crecimiento por la falta de reformas microeconómicas, tales como una reforma educacional que enfatice el mejoramiento de la calidad, reformas que favorezcan la creación de nuevas empresas o que mejoren la eficiencia del Estado. Según esas investigaciones, si el país mejorara la calidad de la educación, alcanzando el nivel promedio medido por la prueba internacional de matemáticas y ciencias (TIMSS), se podría aumentar la productividad total de factores en cerca de 0,7 puntos porcentuales. Si a la vez mejorara la calidad del Gobierno, alcanzando a los países con mejor desempeño mundial, la productividad total de factores podría aumentarse en 0,8 puntos porcentuales⁸¹.

Podemos concluir respondiendo las preguntas que originan este trabajo: el país puede alcanzar las metas de desarrollo que se ha propuesto. El crecimiento no es producto de la suerte ni de un cambio de estructuras. Es, principalmente, el resultado de adecuadas instituciones y políticas públicas. Grandes avances se han producido al respecto durante los últimos 30 años. Así fue posible crecer a tasas anuales de 7 por ciento en el período 1984-1997. Para retornar a esos niveles debemos, por un lado, mantener esas políticas e instituciones y, por otro, construir los acuerdos políticos para realizar las nuevas reformas que impulsen el espíritu emprendedor. El país no se merece repetir la experiencia de “desarrollo frustrado” durante este siglo que se inicia.

⁷⁸ Subsecretaría de Telecomunicaciones, Informe Estadístico 1 (2000) y 2 (2001).

⁷⁹ “La Concertación de Chile por un Desarrollo con Justicia” (2002).

⁸⁰ Beyer y Vergara (2001b).

⁸¹ Existen diversos trabajos que proponen una agenda global y coherente de políticas públicas que permitirían retomar el crecimiento alto y sostenido. Al respecto véase Cristián Larroulet (ed.) (2001); Beyer y Vergara (ed.), (2001a) y J. Vial (2003).

BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS

- Ahumada, Jorge. *En Vez de la Miseria*. Santiago de Chile: Editorial del Pacífico, cuarta edición, 1964.
- Aghion, Philippe, y Peter Howitt. "A Model of Growth Through Creative Destruction". Working Paper N° 3223, NBER, 1990.
- Balazs, Etienne. *Chinese Civilization and Bureaucracy: Variations on a Theme*. New Haven: Yale University Press, 1964.
- Barro, Robert J. *Economic Growth*. New York: McGraw-Hill, 1995.
- Baumol, William J. "Hypotheses on Routinization of Innovation", Cap. 9. En R. Sato, R. Ramachandran y K. Mino (eds.), *Global Competition and Integration*. Boston: Kluwer Academic Publishers, 1999.
- Baumol, William J. *The Free-Market Innovation Machine*. Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2002.
- Becker, Gary S. "Human Capital and Economic Growth". *Prague Economic Papers*, V. 4 N° 3 (septiembre 1995), pp. 223-28.
- Bergoëing, Rafael, y Felipe Morandé. "Crecimiento, Empleo e Impuesto al Trabajo", *Documento de Trabajo* N° 127 (2001), CEA, Universidad de Chile.
- Bernstein, Sebastián. "Sector Eléctrico". En Cristián Larroulet (ed.), *Soluciones Privadas a Problemas Públicos*. Santiago: Instituto Libertad y Desarrollo, 2003.
- Beyer, Harald, y Rodrigo Vergara (ed.). *¿Qué Hacer Ahora? Propuestas para el Desarrollo*. Santiago: Centro de Estudios Públicos, 2001a.
- Beyer, Harald, y Rodrigo Vergara. "Productivity and Economic Growth: The Case of Chile", *Documento de Trabajo* 174 (2001b), Banco Central de Chile.
- Browning, Edgar K., y Jacqueline M. Browning. *Public Finance and the Price System*. Macmillan Publishing Co., Inc., 1979.
- Büchi, Hernán. *La Transformación Económica de Chile. Del Estatismo a la Libertad Económica*. Colombia: Grupo Editorial Norma, 1993.
- Büchi, Hernán. *Fiscal Policy, Economic Reforms and Private Sector Development: The Chilean Experience*. Institute for Policy Reform, 1994.
- Büchi, Hernán. "Latin America and the Free Society". Documento presentado en The Mont Pélerin Society General Meeting, Santiago, Chile, 12-17 noviembre 2000.
- Caballero, R. "Coping with Chile's External Vulnerability: A Financial Problem". En Norman Loayza y Raimundo Soto (ed.), *Economic Growth: Sources, Trends, and Cycles*, Banco Central de Chile, 2002.
- Cabrera, Ángel, Sergio De la Cuadra, Alexander Galetovic y Ricardo Sanhueza. "Las PYME: Quiénes Son, Cómo Son y Qué Hacer con Ellas". *Paper* 27, Universidad de Concepción, 2002.
- Camhi, Alexis, Eduardo Engel y Alejandro Micco. "Dinámica de Empleo y Productividad en Manufactura: Evidencia Micro y Consecuencias Macro". *Documento de Trabajo* 19 (1997), CEAL, Universidad de Chile.
- Camhi, Rosita. "Reducir la Pobreza: Una Tarea de Todos". *Serie Informe Social* N° 60 (octubre 2000), Instituto Libertad y Desarrollo.
- Corbo, Vittorio, y Stanley Fisher. "Lessons from the Chilean Stabilization and Recovery". En B. Bosworth, R. Dornbusch y R. Labán (ed.), *The Chilean Economy: Policy Lessons and Challenges*. Washington: Brookings Institution, 1994.

- Corbo, Vittorio, y José Antonio Tessada. "Growth and Adjustment in Chile: A Look at the 1990s". En Norman Loayza y Raimundo Soto (ed.), *Economic Growth: Sources, Trends, and Cycles*, Banco Central de Chile, 2002.
- De Soto, Hernando. *El Otro Sendero*. El Barranco, Perú: Instituto Libertad y Democracia, 1986.
- De Soto, Hernando. *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. New York: Basic Books, 2001.
- Díaz, José, Rolf Lüders y Gert Wagner. "La República en Cifras. Chile 1810-2000". Manuscrito para presentación al Banco Central de Chile, 30 de septiembre 2002.
- Easterly, William, y Ross Levin. "It's Not Factor Accumulation: Stylized Facts and Growth Models". En Norman Loayza y Raimundo Soto (ed.), *Economic Growth: Sources, Trends, and Cycles*, Banco Central de Chile, 2002.
- Edwards, Sebastián. "Openness, Trade Liberalization and Growth in Developing Countries". *Journal of Economic Literature*, septiembre 1993.
- Ellsworth, P. T. *Chile: An Economy in Transition*. New York: The Macmillan Company, 1945.
- Encina, Francisco A. *Nuestra Inferioridad Económica*. Santiago: Editorial Universitaria, cuarta edición, 1978.
- Fontaine, Juan Andrés. "Observaciones sobre la Experiencia Macroeconómica Chilena de 1985-1989". *Estudios Públicos* N° 40 (1990), Centro de Estudios Públicos, Chile.
- Fortin, Pierre. "The Irish Economic Boom: Facts, Causes and Lessons". *Discussion Paper 12*, Industry Canada Research Publications Program, Université du Québec à Montréal and Canadian Institute for Advanced Research, May 2002.
- Foxley, Alejandro. *Economía Política de la Transición*. Ediciones Dolmen, 1993.
- Ffrench Davis, Ricardo. *Políticas Económicas en Chile 1952-1970*. Ediciones Nueva Universidad, Universidad Católica de Chile, 1973.
- Friedman, Milton, y Rose D. Friedman. *Free to Choose*. Harcourt Brace Jovanovich, 1980.
- Gallego, Francisco, y Norman Loayza. "The Golden Period for Growth in Chile: Explanations and Forecasts". *Documento de Trabajo* N° 146 (2002), Banco Central de Chile.
- Harberger, Arnold C. "A Vision of the Growth Process". *American Economic Review*, Vol. 88 (1998), pp. 1-32.
- Hayek, F. A., "The Use of Knowledge in Society". *American Economic Review*, Vol. 35, N° 4, September 1945. [Traducción al castellano en *Estudios Públicos*, 12, 1983.]
- Hemmings, Philip, Stefano Scarpetta, Thierry Tresselt y Jaejoon Woo. "The Role of Policy and Institutions for Productivity and Firm Dynamics: Evidence From Micro and Industry Data". *Unclassified Working Paper 15*, Organization for Economic Cooperation and Development, 2002.
- Hsieh, Chang-Tai, y Jonathan A. Parker. "Taxes and Growth in a Financially Underdeveloped Country: Explaining the Chilean Investment Boom". *Working Paper*, Princeton University, 2002.
- Irarrázabal, Guadalupe, y Magdalena Piñera (compiladoras). *Chile: Discursos con Historia*. Editorial Los Andes, 1996, p. 37.
- Jadresic, Esteban, y Roberto Zahler. "Chile's Rapid Growth in the 1990s: Good Policies, Good Luck, or Political Change?". IMF Working Paper 00/153 (2000).
- Keynes, John Maynard. *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Londres: Macmillan Cambridge University Press, 1936.

- Krueger, Anne O. "Trade Policies in Developing Countries". En Ronald W. Jones y Peter A. Kenen (eds.), *Handbook of International Economics*. Vol. 1, Amsterdam: North Holland, 1985.
- "La Concertación de Chile por un Desarrollo con Justicia". Documento presentado por 15 parlamentarios. Diario *El Mercurio*, 5 de octubre de 2002.
- Lagos, Ricardo. Mensaje Presidencial, 21 de mayo de 2000.
- Landes, David S. *La Riqueza y Pobreza de las Naciones*. Barcelona: Editorial Crítica, 1999.
- Larraín, Felipe, y Jeffrey Sachs. *Macroeconomía en la Economía Global*. México: Prentice Hall, 1994.
- Larraín, Jorge. *La Identidad Chilena*. Santiago: LOM Ediciones, 2001.
- Larrroulet, Cristián (ed.). *Chile 2010: El Desafío del Desarrollo*. Santiago: Libertad y Desarrollo, 2001.
- Liu, Lili. "Learning, and Productivity Change Evidence from Chile". *Journal of Developments Economics*, 42 (1993), North Holland.
- Lucas, Robert. "On the Mechanics of Economic Development". *Journal of Monetary Economics*, 22:1 (julio 1988), pp. 3-42.
- Lucas, Robert E., Jr. "Making a Miracle". *Econometría*, marzo, 61 (2) (1993), pp. 251-72.
- McMahon, Fred "Road to Growth: Lagging Economies Become Prosperous". Atlantic Institute for Market Studies, Halifax, Nova Scotia, 2000.
- Nelson, Richard, y Howard Pack. "The Asian Miracle and Modern Growth Theory". Working Paper 1881, The World Bank, 1997.
- Noland, Marcus, y Howard Pack "Industrial Policies and Growth: Lessons from International Experience". En Norman Loayza y Raimundo Soto (ed.), *Economic Growth: Sources, Trends, and Cycles*, Banco Central de Chile, 2002.
- North, Douglass C., y Robert Paul Thomas. *The Rise of the Western World*. Cambridge University Press, 1973.
- Olson, Mancur, Jr. "La Lógica de la Acción Colectiva" [1965]. México: Eudema, 1993.
- Olson, Mancur. *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*. New Haven: Yale University Press, 1982.
- Olson, Mancur. *Poder y Prosperidad*. Siglo Veintiuno de Argentina Editores, primera edición en Argentina, 2001.
- Pavnik, Nina. "Trade Liberalization, Exit, and Productivity Improvements: Evidence from Chilean Plants". Working Paper 7852, NBER, 2000.
- Pinto, Aníbal. *Chile, un Caso de Desarrollo Frustrado*. Santiago: Editorial Universitaria, tercera edición, 1973.
- Piñera, José. *El Cascabel al Gato: La Batalla por la Reforma Previsional*. Santiago: Zig-Zag, 1991.
- Piñera, José. *Fundamentos de la Ley Constitucional Minera*. SONAMI (Sociedad Nacional de Minería), 2002.
- Porter, Michael E. *The Competitive Advantage of Nations*. Free Press, 1998.
- Prebisch, Raúl. *Economic Development of Latin America and Some of its Principal Problems*. United Nations, 1950.
- Romer, Paul. "Growth Based on Increasing Returns Due to Specialization". *American Economic Review*, 77:2 (mayo 1987), pp. 65-62.
- Rosende, Francisco. *Teoría Macroeconómica: Ciclos Económicos, Crecimiento e Inflación*. Ediciones Universidad Católica de Chile, 2000.

- Sala-i-Martin, Xavier. "Fifteen Years of New Growth Economics: What Have We Learned?" En Norman Loayza y Raimundo Soto (ed.), *Economic Growth: Sources, Trends, and Cycles*, Banco Central de Chile, 2002.
- Schmidt-Hebbel, Klaus. "Does Pension Reform Really Spur Productivity, Saving and Growth?". Documento de Trabajo 033, Banco Central de Chile, 1998.
- Schumpeter, Joseph A. *Teoría del Desarrollo Económico*. México: Fondo de Cultura Económica, segunda edición, 1957.
- Smith, Adam. *The Wealth of Nations* [1776]. Editado por Edwin Cannan. London: Methuen, 1904.
- Solow, Robert M. "A Contribution to the Theory of Growth". *Quarterly Journal of Economics* 70, 1 (febrero 1957), pp. 65-94.
- Subsecretaría de Telecomunicaciones. Informe Estadístico 1. "Estadísticas Básicas del Sector de las Telecomunicaciones en Chile: 1990-Primer Semestre 2000". *Serie Informes Estadísticas del Sector de las Telecomunicaciones*, Subsecretaría de Telecomunicaciones, septiembre 2000.
- Subsecretaría de Telecomunicaciones. Informe Estadístico 2. "Estadísticas Básicas del Sector de las Telecomunicaciones en Chile: 1990-2000". *Serie Informes Estadísticas del Sector de las Telecomunicaciones* 2, Subsecretaría de Telecomunicaciones, abril 2001.
- Tiróni, Eugenio. *El Cambio está Aquí*. Editorial Sudamericana Chilena S.A., 2002.
- Vial, Joaquín. "Competitividad y Perspectivas de Crecimiento de Chile en las Próximas Décadas". *Serie Estudios Cieplan*, 2003.
- World Bank. "Chile: An Economy in Transition". Report N° 2390-CH, The World Bank, 1979. □

**INTEGRACIÓN VERTICAL
EN EL SECTOR ELÉCTRICO**
UNA GUÍA PARA EL USUARIO*

Alexander Galetovic

Este trabajo evalúa los pros y contras de la integración vertical en el sector eléctrico. Las principales conclusiones son las siguientes: (i) si bien la integración vertical no es mala per se, la mayoría de sus ventajas surgen cuando existen monopolios separados de transmisión y distribución y cada uno explota su poder de mercado individualmente. Cuando los precios que pueden cobrar estos monopolios se regulan adecuadamente, desaparecen la mayoría de los argumentos en su favor. (ii) Cuando los cargos de acceso a las etapas monopólicas de transmisión y distribución se regulan correctamente, aumenta el atractivo de integrarse verticalmente para extender el poder de mercado hacia la generación y la comercialización. (iii) Una empresa verticalmente integrada de cierto tamaño discriminará a sus

ALEXANDER GALETOVIC. Economista, P. Universidad Católica de Chile; Ph. D., Princeton University. Investigador del Centro de Economía Aplicada (CEA), Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile. Email: agaletov@di.uchile.cl

* Este trabajo es una versión corregida y aumentada de uno preparado originalmente para la conferencia "Reestructuración del sector eléctrico: ¿vale la pena?", organizado por el Banco Mundial y el Centro de Estudios Económicos de la Regulación de la UADE, Buenos Aires, 14 y 15 de marzo del 2000. Agradezco los comentarios de Antonio Estache, Andrés Gómez-Lobo, un árbitro anónimo y muy especialmente de Eduardo Saavedra. También el financiamiento de Fondecyt, proyecto 1020808; AES Gener S.A., y el Banco Mundial. Las opiniones son de mi exclusiva responsabilidad y no comprometen de manera alguna a estas instituciones.

competidores y tratará de impedir la entrada de nuevas empresas. La discriminación aumentará los costos de las empresas generadoras no integradas y el precio que pagan los usuarios, aun si existen economías de ámbito importantes. (iv) El incentivo a discriminar crece con la participación de mercado de la generadora verticalmente integrada y con la intensidad de las economías de ámbito. (v) Es muy improbable que las economías de ámbito se trasladen a menores precios finales.

De lo anterior —señala el autor— se desprende el siguiente *trade off* regulatorio: con la separación vertical de la transmisión y la distribución de la generación y la comercialización se pierden economías de ámbito, principalmente aquellas debidas a la coordinación de inversiones de transmisión y generación; se ganan mercados de generación y comercialización más competitivos con menores barreras a la entrada, menores precios finales de la electricidad, y monopolios de transmisión y distribución más fáciles de regular.

1. Introducción: El problema de la integración vertical

La integración vertical en el sector eléctrico es uno de los temas más debatidos luego de 20 años de liberalizaciones y privatizaciones eléctricas alrededor del mundo. En Chile fue motivo de varios juicios antimonopolio, que culminaron con la separación del principal transmisor, Transelec, del principal generador, Endesa; y con el reciente fallo de la Comisión Resolutiva que, luego de varios años de suspenso, finalmente autorizó la integración de Endesa y Chilectra (la principal distribuidora) a través del *holding* Enersis.

Este trabajo evalúa los pros y contras de la integración vertical entre las distintas etapas de la industria eléctrica. Su propósito es ordenar este debate delimitando el problema y distinguiendo los puntos en que tenemos respuestas convincentes de aquellos aún no resueltos. Luego argumentaré que esta discusión sigue siendo relevante en el sector eléctrico chileno, aun después que Endesa vendió a Transelec. En primer lugar, varias prácticas anticompetitivas que se le atribuían a la integración vertical se deben, simplemente, a que el transmisor tiene poder de mercado. Obviamente, ese poder de mercado sigue ahí a pesar de que el transmisor no esté verticalmente integrado con un generador. En segundo lugar, en Chile la comercialización de electricidad y su distribución están integradas verticalmente —los dueños de alambres venden la electricidad que se distribuye por ellos—. Por eso, es casi un hecho que la discusión que ya vimos en los

segmentos de transmisión y generación se repetirá cuando se introduzcan los comercializadores de electricidad independientes de las empresas distribuidoras. Tercero, en ocasiones se ha discutido si conviene prohibir totalmente la integración vertical, aun si ésta afecta a una parte pequeña del total de las instalaciones —v.g. si una distribuidora puede instalar una central o un generador ser dueño de un par de líneas de transmisión—. Estas situaciones seguirán surgiendo y es conveniente tener una guía clara que permita distinguir aquellos casos en que la integración es dañina de aquellos en que no lo es.

¿Por qué se discute tanto sobre integración vertical? Para entenderlo conviene partir por el origen del problema. La industria eléctrica se compone de cuatro etapas: *generación* de energía y potencia; *transmisión* en alta tensión; transmisión en baja tensión o *distribución*; venta de energía y potencia o *comercialización* (véase la Figura 1)¹. Lo común es que la electricidad se genere alejada de los centros de consumo. Por lo tanto, para llegar a los usuarios es necesario usar el sistema de transmisión en alta tensión y luego distribuir la electricidad en cada uno de los centros de consumo.

Hasta hace un tiempo se suponía que existían fuertes economías de escala en cada una de las cuatro etapas, y que su integración vertical permitiría aprovechar economías de ámbito significativas². Por eso, la organización industrial predominante en el mundo era el monopolio verticalmente integrado, vale decir una sola empresa era dueña y operaba conjuntamente las tres etapas. Sin embargo, durante la década de los ochenta Chile separó funcionalmente las tres primeras etapas estableciendo un mercado independiente de generación y regulando separadamente a la transmisión y la distribución.

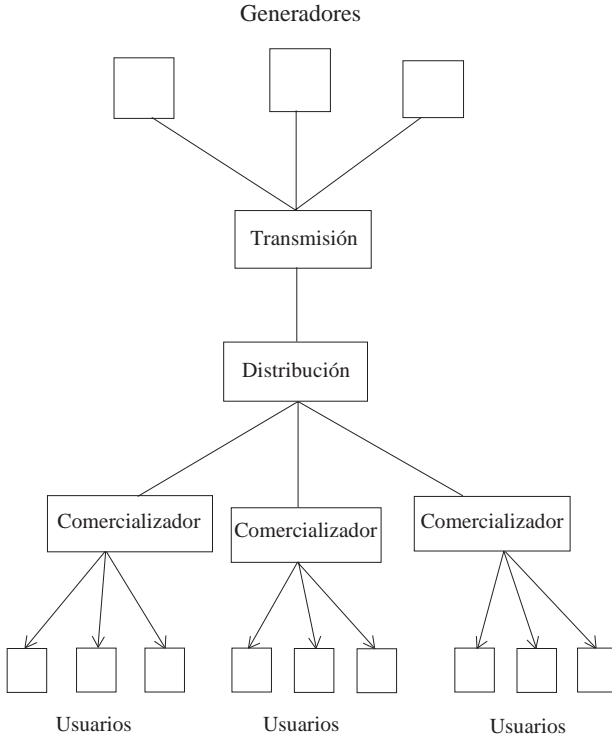
Es posible y conveniente separar funcionalmente la generación porque las economías de escala se agotan con plantas entre 300 y 400 MW. Esto abre espacio para un mercado competitivo porque la potencia instalada en muchos sistemas eléctricos supera largamente esas magnitudes³. Similarmente, y aunque aún no se hace en Chile, se puede argumentar que la comercialización de electricidad y su distribución por redes de baja tensión

¹ La comercialización incluye actividades tales como compras al por mayor, ventas a consumidores, medición de consumo y facturación. Tradicionalmente la electricidad ha sido comercializada por las distribuidoras, pero en años recientes algunos países han permitido que los usuarios contraten directamente con generadores y comercializadores independientes.

² Existen economías de escala si el costo medio cae cuando aumenta la cantidad producida. Existen economías de ámbito cuando el costo de dos o más actividades es menor si se producen conjuntamente.

³ Por ejemplo, en Chile la potencia instalada en el Sistema Interconectado Central (SIC) supera los 6,000 MW.

FIGURA 1: ESTRUCTURA VERTICAL DEL SECTOR ELÉCTRICO



son actividades funcionalmente separables. Dado que no parecen existir economías de escala significativas sería posible imaginarse un mercado competitivo en que varios comercializadores compitieran usando las instalaciones de distribución.

Sin embargo la generación y la comercialización necesitan usar instalaciones de transmisión y distribución. Estas redes están sujetas a economías de escala y se les considera monopolios naturales. Como además las empresas de generación y de comercialización no pueden llegar a los clientes finales sino usándolas también son “instalaciones esenciales”. Y he ahí la pregunta que ha motivado más de 10 años de casos antimonopolio: ¿es conveniente que los dueños de instalaciones esenciales de transmisión y distribución compitan en los segmentos competitivos a través de empresas coligadas?

Algunos piensan que la respuesta es un categórico sí. Por un lado, argumentan que la integración vertical permite aprovechar economías de

ámbito por coordinar las operaciones y las inversiones. Además, estiman que las empresas independientes pueden competir en igualdad de condiciones si la interconexión es obligatoria y los cargos de acceso se regulan para impedir que la instalación esencial explote su poder de mercado⁴. Por último, prohibir la integración vertical implicaría regular la *estructura* de la industria y esto sería ineficiente. Por ello es conveniente limitarse a regular *conductas* anticompetitivas, y sólo una vez que éstas ocurran.

Por el contrario, otros piensan que la integración vertical entre transmisión y generación debe prohibirse⁵. ¿Por qué? Básicamente, se sostiene que la integración vertical facilita prácticas anticompetitivas que les permiten a los dueños de las instalaciones esenciales extender su poder de mercado. Estas prácticas aumentan los costos de los competidores y las barreras a la entrada o bien deterioran la calidad de servicio que reciben los clientes de las empresas independientes. Así las empresas coligadas pueden cobrar más caro y la instalación esencial recupera al menos parte de su renta monopólica. Si se prohíbe la integración vertical, se argumenta, se impiden estas prácticas anticompetitivas y se beneficia a los consumidores.

Las posiciones opuestas sobre la integración vertical obedecen a que el debate conceptual y empírico aún no ha sido resuelto convincentemente. Parte de la razón es que, como se sabe desde hace bastante tiempo, la integración vertical tiene costos y beneficios cuyo neto depende del caso particular del que se trate⁶. Sin embargo, en este trabajo mostraré que el estado de nuestro conocimiento, si bien incompleto, puede dar pautas claras acerca de: (a) qué prácticas anticompetitivas son estimuladas por la integración vertical, y cuáles se deben únicamente a que las instalaciones esenciales tienen poder de mercado y en la práctica son reguladas imperfectamente; (b) en qué segmentos de la industria eléctrica existen razones fundadas para pensar que la integración vertical estimula prácticas anticompetitivas, y en cuáles no; (c) qué costos acarrea prohibir la integración vertical.

Antes de seguir es conveniente precisar el ámbito de este trabajo. Su propósito es definir y discutir conceptualmente el problema de la integración vertical en el sector eléctrico e identificar el *trade off* regulatorio cuando se trata de elegir la estructura de la industria. Por ello, en gran parte del trabajo ignoraré los detalles del mercado eléctrico chileno y de los

⁴ Para evitar confusiones, les llamaré “cargos de acceso” a los precios que cobran los monopolios de transmisión y distribución, reservando “precio” para el precio a consumidores de la electricidad.

⁵ La integración vertical entre distribución y comercialización, por contraste, no ha sido motivo de polémica aún en Chile, seguramente porque sólo recientemente se ha comenzado a considerar natural separar la comercialización de la distribución.

⁶ Perry (1989) resume la literatura sobre integración vertical en industrias no reguladas.

casos emblemáticos de integración vertical que nos acompañaron por más de diez años. Este énfasis en lo conceptual es necesario porque si bien sobre este tema se ha discutido mucho, todavía existe bastante confusión sobre las consecuencias de la integración vertical. Hacia el final, y como ya lo anticipé, ligaré la discusión conceptual con el mercado eléctrico chileno.

Luego de esta introducción, en la sección 2 se analizan las consecuencias de la integración en dos casos extremos, cuando los segmentos monopólicos no son regulados en absoluto y cuando sus cargos de acceso cubren exactamente sus costos medios de largo plazo. En la sección 3 se discuten los costos y beneficios de la integración vertical. La sección 4 resume las conclusiones. Un apéndice técnico y formal respalda algunas afirmaciones centrales que sostengo en el texto.

2. Extensión del poder monopólico e integración vertical

La médula del argumento de quienes estiman necesario restringir la integración vertical es que permite extender el poder monopólico hacia la generación y la comercialización. Pero ¿qué significa exactamente “extender el poder monopólico” y bajo qué circunstancias es dañino? Para entenderlo es conveniente considerar dos puntos de comparación extremos —monopolios de transmisión y distribución no regulados en absoluto y regulados perfectamente— que luego nos permitirán organizar la discusión⁷.

2.1. Dos casos extremos

Para simplificar la discusión será útil trabajar con un modelo simple en que hay una transmisora, una distribuidora y varias empresas de generación; por brevedad nos olvidamos momentáneamente de la comercialización. La transmisión y la distribución se suponen monopolios naturales.

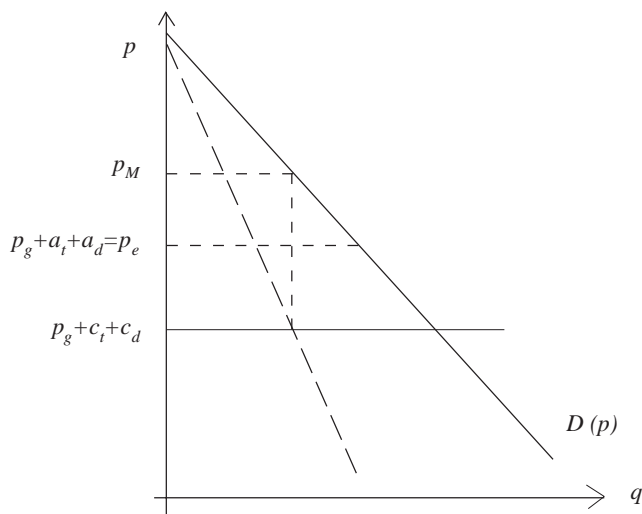
Como se aprecia en la Figura 2, los generadores venden electricidad a p_g por unidad. Los distribuidores les compran electricidad a los generadores y, si están verticalmente separados, pagan un cargo de acceso a_t por unidad al transmisor. Luego agregan un cargo de distribución a_d , con lo que el precio que pagan los usuarios es

$$p_e = p_g + a_t + a_d$$

Los costos marginales de cada etapa son, respectivamente c_g , c_t y c_d y los suponemos constantes. Para establecer la transmisora es necesario

⁷ En el apéndice se formaliza la discusión que sigue.

FIGURA 2: UN MONOPOLIO VERTICALMENTE INTEGRADO Y NO REGULADO



pagar un costo hundido K_t . Similarmente, para establecer la distribuidora es necesario pagar un costo hundido K_d . Estos costos hundidos no dependen de la cantidad de electricidad transmitida.

La demanda por electricidad es $q = D(p)$ (obviamente $D' < 0$), donde q es la cantidad demandada de electricidad. Por último, supongo que el mercado de generación es libre: no está sujeto a regulación de precios.

Monopolios verticales no regulados. El primer caso ocurre cuando la transmisión y la distribución no son reguladas en absoluto. Si ambas son empresas separadas, cada una fijará su cargo de acceso a_i ($i = t, d$) para explotar su poder de mercado. Sin embargo, cuando una empresa sube su cargo de acceso para aumentar su utilidad reduce las utilidades de la otra. Esta *externalidad vertical* es ignorada por cada uno de los monopolios e implica que las empresas fijarán cargos de acceso más altos que si se coordinaran^{8,9}.

⁸ Una "externalidad negativa" es un perjuicio impuesto por una transacción o decisión a un tercero que no participa en la transacción o decisión.

⁹ El resultado se debe a Spengler (1950).

Para apreciar lo anterior es conveniente un ejemplo. Si el transmisor aumenta su cargo de acceso en Δa_t , el precio final aumentará en esa magnitud y la cantidad demanda caerá en Δq . Por lo tanto, sus utilidades cambian en

$$q\Delta a_t - (a_t - c_t)\Delta q;$$

un monopolio maximizador subirá a_t hasta que esta expresión sea cero. Sin embargo, el aumento de Δa_t reduce además las utilidades del distribuidor en $(a_d - c_d)\Delta q$ (la externalidad vertical), por lo que las utilidades conjuntas cambian en

$$q\Delta a_t - (a_t - c_t)\Delta q - (a_d - c_d)\Delta q.$$

Este último efecto no es considerado por un transmisor verticalmente separado, quien, por lo tanto, tiene incentivos a subir el cargo de acceso por encima del que maximiza las utilidades conjuntas. Exactamente lo mismo ocurre con el distribuidor. Cuando aumenta su cargo de acceso a_d sus utilidades cambian en $q\Delta a_d - (a_d - c_d)\Delta q$, pero las utilidades conjuntas en $q\Delta a_d - (a_d - c_d)\Delta q - (a_t - c_t)\Delta q$.

Por contraste, un monopolio integrado internaliza ambos efectos porque se apropia de todo el margen monopólico, y por eso fija cargos de acceso (y por ende precios finales) más bajos. Por lo tanto:

Resultado 2.1 (Spengler, 1950). *Si los dos o más monopolios verticales no son regulados, su integración es beneficiosa tanto para las empresas como para los usuarios.*

¿Qué ocurre con la generación? Una vez integrado, el monopolio de transmisión-distribución puede explotar su poder de mercado fijando apropiadamente la suma de cargos de acceso, $a_t + a_d$. Para apreciarlo, es conveniente mirar la Figura 2. Nótese que dado p_g , c_t y c_d el precio monopólico (vale decir, el que maximiza las utilidades del monopolio integrado) es p_M . Si el monopolio fija

$$a_t + a_d = p_M - p_g,$$

estará obteniendo todas las utilidades monopólicas.

Es más, si el mercado de generación es competitivo, entonces $p_g = c_g$. Y si no es posible sustituir a la transmisión-distribución (por ejemplo, es muy costoso para las generadoras llegar directamente a los clientes tendiendo sus propias líneas), bastará con fijar $a_t + a_d$ para apropiarse de *toda* la

renta monopólica, porque el costo marginal del monopolio será $c_g + c_t + c_d$, exactamente el mismo costo que si se integrara con la generación. Vale decir, no es necesario extender el poder de mercado a la generación y, por lo mismo, la integración vertical no aumentaría el poder de mercado de un monopolio de transmisión-distribución.

Resultado 2.2 (Spengler, 1950). *Si la transmisión y la distribución son insumos esenciales e insustituibles y el mercado de la generación es competitivo entonces el monopolio puede explotar todo su poder fijando cargos de acceso. En ese caso el precio final de la electricidad será el mismo que fijaría un monopolio verticalmente integrado que controle las tres etapas.*

El resultado 2.2 es importante, porque sugiere que si no hubiera regulación gran parte del poder monopólico se podría explotar sin integrarse verticalmente con la generación. Más aún, la integración con generación podría ser privada y socialmente conveniente en tres circunstancias:

- Si la generación no es muy competitiva las empresas cobran un margen por sobre los costos en equilibrio. En ese caso la integración vertical moderaría la externalidad que, en ese caso, causarían los generadores.
- Precios monopólicos en transmisión-distribución podrían inducir a que las generadoras independientes acerquen ineficientemente sus centrales a los clientes y centros de consumo para no usar el sistema de transmisión, por ejemplo construyendo centrales térmicas en vez de hidráulicas (véase Joskow y Schmalensee [1983, p. 36])¹⁰. En ese caso la integración vertical evita la sustitución ineficiente de insumos.
- Gran parte de los costos de inversión de algunos tipos de centrales, en especial las hidráulicas, son hundidos¹¹. Por eso, el monopolio de transmisión-distribución podría explotar al generador subiéndole la tarifa una vez hundida la inversión¹².

En conclusión, el primer caso extremo muestra que la integración vertical no es dañina per se, aun si no existen economías de ámbito entre

¹⁰ El argumento formal se debe a Schmalensee (1973). Véase también Quirmbach (1986).

¹¹ Un costo es "hundido" si no se puede recuperar cuando la empresa abandona la industria. Por ejemplo, si se cierra una central de embalse, gran parte de la inversión no tiene uso alternativo y su valor de liquidación es cercano a cero.

¹² El "comportamiento oportunista" consiste en aprovechar en beneficio propio los vacíos contractuales expropiando los frutos de las inversiones específicas hechas por la otra parte. Véase Williamson (1985).

etapas. Pero es necesario no perder de vista que sus ventajas suponen que se está explotando el poder de mercado en dos o más etapas —¡dos monopolios son peores que uno!—. En segundo lugar, gran parte del poder monopólico puede ser explotado sin integrarse con generación. Por lo tanto, desde el punto de vista social, la integración vertical será deseable en la medida que evite la doble marginalización debida a que no sea posible regular adecuadamente el cargo de acceso que cobra el monopolio. Por el contrario, si la regulación de las etapas monopólicas es efectiva en controlar el poder de mercado, el atractivo social de la integración vertical disminuye notoriamente.

Monopolios verticales perfectamente regulados. La situación es muy distinta cuando el regulador consiga limitar el poder de mercado del monopolio fijando cargos de acceso que cubren exactamente el costo de oportunidad de la transmisora y la distribuidora (vale decir $a_t q = c_t q + K_t$ y $a_d q = c_d q + K_d$). En ese caso el monopolio no obtiene rentas y le gustaría extender su poder de mercado a la etapa de generación¹³.

El propósito del monopolio al integrarse hacia la generación es aumentar el precio final de la electricidad p_e para así obtener rentas por los activos invertidos (toda la discusión que sigue es casi idéntica si se trata de comercializadores). Si el mercado de generación es competitivo, esto requiere aumentarles los costos a las generadoras no integradas. La manera más directa sería aumentando los cargos de acceso, pero eso no es posible cuando el monopolio es regulado adecuadamente. Alternativamente, el monopolio puede aumentarles los costos de operación y entrada a los generadores no integrados. Por ejemplo, podría deteriorar la calidad del acceso de las centrales de sus competidores; darles mejor calidad de servicio a los usuarios de sus generadoras y deteriorar el servicio que reciben los clientes de otros generadores¹⁴; demorando la construcción o ampliación de líneas utilizadas preferentemente por competidores; o reduciendo el factor de uso de las centrales de los competidores restringiendo la cantidad transmitida por sus líneas argumentando que lo obligan razones de seguridad¹⁵. Aunque en todas partes las reglas de acceso abierto prohíben este tipo de prácticas,

¹³ Un tratamiento formal de lo que sigue se encuentra en el apéndice. El análisis completo está en Bustos y Galetovic (2003a,b).

¹⁴ Por ejemplo, en caso de que sea necesario bajar carga del sistema, cortando primero a los clientes de los generadores independientes o reconectando más rápido a los clientes propios luego de un apagón.

¹⁵ Limitar la capacidad de las líneas de transmisión puede ser un medio efectivo para aumentar el poder de mercado porque crea monopolios locales en zonas que serían importadoras netas de electricidad si no existieran restricciones de transmisión. Véase Joskow y Tirole (1998 a y b).

ellas son difíciles de detectar. Estos incentivos a discriminar son bastante generales (véase, por ejemplo, Economides [1998], Mandy [2000] y Bustos y Galetovic [2003a,b]) y persisten si el mercado de generación se regula imperfectamente, mientras la empresa relacionada sea suficientemente grande (véase Vickers [1995a]).

¿Es socialmente conveniente la integración vertical si la empresa integrada puede discriminar a sus competidores en los segmentos competitivos? Desde el punto de vista social, cuando se permite la integración vertical se gana si se aprovechan las economías de ámbito que puedan existir entre etapas, pero se pierde porque el monopolio discrimina y aumenta los costos de los competidores. Sin embargo, en Bustos y Galetovic (2003a,b) mostramos que en el largo plazo el precio final de la electricidad nunca cae con la integración a menos que la empresa integrada sea improbablemente más eficiente que el resto de los competidores —es decir, por lo general las economías de ámbito favorecen al monopolio y no se traspasan a los usuarios, quienes deben soportar las consecuencias de la discriminación, precios finales más altos—.

Vale la pena detenerse un momento para revisar por qué los consumidores no se benefician con las economías de ámbito en la mayoría de los casos. Como se muestra en el apéndice (Proposición B1 en el Apéndice B) cuando hay libre entrada el precio es determinado únicamente por el costo de largo plazo de las empresas marginales. La discriminación aumenta ese costo de largo plazo (Proposición B3 en el Apéndice B) y con ello el precio de equilibrio. Por lo tanto, si el monopolista discrimina, los consumidores siempre pagan precios más altos¹⁶.

Ahora bien, en general, al monopolista le convendrá discriminar (el análisis completo está en Bustos y Galetovic [2003a]). Por el contrario, los consumidores pagarán menos sólo en el hipotético caso que al monopolista le convenga fijar un precio que, siendo monopolístico, sea menor que el precio competitivo que prevalecería sin integración vertical. Para que eso ocurra, tiene que ser inverosímilmente más eficiente que las empresas competitivas. ¿Qué significa “inverosímilmente más eficiente”? A modo de ejemplo, en Bustos y Galetovic (2003a) mostramos que si la elasticidad de la demanda es $-1,5$ y el cargo de acceso representa el 20% del precio final, la empresa integrada debe tener costos a lo menos 40% más bajos que el resto de las empresas para que los consumidores paguen precios más bajos. En resumen:

¹⁶ Es interesante notar que este resultado se cumple aún si el segmento de generación o comercialización es imperfectamente competitivo (véase Bustos y Galetovic [2003b]).

Resultado 2.3. *Si la regulación limita completamente la explotación del poder de mercado en transmisión y distribución, una instalación esencial verticalmente integrada se beneficia discriminando a los generadores competitivos. El precio que pagan los usuarios por la electricidad aumenta por encima de lo que sería en un mercado separado verticalmente, aun si el monopolio aprovecha economías de ámbito.*

Nótese la diferencia cuando el cargo de acceso que puede cobrar el monopolio no se regula y éste puede explotar libremente su poder de mercado. Entonces no le interesa “extender” su poder de mercado mediante discriminación porque puede explotarlo íntegramente simplemente eligiendo el cargo de acceso por usar la instalación esencial. Por el contrario, cuando es perfectamente regulado se beneficia extendiendo el poder de mercado. Esto sugiere, y un examen más cuidadoso confirma (véase Bustos y Galetovic [2003a]), que los incentivos a discriminar son consecuencia de la regulación efectiva del poder de mercado de la instalación esencial. *Grosso modo*, se sigue lo siguiente:

Resultado 2.4. *Mientras más exitoso sea el regulador en controlar el poder de mercado de la instalación esencial, más fuertes son los incentivos a discriminar.*

La intuición de este resultado es que el estímulo de la integración vertical es extender su poder de mercado. Sin embargo, la integración tiene un costo de oportunidad, menores ventas a empresas independientes del insumo esencial. Si la regulación del cargo de acceso es muy efectiva, el costo de oportunidad de la integración es bajo. Por el contrario, mientras más cerca esté el cargo de acceso del nivel monopólico, mayor es el costo de oportunidad de la discriminación y más débil el incentivo a usarla.

Una pregunta interesante es cómo varían los incentivos a discriminar con la fracción de la generación que controla el monopolio y la intensidad de las economías de ámbito. La respuesta (véase la Proposición B.3 en el Apéndice B) es la siguiente:

Resultado 2.5. *Mientras el monopolio conviva con empresas independientes en los segmentos competitivos, el beneficio que obtiene de la discriminación es mayor a medida que el monopolio aumenta su participación de mercado o se intensifican las economías de ámbito.*

En este caso la intuición es bastante simple. La discriminación aumenta el precio al que la empresa integrada vende la electricidad. Mientras más electricidad vende, más se beneficia con el mayor precio. Esto sugiere un problema adicional de la integración vertical, a saber que mientras ma-

yores sean sus ventajas técnicas (las economías de ámbito), mayores son también los incentivos del monopolio a discriminar.

Nótese que el monopolista quiere discriminar porque sus inversiones inframarginales rentan más. Por razones obvias la generación hidráulica tiende a ser inframarginal. Por lo tanto, es probable que un monopolio verticalmente integrado con plantas hidráulicas tenga incentivos aún más fuertes a discriminar.

2.2. ¿Qué modelo describe mejor la realidad?

Como ya se dijo, en la práctica se regulan los cargos de acceso que cobran los monopolios de transmisión y distribución. Sin embargo, un hecho básico de la regulación es que las empresas conocen sus costos y la demanda con mayor precisión que el regulador. La principal implicancia de la información asimétrica, es la siguiente:

Resultado 2.6 (Baron y Myerson, 1982). *Aun si se regula óptimamente, no se limitará completamente el poder monopolístico de la empresa.*

La intuición detrás de este resultado es la siguiente: cuando el regulador no conoce los costos con precisión, la empresa siempre tiene cierto margen para inflarlos (por lo mismo, la empresa también tiene cierto margen para subestimar la demanda, para que le fijen cargos de acceso más altos). Para que el monopolio no le mienta sobre sus costos, el regulador debe “premiarlo” con una renta. Por lo tanto, aun si los monopolios son regulados óptimamente se tendrá que $a_i q > c_i q + K_i$. Este resultado es importante porque implica que el regulador no podrá lograr que el monopolio obtenga una rentabilidad normal aun si hace las cosas lo mejor posible¹⁷.

Si se considera que todas las legislaciones tienen vacíos, es razonable pensar que hay un margen adicional para que los monopolios de transmisión y distribución regulados ejerzan parte de su poder monopolístico¹⁸.

¹⁷ Es necesario distinguir entre regulación perfecta y óptima. La regulación perfecta maximiza el bienestar social cuando el regulador tiene información perfecta sobre costos y demanda. La regulación óptima maximiza el bienestar social sujeto a la restricción que el regulador tiene información más imprecisa que el regulado.

¹⁸ Por ejemplo, en Chile los clientes cuya potencia instalada es mayor que 2MW deben negociar directamente el precio de la electricidad con generadores o distribuidores. Nominalmente, la ley obliga al distribuidor a darles paso a los generadores contra pago un peaje, que, sin embargo, no es regulado. La consecuencia práctica es que el distribuidor puede igualar cualquier oferta que haga un generador, ajustando el peaje. A consecuencia de esto, los generadores prácticamente no tienen clientes dentro de áreas cubiertas por distribuidoras.

Por lo tanto, lo más probable es que sigan ocurriendo prácticas monopólicas aun si la industria se separa verticalmente.

Por otro lado, la regulación reduce la renta monopólica en mayor o menor medida. En Bustos y Galetovic (2003a) mostramos que si la empresa relacionada alcanza cierto tamaño, será lucrativo integrarse verticalmente hacia generación para extender el poder de mercado. De esta forma, los monopolios de transmisión y distribución verticalmente integrados del mundo real usarán, por un lado, prácticas que les permitirán extender su poder de mercado (v.g. la discriminación de generadores); como así también otras que explotan el poder de mercado que les confiere su mera categoría de monopolios naturales (v.g. restringir el acceso de generadores independientes a las áreas de concesión de una distribuidora). En qué medida puedan usar unas u otras dependerá de lo bien que esté hecha la legislación, de lo hábil que sea el regulador para detectar prácticas contrarias a la ley y del celo con que actúe la Comisión Antimonopolios. Pero en cualquier caso, es claro que las restricciones e incluso la prohibición de la integración vertical no son suficientes para evitar que el monopolio explote su poder de mercado.

3. Costos y beneficios de la integración vertical

En esta sección analizo las consecuencias de la integración vertical. Un ejercicio de este tipo consiste en comparar la eficiencia con que se produce la electricidad (eficiencia productiva) y se asignan los recursos (eficiencia asignativa) con y sin integración vertical. Por lo tanto, para organizar la discusión supondré que la situación inicial es tal que existe un monopolio de transmisión-distribución verticalmente integrado que es dueño de una fracción importante de los activos de generación o comercialización. Luego investigo las consecuencias de separar al monopolio verticalmente obligándolo a desprenderse de la empresa generadora y separando la transmisión de la distribución. En la sección 3.1 se discute lo que se gana y lo que se pierde con la separación vertical. Luego en la sección 3.2 se discute qué es lo que permanece igual, en vista que en la sección anterior se argumentó que un monopolio de transmisión o de distribución regulado puede explotar parte de su poder de mercado sin necesidad de extenderlo hacia el mercado de la generación. Por último, en la sección 3.3 se discute si la separación vertical, en caso de imponerse, debe ser completa o limitada. Nuevamente, casi todo lo que se concluye acerca de la generación es aplicable al caso de la comercialización.

3.1. Lo que se pierde y lo que se gana con la separación vertical

Economías de ámbito. El costo más evidente de la separación vertical es que se pierden las economías de ámbito que se crean cuando se junta a un generador con el transmisor¹⁹: la integración vertical permitiría coordinar mejor la operación del sistema y las inversiones, y reduciría los costos de transacción entre el monopolio y la generadora. Como ya se dijo, sin embargo, mientras exista libre entrada es muy improbable que las economías de ámbito bajen los precios finales. Por lo tanto, muy probablemente las economías de ámbito se las apropie íntegramente el monopolio.

En cualquier caso, parece improbable que la separación empeore considerablemente la coordinación de la operación, porque en todos los mercados reformados se han creado *pools* que coordinan el despacho de centrales y mantienen la seguridad instantánea del sistema. Por contraste, la planificación de inversiones podría ser peor por varios motivos. Primero, la capacidad de las líneas de transmisión es discreta (110, 220 y 500 kV) y sujeta a economías de escala. En ocasiones es eficiente invertir en líneas más grandes que permanecen ociosas por un tiempo a la espera de nuevas centrales que entran cuando la mayor demanda lo justifica. Pero para que ello ocurra es necesario que el transmisor tenga razonable certeza de los planes de expansión de las generadoras. Segundo, como se discutió en la sección anterior, el monopolio de transmisión podría explotar a los generadores una vez que éstos hayan hundido las inversiones.

Nótese que cada uno de los problemas descritos también ocurre cuando se permite la integración vertical, porque son inherentes a mercados con acceso abierto de generadores a líneas de transmisión y distribución. Es probable, sin embargo, que la separación vertical empeore estos problemas porque es razonable pensar que la generadora verticalmente integrada será quien invierta en aquellas plantas donde la coordinación de inversiones es más importante. Por ejemplo, seguramente este es el caso de la separación de Endesa y Transelec, porque las plantas hidráulicas requieren largas líneas de transmisión.

Pocos estudios han cuantificado la magnitud de las economías de ámbito y éstos se limitan a los Estados Unidos²⁰. Kaserman y Mayo (1991) y Kwoka (1996) realizaron estudios de sección cruzada que comparan los

¹⁹ Armstrong *et al.* (1994, p. 288) sostienen que gran parte de estas economías ocurren cuando se junta a generadores con el transmisor. No son grandes cuando el transmisor se integra con un distribuidor. Las inversiones de distribución son específicas al lugar donde se ubica la demanda y pueden decidirse con independencia de la localización de las plantas que servirán esa demanda.

²⁰ Una reseña de la literatura se encuentra en Kwoka (1996, cap. 3.1).

costos de la electricidad producida por generadores y transmisores-distribuidores separados verticalmente con los costos de empresas verticalmente integradas. Kaserman y Mayo encuentran que las empresas integradas producen electricidad un 12% más barata si su tamaño es igual al promedio de la muestra (alrededor de 8.000 GWh al año). Por su parte Kwoka, con una muestra bastante más grande, encuentra que la distribuidora promedio (distribuye alrededor de 5.000 GWh al año y produce con sus generadoras 1.500 GWh) tiene costos de alrededor de 20% menores²¹.

En cualquier caso, es necesario interpretar estos resultados con cautela, puesto que los estudios fueron hechos con datos provenientes de sistemas en que el despacho instantáneo no es coordinado por criterios de mínimo costo y en que existe gran variabilidad de normas institucionales. Estas diferencias no son controladas en estos estudios²².

Activos específicos y comportamiento oportunista. Uno de los argumentos más frecuentes que se dan en favor de la integración vertical en el sector eléctrico es que impide el comportamiento oportunista, lo que induciría a invertir más eficientemente. Este argumento tiene su origen en que la gran mayoría de las inversiones cada una de las etapas son hundidas y de larga maduración, y las inversiones específicas entre sí. Por ejemplo, una planta generadora no vale mucho sin un sistema de transmisión y distribución; o bien, una distribuidora puede ser perjudicada fuertemente en el corto plazo si un generador decide no venderle.

Williamson (1985, p. 95) distingue cuatro tipos de especificidades, tres de las cuales son relevantes en el sector eléctrico:

- **Activos específicos a un lugar:** Algunos activos deben instalarse en un lugar determinado y, una vez instalados, no se pueden mover. Por ejemplo, los activos de una distribuidora sólo pueden ubicarse en las ciudades donde se consume la electricidad; una planta hidráulica debe construirse donde hay agua.

²¹ Como punto de referencia, el consumo anual en el Sistema Interconectado Central es poco más de 30.000 GWh.

²² Un ejemplo puede ser útil para apreciar por qué la magnitud de las economías de ámbito puede depender de la organización industrial del mercado eléctrico. Supóngase que en una región existen muchas minas. Inicialmente, cada mina debe construir una central para abastecerse de electricidad. Probablemente es eficiente que la mina sea dueña del sistema de transmisión y de la central, porque de esta manera se previene el comportamiento oportunista. Un estudio econométrico de sección cruzada entre minas verticalmente integradas y minas verticalmente separadas encontrará, por lo tanto, que existen economías de ámbito. Sin embargo, si las centrales se interconectan y se forma un mercado eléctrico la posibilidad de comportamiento oportunista es mucho menor, porque una mina puede cambiarse de proveedor. En ese caso, es probable que lo eficiente sea separarse verticalmente, y un estudio econométrico de sección cruzada no encontrará economías de ámbito.

- Especificidades de diseño: En algunos casos los activos deben diseñarse a la medida de la transacción, y su valor en usos alternativos es mucho menor. Por ejemplo, el diseño de las líneas de transmisión que conducen la electricidad desde una central hidráulica hacia el centro de consumo.
- Activos dedicados: Algunos activos no serían invertidos si no fuera por el proyecto específico. Por ejemplo, los contratos entre generadores y grandes minas suelen fijar precios y cantidades mínimas tales que financien la planta; las líneas de transmisión se dimensionan según el tamaño de las centrales que se conectan a ellas.

El Cuadro 1 resume las características de los activos en cada una de las cuatro etapas. Salvo si se trata de turbinas térmicas pequeñas que son fácilmente móviles, en generación, transmisión y distribución todas las inversiones son específicas al lugar donde se hacen una vez que se hunden los activos. Sin embargo, sólo en el caso de la transmisión son importantes las especificidades de diseño y dedicación.

CUADRO 1

	Lugar	Diseño	Dedicado
Comercialización	no	no	no
Distribución	sí	no	no
Transmisión	sí	sí	sí
Generación hidráulica	sí	no	no
Generación térmica	sí y no	no	no

Consideremos ahora a un distribuidor verticalmente separado. En principio podría ser víctima de comportamiento oportunista tanto de un transmisor como de un generador. Sin embargo, si el mercado de generación es competitivo la amenaza de un generador no debería ser mayor problema, porque podría ser sustituido con relativa facilidad, además de la protección que brindan los contratos de abastecimiento de largo plazo.

Un monopolio de transmisión, sin embargo, podría hacerle más daño. En la mayoría de los países los distribuidores tienen obligación legal de servir a todos los usuarios que lo demanden y un monopolio de transmisión podría demorar la conexión de nuevas centrales que hayan firmado contratos de abastecimiento con el distribuidor, o deteriorar la calidad de la conexión²³. Estos incentivos probablemente son aún más fuertes cuando el

²³ Esto último es particularmente importante si se considera que no es fácil determinar quién es responsable cuando ocurre un apagón.

transmisor está integrado verticalmente con un generador, porque así puede favorecerlo. Las posibilidades de comportamiento oportunista son menores, sin embargo, si el distribuidor puede contratar con generadores que se ubiquen muy cerca de su zona o si es posible que transmisores alternativos al dominante construyan líneas (véase más abajo).

Los generadores, por su parte, pueden ser víctimas del comportamiento oportunista un monopolio de transmisión o de una empresa de distribución de gran tamaño. Como se dijo antes, este riesgo es mayor para las plantas hidráulicas, que son inherentemente específicas al lugar donde hay agua; aunque también afecta a la mayoría de las plantas térmicas, salvo a turbinas pequeñas fácilmente desmontables o bien centrales térmicas instaladas en las zonas de consumo. Sin embargo, las posibilidades de comportamiento oportunista son menores cuando el generador tiene la opción de construir sus propias líneas para conectarse a los centros de consumo.

Por último, las inversiones del transmisor son específicas en los tres sentidos descritos más arriba: se deben construir para unir puntos geográficos determinados por la ubicación de centrales y centros de consumo, su diseño depende de la geografía del tramo cubierto y las inversiones se hacen atadas a proyectos de generación concretos. Por lo tanto, los transmisores también están sujetos al riesgo de comportamiento oportunista. Uno de los principales ocurre cuando una planta disminuye permanentemente la frecuencia con que es despachada (por ejemplo, debido a que se tornaron técnicamente obsoletas), en cuyo caso los activos de transmisión también quedan obsoletos. La mayoría de los mecanismos de remuneración de transmisión actualmente vigentes remuneran a los transmisores por períodos mucho más cortos. Por otro lado, esos mecanismos disminuyen las posibilidades de comportamiento oportunista porque en la generalidad de los casos obligan a los generadores que usan una línea a pagar por ella anualmente, determinando además un procedimiento de cálculo.

En resumen, es evidente que las características de los activos de generación, transmisión y distribución facilitan el comportamiento oportunista una vez que se separa verticalmente la industria. Sin embargo, la competencia, la regulación o los contratos bilaterales ofrecen protección razonablemente efectiva en contra de estos comportamientos. Si se trata de la comercialización, por contraste, los activos no parecen ser específicos, y por lo tanto la integración vertical no aporta mayormente.

Discriminación, barreras a la entrada e intensidad de la competencia.

Es probable que los principales beneficios de la separación vertical sean mejores condiciones para que se compita en el mercado de generación o de

comercialización. Como se vio en la sección anterior, el monopolio regulado tiene claros incentivos a extender su poder de mercado a la generación discriminando a sus competidores y encareciendo la entrada.

La separación vertical seguramente inducirá competencia más intensa entre los generadores existentes, que ya no serían discriminados (el efecto de no ser discriminado es similar a una rebaja de costos). Pero, sobre todo, la competencia sería más intensa porque mejorarán las condiciones de entrada al mercado²⁴. En ese caso p_g debería caer porque aumentaría el número de generadores y la eficiencia productiva²⁵. Esto último se debe a que la entrada permite que opere el mecanismo de selección de las empresas más eficientes²⁶. Adicionalmente, los entrantes suelen ser más propensos a introducir nuevas tecnologías, porque no les importa disminuir las rentas que podrían estar obteniendo los activos de las empresas que ya están en el mercado²⁷. Esto puede ser de gran importancia. Recuérdese que el monopolio integrado se beneficia de la discriminación porque ésta le permite aumentar las rentas de sus activos ya invertidos.

En esta dimensión el único costo de la separación es que podría empeorar a la generadora integrada, que ahora podría ser explotada monopólicamente por el transmisor o el distribuidor en la medida que lo permitan las limitaciones y los vacíos de la regulación. Si bien este costo es real, nótese que su origen es la regulación deficiente de los monopolios de transmisión y distribución. Por lo tanto, si por este motivo se argumentase en contra de la separación, al mismo tiempo se estaría reconociendo que no es posible regular adecuadamente el poder monopólico de la transmisión o la distribución.

Regulación. Como ya se dijo, un hecho básico de la regulación es que la empresa conoce sus costos y acciones con mayor precisión —la información es asimétrica— lo que le permite quedarse con parte de la renta monopólica aun si es regulada óptimamente. Cuando se separan verticalmente dos empresas reguladas de transmisión y distribución, ambas tienen mayores incentivos a inflar sus costos que cuando verticalmente integradas. La intuición del resultado, que se debe a Gilbert y Riordan (1995) es nuevamente la externalidad vertical discutida más arriba. Cada monopo-

²⁴ Por supuesto, que se materialice la nueva entrada depende también del resto de las condiciones regulatorias. Lo único que se sostiene aquí es que, todo lo demás constante, las condiciones de entrada mejoran con la separación vertical.

²⁵ Una discusión más extensa se encuentra en Armstrong *et al.* (1994, pp. 111-114) y Vickers (1995b).

²⁶ Véase, por ejemplo, a Sjostrom y Weitzman (1996).

²⁷ En mercados eléctricos las rentas pueden ser importantes, sobre todo en el caso de los generadores hidráulicos.

lio ignora al momento de inflar sus costos que al aumentar el cargo de acceso de su etapa caen las utilidades de la otra. Por ejemplo, Filer *et al.* (1984) y Joskow (1985), quienes compararon plantas térmicas que obtenían carbón de minas propias con plantas que compraban carbón, encontraron que se les permitía imputar precios menores a las plantas verticalmente integradas.

Sin embargo, la separación vertical facilita el trabajo del regulador en otras dimensiones. Un resultado conocido de la teoría moderna de la regulación es que la renta del monopolista crece con la intensidad de la asimetría de información. La integración vertical colabora con ello por dos motivos. Primero, le permite al regulado traspasar costos de la etapa no regulada (generación en este caso) a las etapas reguladas, logrando con ello tarifas más altas (el mismo incentivo existe entre etapas reguladas si existen vacíos que se pueden explotar más fácilmente en una que en otra). Por ejemplo, parte de los activos de la generadora no regulada pueden hacerse pasar por activos de transmisión o distribución. En segundo lugar, como ya se vio, asociado a la integración está el incentivo a discriminar al resto de las generadoras deteriorando la calidad del acceso con prácticas que muchas veces son difíciles de detectar y más aún demostrar. Con ello crece el trabajo del regulador, quien debe fiscalizar este tipo de prácticas.

Se suele argumentar que la separación vertical puede burlarse fácilmente estableciendo acuerdos bajo cuerda (es decir, aquellos que no se pueden hacer cumplir en los tribunales) con algún generador y compartiendo las rentas. Sin embargo, en Engel *et al.* (2003) mostramos que los acuerdos bajo cuerda entre empresas verticalmente separadas son menos rentables que la integración vertical legal. La razón de fondo es que la separación legal introduce conflictos de interés donde antes no los había. Por ejemplo, dificulta las inversiones específicas porque las partes se pueden expropiar mutuamente; o bien hace más difícil compartir y transferir utilidades porque la parte que las genera puede ocultarlas amparada por la asimetría de información. Por lo tanto, si bien la separación vertical legal no elimina por completo los incentivos a discriminar, introduce un conflicto de interés donde antes no lo había y con ello dificulta la discriminación. Con ello, facilita la labor del regulador.

La separación vertical dificulta la labor del regulador en algunas dimensiones, particularmente porque lo obliga a establecer cargos de acceso y a regular separadamente dos segmentos. No es fácil regular cargos de acceso, particularmente en transmisión, porque no existen aun modelos conceptuales claros que digan cómo hacerlo. Si la industria fuese completamente integrada y servida por un monopolio (el modelo tradicional) se

regularía únicamente el precio final de la electricidad. Sin embargo, tal organización de la industria ha sido desechada, porque se ha estimado que es beneficioso que el mercado de la generación sea competitivo. Pero en ese caso es claro que la integración vertical no elimina la necesidad de fijar cargos de acceso, porque éstos deben ser pagados por los generadores no integrados.

Conclusión. En resumen, el *trade off* más importante parece ser el siguiente: con la separación vertical se pierden economías de ámbito entre generación y transmisión, principalmente la coordinación de inversiones. Sin embargo, la separación hace más competitivo al mercado de generación, sobre todo porque elimina los incentivos encarecer la entrada de nuevos participantes mediante prácticas anticompetitivas; y, además, las economías de ámbito rara vez benefician a los consumidores. Adicionalmente, la separación vertical limita las posibilidades de traspasar costos desde las etapas competitivas a las etapas reguladas y entre las etapas reguladas. Esto facilita la labor del regulador.

3.2. Lo que sigue igual

Por más que la separación facilite el trabajo del regulador, claramente no elimina el incentivo a explotar el poder de mercado de la transmisión y la distribución porque no cambia su fuente —el monopolio natural—. Por lo tanto, los vacíos que deje la regulación serán explotados por los monopolios separados tal como lo hubiera hecho un monopolio integrado. Este punto es de particular relevancia práctica ahora que la transmisión es un monopolio separado del resto de las etapas.

Distribución. Las distribuidoras suelen tener considerable poder de mercado sobre los clientes no regulados que están dentro de sus zonas de servicio y que en circunstancias ideales podrían contratar con generadores o comercializadores independientes. Este poder de mercado se exagera cuando, como es el caso en Chile actualmente, no se regulan claramente los cargos por uso de la red de distribución. En ese caso la distribuidora puede extraer la renta monopólica ajustando adecuadamente el cargo por uso de la red.

Sin embargo, el problema persiste si estos cargos se regulan adecuadamente, porque la distribuidora puede deteriorar la calidad del servicio que reciben los clientes que contrataron directamente con un comercializa-

dor. Nótese que en este último caso el origen de la discriminación es la integración vertical de la distribución y la comercialización de electricidad: el distribuidor deteriora la calidad del servicio del competidor para explotar monopólicamente al usuario. Tal como en el caso de la transmisión, el incentivo a discriminar desaparece si al distribuidor se le transforma en un simple proveedor de alambres, sin que pueda comercializar electricidad.

Extracción de rentas, barreras a la entrada y regulación. Si existieran rentas en la generación a consecuencia de la competencia imperfecta, los monopolios de transmisión y distribución podrían apoderarse de parte de ellas exigiendo pagos bajo cuerda. Por ejemplo, el monopolio podría condicionar la firma de un contrato de suministro a una distribuidora a la compra de activos depreciados a precios inflados; alternatively, podría exigirle al generador que haga inversiones en subestaciones o líneas que serán usadas por el monopolio, pero que quedan en el balance de la generadora. En ese caso los monopolios tienen claros incentivos a crear condiciones que limiten la entrada en generación y de discriminar a los generadores menos dispuestos a compartir rentas.

Nuevamente, se podría argumentar que los acuerdos bajo cuerda toman irrelevante la separación vertical y, más generalmente, la regulación de la estructura del mercado. Sin embargo, como ya se mencionó, Engel *et al.* (2003) muestran que los acuerdos bajo cuerda entre empresas verticalmente separadas que se sostienen únicamente por el interés de las partes son menos rentables que la integración vertical.

3.3. Si se decide limitarla ¿cuánto?

Hasta este momento hemos discutido como si las opciones fueran extremas, separación completa o integración de un monopolio de transmisión-distribución con generadoras y comercializadoras. En la práctica, las opciones no son necesariamente extremas.

Por lo discutido anteriormente es claro que la separación vertical puede ser deseable si se trata de una empresa de transmisión o distribución dominantes, porque ésta tiene incentivos claros a discriminar. Por contraste, la prohibición completa no es deseable porque es improbable que la regulación sea capaz de controlar totalmente el poder de mercado en cada una de las etapas y los comportamientos oportunistas. Por ejemplo, la posibilidad de construir líneas propias es importante para moderar el comportamiento oportunista del transmisor dominante; o bien es deseable que las distribui-

doras puedan producir energía como resguardo a comportamientos oportunistas del transmisor o en resguardo a un mercado generador coludido²⁸.

En Bustos y Galetovic (2003a) mostramos que, en la mayoría de los casos, los incentivos a discriminar no son suficientemente potentes cuando la empresa relacionada es pequeña. La razón económica es que la discriminación le conviene a la instalación esencial sólo cuando la empresa relacionada vende volúmenes suficientemente grandes que compensen el costo directo de discriminar (v.g. el costo esperado de la sanción si lo pillan); y, sobre todo, el costo de oportunidad: las ventas del insumo esencial perdidas por discriminar a los competidores. La regla general, entonces, es que la posibilidad de integrarse verticalmente es deseable en tanto no pueda usarse para discriminar a escala importante. Por ejemplo, no debería haber problemas si una empresa generadora construyera una línea de la cual va a ser su única usuaria. La posibilidad de excluir competidores sería inexistente y la integración permitiría evitar comportamientos oportunistas y aprovechar cualquier economía de ámbito que exista. Esto sugiere que las restricciones a priori y generales a la integración probablemente no son deseables; la integración vertical debería analizarse caso a caso y debería ser materia de la Comisión Antimonopolio.

4. Conclusiones

El objetivo de este trabajo era ordenar el debate sobre la integración vertical y distinguir lo que se sabe con relativa certeza de las preguntas abiertas. En esta sección resumo las conclusiones y exploro sus implicancias para el mercado eléctrico chileno, particularmente el Sistema Interconectado Central.

4.1. Una guía conceptual para el usuario

Es claro que la integración vertical no es inconveniente per se, pero la mayoría de sus ventajas surgen cuando existen monopolios separados y cada uno explota su poder de mercado individualmente. Por lo tanto, cuando los cargos de acceso que cobran estos monopolios se regulan bien, desaparecen la mayoría de los argumentos en su favor. Si bien no es posible regular perfectamente a los monopolios, lo anterior implica que una alternativa a la integración es mejorar la regulación de los monopolios de transmi-

²⁸ Sobre los efectos procompetitivos de la integración vertical entre distribuidores y generadores en Inglaterra, véase Newbery (1999, pp. 216 y ss.).

sión y distribución y aumentar la intensidad de la competencia en generación y comercialización, con lo que se disminuyen los beneficios sociales de la integración y se aumenta el bienestar general.

Cuando los cargos de acceso a las etapas monopólicas de transmisión y distribución se regulan adecuadamente, aumenta el atractivo de integrarse verticalmente para extender el poder de mercado hacia la generación y la comercialización. Una empresa verticalmente integrada discriminará a sus competidores y tratará de encarecer la entrada de nuevas empresas. La discriminación aumentará los costos de las generadoras no integradas y el precio que pagan los usuarios, aun si existen economías de ámbito. Más aún, los incentivos a discriminar son más fuertes a medida que crece la participación de mercado de la instalación esencial en los segmentos competitivos y la intensidad de las economías de ámbito.

De lo anterior se desprende que el *trade off* regulatorio es el siguiente: con la separación vertical se pierden economías de ámbito, principalmente aquellas debidas a la coordinación de inversiones de transmisión; pero se gana un mercado de generación más competitivo con menores barreras a la entrada, menores precios finales de la electricidad, y monopolios de transmisión y distribución más fáciles de regular. La naturaleza exacta de este *trade off* entre coordinación y competencia es empírica. Pero en cualquier caso, la pérdida de economías de ámbito rara vez perjudica a los consumidores porque éstas rara vez se traspasan a los precios finales.

Es conveniente distinguir entre prohibición completa y limitaciones a la integración vertical. Las limitaciones pueden ser deseables si se trata de una empresa de transmisión o distribución que, simultáneamente, alcance gran tamaño en los segmentos competitivos (el caso actualmente de cada una de las empresas de distribución en la comercialización). Pero la prohibición completa no es deseable, en parte porque es improbable que la regulación sea capaz de controlar totalmente el poder de mercado en cada una de las etapas; y también porque las empresas coligadas pero pequeñas no querrán discriminar. Esto sugiere que las restricciones a priori probablemente no son deseables; la integración vertical debería analizarse caso a caso y ser materia de la Comisión Antimonopolios.

4.2. Implicancias para Chile

El análisis precedente sugiere que la integración vertical en el sector eléctrico no es un tema agotado en Chile, a pesar de la venta de Transelec. Para comenzar, la integración vertical entre distribución y comercialización

es hoy día casi completa —los dueños de alambres venden toda la electricidad que se distribuye por ellos—. Por eso, es casi un hecho que la discusión que ya vimos por la integración de transmisión y generación se repetirá cuando se introduzcan los comercializadores de electricidad independientes de las empresas distribuidoras. El análisis de este trabajo sugiere que los distribuidores, que actualmente tienen participaciones de mercado de casi 100% en cada una de sus zonas, querrán discriminar a los comercializadores independientes para extender su poder de mercado. Por lo tanto, probablemente sea conveniente acompañar la introducción de los comercializadores con restricciones a la integración vertical entre la distribución y la comercialización.

En segundo lugar, se ha propuesto repetidamente prohibir completamente la integración vertical, aun si ésta afecta a una fracción pequeña del total de las instalaciones —v.g. una distribuidora que instala una central o un generador que es dueño de un par de líneas de transmisión—. El análisis precedente sugiere que es conveniente seguir considerando cada caso por sus méritos y no prohibir la integración per se. Más aún, cuando la integración afecta a una fracción pequeña de las instalaciones, las prácticas anticompetitivas son poco rentables.

En tercer lugar, la integración de comercialización y distribución, o la de generación y transmisión probablemente estimulan la discriminación. Por contraste, es bastante menos probable que la integración de generación y distribución (esta última, se entiende, separada de la comercialización) facilite las prácticas anticompetitivas porque un distribuidor no puede aumentarle directamente los costos a un generador. En ese sentido, la integración de Chilectra con Endesa a través del *holding* Enersis probablemente estimula la discriminación mientras la comercialización y distribución sigan estando verticalmente integradas, pero sería inocua si estuvieran verticalmente separadas y los comercializadores fueran empresas independientes que firmasen contratos directamente con los generadores y clientes.

Por último, pero no menos importante, siempre es conveniente recordar que varias prácticas anticompetitivas que se le atribuyen a la integración vertical se deben, simplemente, a que el dueño de una instalación esencial, sea transmisor o distribuidor tiene poder de mercado. Obviamente, ese poder de mercado sigue ahí a pesar que ahora el transmisor no está verticalmente integrado con un generador, y seguirá ahí si finalmente se decide separar verticalmente a la distribución de la comercialización. Transelec y los distribuidores deben regularse se les permita o prohíba integrarse verticalmente.

APÉNDICE

A. La externalidad vertical

En este apéndice se demuestra que el transmisor y el distribuidor verticalmente separados cobran cargos de acceso demasiado altos, en el sentido que no maximizan las utilidades conjuntas.

Si ambos monopolios maximizan su utilidad separadamente el transmisor selecciona a_t para maximizar

$$\pi^t \equiv (a_t - c_t)D(p_e),$$

mientras que el distribuidor selecciona a_d para maximizar

$$\pi^d \equiv (a_d - c_d)D(p_e),$$

con $p_e \equiv p_g + a_t + a_d$. Por último, las utilidades conjuntas son

$$\Pi \equiv \pi^t + \pi^d.$$

La condición de primer orden del transmisor es

$$\frac{d\pi^t}{da_t} = D(p_e) + (a_t - c_t) D'(p_e) = 0; \quad (\text{A.1})$$

sin embargo, cuando el transmisor modifica su cargo de acceso a_t el efecto sobre las utilidades conjuntas es

$$\begin{aligned} \frac{\partial \Pi}{\partial a_t} &= D(p_e) + (a_t - c_t) D'(p_e) + (a_d - c_d) D'(p_e) \\ &= (a_d - c_d) D'(p_e) < 0. \end{aligned}$$

donde la segunda igualdad se cumple cuando se evalúa esta derivada en el óptimo del transmisor dado por la condición de primer orden (A.1). Vale decir, cuando el transmisor aumenta su cargo de acceso, no considera que ello disminuye las utilidades del distribuidor en $(a_d - c_d) D'(p_e)$, lo que lo lleva a fijar un cargo de acceso demasiado alto.

Similarmente, la condición de primer orden del distribuidor es

$$\frac{d\pi^d}{da_d} = D(p_e) + (a_d - c_d) D'(p_e) = 0,$$

mientras que el efecto de modificar a_d sobre las utilidades conjuntas es

$$\begin{aligned}\frac{\partial \Pi^c}{\partial a_d} &= D(p_e) + (a_d - c_d)D'(p_e) + (a_t - c_t)D'(p_e) \\ &= (a_t - c_t)D'(p_e) < 0.\end{aligned}$$

En otras palabras, ahora es el distribuidor quien no considera que cuando aumenta su cargo de acceso a_d disminuye las utilidades del transmisor en $(a_t - c_t)D'(p_e)$, lo que lo lleva a fijar un cargo de acceso demasiado alto.

Por contraste, un monopolio verticalmente integrado maximiza Π , y por lo tanto selecciona cargos de acceso más bajos tales que $\frac{\partial \Pi^c}{\partial a_t} = \frac{\partial \Pi^c}{\partial a_d} = 0$.

B. Integración vertical y discriminación

En este apéndice se presenta un modelo simple adaptado de Bustos y Galetovic (2003a) donde un monopolio bien regulado (es decir, que no obtiene rentas) e integrado verticalmente discrimina a sus competidores. El propósito del modelo es responder la siguiente pregunta: si se permite la integración vertical, ¿cómo varía el precio final de la electricidad y el bienestar agregado? La versión que presento considera únicamente el caso en que las empresas coligadas con la instalación esencial conviven con empresas independientes en el mercado competitivo. El modelo completo, que admite exclusión completa de las empresas competitivas, se analiza en Bustos y Galetovic (2003 a,b).

B.1. El modelo

Existe un continuo de generadoras independientes que son idénticas y perfectamente competitivas cuya función de costos es

$$C(q, d) = K(d) + c(q, d) \tag{B.1}$$

donde K es el costo fijo de inversión y c el costo variable de operación. La función C incluye todo lo que se le paga al monopolio por los servicios que provee. Supongo que $c_q, c_{qq} > 0$; vale decir, los rendimientos de cada planta son decrecientes. Tanto el costo de entrada K como el variable c dependen de d , un índice de las dificultades que monopolio pone a las generadoras, con $K', c_d > 0$.

Cuando se permite la integración vertical, el monopolio es dueño de una medida M (exógena) de plantas generadoras cuya función de costos es

$$(1 - \eta)C(q, 0),$$

con $\eta \in [0, 1]$. El parámetro η mide la intensidad de las economías de ámbito: $\eta = 0$ implica que no existen economías de ámbito; $\eta = 1$ que las economías de ámbito son infinitas. En Bustos y Galetovic (2003a) consideramos también la posibilidad de deseconomías de ámbito, $\eta < 0$.

El monopolio puede deteriorar la calidad del servicio que le presta a las generadoras independientes a un costo $\psi(d)$, con $\psi, \psi' > 0$. Vale decir, la discriminación no es gratis, por ejemplo porque mientras más se discrimina más probable es que intervenga la Comisión Antimonopolios.

B.2. Equilibrio sin integración vertical

Es útil partir estudiando el equilibrio del mercado de la generación cuando no se permite la integración vertical. Cada generador activo toma el precio de equilibrio p como un parámetro y elige q para maximizar $pq - c(q, 0)$ (supongo que el monopolio no discrimina cuando verticalmente separado). En ese caso, la condición de primer orden es

$$p_e = c_q(q^*, 0), \quad (\text{B.2})$$

de donde es posible deducir (si se cumplen las condiciones del teorema de la función implícita) una función de oferta $q^*(p_e, 0)$. En equilibrio se cumple que la cantidad ofrecida es igual a la demandada, es decir

$$D(p_e^s) = N^s q^*(p_e^s, 0), \quad (\text{B.3})$$

donde N^s es el “número” (medida) de generadores en equilibrio y p_e^s el precio de equilibrio (el supraíndice ‘s’ denota ‘separado verticalmente’). En el equilibrio de largo plazo además, se disipan todas las rentas económicas, es decir

$$p_e^s q^*(p_e^s, 0) - c[q^*(p_e^s, 0), 0] = K(0). \quad (\text{B.4})$$

En otras palabras, las cuasirrentas de cada generador (el lado izquierdo de [B.4]) deben cubrir exactamente el costo de inversión K .

Nótese que la condición (B.4) depende de la producción del resto de los generadores únicamente a través de p_e^s . De hecho, esta condición es suficiente para determinar el precio de equilibrio, independientemente de la demanda de mercado D . Así, una vez determinado p_e^s , la condición (B.3) solamente determina el número de generadores en equilibrio, N^s . En otras palabras, el número de generadores de equilibrio, N^s es función de K y c a través de p_e^s .

Esta propiedad será importante más adelante cuando analicemos las consecuencias de la integración vertical.

B.3. Equilibrio con integración vertical

Supóngase ahora que el monopolio es dueño de $M < N^s$ plantas generadoras. Nos interesa averiguar qué ocurre con p_e y N^s en el nuevo equilibrio.

El monopolio selecciona la producción de cada una de sus plantas y la intensidad de la discriminación a los generadores competitivos para maximizar

$$p_e q^m - \int_0^M (1 - \eta)c(q_i, 0)di - \psi(d), \quad (\text{B.5})$$

donde $q^m \equiv \int_0^M q_i di$ es la cantidad total que produce²⁹. Por hipótesis el monopolio es bien regulado y no obtiene utilidades económicas en los segmentos de transmisión y distribución; por lo tanto, la expresión (B.5) resume todas las utilidades del monopolio. Nótese que para el monopolio p_e no es un parámetro. En principio, puede afectarlo variando q^m y d .

Ahora bien, dado q^m , el monopolio seleccionará q_i , $i \in [0, M]$ para minimizar el costo de producción $\int_0^M (1 - \eta)c(q_i, 0)di$. En vista que $c_q > 0$, es claro que eso se logra seleccionando $q_i = \frac{q^m}{n}$ para todo $i \in [0, M]$. De esta forma, el problema de maximización del monopolio se puede volver a escribir como

$$\max_{(q^m, d)} \left\{ p_e q^m - (1 - \eta)c\left(\frac{q^m}{M}, 0\right) - \psi(d) \right\}.$$

Las condiciones de primer orden de este problema son

²⁹ Nótese que esta formulación implica que, fijo M , el monopolio integrado también está sujeto a rendimientos decrecientes.

$$p_e - (1 - \eta)c_q \left(\frac{q^m}{M}, 0 \right) + q^m \frac{\partial p_e}{\partial p^m} = 0, \quad (\text{B.6})$$

$$q^m \frac{\partial p_e}{\partial d} - \psi = 0, \quad (\text{B.7})$$

A estas condiciones de primer orden se suma la nueva condición de equilibrio de mercado

$$D(p_e^v) = N^v - M)q^*(p_e^v, d) + q^m, \quad (\text{B.8})$$

donde el supraíndice ‘v’ denota “verticalmente integrado”. Además, la entrada de generadores independientes sigue determinada por una condición de cero utilidades, a saber

$$p_e^v q^*(p_e^v, d) - c[q^*(p_e^v, d), d] = K(d). \quad (\text{B.9})$$

El primer punto a notar es que la condición (B.9) implica que el precio de equilibrio no depende del nivel de la producción agregada, sino únicamente de las condiciones de costo de las plantas generadoras competitivas. Por lo tanto, la integración vertical no afecta el precio de equilibrio a través de las cantidades producidas, sino únicamente a través de d . Esta intuición está detrás del siguiente resultado:

Proposición B.1. *El precio de equilibrio con integración vertical no depende de q^m sino sólo de d . Más aún,*

$$\frac{\partial p_e^v}{\partial d} = \frac{K' + c_d}{q^*} > 0. \quad (\text{B.10})$$

Demostración. Diferenciando totalmente la condición de equilibrio (B.9) se obtiene que

$$q^* dp_e^v + p_e^v (q_p^* dp_e^v + q_d^* dd) - c_q (q_p^* dp_e^v + q_d^* dd) - c_d dd = K' dd \quad (\text{B.11})$$

De la condición de primer orden del problema de cada generador independiente sabemos que $p_e^v - c_q = 0$. Luego la expresión (B.11) puede simplificarse a

$$q^* dp_e^v - c_d dd = K' dd,$$

de donde sigue el resultado notando que K' , $c_d > 0$, y, además, $dp_e^v = 0$ cuando $dd = 0$.

De la proposición (B.1) se aprecia claramente que $\frac{\partial p_e^v}{\partial q^m} = 0$ en la condición de primer orden (B.6). Es decir, en lo que se refiere a elegir cuánto producir, el monopolio toma precios tal como cualquier otra generadora independiente. ¿Cuál es la intuición detrás de este resultado? Si el mercado de la generación es competitivo, entonces el precio será determinado únicamente por las condiciones de costo de los entrantes. Si el monopolio restringiera su producción para subir los precios, terminaría atrayendo la entrada de otros generadores. La derivada (B.10) sugiere además que cuando el monopolio discrimina el precio de la electricidad sube por dos motivos. Primero, el costo de entrar es mayor; segundo, el costo de operación es más alto.

Para apreciar las consecuencias de la integración vertical es conveniente partir analizando qué ocurre cuando el monopolio no discrimina.

Proposición B.2. *Si el monopolio no discrimina ($d = 0$) entonces (i) $p_e^v = p_e^n$; (ii) $N^v \leq N^s$ con igualdad estricta si y sólo si $\eta = 0$; (iii) $\frac{q^m}{M} \geq q^*(p_e^s, 0)$ con igualdad estricta si y sólo si $\eta = 0$.*

Demostración. (i) se sigue inmediatamente del hecho que la condición (B.9) es idéntica a (B.4) cuando $d = 0$. Si $\eta = 0$ entonces la condición de primer orden del monopolio es

$$p_e^s - c_q\left(\frac{q^m}{M}, 0\right) = 0,$$

que es idéntica a la de las generadoras independientes. Por lo tanto, la producción agregada y el número de firmas será igual. Si $\eta > 0$, entonces $p_e^s - (1 - \eta)c_q[q^*(p_e^s, 0), 0] > 0$.

La proposición B.2 indica el precio de equilibrio no cambia si el monopolio no discrimina, aun si existen economías de ámbito. Como lo mostramos en Bustos y Galetovic (2003b), este resultado no depende del supuesto que el mercado de generación es perfectamente competitivo, porque en ese caso la cantidad total producida no cambia con q^m . En esencia, la libre entrada implica que en el largo plazo el precio de equilibrio lo marcan las empresas marginales que tienen la opción de entrar al segmento “competitivo” o permanecer fuera del mercado, independientemente de la forma en que se compita dentro del mercado.

La consecuencia directa de que el precio lo marque el entrante marginal es que parte importante de las economías de ámbito se quedarán con

el monopolio verticalmente integrado y no llegarán a los usuarios —en otras palabras, son rentas que se quedan con el monopolio. Si la función de bienestar social es tal que la distribución de los excedentes entre consumidores y empresas importa, este es un punto que se debe tener en cuenta al momento de evaluar la conveniencia de la integración vertical³⁰.

La proposición B.2 también muestra que sin economías de ámbito la integración sólo vale la pena si se puede discriminar. Con economías de ámbito la integración es conveniente desde el punto de vista del monopolio y de la sociedad. La producción de generadores independientes cae, pero lo hace porque cae su número; la producción individual de cada generador permanece igual y es eficiente.

Sin embargo, al monopolio le convendrá discriminar, porque, como se desprende de la proposición (B.1) así aumentará el precio. El nivel óptimo de discriminación es tal que se satisface la condición de primer orden (B.7). La siguiente proposición resume las consecuencias de que el monopolio discrimine:

Proposición B.3. *Si el monopolio discrimina ($d^* > 0$) entonces (i) $p_e^v > p_e^n$; (ii) la participación de mercado de los generadores no integrados cae; (iii) d^* es creciente en n ; (iv) d^* es mayor mientras mayores son las economías de ámbito.*

Demostración. (i) se sigue inmediatamente de la condición de primer orden del monopolio (B.7) y del hecho que $\frac{\partial p_e^v}{\partial d} > 0$. Para demostrar la segunda parte de la proposición, nótese que de la condición de primer orden del monopolio (B.6) se sigue que $\frac{q^m}{M} = q^*(p_e^v, 0)$, porque $\frac{\partial p_e}{\partial q^m} = 0$ y el monopolio no se discrimina a sí mismo. Luego, $q^m = Mq^*(p_e^v, 0) > Mq^*(p_e^s, 0)$, donde la desigualdad se sigue del hecho que $p_e^v > p_e^s$. Consiguientemente $(N^v - M)q^*(p_e^v, d) = D(p_e^v) - q^m < D(p_e^s) - Mq^*(p_e^s, 0) = (N^s - M)q^*(p_e^s, 0)$. Para demostrar la tercera parte de la proposición, nótese que dado un precio p , la cantidad total producida por el monopolio es creciente en M . De la condición de primer orden del monopolio (B.7) se sigue que $\frac{dd^*}{dM} > 0$.

La proposición B.3 indica que la integración perjudica a los usuarios. La discriminación conduce inambiguamente a precios más altos porque le aumenta los costos a los competidores del monopolio, quienes deter-

³⁰ Por ejemplo, gran parte de la economía de la nueva regulación supone que los excedentes que quedan en los bolsillos de un monopolio son socialmente menos valiosos. Véase, por ejemplo, Baron y Myerson (1982).

minan el precio. Este resultado es similar al que obtuvo Quirmbach (1986), quien analizó el caso de un monopolista no regulado que le vende a una industria competitiva.

El incentivo a discriminar del monopolio es mayor mientras mayor es su participación de mercado en generación. Esto ocurre porque las rentas creadas por la discriminación son mayores mientras mayor es el tamaño del generador integrado. Por lo mismo, todo lo demás constante, los incentivos a discriminar son mayores mientras mayores son las economías de ámbito.

REFERENCIAS

- Armstrong, M., S. Cowan y J. Vickers. *Regulatory Reform: Economic Analysis and British Experience*. Cambridge: MIT Press, 1994.
- Baron, D. y Myerson. "Regulating a Monopolist with Unknown Cost". *Econometrica*, 50, 911-930, 1982.
- Bustos, A. y A. Galetovic. "Vertical Integration and Sabotage in Regulated Industries I: A Perfectly Competitive Downstream Market". Mimeo, Princeton University y Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile, 2003a.
- Bustos A. y A. Galetovic. "Vertical Integration and Sabotage in Regulated Industries II: Imperfectly Competitive Downstream Markets with Free Entry". Manuscrito en preparación, 2003b.
- Economides, N. "The Incentive for Non-Price Discrimination by an Input Monopolist". *International Journal of Industrial Organization*, 16, 271-284, 1998.
- Engel, E., R. Fischer y A. Galetovic. "How to Auction a Bottleneck Monopoly when Underhand Vertical Agreements are Possible". Por aparecer en *Journal of Industrial Economics*, 2003.
- Filer, J., D. Herron, A. Hollas y P. Zebe. "Impact of Regulation on Vertical Integration in the Electric Industry". *Review of Industrial Organization* 1, 216-231, 1984.
- Gilbert, R. y M. Riordan. "Regulating Complementary Products: A Comparative Institutional Analysis". *Rand Journal of Economics*, 26, 243-256, 1995.
- Joskow, P. "Vertical Integration and Long-term Contracts: The Case of Coal-burning Electric Utilities". *Journal of Law, Economics and Organization*, 1, 33-80, 1985.
- Joskow, P. y J. Tirole. "Transmission Rights and Market Power on Electric Power Networks I: Financial Rights". Mimeo, MIT, 1998a.
- Joskow, P. y J. Tirole. "Transmission Rights and Market Power on Electric Power Networks II: Physical Rights". Mimeo, MIT, 1998b.
- Joskow, P. y R. Schmalensee. *Markets for Power*. Cambridge: MIT Press, 1983.
- Kaserman, D. y J. Mayo. "The Measurement of Vertical Economies and the Efficient Structure of the Electric Utility Industry", *Journal of Industrial Economics*, 39, 483-502, 1991.
- Kwoka, J. *Power Structure: Ownership, Integration, and Competition in the U.S. Electricity Industry*. Boston: Kluwer Academic Publishers, 1996.
- Mandy, D. "Killing the Goose that May Have Laid the Golden Egg: Only the Data Knows Whether Sabotage Pays". *Journal of Regulatory Economics*, 17, 157-172, 2000.

- Newbery, D. *Privatization, Restructuring and Regulation of Network Utilities*. Cambridge: MIT Press, 1999.
- Perry, M. "Vertical Integration: Determinants and Effects". En R. Schmalensee y R. Willig (eds.), *Handbook of Industrial Organization*. Amsterdam: North Holland, 1989.
- Quirmbach, H. "Vertical Integration: Scale Distortions, Partial Integration, and the Direction of Price Change". *Quarterly Journal of Economics*, 101, 131-147, 1986.
- Schmalensee, R. "A Note on the Theory of Vertical Integration". *Journal of Political Economy* 81, 442-449, 1973.
- Sjostrom, T. y M. Weitzman. "Competition and the Evolution of Efficiency". *Journal of Economic Behavior and Organization*, 30, 25-43, 1996.
- Spengler, J. "Vertical Integration and Antitrust Policy". *Journal of Political Economy*, 53, 347-352, 1950.
- Vickers, J. "Competition and Regulation in Vertically Related Markets". *Review of Economic Studies*, 62, 1-17, 1995a.
- Vickers, J. "Concepts of Competition", *Oxford Economic Papers*, 47, 1-23, 1995b.
- Williamson, O. *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: Free Press, 1985. □

LECCIONES DEL CASO SANTIAGO-SANTANDER SOBRE CONCENTRACIÓN BANCARIA*

José Tomás Morel

Cuando los bancos Santiago y Santander (que sumaban ambos alrededor del 27% de la industria bancaria local) quedaron bajo el control del Santander Central Hispano, hubo una serie de aprensiones. Entre otras reacciones, se inició un proceso ante los organismos antimonopolios que culminó con un fallo de la Comisión Resolutiva a comienzos de 2002. El presente estudio contiene un detallado análisis de dicho proceso en el que se detectan algunas falencias estratégicas, institucionales y de análisis antimonopolios, de las cuales se pueden extraer lecciones para el futuro.

JOSÉ TOMÁS MOREL. Ingeniero Comercial de la P. Universidad Católica de Chile y Master en Economía de Ilades/Georgetown University. Actualmente el autor se desempeña en la División Desarrollo de Mercados del Ministerio de Economía y es presidente suplente de la Comisión Preventiva Central. En todo caso, las opiniones vertidas en este trabajo son a título personal y no involucran a dichas instituciones.

* El autor agradece los comentarios de Andrea Butelmann, Raimundo Soto, Jaime Barahona, Alejandro Drexler, de los asistentes a un seminario en la Universidad Alberto Hurtado y del árbitro anónimo de revista *Estudios Públicos*.

El autor se desempeñó en la Fiscalía Nacional Económica durante gran parte del proceso por el caso Santiago-Santander y estuvo involucrado directamente en la investigación. Sin embargo, si bien en el presente trabajo hay críticas al análisis y a la consistencia del fallo de la Comisión Resolutiva, de modo alguno se pretende cuestionar el resultado central que favoreció a los bancos. Más claro aún, a partir del contenido de este trabajo no se podría concluir que el resultado central del fallo debió haber sido distinto.

1. Introducción

En enero de 2002 la Comisión Resolutiva (CR) emitió un fallo favorable al control que ejerce el Banco Santander Central Hispano (BSCH) sobre los bancos Santiago y Santander-Chile, sosteniendo que no constituía una situación de riesgo para las condiciones de competencia. Este fallo fue la culminación de un proceso originado por el Fiscal Nacional Económico en abril de 2000, quien a través de un requerimiento ante dicho tribunal solicitó la adopción de medidas tendientes a evitar situaciones anticompetitivas derivadas del mencionado control conjunto de la entidad española sobre ambos bancos nacionales¹.

En este trabajo presentamos una revisión detallada del caso Santiago-Santander en la que detectamos algunas falencias estratégicas, institucionales y de análisis antimonopolios. En efecto, adelantando algunas conclusiones, se puede señalar que la Fiscalía Nacional Económica (FNE) cometió un error estratégico al no haber aclarado nunca si su requerimiento apuntaba a la concentración bancaria o la declaración de intenciones que hizo el BSCH ante la Superintendencia de Bancos (SBIF), lo cual debilitó significativamente el caso. Por su parte, los problemas institucionales detectados se refieren a la indefinición originada principalmente por las reformas a la ley de bancos respecto a quién o quiénes son los encargados de revisar las fusiones bancarias y al rol que le cabe a la SBIF en la vigilancia de la competencia bancaria. Finalmente, las falencias del análisis antimonopolios se refieren, por un lado, al escaso uso que hicieron las partes y la CR de la gran cantidad de información que tuvieron disponible y, por otro, a las inconsistencias del fallo de la misma CR.

Las lecciones que se desprenden son las siguientes: es necesario fortalecer la institucionalidad antimonopolios en la línea del proyecto de ley que a la fecha de concluir el presente trabajo aún se encontraba en debate parlamentario; complementar lo anterior con directrices que guíen la acción de los organismos antimonopolios, y mantener la política de defensa de la competencia en manos de los organismos creados para tal efecto y no en manos de los reguladores sectoriales.

En la sección 2 presentamos una descripción del proceso, con sus diversas etapas, dando especial énfasis a los aspectos estratégicos e institucionales. Luego, en la sección 3 se estudian las variables más relevantes sobre concentración en la industria bancaria, utilizando principalmente los antecedentes aportados por las partes involucradas en el proceso, con un

¹ Los antecedentes del proceso se encuentran en el expediente de la Comisión Resolutiva caratulado "Requerimiento del Fiscal Nacional Económico sobre toma de control del Banco Santiago por el BSCH", Rol N° 579-99.

énfasis centrado en el análisis antimonopolios. Si bien estos dos enfoques se presentan por separado, en el desarrollo de los tópicos tienden a mezclarse, hasta converger en las conclusiones que se presentan en la sección 4.

2. Proceso ante la Comisión Resolutiva

A continuación se discuten las principales etapas del proceso, desde el requerimiento del Fiscal hasta el fallo de la Comisión Resolutiva. Se incluyen las modificaciones a la ley de bancos y el control conjunto de los bancos Edwards y Chile, como elementos relevantes que influyeron en su desarrollo.

2.1. Requerimiento del Fiscal Nacional Económico

Un antecedente clave en el requerimiento que presentó el Fiscal ante la CR en abril de 2000 fue la declaración de intenciones que suscribió el BSCH ante la SBIF, previo a la toma de control del Banco Santiago por parte de la entidad española. Esa declaración decía que el BSCH renunciaba a la fusión de los bancos bajo su control; informaría sobre el avance que existiera en procurar reducir su cuota de mercado sin perjudicar a los accionistas minoritarios; no participaría en decisiones que implicaran reducciones masivas de personal, y la gestión de ambos bancos sería independiente.

Al respecto, el Fiscal consideró que la reducción de cuota de mercado en sí misma podía ser contraria a la competencia, en la medida que dejaba a los bancos sin una herramienta para competir y además porque la reducción de la cuota involucraba algún grado de coordinación —de tipo colusiva— entre ambos bancos. Por otra parte, consideró que el compromiso de gestión independiente no era creíble mientras subsistiera un controlador común y además era contradictorio con la reducción de la cuota de mercado, dado que ésta requería la coordinación entre los bancos.

A juicio del Fiscal, los elementos anticompetitivos de la declaración de intenciones se veían agravados por el hecho de involucrar a dos de los principales bancos del país (primero y tercero en el ranking de colocaciones), que en conjunto concentraban el 28% de las colocaciones.

Reconociendo que el nivel de concentración es un indicador incompleto del grado de competencia, se presentaron algunos estudios con evidencia de otros países que establecían una relación entre mayor concentración y tasas de interés menos favorables para los clientes bancarios. A modo de refuerzo de esta evidencia se consideró que existían barreras a la entrada de tipo legal y comercial que hacían al mercado bancario escasa-

mente desafiante. Finalmente, no se encontró un respaldo robusto para la presencia de economías de escala en el sector.

Con estos antecedentes, el Fiscal presentó el requerimiento a la CR, solicitando, en síntesis:

- Declarar que en las condiciones preexistentes el control que el BSCH ejercía sobre los bancos Santiago y Santander era contrario a la competencia y disponer que se debía poner término a esa situación en un plazo de 18 meses.
- Disponer que la SBIF fiscalizara la observancia de una gestión independiente de los bancos Santiago y Santander, mientras se resolvía la situación a que se refería la solicitud precedente.
- Instruir al BSCH que una eventual fusión de los bancos Santiago y Santander debía ser previamente aprobada por la Comisión Preventiva Central.

A partir de los antecedentes considerados por el Fiscal y el contenido del requerimiento se puede interpretar lo siguiente. El hecho de solicitar que una eventual fusión debía ser aprobada por la Comisión Preventiva indicaba que el Fiscal no tenía todos los antecedentes para determinar con certeza los riesgos para la competencia derivados de una mayor concentración bancaria. Si hubiese tenido la convicción sobre dichos riesgos, habría solicitado directamente disponer que el BSCH debía abandonar el control de uno de los bancos, sin plantear la alternativa de fusión condicionada a la aprobación de la Comisión Preventiva. En cambio, el Fiscal se enfocó en los aspectos anticompetitivos de la declaración de intenciones para solicitar que se pusiera fin a la situación preexistente, tomando como contexto que esta declaración de intenciones no se suscribía entre bancos cualesquiera, sino entre dos instituciones de tamaño relevante cuya acción conjunta alteraba la estructura de la industria de manera significativa.

Sin calificar si los antecedentes disponibles eran suficientes para sostener el requerimiento, se puede apreciar que éste era consistente en sí mismo, pero relativamente intrincado. De hecho, la CR se abocó al caso, pero en la etapa probatoria que se describe más adelante decidió centrarse en el tema de concentración bancaria, desviándose del enfoque planteado por el Fiscal.

2.2. Respuesta de los bancos

La respuesta de los bancos frente al requerimiento fue contundente, negando cualquier riesgo para la competencia derivado tanto del control conjunto como de una eventual fusión.

El BSCH manifestó que las peticiones del requerimiento no eran materia del ámbito de la competencia, sino del Banco Central, de la ley de bancos y de las modificaciones a esta ley que se estaban discutiendo dentro de la ley de OPAS. Además se sostenía que el artículo 5° de la Ley de Defensa de la Competencia reconoce la especialidad de normas particulares, por ejemplo aquellas relativas a empresas bancarias².

En relación a la declaración de intenciones suscrita ante la SBIF, dicho banco señaló que sólo debía “procurar” reducir su cuota de mercado, decisión que en definitiva dependía de los bancos Santiago y Santander. Esta opinión fue compartida por dichos bancos, afirmando que el compromiso asumido por el BSCH era inoponible a ellos.

Respecto al compromiso de gestión independiente, los bancos sostuvieron que tal independencia ya estaba cautelada por diversas normas vigentes, lo cual les permitía concluir que los bancos Santiago y Santander estaban compitiendo plenamente entre ellos.

Apoyándose en un estudio especializado, el BSCH desechó cada una de las conclusiones del análisis económico realizado en el requerimiento³. Dicho estudio se puede sintetizar en los siguientes puntos: el mercado relevante no es sólo el bancario sino gran parte del mercado de capitales, con lo cual la participación conjunta de los bancos Santiago y Santander no es 27,8%, sino 17,9%; la evidencia empírica no permite concluir que la mayor concentración perjudique la competencia, y las barreras a la entrada de tipo legal y comercial no son relevantes.

El BSCH además citó diversa jurisprudencia de las comisiones anti-monopolios referidas a casos de fusiones que habían sido permitidas (líneas aéreas, pisco, electrodomésticos y otros).

Por su parte, el Banco Santiago también se apoyó en un estudio especializado para coincidir con que el mercado relevante debía incluir al resto del sector financiero, con lo cual se reducían significativamente las medidas de concentración⁴. Agregó que, aun considerando sólo el mercado bancario, la concentración en Chile era baja a nivel internacional. A su vez, el Banco Santander también coincidió con la definición amplia del mercado relevante y con la insignificancia de las barreras a la entrada.

² Artículo 5° del DL N° 211 de 1973: “Sin perjuicio de lo establecido en la presente ley, continuarán vigentes las disposiciones legales [...] relativas a empresas bancarias y bolsas de valores [...]”.

³ Véase, en el expediente del caso, el trabajo de Patricio Arrau, “Informe Económico. Respuesta a Requerimiento del Fiscal Nacional Económico en contra del Banco Santander Central Hispano, Banco Santiago y Banco Santander Chile”.

⁴ Véase, en el expediente, el informe de Rodrigo Vergara, “Concentración y Libre Competencia en el Mercado Bancario Chileno”.

2.3. Etapa probatoria

En octubre de 2000 la CR decidió, en un principio, directamente fijar audiencia para la vista de la causa y oír los alegatos de las partes, dado que a su juicio no existían “hechos pertinentes, substanciales y controvertidos” que justificaran entrar a una etapa probatoria. Mientras la FNE apoyaba esta decisión, sosteniendo que era suficiente la información ya proporcionada por las partes, los tres bancos solicitaron una reconsideración. Acogiendo esta solicitud, la CR fijó como puntos de prueba la definición del mercado relevante; la importancia de las barreras a la entrada; el grado de competencia en el mercado desde 1990, y la evidencia internacional sobre la relación entre concentración y competencia bancaria.

La apertura de la etapa probatoria se puede interpretar como un revés para el requerimiento del Fiscal, porque implicaba que la CR no estaba dispuesta a acoger la tesis de que bastaba la evidencia gruesa sobre concentración bancaria para determinar si el control conjunto de los bancos era contrario a la competencia. En cambio, la CR implícitamente decidió que previo a resolver debía investigarse en profundidad las implicancias de una mayor concentración sobre la competencia.

Lo anterior hace pensar que fue un error haber presentado un requerimiento inicial relativamente intrincado, que en definitiva fue interpretado como una denuncia tibia e indecisa contra la concentración bancaria⁵. La propia FNE confirmó esta interpretación, al seguir el enfoque de la CR pero sin modificar su requerimiento. *Ceteris paribus*, estas indecisiones estratégicas de la FNE seguramente contribuyeron a que la CR desechara sus planteamientos.

2.4. Autorización de fusiones bancarias

Un tema de diseño institucional muy relevante tanto en el sector bancario como en otros sectores —telecomunicaciones, energía y servicios sanitarios— donde existen organismos regulatorios que pueden entrar en conflicto con los encargados de defender la competencia, es la definición de las atribuciones de cada uno de ellos y las eventuales instancias de coordinación. A continuación se verá cómo las modificaciones a la ley de bancos omitieron la interacción entre el regulador sectorial y el de defensa de la competencia, y cómo se ha enfrentado este tema en otros países.

⁵ Una cuota de responsabilidad en el requerimiento presentado por la Fiscalía recae sobre el autor.

a) *Modificaciones a la ley de bancos*. En diciembre de 2000 se promulgó la ley 19.705 que regula las ofertas públicas de acciones —conocida como ley de Opas— la cual, entre otras materias, introdujo modificaciones a la Ley General de Bancos. De acuerdo a éstas, la SBIF adquiere la facultad de autorizar fusiones y tomas de control bancarias que resulten en una “participación significativa de mercado”, la cual fue definida por esta entidad como superior a 15% medida por la colocaciones totales. En caso de denegar una autorización, se requerirá un informe en el mismo sentido del Consejo del Banco Central. También se podrá condicionar una autorización al cumplimiento de algunas exigencias referidas a la solvencia de las instituciones involucradas.

En instancias finales de la discusión legislativa fue invitado el Fiscal para dar su opinión sobre el proyecto. Su propuesta, basada en la revisión de alguna experiencia internacional, consistía en dos alternativas: o se hacía explícito que la decisión de la SBIF no inhibe el accionar independiente de los organismos de defensa de la competencia, o bien se hace explícito que la SBIF debe consultar a la Comisión Preventiva Central. En tal ocasión estaba presente el Superintendente de Bancos, quien manifestó entender que las decisiones adoptadas por la SBIF frente a una fusión bancaria sólo se basarían en variables de solvencia de la industria y no en consideraciones de competencia. A la postre, esta aclaración del Superintendente fue lo único que logró el Fiscal, pues como sabemos la ley fue promulgada sin mención a los organismos antimonopolios.

Esta omisión puede ser inconveniente. Si bien en estricto rigor los organismos antimonopolios no perdieron atribuciones, y así se confirma en el fallo (aunque con alguna inconsistencia que se menciona más adelante), la historia de la ley muestra que los legisladores no consideraron la participación de estos organismos y que no fue acogida una propuesta del Fiscal Nacional Económico. De hecho, esta información contenida en la historia de la ley fue utilizada en los alegatos por los bancos y es probable que se vuelva a utilizar en el futuro con el objetivo de impugnar la intervención de los organismos antimonopolios en casos de fusiones bancarias.

b) *Experiencia de otros países*. En Estados Unidos la responsabilidad frente a las solicitudes de fusiones bancarias es compartida entre la División Antimonopolios del Departamento de Justicia y las agencias bancarias federales. Más específicamente, la ley sobre fusiones bancarias señala que las agencias bancarias son las encargadas de aprobar fusiones, pero previamente deben pedir informes sobre los efectos en la competencia al Fiscal General.

Por otra parte, en un completo estudio sobre fusiones de servicios financieros (OECD, 2000) se muestran los casos de algunos países desarrollados donde, si bien se consideran diversos factores al momento de revisar una fusión bancaria —no sólo competencia— el mecanismo de revisión está claramente establecido. Por ejemplo, en Australia las fusiones bancarias son revisadas por los reguladores antimonopolios y de solvencia financiera, quienes envían sus informes al Ministro del Tesoro para que decida si bloquea la operación. En todo caso, el Ministro no puede permitir una fusión que haya sido bloqueada por el organismo antimonopolio. En Canadá sucede algo similar, pues es el Ministro de Finanzas quien toma la decisión final basado en la opinión de la agencia de competencia y del regulador de la solvencia financiera. Por su parte, en el Reino Unido una fusión puede ser rechazada por la Autoridad de Servicios Financieros, sobre la base de argumentos de solvencia, o por la Secretaría de Estado. Esta última recibe informes de los organismos antimonopolios, pero tiene el poder para aprobar fusiones aunque tengan efectos anticompetitivos.

c) *Conclusiones sobre los mecanismos de autorización de fusiones.* Con la modificación a la ley General de Bancos incluida en la ley de Opas se perdió una oportunidad de avanzar hacia un sistema de revisión de fusiones bancarias que con mayor claridad estableciera las atribuciones de los distintos organismos involucrados. La experiencia internacional entrega varios ejemplos en esa dirección. La situación creada en nuestro país supone mantener la incertidumbre para los inversionistas, quienes quedarán expuestos a la interpretación de la SBIF y los organismos antimonopolios sobre sus respectivas atribuciones y la voluntad para intervenir y/o coordinarse entre ellos. El caso Chile-Edwards que se presenta a continuación parece confirmar lo inapropiado del camino escogido.

2.5. Autorización del control simultáneo Chile-Edwards

Recién estrenadas las modificaciones introducidas a la ley de bancos, en enero de 2001 la SBIF autorizó al grupo Luksic a acceder al control simultáneo de los bancos Chile y Edwards, condicionado a la mantención de ciertos parámetros de solvencia. En esta operación los organismos de defensa de la competencia no intervinieron, lo cual puede tener diversas interpretaciones.

Estos organismos quizás se inhibieron de intervenir, reconociendo implícitamente que las atribuciones legales otorgadas a la SBIF en materia

de concentración bancaria hacían aconsejable mantenerse al margen, lo cual confirmaría las aprensiones planteadas más arriba.

Una segunda interpretación es que estos organismos decidieron continuar sólo con el estudio del caso Santiago-Santander, confiando en que, de obtener conclusiones contrarias a la concentración, el control simultáneo de los bancos Chile y Edwards podría ser revisado. De ser correcta esta segunda interpretación, ello significaría que el proceso de fusión de los bancos Chile y Edwards estaba sujeto al resultado de un caso ante la CR en el que estos bancos no eran parte y, más aún, sin que nadie supiera que ese resultado podía afectarlos, con la evidente incerteza que ello generaba.

Por último, también es posible que se haya decidido no investigar el control simultáneo de los bancos Chile y Edwards, simplemente porque se estimó que el aumento de concentración derivado de esta operación no revestía la gravedad del caso Santiago-Santander.

Cualquiera sea la interpretación correcta, lo cierto es que al autorizar el control conjunto Chile-Edwards la SBIF no solicitó la opinión de los organismos antimonopolios, ni señaló que su autorización era independiente de una eventual investigación por parte de esos organismos, ni se estableció un mecanismo de coordinación entre ambas instancias, perdiéndose una oportunidad de aclarar las dudas que dejó la citada modificación legal.

2.6. Fallo de la Comisión Resolutiva

En enero de 2002 la CR emitió su Resolución N° 639 sobre el requerimiento del Fiscal contra los bancos SCH, Santiago y Santander. A continuación se presentan los antecedentes considerados por el tribunal y posteriormente los puntos resueltos, con la respectiva discusión sobre la consistencia interna del fallo.

a) *Atribuciones para revisar operaciones de concentración bancaria.* Un primer considerando relevante destaca las facultades de la CR para analizar e investigar operaciones de concentración bancaria, haciendo mención que en la historia de la ley N° 19.705 el Superintendente de Bancos manifestó que la labor de la SBIF en materia de operaciones bancarias se circunscribía a aspectos de solvencia del sistema bancario, dejando fuera los aspectos de competencia. Sin perjuicio de las aprensiones señaladas en la sección anterior sobre este mismo tema, cabe destacar el aporte de este pronunciamiento de la CR para aclarar el rol de los organismos de defensa de la competencia en la revisión de los casos de concentración bancaria.

Desafortunadamente, más adelante en el mismo fallo se vincula el análisis de operaciones de concentración desde una perspectiva de competencia, con el artículo 35 bis de la ley general de bancos —aquel que establece las atribuciones de la SBIF en materia de concentraciones— dando a entender que dicha ley otorgaría un mayor resguardo frente a los eventuales efectos anticompetitivos de futuras fusiones o tomas de control. Es decir, se abrió una veta de confusión que, además de indeseable, contradice lo señalado expresamente en el mismo fallo.

b) *El fondo del caso Santiago-Santander.* La CR da a entender que el principal asunto del caso bajo estudio es el efecto del control conjunto de los bancos Santiago y Santander por el BSCH sobre las condiciones de competencia, a través del incremento de la concentración. Ya sabemos que este enfoque no coincide con el requerimiento de la FNE, pues allí la preocupación principal era la existencia de dos bancos grandes con un controlador común que asumía compromisos con rasgos anticompetitivos.

Por otra parte, es importante que la CR haya declarado que desde la perspectiva de la competencia el análisis se debe basar en el comportamiento de los bancos como entidades controladas por un solo agente. En este sentido, rechazó lo sostenido por los bancos Santiago y Santander, en cuanto a que se trataba de entidades independientes que competían entre sí. Aquí la CR fue plenamente consistente con su enfoque centrado en el tema de concentración.

Sin embargo, esta consistencia se pierde cuando la CR, en un considerando posterior, dice compartir las aprensiones de la FNE referidas al compromiso sobre reducción de cuota de mercado, apoyándose, a mayor abundancia, en la ley de sociedades anónimas. O este compromiso es contrario a la competencia porque involucra dos bancos que compiten entre sí, pasando a un segundo plano la concentración de mercado, o ambos bancos se consideran como una sola entidad, en cuyo caso es irrelevante cualquier consideración sobre la competencia entre ellos.

c) *Regulación de estructuras versus conductas.* La CR constata la ausencia de hechos o actos contrarios a la competencia que hayan sido detectados en el mercado bancario chileno, pero da paso a un análisis sobre el riesgo hacia el futuro. Ello indica que para la CR, si bien la conducta en el mercado es un factor importante para juzgar un caso antimonopolios, la estructura del mercado es un elemento que determina el riesgo de conductas anticompetitivas y por lo tanto también se justifica intervenir *ex ante* para evitar ese riesgo. Lo interesante de esta declaración es que está lejos de

generar unanimidad, si bien coincide con el criterio adoptado en algunas resoluciones anteriores y con el enfoque utilizado en otros países.

d) *Considerandos sobre el riesgo para la competencia.* La CR comienza con la definición del mercado relevante. Sostiene que para las grandes empresas el mercado relevante excede el ámbito local, quedando en buenas condiciones para hacer frente a un mercado doméstico más concentrado. A su vez, las personas de ingresos medios-bajos, si bien podrían enfrentar más dificultades para acceder a un sistema bancario más concentrado, tienen como alternativa el crédito de las casas comerciales. En el caso de las personas de ingresos medios y pymes el sistema bancario es el principal oferente y por lo tanto están más expuestas a conductas anticompetitivas. Sin embargo, la CR señala que incluso en este caso hay que considerar la presencia de 29 instituciones bancarias competidoras y las menores barreras a la entrada que se han traducido en autorizaciones para la instalación de 4 nuevas entidades.

Lo anterior lleva a la CR a concluir que el control del BSCH sobre los bancos Santiago y Santander no constituye una situación de riesgo para las condiciones de competencia, con la salvedad de determinados mercados locales y regionales donde se justifica establecer algunos resguardos. Esta conclusión da paso a la parte resolutive del fallo que se comenta en los puntos siguientes.

e) *Resolución central.* A partir de los últimos considerandos recién expuestos se desprende directamente lo central de la resolución, cual es el rechazo al requerimiento del Fiscal. En particular, no se acoge la solicitud de exigir al BSCH que una eventual fusión de sus bancos deba ser consultada a la Comisión Preventiva Central, argumentando que en este proceso ya se habían analizado las consecuencias de dicha operación. Sin embargo, se deja sin efecto el compromiso de reducción de cuota de mercado suscrito por el BSCH, dándole parcialmente la razón al Fiscal, pero originando la inconsistencia ya señalada anteriormente.

Además, a modo de resguardo se pide a la SBIF vigilar la tasa de interés ofrecida por los bancos Santiago y Santander en las comunas en que uno o ambos en forma conjunta alcancen una participación en el crédito superior al 50%. Diversas dudas surgen de este resguardo, pero dado que el fallo no explica en absoluto sus fundamentos no vale la pena entrar a especular al respecto.

f) *Conclusiones sobre el fallo.* Más allá de los aciertos, omisiones y contradicciones del fallo recién discutidos, cabe señalar que de acuerdo a

sus considerandos no es posible saber con claridad qué antecedentes fueron mayormente ponderados para resolver a favor de los bancos y por qué otros antecedentes se desecharon. En efecto, luego de referirse a los mercados relevantes se aterriza rápidamente en un párrafo donde se destaca el número significativo de instituciones que compiten entre sí y las menores barreras a la entrada que han permitido el ingreso de nuevas entidades, repitiendo esto último en dos párrafos posteriores. Estos son los únicos argumentos que se dan para concluir que el control simultáneo de los bancos Santiago y Santander es admisible; definitivamente poco para un proceso en que las partes presentaron abundante evidencia en ambas direcciones, como respuesta a la solicitud de pruebas hecha por la misma CR.

A continuación se utiliza esa evidencia para analizar con mayor profundidad el impacto de la concentración bancaria.

3. Análisis de la concentración bancaria

En esta sección se utilizan los antecedentes aportados por las partes durante el proceso del caso Santiago-Santander, y algunos otros antecedentes de carácter público, para analizar la concentración bancaria en Chile desde una perspectiva de competencia. El objetivo no es obtener conclusiones sobre el mayor o menor peligro para la competencia que involucra la operación Santiago-Santander, ni menos apoyar o cuestionar el hecho que el fallo haya sido favorable a los bancos, sino complementar el análisis de la CR, aprovechando al máximo los antecedentes disponibles para detectar algunos aciertos y errores a partir de los cuales se puedan obtener recomendaciones para el futuro.

3.1. Mercado relevante

Desde el comienzo del proceso los bancos sostuvieron que el mercado relevante para analizar la concentración bancaria debía incluir a gran parte de los productos financieros no bancarios disponibles en el país (créditos de casas comerciales, seguros, fondos de pensiones, fondos mutuos, etc.) e incluso algunos ofrecidos desde el exterior. Inicialmente la FNE no fue explícita en definir el mercado relevante, acorde con su estrategia de postergar el análisis más profundo sobre concentración para una eventual consulta sobre fusión, pero de todas maneras dio a entender que era pertinente estudiar el sector bancario nacional por sí solo. Posteriormente, luego de que la CR fijara la definición del mercado relevante como uno de los

puntos de prueba, ambas partes aportaron antecedentes en apoyo a su respectiva visión.

a) *Enfoque tradicional y evidencia indirecta.* De acuerdo al enfoque tradicional, aquellos productos con un alto grado de sustitución, reflejado a través de altas elasticidades cruzadas, forman parte de un mismo mercado relevante y aquellos con baja sustitución (baja elasticidad cruzada) pertenecen a mercados distintos. Sin embargo, rara vez están disponibles los estudios empíricos con estas elasticidades, debiendo recurrirse a información indirecta. El sector bancario no es la excepción.

En EE.UU., alguna evidencia basada en encuestas permite sostener que en el caso de los hogares y pequeñas empresas el mercado relevante está constituido por el “cluster” de servicios bancarios conformado por cuentas corrientes, de ahorro, líneas de crédito, hipotecas y otros, ofrecidos a nivel local —típicamente un condado— por instituciones tales como bancos comerciales, bancos de ahorro, de ahorro y préstamo, y cooperativas de crédito (Kwast, 1999). Estas encuestas señalan, por ejemplo, que el 75% de las personas y pequeñas empresas obtienen sus servicios bancarios de instituciones que están en un radio de 15 millas desde sus casas, trabajos u oficinas principales, según se trate de personas o empresas.

Ciertamente existe conciencia del impacto del avance tecnológico —cajeros automáticos, internet, servicios telefónicos, etc.— sobre la definición del mercado relevante. Sin embargo, de acuerdo a Simons y Stavins (1998), ni los competidores no bancarios, ni los bancos que ofrecen servicios de alcance nacional a través de correo, teléfono o computadores, han logrado aún una aceptación significativa de parte del consumidor, en el sentido de sustituir sus cuentas en un banco local. A similares conclusiones han llegado algunos organismos antimonopolios, como son los casos de Canadá (Competition Bureau, 2000) y España, este último además en concordancia con la opinión de la Comisión Europea (Tribunal de Defensa de la Competencia, 2000).

Otra evidencia indirecta para EE.UU., sobre esta definición restringida del mercado relevante, se puede encontrar en estudios empíricos que relacionan concentración con tasas de interés (por ejemplo, Hannan, 1991). La idea es que, de encontrarse evidencia sobre el impacto perjudicial para los consumidores derivado de una mayor concentración bancaria local, se confirmaría que el mercado relevante son los productos bancarios ofrecidos a nivel local.

b) *Aprendiendo de los errores ajenos.* En países desarrollados, con experiencia en la revisión de fusiones, la profundidad del análisis y la

información disponible distan significativamente de nuestra realidad. Sin embargo, también se pueden detectar algunos errores de los cuales podemos aprender.

En el caso de la fusión de los bancos canadienses Toronto Dominion y Canada Trust, la oficina de competencia definió 15 mercados de productos y al menos 148 mercados geográficos, de los cuales 74 corresponden a mercados donde compiten ambos bancos (Competition Bureau, 2000). Con esta desagregación, en rigor correspondería analizar el grado de competencia en 1.110 mercados relevantes (15 multiplicado por 74), lo cual, además de presentar un problema práctico de capacidad de análisis, dificulta significativamente el pronunciamiento acerca de la fusión. Kwast (1999) hace mención a este riesgo de desagregar excesivamente los servicios bancarios, señalando que por esa vía cualquier nicho en donde un banco ha logrado una ventaja competitiva se podría interpretar como monopólico.

Por otra parte, en los casos recientes de fusiones revisados por el Tribunal de Defensa de la Competencia de España, por ejemplo, la fusión entre los bancos Herrero y de Sabadell, el mercado geográfico se ha definido de acuerdo a la zona donde mayoritariamente operan los bancos involucrados y no de acuerdo al grado de sustitución entre los productos bancarios ofrecidos en distintas localidades o regiones (Tribunal de Defensa de la Competencia de España, 2000). Simons y Stavins (1998) mencionan este error habitual de confundir el área de servicio de un banco con el mercado geográfico relevante.

La enseñanza, entonces, es evitar una desagregación excesiva de mercados relevantes y no confundir éstos con las zonas donde operan las firmas investigadas.

c) *Aporte de la SBIF al proceso.* A solicitud de la FNE, la SBIF entregó una declaración por medio de informe sobre los puntos de prueba, entre los cuales está la definición del mercado relevante. Primero, la SBIF señala que mientras menor es el tamaño de las empresas, menor es la posibilidad de obtener financiamiento en los mercados externos de créditos y en los mercados de valores, tanto locales como externos, siendo los bancos la principal fuente de financiamiento para este segmento. Así también, la SBIF sostiene que las medianas empresas generalmente tienen sus cuentas en oficinas bancarias de cabecera de ciudades importantes, mientras las microempresas tienen sus cuentas en una oficina del pueblo o comuna donde realizan sus actividades productivas.

Para el caso de los hogares y personas se menciona un fenómeno similar. A menor ingreso, las personas tienden a relacionarse con un solo banco y en mercados geográficos limitados.

Posteriormente, la SBIF añade que en el caso de varios servicios bancarios, tales como créditos hipotecarios y contingentes, y depósitos a plazo, los demandantes cotizan y efectúan operaciones en más de un banco, aunque no se especifica si lo anterior incluye bancos de otras localidades o si es relevante para todos los niveles de ingreso. También destaca la existencia de alternativas a los servicios bancarios, tales como tarjetas de créditos de casas comerciales, cooperativas de ahorro y crédito, y cajas de compensación.

Así, la SBIF primero da a entender que para los segmentos formados por las pymes y las personas de ingresos medios-bajos el mercado relevante estaría formado por los servicios bancarios ofrecidos a nivel local, pero luego menciona la existencia de alternativas a los productos bancarios, como dando a entender que el mercado relevante podría ampliarse. Desafortunadamente, la SBIF limita su declaración a una exposición de variables a considerar, sin sopesar la importancia de cada una de ellas, lo cual no permite obtener una opinión aclaradora del punto de prueba.

d) *Una aproximación práctica a la definición del mercado relevante.* A partir de los antecedentes presentados anteriormente es posible proponer una definición aproximada de los mercados relevantes para la industria bancaria nacional.

En la dimensión geográfica, cuesta encontrar razones que hagan suponer que en Chile las personas y las empresas tienen mayores posibilidades de sustituir productos financieros entre localidades, comparado con la situación de países desarrollados. Por el contrario, la disponibilidad de medios de transporte y telecomunicaciones son mayores en esos países. Luego, a falta de mayor información para nuestro país, podría considerarse al menos una desagregación regional para los mercados geográficos relevantes.

En la dimensión de productos también habría que hacer algunas simplificaciones. Por ejemplo, se dejarían inmediatamente fuera los servicios financieros a grandes empresas, ya que éstas tienen la posibilidad de acceder al exterior y ejercer un fuerte poder negociador, incluso en mercados locales altamente concentrados. Así también, los productos financieros dirigidos a las pymes se podrían reducir sólo a los créditos, pues son los que afectan más sensiblemente a este segmento productivo.

En cuanto a las personas, podrían dejarse fuera las captaciones, toda vez que los grupos de altos ingresos tienen alternativas de ahorro no bancarias y los grupos de ingresos medios-bajos ahorran preferentemente a través de libretas, donde el BancoEstado es claramente dominante. Dentro de este

segmento de personas surge la duda de considerar o no las tarjetas de crédito y si corresponde distinguir entre créditos hipotecarios y de consumo y por monto de créditos.

A modo de ejemplo y considerando las restricciones de información, en la sección siguiente se muestran indicadores de concentración para los créditos de consumo a nivel regional.

3.2. Indicadores de concentración

Una vez definidos los mercados relevantes se procede a calcular el grado de concentración, complementado con algunos umbrales utilizados en otros países. La discusión sobre el vínculo entre concentración y competencia se deja para secciones posteriores.

a) *Directrices utilizadas en EE.UU. y Canadá.* En la Federal Trade Commission y el Departamento de Justicia de EE.UU. se considera como umbral de riesgo, para dar paso una investigación más profunda de concentración bancaria, un índice Herfindahl-Hirshman (H-H) post-fusión superior a 1.800 y un aumento del índice respecto a la situación inicial mayor a 200, medidos en mercados relevantes previamente definidos⁶.

A su vez, la oficina de competencia de Canadá considera riesgosas, y por lo tanto ameritan mayor investigación, aquellas fusiones bancarias en que (i) la institución resultante alcanza más del 35% de participación de mercado o (ii) los cuatro bancos más grandes alcanzan una participación mayor a 65% y el banco fusionado representa más del 10% del mercado. Estas participaciones se calculan para cada uno de los mercados relevantes previamente definidos (Competition Bureau, 1998).

b) *Índices de concentración en el mercado chileno.* Siguiendo las directrices para evaluar fusiones que se utilizan en EE.UU. y Canadá, en los cuadros 1 y 2 se muestran los índices de concentración aplicados a los créditos de consumo por región en nuestro país.

Los resultados del Cuadro 1 sugieren que las operaciones de concentración bajo análisis involucran riesgos puntuales para la competencia, de acuerdo a los criterios utilizados en EE.UU. Al considerar ambas operaciones en forma conjunta, sólo en las regiones Séptima y Duodécima se sobrepasa el umbral de 1.800, con un cambio superior a 200 respecto de la

⁶ El índice H-H es la suma de los cuadrados de las participaciones de mercado de cada firma, medidas habitualmente a través de las ventas.

CUADRO N° 1: INDICE HERFINDAHL-HIRSHMAN (H-H) PARA LOS CRÉDITOS DE CONSUMO

Región	Situación inicial	Stgo+San	Chi+Edw	Stgo+San Chi+Edw
I	1.115	1.431	1.241	1.556
II	1.114	1.398	1.258	1.542
III	1.161	1.328	1.290	1.457
IV	1.229	1.516	1.283	1.570
V	1.094	1.340	1.276	1.522
VI	1.181	1.385	1.256	1.460
VII	1.192	1.663	1.437	1.907*
VIII	1.091	1.464	1.213	1.586
IX	1.346	1.739	1.395	1.788
X	1.213	1.513	1.267	1.567
XI	1.555	1.719	1.555	1.719
XII	1.396	1.939*	1.452	1.995*
RM	1.106	1.597	1.271	1.763
País	1.044	1.458	1.190	1.604

Fuente: SBIF, febrero 2001.

Nota: aparecen con un asterisco (*) aquellos casos en que como resultado de una operación de concentración (fusión o controlador común) de los bancos Santiago y Santander (Stgo+San) y/o de los bancos Chile y Edwards (Chi+Edw), el índice H-H supera el valor 1.800 y el cambio respecto a la situación inicial es superior a 200.

situación inicial. Distinguiendo entre ambas operaciones, se aprecia que la del Chile-Edwards, aisladamente, no representa riesgos y sólo contribuye a que la operación Santiago-Santander, en vez de revisarse en una región, se revise en dos cuando se considera el impacto de ambas operaciones.

El criterio canadiense utilizado en el Cuadro 2 muestra un escenario más riesgoso que el criterio estadounidense. De permitirse ambas operaciones, la suma de participaciones de los cuatro bancos más grandes superaría en todas las regiones el umbral de 65%, siendo mayor a 10% la participación individual de los bancos resultantes de esas operaciones. Incluso a nivel nacional se sobrepasan estos porcentajes. Aislado cada operación, se observa que el caso Santiago-Santander es preocupante en diez regiones, desde la cuarta hacia el sur, mientras que el caso Chile-Edwards lo es en cuatro regiones.

c) *Conclusiones sobre los indicadores de concentración.* Lo principal que se concluye de esta sección es que se justificaba revisar, desde una perspectiva de competencia, las operaciones de los bancos Santiago-San-

CUADRO N° 2: PARTICIPACIONES DE MERCADO PARA LOS CRÉDITOS DE CONSUMO

Región	Stgo+San	Chi+Edw	C4 Stgo+San	C4 Chi+Edw	C4 Stgo+San Chi+Edw
I	26,6	15,8	62,1	60,8	69,7*
II	24,2	17,7	64,4	60,0	70,1*
III	20,0	16,4	62,4	61,3	67,2*
IV	24,9	11,9	68,8*	62,3	71,4*
V	22,6	20,3	65,2*	62,6	71,9*
VI	20,9	15,8	67,5*	62,7	70,4*
VII	31,2	22,5	69,1*	67,9*	78,4*
VIII	27,6	16,4	66,5*	60,5	72,1*
IX	31,3	14,5	72,5*	65,8*	74,5*
X	25,2	12,9	68,0*	60,5	70,1*
XI	20,2	10,7	74,4*	68,7*	74,4*
XII	33,0	16,5	77,6*	66,5*	79,5*
RM	32,5	19,5	66,3*	64,3	72,6*
País	29,6	18,4	63,4	60,1	69,3*

Fuente: SBIF, febrero 2001.

Nota: aparecen con un asterisco (*) aquellos casos en que como resultado de una operación de concentración (fusión o controlador común) de los bancos Santiago y Santander (Stgo+San) y/o de los bancos Chile y Edwards (Chi+Edw), la participación de mercado de la entidad resultante de la operación supera el 35%, o la suma de las participaciones de los 4 bancos más grandes (C4) luego de la operación supera el 65% y la participación de la entidad resultante supera el 10%.

tander y Chile-Edwards, tanto por sus efectos aislados, como, principalmente, por su impacto conjunto. Por lo tanto fue un error haber omitido en la investigación del caso Santiago-Santander los efectos de la otra operación que se estaba llevando a cabo paralelamente. Aquí la responsabilidad es compartida entre la FNE, la CR y la SBIF. La FNE, porque pudo haber hecho presente tal situación a la CR; la misma CR, porque ante un hecho públicamente conocido pudo haber solicitado un mayor análisis, sin esperar que la FNE tomara la iniciativa y la SBIF, porque en su informe a la CR no incluyó los efectos del caso Chile-Edwards.

3.3. Barreras a la entrada

Las barreras a la entrada es una de las variables más relevantes al momento de evaluar el grado de competencia en un mercado. Mientras menores son, mayor es la competencia potencial —o disputabilidad— que enfrentan las firmas establecidas y por lo tanto menor es su poder de mercado, con independencia del nivel de concentración prevaleciente.

Como era de esperar, gran parte de la discusión en el caso Santiago-Santander se centró en la magnitud de las barreras a la entrada. Esta discusión se resume a continuación, seguida de las apreciaciones de organismos antimonopolios en otros países y de un análisis conclusivo.

a) *Argumentos de las partes.* Desde un comienzo, la FNE y los bancos coincidieron en que las barreras legales a la entrada habían disminuido en los últimos años, aunque la FNE fue más cauta al señalar que el tiempo que toma obtener una licencia por parte de la SBIF seguía siendo una traba para el ingreso. La misma SBIF señala en su informe que hasta 1997 podía rechazar discrecionalmente la formación de nuevos bancos, lo cual fue modificado ese año, estableciéndose la obligación de fundamentar su decisión. Posteriormente, en el año 2001 se rebajó de 800 mil a 400 mil UF el capital mínimo exigido para la instalación de un nuevo banco.

Donde claramente discreparon la FNE y los bancos es en las barreras comerciales asociadas a los costos de recabar información sobre los clientes y crear reputación. Mientras la FNE sostenía que estas barreras eran significativas por la naturaleza del negocio bancario, los bancos sostenían que ellas no eran sustancialmente distintas a las de otros mercados. Además señalaban que la compra de bancos ya existentes por parte de otras entidades extranjeras era una forma de entrada que no estaba expuesta a dichos costos comerciales de instalación⁷.

Por su parte, la SBIF informó que el acopio de información sobre la calidad crediticia de un significativo conjunto de clientes potenciales y el logro de una sólida base de clientes se visualizaba como la principal barrera de mercado. Añadió que en países con un alto grado de bancarización el establecimiento y expansión de un nuevo banco requería elevados gastos de promoción para captar clientes e inversiones para conformar una red de oficinas, siendo frecuente que, en estos casos, se opte por comprar bancos ya establecidos. En cambio, en países con baja bancarización la puesta en marcha y el crecimiento podía descansar en la incorporación de nuevos segmentos de la población. Para Chile se consignó un índice de bancarización de 69% (colocaciones totales sobre PIB), situándose en la media mundial de acuerdo a nuestro nivel de desarrollo y comparándose favorablemente con otros países de la región, aunque a gran distancia de países como EE.UU. y Japón.

⁷ La equivalencia entre la instalación de nuevos bancos y la entrada a través de la compra de bancos existentes fue destacada por el Banco Santander Chile, a través un informe de Jorge Tarzuján titulado "Análisis Económico del Requerimiento de la Fiscalía Nacional Económica al Banco Santander Chile".

b) *Organismos antimonopolios de otros países.* En el caso de fusión entre el Toronto-Dominion Bank y el Canada Trust, la oficina de competencia canadiense concluyó que las barreras de entrada a la banca de sucursales eran altas. Se argumentó que la extensa red de sucursales de las mayores instituciones financieras canadienses representaba una inversión difícil de replicar para los nuevos entrantes, considerando en particular la ventaja para los establecidos de estar situados en las mejores localizaciones. También se mencionó la lealtad de los consumidores hacia los bancos establecidos, evidenciada en que ninguna institución había aumentado en más de un 1% su participación de mercado en un año, excepto a través de la adquisición de otro banco.

Mostrando una preocupación similar, el análisis de fusiones que hace el Departamento de Justicia de EE.UU. considera la evidencia de entrada al mercado en los últimos dos años y el crecimiento de esas nuevas entidades. También toma en cuenta la entrada probable en los próximos dos años y los requisitos legales para entrar (Departamento de Justicia, 2000).

En España, el Tribunal de Defensa de la Competencia ha destacado la relevancia de las barreras comerciales en el negocio de la banca minorista, ya que este segmento depende en gran medida de la existencia de una tupida red de oficinas que permita la cercanía al cliente, necesaria para el desarrollo de las relaciones de confianza y conocimiento mutuo (Tribunal de Defensa de la Competencia, 2000). También se menciona la importancia de los costos de información y transacción que enfrenta el cliente al momento de cambiar de proveedor, lo cual dificulta el ingreso de competidores. El Tribunal matiza estas apreciaciones señalando la probable expansión de los canales alternativos de distribución a distancia a través de la banca telefónica y electrónica, y el probable aumento de competencia asociado a la liberalización del mercado bancario español, lo cual reforzaría la sensibilidad de los consumidores a las condiciones de precios ofrecidas por las distintas entidades de crédito.

c) *Conclusiones sobre barreras a la entrada.* La opinión de organismos antimonopolios de otros países tiende a confirmar lo señalado por la SBIF: las barreras comerciales a la entrada de bancos son relevantes en países con un alto grado de bancarización. Teniendo Chile un nivel medio de bancarización, no es evidente que dicha conclusión sea aplicable y de hecho la SBIF no abundó en la materia. Sin embargo, de acuerdo a indicadores tales como el aumento de participación de mercado y en particular el crecimiento de los bancos que han entrado recientemente al mercado, se puede inferir que en nuestro país dichas barreras también son relevantes. En

los últimos años sólo se observa un caso en que la participación de mercado de un banco ha aumentado en más de un 1% anual (colocaciones totales medidas de diciembre a diciembre) Además, bancos que han ingresado recientemente como el HSBC, Banco Falabella o Deutsche Bank aún no superan el 0,25% de participación de mercado (en colocaciones totales). Por otra parte, el argumento de los bancos Santiago y Santander sobre la facilidad de entrada de nuevos bancos a través de adquisiciones carece de mayor sustento; el simple cambio de controlador de un banco establecido *per se* no genera más competencia. Para sostener esta tesis habría que añadir alguna restricción estructural que está afectando a los actuales controladores de bancos, que les impide competir, y que tal restricción no afectaría a los eventuales nuevos controladores.

3.4. Economías de escala

Las economías de escala son el argumento tradicional para justificar una fusión de firmas. Aun si se prevé un aumento del poder de mercado, de lograrse suficientes ganancias de eficiencia productiva el bienestar agregado e incluso el de los consumidores podría mejorar.

En el requerimiento del Fiscal se dio a conocer evidencia mixta sobre economías de escala en la industria bancaria chilena. Los bancos requeridos, si bien tendieron a enfatizar las ganancias de eficiencia derivadas de un mayor tamaño, no aportaron mayores antecedentes al respecto. De hecho, la CR no fijó como punto de prueba la relevancia de las economías de escala, lo cual se puede interpretar como una confirmación de la postura del Fiscal, en cuanto a que el estado del conocimiento no permite establecer con alguna certeza la dirección y magnitud de esta variable.

En esta sección se presenta alguna evidencia adicional respecto de aquella presentada por las partes durante el proceso.

a) *Evidencia empírica.* En un estudio reciente, Budnevich *et al.* (2001) estiman las economías de escala y de ámbito para la industria bancaria chilena, utilizando una muestra que abarca el período 1989-2000. Siendo cautelosos en sus conclusiones, señalan que hay cierto grado de economías de escala por explotar para bancos de tamaño pequeño, pero no para los de mayor tamaño, resultados que son consistentes con los obtenidos en estudios similares para la banca norteamericana, aunque no para la banca japonesa. También con cautela interpretan sus resultados diciendo que las economías de tamaño no parecen favorecer fusiones de bancos grandes, pero sí entre bancos pequeños. En particular, señalan que de concertarse

una fusión entre los bancos Chile y Edwards o entre el Santiago y el Santander, los bancos resultantes tendrían un tamaño muy por sobre el óptimo. Matizan esta interpretación diciendo que podrían haber otras fuentes de eficiencia favorecidas por el mayor tamaño, tales como la absorción de tecnología, así como otras consideraciones no relacionadas con costos, entre ellas una mejor diversificación de cartera y un mejor posicionamiento ante la globalización financiera. Sin embargo, dicen no descartar que el ejercicio de cierto poder de mercado esté detrás de un tamaño que parece ser mayor que el óptimo.

b) *Informe de la SBIF y conclusiones.* Si bien la CR no fijó como punto de prueba la relevancia de las economías de escala, el informe de la SBIF hizo mención al tema, citando el trabajo de Budnevich *et al.* (2001) como evidencia que pone en duda las economías de escala de los bancos grandes. Sin embargo, la SBIF sostiene que hay otros factores que explican las mejoras en eficiencia y la mayor rentabilidad que han mostrado esos bancos en el último tiempo, haciendo alusión a una mejor gestión de los recursos de capital y humanos, y el uso de tecnologías innovadoras, coincidiendo con algunos de los matices que el mismo trabajo de Budnevich *et al.* (2001) introducen a su resultado general.

Con esta evidencia y aquella presentada por las partes durante el proceso no se puede llegar a una conclusión sólida sobre las ganancias o pérdidas de eficiencia que derivarían de una fusión de bancos grandes como el Santiago y el Santander o el Chile y el Edwards. En todo caso, si alguna tendencia se puede percibir en los antecedentes disponibles, ésta estaría en contra de las ganancias de eficiencia.

Ante una evidencia que desde un comienzo se veía incierta, es razonable que la CR no haya solicitado pruebas sobre las economías de escala, pero desafortunadamente tampoco incluyó en el fallo consideración alguna sobre el tema. Es perfectamente válido que la CR hubiese dicho que los antecedentes disponibles no permitían establecer ni la dirección ni la magnitud de los efectos de la mayor concentración sobre la eficiencia, pero haber omitido completamente el tema resta claridad y fundamentos a la resolución.

3.5. Relación entre concentración y precios

De acuerdo a la hipótesis estructura-conducta-desempeño, un alto nivel de concentración daría lugar al ejercicio de poder de mercado, que a su vez se traduciría en precios menos favorables para los consumidores. En

contraste, la hipótesis de eficiencia-estructura apunta a que las empresas más eficientes tienden a crecer más que sus rivales, dando origen a mercados más concentrados pero en beneficio de los consumidores. Asimismo, la explotación de las economías de escala a través de firmas de mayor tamaño da origen a una estructura más concentrada, pero tiene un impacto positivo en eficiencia que puede beneficiar a los consumidores. En definitiva, estos tres efectos pueden estar presentes en mayor o menor grado y la forma de detectar cuál de ellos domina es a través de estudios empíricos que miden el impacto sobre los precios proveniente de una mayor concentración.

Habiendo estado este tema dentro de los puntos de prueba, las partes aportaron numerosa evidencia que se resume a continuación.

a) *Evidencia presentada por las partes.* Este fue quizás el punto donde mayor énfasis puso la FNE, quien ante la falta obvia de evidencia sobre los efectos de la concentración bancaria en Chile (ya que antes de las operaciones Santiago-Santander y Chile-Edwards la concentración no era significativa), recurrió a estudios con información de otros países. Por ejemplo presentó el trabajo de Berger, Demsetz y Strahan (1999), donde se hace una completa revisión de la literatura sobre las fusiones bancarias, explicando sus causas y consecuencias. Citando numerosos estudios empíricos que han investigado los efectos sobre el poder de mercado, este artículo concluye que una mayor concentración se manifiesta a través de precios menos favorables para algunos consumidores (se hace referencia a personas y empresas pequeñas), aunque estos efectos pueden haber declinado en el último tiempo. Entre los otros estudios presentados por la FNE destaca el trabajo de Berger y Hannan (1989), pues se trata de uno de los más citados por la literatura reciente que aborda la relación concentración-precios en la industria bancaria estadounidense. También cabe mencionar dos trabajos que no están referidos a Estados Unidos, como el de Sapienza (1998), que estudia los efectos de las fusiones bancarias sobre los deudores en Italia y el de Karceski *et al.* (2000), que utiliza información de bolsa para estimar algunos efectos de anuncios de fusiones bancarias en Noruega.

Por otra parte, el estudio que respaldó la postura de los bancos y que también fue mencionado en el informe de la SBIF es el de Levine (2000), quien utilizó una muestra de 66 países en el período 1980-95 para verificar si existe alguna relación entre mayor concentración y menor desarrollo del sistema financiero, menor competencia en la industria, falta de integridad del sistema legal y político, menor crecimiento económico y fragilidad del sector bancario. El resultado es que no se aprecia ninguna de esas relaciones. Además, a nivel internacional se observa que Chile no tiene un sistema

bancario concentrado y la concentración no ha variado en los últimos 16 años.

b) *Conclusiones sobre la relación entre concentración y precios.* Se echa de menos que ni la FNE, los bancos o la SBIF hayan hecho un análisis más profundo de la evidencia disponible. En general, sólo se limitaron a presentar los estudios o a resumirlos someramente. Hubiese interesado saber, por ejemplo, qué explica los resultados opuestos de unos y otros estudios o en qué medida los resultados de otros países son trasladables a nuestra realidad. Sin embargo, aun en ausencia de dicho análisis es criticable que la CR no haya hecho mención alguna a los estudios sobre concentración y competencia, sobre todo considerando que ella misma había incluido este tema en la etapa probatoria. Esta indiferencia ante el esfuerzo de las partes por presentar evidencia que ayudara a tomar una mejor decisión representa una mala señal para futuros casos presentados ante los organismos antimonopolios.

3.6. Desempeño de la industria bancaria

La FNE nunca presentó evidencia sobre conductas anticompetitivas en la industria bancaria chilena, siendo quizás el punto más débil del requerimiento y de las pruebas aportadas por el Fiscal. Naturalmente, los bancos requeridos destacaron esta deficiencia y si bien no se trataba de un aspecto controvertido, la CR solicitó pruebas sobre el grado de competencia en el mercado desde 1990, manifestado en las variables de rentabilidad sobre capital, comisiones y spread⁸.

Al respecto, en su informe para la CR la SBIF fue sumamente clara, concluyendo que los antecedentes dan cuenta de una industria bancaria sujeta a presiones competitivas y donde el comportamiento de la rentabilidad de los bancos privados grandes en los últimos años apuntan hacia las ventajas de un mayor tamaño y, por ende, hacia eventuales fusiones entre bancos. Señala que la rentabilidad tiene una leve tendencia a la baja, pero con un cambio de dirección en años recientes causado principalmente por las ganancias de eficiencia de los bancos grandes en relación a los bancos medianos y pequeños. Asimismo, destaca la caída en spreads y comisiones.

⁸ La defensa de los bancos está particularmente tratada en el documento de prueba presentado por el Banco Santiago “Concentración y libre competencia en el mercado bancario chileno. Informe 2”, de Rodrigo Vergara.

Sin embargo, algunos meses después de entregado el informe a la CR y en el contexto del debate público surgido por la lentitud del traspaso de las menores tasas del Banco Central a las tasas cobradas por los bancos, la SBIF declaró públicamente que “las tasas de interés cobradas a las personas y a las pequeñas empresas han permanecido en niveles relativamente altos durante la última década. Ni el progreso técnico, ni los avances en productividad o la disminución del costo de fondos del sistema financiero, han logrado empujar en forma significativa estas tasas a la baja”. Queda bastante clara la explicación que tiene la SBIF para este fenómeno, cuando más adelante añade que continuará su labor de velar por la competencia y la transparencia del mercado.

No es posible asegurar que el fallo de la CR hubiese cambiado radicalmente en caso de haber tenido a la vista esta declaración de la SBIF, pero ello no le quita gravedad al cambio de opinión. Si al momento de informar a la CR la SBIF tenía información sobre problemas de competencia que afectan a las personas y pequeñas empresas, es inadmisibles que no lo haya comunicado. Estaba claro que en el caso Santiago-Santander se estaba discutiendo sobre el grado de competencia que enfrentan los distintos segmentos de clientes y la SBIF estaba particularmente consciente de ello, dado que en su mismo informe a la CR definió diversos mercados relevantes, entre los cuales estaban las pequeñas empresas y las personas de altos y bajos ingresos.

4. Conclusiones finales

Las cuatro primeras conclusiones que se presentan a continuación resumen las principales falencias detectadas en el proceso Santiago-Santander y las tres siguientes plantean recomendaciones para el futuro.

a) *Indecisión estratégica de la Fiscalía.* El requerimiento de la FNE se centró en los aspectos anticompetitivos de una declaración de intenciones que suponía una conducta coordinada entre los bancos Santiago y Santander, tomando como contexto el tamaño de ambas entidades y el impacto sobre la concentración. Independientemente de los méritos que tenía este requerimiento, lo cierto es que tanto los bancos requeridos como la opinión pública y en definitiva la CR interpretaron que se estaba denunciando la concentración bancaria, lo cual indica que faltó claridad. Además, la FNE tuvo la posibilidad de rectificar la confusión creada, ya sea insistiendo en sus planteamientos o modificando el requerimiento, pero no hizo ni lo uno

ni lo otro. Otra muestra de indecisión de la FNE se reflejó en su inhibición frente a la operación Chile-Edwards y en su pasividad en la etapa final del proceso, cuando debió haber hecho uso de los documentos de prueba presentados por ella misma.

b) *Indefinición en el control de fusiones bancarias.* La reforma introducida a la ley de bancos, que omite completamente las atribuciones de los organismos antimonopolios en el control de fusiones, es sin duda inconveniente porque no da certeza sobre las instancias de revisión a las que están expuestos los bancos. El caso Chile-Edwards confirmó este desacuerdo, ya que la SBIF autorizó la operación sin que nadie aclarara si esa decisión estaba o no vinculada a alguna consideración de los organismos antimonopolios. En el caso Santiago-Santander la CR tuvo la oportunidad de poner las cosas en su lugar y de hecho hizo bastante al defender sus atribuciones para revisar dicho caso, pero lamentablemente introdujo un viso de confusión posterior al atribuir al artículo sobre control de fusiones de la ley de bancos un rol de resguardo frente a riesgos anticompetitivos.

c) *Debilidades en el análisis de competencia e inconsistencias del fallo.* La cantidad y calidad de los antecedentes puestos a disposición por las partes hacía suponer que el caso debía concluir con un análisis profundo de las variables más importantes. Sin embargo, el resultado fue decepcionante. Ni la FNE, ni los bancos, ni la SBIF y en definitiva tampoco la CR utilizaron la información acumulada en forma rigurosa. No hubo una definición precisa de mercado relevante, ni de barreras a la entrada, ni un análisis integrador sobre la relación entre concentración y precios. Toda la tercera sección de este trabajo muestra que una mayor profundidad era posible utilizando los mismos antecedentes disponibles durante el proceso. Adicionalmente, la escasa información procesada por la CR fue utilizada erróneamente, lo cual derivó en un fallo cargado de inconsistencias.

d) *Ambigüedades y contradicciones de la SBIF.* Cuestionable, aunque no grave, es que en su informe a la CR la SBIF haya sido escasamente conclusiva en la mayoría de los puntos de prueba, ya que con ello su aporte al proceso fue insustancial. Pero otra cosa es que en el mismo informe haya sido particularmente clara en sostener que la industria bancaria está sujeta a presiones competitivas y meses después, frente al debate por la lentitud del traspaso a público de las menores tasas del Banco Central, la SBIF haya dicho públicamente que las personas y las pequeñas empresas han estado pagando tasas relativamente altas, no justificadas en costos. Esta contradic-

ción lleva a cuestionarse el rol que le cabe a la SBIF dentro de la política de defensa de la competencia en la industria bancaria.

e) *Fortalecimiento de la institucionalidad antimonopolios*. La necesidad de corregir deficiencias como las detectadas en el fallo del caso Santiago-Santander hace presumir que están bien encaminadas las reformas a la Ley de Defensa de la Competencia (DL N° 211) que al momento de concluir este trabajo aún se debaten en el Congreso. El nuevo Tribunal de Defensa de la Competencia con integrantes remunerados, nombrados a través de concurso público de antecedentes, con mayor compromiso de dedicación y un presupuesto y personal de apoyo propios, debiera aumentar la prontitud y calidad del análisis de los casos antimonopolios. Adicionalmente, un Tribunal fortalecido debiera poner mayor presión sobre la FNE, obligándola a mantener un alto estándar de desempeño.

f) *Directrices sobre fusiones*. Si bien el fortalecimiento del órgano jurisdiccional de defensa de la competencia es un avance necesario, quizás no sea suficiente para lograr mayor predictibilidad de la política antimonopolios, particularmente en materia de revisión de fusiones. Si en países donde la jurisprudencia es un antecedente central para los pronunciamientos de los tribunales, por ejemplo EE.UU., existen directrices sobre procedimientos y criterios que guían la acción de las agencias antimonopolios en materia de fusiones y otras, con mayor razón se justificaría contar con directrices bajo un sistema legal como el nuestro. Ello hubiese podido evitar, por ejemplo, la indecisión estratégica de la FNE en el caso Santiago-Santander y la incertidumbre respecto de si debía o no revisarse la fusión de los bancos Chile y Edwards.

g) *El rol de los reguladores sectoriales en temas de competencia*. La reforma legal sobre control de fusiones bancarias no es el único caso en que a un regulador sectorial se le confieren en forma explícita o implícita atribuciones en temas de competencia. En los sectores de servicios sanitarios, eléctrico y de telecomunicaciones también hay ejemplos en ese sentido. El problema surge cuando el regulador sectorial no está alineado exclusivamente con el objetivo de velar por la competencia, sino que además se debe preocupar de la salud financiera de las empresas bajo su regulación. La industria bancaria es quizás uno de los ejemplos más claros al respecto, siendo por todos reconocido que luego de la crisis de comienzos de los ochenta hubo una preocupación especial por el fortalecimiento patrimonial de los bancos, lo cual llevó prácticamente a cerrar la industria frente a potenciales entrantes. Las opiniones contradictorias de la SBIF sobre la

competencia en la industria bancaria, señaladas anteriormente en estas conclusiones, son una muestra adicional y reciente de los conflictos que pueden surgir entre el rol de regulador sectorial y el de vigilante de la competencia. De modo más general se puede plantear que los reguladores sectoriales están expuestos a la captura por parte de las empresas bajo su regulación, haciéndolos más sensibles al desempeño financiero de las empresas que al bienestar de los consumidores.

Lo anterior sugiere que no es recomendable dejar en manos de los reguladores sectoriales las decisiones sobre competencia. Esta labor debiera estar a cargo del tribunal antimonopolios, sin perjuicio que pueda solicitar la opinión de los reguladores sectoriales sobre materias específicas y técnicamente complejas.

REFERENCIAS

- Berger, A., R. Demsetz y P. Strahan. "The Consolidation of the Financial Services Industry: Causes, Consequences and Implications for the Future". *Journal of Banking & Finance*, 23 (1999).
- Berger, A. y T. Hannan. "The Price-Concentration Relationship in Banking". *The Review of Economics and Statistics*, Vol. LXXI, N° 2 (1989).
- Budnevich, C., H. Franken y R. Paredes. "Economías de Escala y Economías de Ámbito en el Sistema Bancario Chileno". *Economía Chilena*, volumen 4, N° 2 (2001).
- Competition Bureau. "Merger Enforcement Guidelines as Applied to a Bank Merger" (1998). En www.competition.ic.ca/SSG/ct01281e.html.
- Competition Bureau. "Proposed Merger of Toronto-Dominion Bank and Canada Trust. The Competition Bureau's Letter" (2000). En www.competition.ic.ca/SSG/ct01687e.htm.
- Departamento de Justicia. "Bank Merger Competitive Review: Introduction and Overview" (2000). En www.usdoj.gov/atr/public/guidelines/6472.htm.
- Hannan, T. "Bank Commercial Loan Markets and the Role of Market Structure: Evidence from Surveys of Commercial Lending". *Journal of Banking and Finance*, 15 (1991).
- Karceski, J, S. Ongena y D. Smith. "The Impact of Bank Consolidation on Commercial Borrowers Welfare". Board of Governors of the Federal Reserve System, International Finance Discussion Papers, N° 679, agosto (2000).
- Kwast, M. "Bank Mergers: What Should Policymakers Do? *Journal of Banking and Finance*, 23 (1999).
- Levine, R. "Bank Concentration: Chile and International Comparisons". Documento de Trabajo N° 62, Banco Central de Chile (2000).
- OECD. "Mergers in Financial Services" (2000). Roundtable on Competition Policy. Disponible en www.oecd.org
- Sapienza, P. "The Effects of Banking Mergers on Loan Contracts". Working Papers, Northwestern University (1998).
- Simons, K. y J. Stavins. "Has Antitrust Policy in Banking Become Obsolete? *New England Economic Review*, marzo/abril (1998).
- Tribunal de Defensa de la Competencia. "Expediente de Concentración Económica (2000). C61/00 (Banco Herrero / Banco Sabadell)". En www.mineco.es/TDC/.

25 AÑOS DE REFORMAS ECONÓMICAS EN CHINA: 1978-2003

Sebastián Claro

El año 2003 se cumple un cuarto de siglo de fundamentales transformaciones económicas en China. En 25 años, China ha pasado de ser una de las economías más cerradas y centralizadas del planeta a una economía pujante con un rol cada vez más importante en el contexto internacional. Este trabajo presenta una evaluación de las principales reformas introducidas en 1978. Se discute el grado de avance de la economía a una economía de mercado, y se evalúa la situación de las áreas donde el atraso es evidente. A la luz de esto, se presenta un análisis de las principales implicancias para la economía y su proceso de transición de la entrada de China a la Organización Mundial de Comercio el año 2001. Se concluye que los desafíos pendientes son muy grandes, especialmente en lo referido a la subsistencia de las empresas estatales y a la solidez del sistema financiero.

SEBASTIÁN CLARO. Ingeniero Comercial y Magister en Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile. M.A. y Ph. D., University of California. Los Angeles. Profesor del Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile.

* El autor agradece los comentarios de Dominique Hachette.

Mo shitou guohe
(Cruzando el río sintiendo piedra por piedra)

El año 2003 se cumplen 25 años del comienzo de las reformas en China impulsadas por Deng Xiaping luego de llegar al poder en 1978. Veinticinco años de importantes reformas políticas y de una radical transformación económica que han hecho, como predijo Napoleón, despertar al gigante durmiente.

Existen tres razones que explican el interés por el proceso observado en China. Primero, China es sin duda una potencia mundial. Contiene cerca de un 20% de la población mundial, y su economía fue el año 2002 la décima economía mundial con un producto cercano al trillón de dólares. Además, su importancia geopolítica es evidente. El Cuadro 1 resume algunos de los indicadores macroeconómicos más destacados para los años 1978 y 1998 para distintos países.

Una segunda explicación está basada en el éxito que las reformas han tenido. Obviando las críticas a la validez de las estadísticas chinas, la economía ha crecido a una tasa cercana al 9% por más de 20 años. Además, la tasa de desempleo ha sido relativamente baja en un período de importantes transformaciones sectoriales. Aunque el producto per cápita en China sigue siendo bajo, importantes sectores han mejorado su calidad de vida con significativos aumentos en sus ingresos. Estos resultados resaltan a la vista no sólo cuando se comparan con la situación en China en 1978, sino también porque contrastan con las experiencias en otros países con economías centralmente planificadas en transición hacia economías de mercado (países de la Unión Soviética y de Europa del Este). En estos casos, la transición ha sido acompañada por importantes costos en producto y empleo. Luego, los estudios de China han estado enfocados a entender las causas del “milagro” económico.

Sin embargo, una tercera razón que justifica el análisis profundo de las reformas y transición en China es que aun cuando la transición puede calificarse como exitosa, existen dudas respecto de cuán lejos ha avanzado china en su proceso de transformación. De alguna manera, la transición china es vista como incompleta. Y esto es muy relevante a la hora de evaluar el impacto que mayores grados de integración, como la entrada a la Organización Mundial de Comercio (OMC), pueden tener en la economía. Las dudas respecto de cuán sustentable es el “milagro” chino afloran en la medida que se analizan en detalle las reformas detrás del éxito de la transformación económica.

CUADRO 1: INDICADORES ECONÓMICOS, 1978 - 1998

	PGB (Billones de 1995 US\$)		Población (millones)		Per cápita PGB (1995 US\$)		Influjos netos de FDI (% PGB)		Comercio (X + M/ PGB)	
	1978	1998	1978	1998	1978	1998	1978	1998	1978	1998
Brasil	444	775	116	166	3825	4501	1,0	4,1	14,5	17,5
Chile	25	73	11	15	2336	5247	1,2	6,4	44,5	57,9
China	145	946	956	1242	151	725	0,0	4,6	9,5	39,2
Corea	138	317	37	46	3725	11022	0,2	1,7	62,0	85,4
Francia	1099	1447	53	58	20596	28243	0,5	2,0	38,6	49,6
Hong Kong	46	163	5	7	10027	21801	172,3	257,0
India	154	419	657	980	235	430	0,0	0,6	13,6	25,3
Japón	2980	3808	115	126	25933	42285	0,0	0,1	20,5	20,2
Rusia	413	278	137	147	3016	2134	..	1,0	..	58,0
Gran Bretaña	794	1410	56	59	14134	20718	1,2	4,5	55,2	53,9
Estados Unidos	4631	8699	223	275	20805	30135	0,3	2,1	17,5	23,9

Fuente: World Bank, *World Development Indicators*.

En términos generales, el éxito de las reformas está basado en la gradualidad en que éstas fueron implementadas. La economía se ha ido abriendo poco a poco, evitándose drásticas reasignaciones de recursos por los costos en empleo y producto que podrían significar. Esto ha ayudado a mantener cierta estabilidad en el sistema político. Sin embargo, el costo no ha sido menor. Las empresas estatales son altamente subsidiadas, y el mercado financiero está fuertemente controlado. Las decisiones de crédito no están dictadas por argumentos de riesgo-retorno sino más bien responden a la necesidad de mantener competitivas a las empresas estatales. El costo fiscal de estas políticas también es alto. Luego, mayores grados de integración han hecho más evidentes estos costos y plantean una dicotomía importante para las autoridades. O seriamente se dan los pasos necesarios para desproteger los sectores que no son competitivos, o se mantiene un esquema con distorsiones que debilita el proceso de reformas.

Las ventajas del primer camino son claras. Desde un punto de vista de asignación de recursos las mayores ganancias pueden ser obtenidas con la desaparición de las empresas no competitivas. El argumento a favor de la gradualidad obviamente debe desaparecer en el tiempo. La gran duda respecto de la viabilidad de esta alternativa dice relación con la disposición de las autoridades chinas de entregar parte importante de sus cuotas de poder, y disminuir significativamente su injerencia en la economía y la sociedad a través de las empresas estatales y un sistema financiero fuertemente controlado. El camino alternativo parece ser continuar con la protección a importantes sectores de la economía, aun con crecientes grados de integración económica con el resto del mundo. Sin embargo, los costos económicos asociados a esta estrategia son cada vez más altos y evidentes.

El siguiente trabajo pretende evaluar las reformas económicas en China en los últimos 25 años y analizar la situación económica actual al momento de entrar a la Organización Mundial de Comercio. ¿Es este un paso más en el proceso de apertura comenzado en 1978, o representa un cambio fundamental para la economía? De igual manera, se discuten las eventuales implicancias de esta mayor integración en China¹.

El trabajo está dividido en 5 partes. La primera parte presenta una breve reseña histórica del contexto en el cual Deng Xiaoping asume el poder y comienza con las reformas en 1978. La segunda parte detalla las principales reformas económicas efectuadas en los últimos 25 años, y discute cómo se relacionan ellas con el milagro económico en China. La

¹ Véase Chow (2002), Lardy (2002) y Naughton (1995) para una discusión general de las reformas implementadas y las posibles consecuencias de la entrada a la Organización Mundial de Comercio.

tercera parte presenta una síntesis de la situación económica en China al momento de entrar a la OMC. La cuarta parte presenta las principales reformas que la entrada a la OMC impone, además de una breve discusión de su posible impacto en China. Las conclusiones se presentan en la parte 5.

1. Una perspectiva histórica

Hay evidencia de que la economía china fue una economía de mercado por muchos siglos. La agricultura, principal actividad económica, funcionaba sin la intervención estatal. De esta manera describía el historiador chino Sima Qian el funcionamiento de la economía en la dinastía Han (206 a.C.-220 d.C.): “No es necesario esperar órdenes del gobierno: cada persona hace su parte, dando lo mejor de sí para obtener lo que desea. Los bienes baratos irán donde se vendan mejor, mientras que los bienes caros harán a los individuos buscar por otros más baratos”. En la dinastía Song (960-1126), proliferaban los negocios y existía una clase capitalista bien conformada.

En 1760 toma el poder la dinastía Qing, de Manchuria. Después de algunos años de prosperidad, se inicia un importante período de decadencia. Mientras en el mundo comenzaba un proceso de integración, China comenzó a cerrarse. De hecho, una de las causas de la guerra del opio entre China e Inglaterra en 1840 fue el deseo de China de evitar importantes flujos comerciales de opio con la Corona. La pérdida de la guerra por parte de China le significó la cesión de Hong Kong, firmada en 1842 en el tratado de Nanking. Asimismo, otros tratados le significaron la cesión de territorios a Alemania, Francia y Japón para evitar una mayor penetración en su territorio. La decadencia económica, especialmente en contraste con Occidente, y un sentimiento de dominación extranjera dieron curso a una revolución que sacó del poder a la dinastía Qing en 1911. Se estableció entonces la República China.

Sin embargo, importantes divisiones entre el norte y el sur del país mantuvieron inestable la situación política. A comienzos de la década de 1920, se produjo una alianza para unificar el país entre el partido nacionalista del sur liderado por Chiang Kai-shek y el Partido Comunista. En 1925, Chiang lideró una expedición al norte que logró nominalmente unificar China, sueño deseado por gran parte de la población. Digo nominalmente porque en 1930 Japón tomó poder sobre Manchuria.

Apareció entonces un importante dilema para Chiang. Por un parte, debía enfrentar a los japoneses y así lograr la efectiva unificación del país.

Por otro lado, Chiang consideraba mucho más seria la amenaza de sus propios aliados comunistas. En 1934, Chiang es obligado a atacar a los japoneses y hacer paz con los comunistas. En 1937 comienza oficialmente la guerra chino-japonesa que dura hasta 1945, cuando Japón es derrotado. Chiang se convierte en un héroe, especialmente debido al logro de la tan ansiada unificación.

Poco después de la guerra con Japón el gobierno de Chiang se volvió impopular, en especial por las atrocidades y abusos cometidos en la reconquista de los territorios previamente dominados por Japón. A mediados de la década de 1940 comenzó una guerra civil entre las fuerzas de Chiang y los comunistas que culminó en 1949 con el triunfo de estos últimos. Chiang escapó a Taiwán, donde desarrollaría la isla con un esquema económico completamente distinto al utilizado por los comunistas en China. La relación de China con Taiwán debe ser analizada en esta perspectiva.

En medio de un proceso hiper-inflacionario asociado a los gastos militares de la guerra civil, asume Mao Zedong como jefe de la recién formada República Popular China. Los primeros tres años de Mao en el poder se caracterizaron por una suave pero importante intervención en la economía basada en los principios ideológicos que lo guiaban. Su principal reforma estuvo asociada con la agricultura. Los dueños de la tierra fueron obligados a entregar sus terrenos a los campesinos. Las intervenciones en la industria fueron relativamente menores, hasta 1952. A fines de ese año, las organizaciones educacionales fueron intervenidas, los capitalistas fueron obligados a entregar sus empresas e industrias, y los campesinos debieron organizarse en cooperativas controladas por el Estado. El control total de los factores de producción y la producción misma tenía como objetivo cumplir con los requerimientos que el plan de producción quinquenal 1953-1957 establecía.

En 1958, Mao lanza el programa económico conocido como “El Gran Salto Adelante” (The Great Leap Forward). El objetivo era aumentar fuertemente la producción en la industria pesada y alcanzar mejores niveles de desarrollo. Los campesinos fueron obligados a organizarse en comunidades donde trabajaban y vivían juntos. Se asignaron arbitrariamente cuotas de insumos y producción a las distintas industrias. Los objetivos de producción establecidos eran virtualmente imposibles de cumplir, especialmente a nivel industrial. El resultado fue un desastre y la hambruna generalizada. Se estima que entre 1958 y 1962 murieron más de 25 millones de chinos de hambre.

El período 1962-65 fue de transición. Mao había perdido algo de poder internamente debido a su desastroso plan de reforma económico. Ciertas reformas agrícolas permitieron aminorar los costos de un sistema tan irracional y represivo. Sin embargo, Mao recupera rápidamente la influencia para instaurar en 1966 la Revolución Cultural. Basado en la idea que los sistemas económicos y políticos no eran puros, la Revolución Cultural pretendió reformar drásticamente la burocracia estatal y el gobierno. El aparato estatal y el sistema económico fueron intervenidos. Sus agentes fueron brutalmente atacados física e intelectualmente por las Guardias Rojas establecidas por Mao. El sistema educacional fue cerrado, se establecieron controles de precios, y el estancamiento económico fue brutal².

El sistema económico se organizó en torno a una comisión que asignaba cuotas de producción a los distintos agentes organizados en unidades controladas por el Estado. Además, se asignaban los insumos de producción. La falta de incentivos era evidente. A los trabajadores no se les pagaba de acuerdo a su productividad marginal y los mayores esfuerzos eran repartidos entre todos. No existían incentivos a ahorrar parte de los insumos asignados, y la producción en exceso de la cuota se asignaba a todos los trabajadores por igual.

Al morir Mao en 1976, el poder pasó de las manos más radicales del Partido Comunista a otras más pragmáticas, que visualizaron la necesidad de implementar reformas importantes. Los terribles resultados de la Revolución Cultural, los fracasos del sistema de planificación de la producción y los evidentes avances de otras economías asiáticas (Taiwán, Corea

² En una entrevista concedida a la periodista italiana Oriana Fallaci en 1980, Deng Xiaoping entrega su visión de los aciertos y errores de Mao Zedong. Aunque él considera que los aciertos superan con creces los errores, su visión de El Gran Salto Adelante y la Revolución Cultural está estampada en las siguientes frases: "Los errores comenzaron en la década de 1950. Por ejemplo, El Gran Salto Adelante. Pero no fue sólo la culpa de Mao. La gente alrededor de él también se entusiasmó. Actuamos en directa contradicción con leyes objetivas, tratando de empujar toda la economía al mismo tiempo. Nuestros deseos subjetivos fueron en contra de las leyes objetivas y las pérdidas eran inevitables. En todo caso, fue Mao quien debe ser catalogado como el principal responsable de El Gran Salto Adelante. Pero no le tomó mucho tiempo —sólo unos meses— para reconocer su error, y lo hizo antes que nosotros, proponiendo correcciones. En 1962, cuando debido a otros factores estas correcciones no se habían llevado a cabo, él hizo una autocrítica. Sin embargo, las lecciones no fueron completamente asimiladas y como resultado la Revolución Cultural irrumpió. Con respecto a las esperanzas de Mao, él inició la Revolución Cultural para evitar la restauración del capitalismo, pero él había hecho un análisis equivocado de la situación en China. [...] En los últimos dos años antes de morir, Mao dijo que la Revolución Cultural había sido equivocada en dos aspectos: uno fue eliminarlo todo, y el otro fue haber incentivado una guerra civil a gran escala. Estos dos aspectos muestran que la Revolución Cultural no puede ser catalogada como correcta. El error de Mao fue un error político, y no menor". Editorial Committee for Party Literature, Central Committee of the Communist Party of China, *Selected Works of Deng Xiaoping (1975-1982)*, Vol. 2 (1984).

del Sur, Hong Kong y Singapur) sembraron las semillas de las reformas impulsadas por Deng Xiaoping, que asume en 1978 como líder del partido comunista.

2. Reformas

Las reformas implementadas por Deng Xiaoping se introdujeron de manera gradual a varios niveles. Sin embargo, es posible identificar 5 categorías importantes. Dos argumentos se han dado para explicar la gradualidad de las reformas. Por un lado, se argumenta que los objetivos por cumplir no eran del todo claros, especialmente en una dirigencia comunista con altos grados de ideologización. Luego, la gradualidad permitiría experimentar respecto de qué reformas funcionaban mejor. Por otro lado, se argumenta que ésta era la única forma de evitar el colapso dramático de parte importante de la economía, que después de muchos años de un proteccionismo extremo no era capaz de competir en un ambiente de mayor apertura. A continuación se detallan brevemente las principales reformas implementadas en la agricultura, empresas estatales, sistema de precios, sistema financiero y comercio internacional.

2.1. Agricultura

Sin duda la reforma de la agricultura fue un pilar fundamental de la apertura en China. En 1981, la agricultura representaba un 31,8% del producto interno y empleaba a un 71% de la fuerza laboral. El año 2001, estas cifras eran 15,2% y 52,9% respectivamente.

Las primeras reformas tuvieron como objetivo la reorganización de las comunidades agrícolas. A cada campesino le fue asignado un pedazo de tierra y una cuota de producción e insumos. Luego de completar su cuota, el campesino se quedaba con toda la diferencia. Este mecanismo, denominado “Sistema de Producción Familiar Responsable” (Household Production Responsibility System), generó importantes ganancias en eficiencia. Cada campesino tenía los incentivos correctos para maximizar su producción dados los recursos asignados. Más aún, el establecimiento de una cuota fija, independiente del nivel de producción, genera mínimas distorsiones en las decisiones de trabajo y esfuerzo.

Sin embargo, las reformas tenían dos importantes limitaciones. Por una parte, el sistema de precios no era libre y existían dificultades para transar los insumos asignados centralmente. Luego, aun cuando la producti-

vidad aumentó dentro de cada unidad, no hubo al principio de la reforma una reasignación de recursos desde unidades poco eficientes a unidades más eficientes. Como veremos más adelante, la reforma del sistema de precios corrigió en parte esta limitación.

Una segunda limitación significativa es que la propiedad de la tierra no fue entregada a los campesinos. Estos sólo recibieron el derecho a su uso. Al igual que con la asignación de los insumos, este esquema impidió las transacciones de tierras entre campesinos con las consecuentes ganancias de eficiencia. Sin embargo, con el tiempo los terrenos entregados a los campesinos fueron garantizados de manera permanente. Más aún, se permitió la transferencia de estos derechos de uso entre campesinos. Luego, *de facto*, el esquema comenzó a operar en muchos aspectos como una economía de mercado.

Esto es importante de resaltar. Sin una visión marginalista de la economía, el esquema implementado apuntaba en la dirección correcta y minimizaba las distorsiones, siendo contradictorio en muchos aspectos con los postulados del comunismo. Sin embargo, es probable que inconscientemente las autoridades lo hallan implementado en la medida que lograba asegurar ciertas cuotas de producción.

2.2. Empresas estatales

A comienzos de la década de 1980, un 78,3% de la producción nacional estaba controlada por empresas estatales (*China's Statistical Yearbook*, 1981). Las primeras reformas introducidas en 1980 dotaron a las empresas estatales de mayor flexibilidad en la toma de decisiones productivas. Se les entregó cierta capacidad de decidir sobre la producción e inversión a través de la retención de parte de las utilidades. A su vez, se comenzó con la liberalización de algunos precios. El éxito de las reformas fue escaso, principalmente por la falta de incentivos a mejoras en la productividad. El esquema de precios no era el correcto, y los incentivos a los administradores y trabajadores eran mínimos.

En 1984 se introdujeron reformas adicionales. Los requerimientos de producción se cambiaron por “sugerencias”, se implementaron los primeros sistemas de créditos y se diseñaron mecanismos de exportación vía intermediarios estatales. También se permitieron mecanismos de remuneración al trabajo de acuerdo a su productividad marginal y se comenzó con el traspaso de las empresas estatales a autoridades locales de manera de mejorar los incentivos y el control. Sin embargo, no es hasta 1987 cuando se

introduce una reforma fundamental en la estructura de incentivos de las empresas estatales. Ese año se establece el Sistema de Responsabilidad Contractual, bajo el cual cada empresa firmaba un contrato con el gobierno comprometiéndose a un impuesto fijo anual. Todas las utilidades extras quedaban dentro de la empresa y podían ser repartidas o reinvertidas. Al igual que en la agricultura, se estableció una cuota de producción y todo el excedente quedaba a libre disposición de los empleados y administradores. En la medida que los mercados fueron liberalizándose, este esquema generaba los incentivos correctos.

En la práctica, estas reformas fueron mucho más exitosas en las empresas medianas y pequeñas, debido a que la relación entre esfuerzo marginal y beneficio marginal para los administradores era alta. Luego, estos últimos tenían los incentivos para mejorar la eficiencia de las empresas. En cambio, en las empresas grandes las presiones redistributivas fueron mucho mayores. Esto hacía que la repartición de utilidades entre trabajadores y ejecutivos no generara incentivos adecuados. Asociado a importantes trabas burocráticas relacionadas con decisiones de producción y contratación, esto generó un significativo retraso en el desarrollo tecnológico y administrativo de las empresas estatales grandes.

En 1997 se introdujeron cambios en la estructura de propiedad de las empresas estatales. Las empresas grandes, que por definición pertenecían a sectores estratégicos, permanecieron en control estatal. Las empresas pequeñas y medianas pudieron ser adquiridas por sus ejecutivos y trabajadores a través de descuentos en sus salarios. Sólo el año 2000 se introdujo la posibilidad de vender algunos paquetes accionarios de empresas estatales grandes a agentes externos. Los ajustes a la estructura de propiedad de las empresas estatales han mostrado sólo leves ganancias de productividad³.

El lento ajuste de las empresas estatales a los crecientes grados de reformas y de competencia (tanto interna como externa) a que han estado expuestas está en el centro del proceso de transición en China. De alguna manera, la introducción paulatina de reformas se hizo para evitar el colapso del sistema productivo estatal. Al mismo tiempo, se esperaba que la mayor competencia se tradujera en mejoras en productividad que permitiera a su vez mayor apertura. La evidencia indica que los mayores grados de apertura no han estado asociados con mejoras suficientes en productividad que permitan a las empresas estatales competir en igualdad de condiciones. Esta es una lección importante. Una explicación es que los beneficios en productividad asociados a la mayor apertura son compensados por los costos de un

³ Véase Groves *et al.* (1994) y (1995) para una discusión del rol de los incentivos y la estructura administrativa de las empresas en China en su desempeño.

esquema proteccionista que pretendió evitar el colapso de las empresas estatales. Otra lectura es que, en un contexto como el chino, la efectiva convergencia tecnológica no es posible a través de las empresas estatales, sino que a través de nuevas organizaciones.

Ante la falta de convergencia en productividad de las empresas estatales, las autoridades introdujeron importantes distorsiones para protegerlas. El Cuadro 2 muestra los subsidios entregados a las empresas estatales como porcentaje del producto. Aunque decrecientes en el tiempo, estos números continúan siendo altos, en especial dada la caída en la participación de las empresas estatales en el producto. La caída en la participación de las empresas estatales se explica por la mayor competencia de empresas extranjeras (véase sección 2.5.) y por la aparición de otro tipo de empresas locales, especialmente colectivas (Cuadro 3). Como resultado de las reformas industriales rurales en China y de la apertura de la producción industrial a empresas no estatales en 1979, aparecieron oportunidades de negocios que fueron acaparadas por empresas colectivas, entre las que se destacan las famosas “Township and Village Enterprises”. Al tener estas empresas mucha mayor flexibilidad en sus decisiones productivas y en la contratación de factores, el crecimiento en la productividad de las empresas colectivas ha sido tres veces superior al crecimiento en la productividad de las empresas estatales. Luego, estas empresas se constituyeron rápidamente en la mayor fuente de competencia de las empresas estatales, en particular por las presiones en los mercados de factores⁴.

Una muestra del difícil ajuste de las empresas estatales se puede obtener con estimaciones de la rentabilidad promedio sobre activos antes de impuestos de empresas estatales en el sector industrial⁵. Con datos del

CUADRO 2: SUBSIDIOS DE GOBIERNO A EMPRESAS ESTATALES
(% PGB)

	1958-88	1989-92	1992-95	1996
Pérdidas operacionales	2,9	2,7	1,1	0,5
Gastos de capital	6,5	4,1	2,8	2,1

Fuente: Dornbusch (1998).

⁴ Véase Chang y Wang (1994).

⁵ La rentabilidad es estimada como la razón entre utilidades antes de impuestos y la suma de activos fijos y capital de trabajo. Fuente: *China's Statistical Yearbook*, varios números.

CUADRO 3: PRODUCTO BRUTO INDUSTRIAL POR TIPO DE EMPRESA
(billones de yuanes)

Año	Estatal		Colectiva		Individual		Otras*		Total
	Producto	%	Producto	%	Producto	%	Producto	%	Producto
1978	328,9	77,6	94,8	22,4		0,0		0,0	423,7
1985	630,2	64,9	311,7	32,1	18	1,9	11,7	1,2	971,6
1996	2836,1	28,5	3923,2	39,4	1542	15,5	1658,2	16,6	9959,5

* Empresas extranjeras.

Nota: Es importante notar que las estadísticas chinas normalmente distinguen entre aquellas empresas con sistemas contables y las que no los tienen. El anuario estadístico reporta datos de empresas con sistemas contables independientes. Esta tabla reporta datos agregados.

Fuente: Gregory Chow (2002).

Anuario de Estadísticas de China, se observa que la rentabilidad promedio alcanzaba un 25% en 1980, cayendo a niveles cercanos al 5% en 1999. Las altas rentabilidades a comienzos de la década de 1980 se explican por el financiamiento estatal a inversiones y capital de trabajo a tasas muy bajas. Además, los precios relativos de los insumos respecto de los productos finales estaban artificialmente bajos previo a la liberalización de los precios. Las reformas al sistema de precios en 1983-85 llevaron estas rentabilidades a niveles más razonables. Las rentabilidades actuales, aunque son bajas, pueden también estar sobreestimadas debido a que los subsidios en los créditos todavía subsisten.

2.3. Sistema de precios

En 1984 se comenzó con la liberalización de precios, tanto de bienes finales como intermedios. Sin embargo, la pérdida de competitividad en las empresas estatales implicó que se mantuvieran ciertos controles. Por ello, se introdujo un esquema dual de precios. Ciertas cuotas de productos o factores eran transadas a precios fijados, y transacciones más allá de las cuotas asignadas eran intercambiadas a precios de mercado, generando en el margen los incentivos correctos. Este esquema de precios permitió a las empresas estatales compensar las presiones de costos provenientes de las empresas colectivas o las empresas extranjeras. A mediados de la década de 1990, el esquema dual de precios estaba casi totalmente abolido y precios de mercado regían mayoritariamente, como muestra el Cuadro 4 para tres categorías de bienes.

CUADRO 4: REFORMA AL SISTEMA DE PRECIOS EN CHINA, 1978-99
PORCENTAJE DE LAS TRANSACCIONES SEGÚN CATEGORÍA

Año	Bienes al por mayor			Bienes agrícolas			Bienes finales		
	Mercado	Guiado	Fijado	Mercado	Guiado	Fijado	Mercado	Guiado	Fijado
1978	0	3	97	6	2	93	0	0	100
1985	34	19	47	40	23	37	na	na	na
1987	38	28	34	54	17	29	na	na	na
1991	69	10	21	58	20	22	46	18	36
1995	89	2	9	79	4	17	78	6	16
1999	95	1	4	83	7	9	86	4	10

Nota: Porcentajes calculados considerando el valor de las transacciones en cada una de las categorías.

Fuente: Ling Bin, "Market Plays Dominant Role", *Beijing Review*, Vol. 35 (1992); International Monetary Fund, "People's Republic of China-Recent Economic Developments, Staff Country Report 97-71" (1997); y World Trade Organization, "Draft Report of the Working Party on the Accession of China to the WTO", Rev. 7 (2001).

2.4. Sistema financiero

La ausencia de un sistema bancario era sin duda una de las características más evidentes de la falta de modernidad del sistema económico chino en 1978. Y probablemente lo siga siendo. A comienzos de los años 1980, el Banco Popular era el único banco. Su tarea era aceptar depósitos y dar crédito a las empresas estatales, además de emitir dinero. En 1983, fue oficialmente denominado Banco Central (Banco Popular de China). Tres bancos estatales sectoriales fueron creados, cuyos roles eran otorgar créditos y recibir depósitos. Un cuarto banco, el Banco de China, fue encargado de las transacciones internacionales.

En la práctica, el rol de los bancos fue financiar los crecientes déficits de las empresas estatales. La dependencia de la oferta monetaria a la necesidad financiera de las empresas estatales repercutió fuertemente en la tasa de inflación. De hecho, un estudio reciente de Brandt y Zhu (2000) muestra que la alta correlación entre crecimiento e inflación en China en la década de los 80 se explica por el rol de los bancos en el financiamiento de las empresas estatales. De acuerdo a sus resultados, la mayor (aunque limitada) autonomía de los bancos sectoriales hizo que en períodos de alto crecimiento en la productividad en las empresas colectivas, el crédito fuese desviado desde las empresas estatales hacia las colectivas debido a consideraciones económicas. Para evitar la debacle en las empresas estatales, el Banco

Central compensaba con fuertes incrementos en la masa monetaria, con el consiguiente aumento en la inflación. En cambio, en períodos de menor crecimiento en la productividad de las empresas colectivas el crédito era nuevamente asignado a las empresas estatales y la tasa de crecimiento del dinero volvía a niveles más normales.

Recién en 1993 se introdujeron nuevas reformas al sistema financiero. Para ello, se transforma a los bancos sectoriales en bancos comerciales tradicionales. Así, se les permitió mayor autonomía en las transacciones, manejar moneda extranjera, emitir deuda propia y proveer seguros, entre otros servicios financieros aprobados por el Banco Popular de China. Sin embargo, la asignación de créditos a las empresas estatales, principal actividad de los bancos, continuó siendo ejecutada con criterios no económicos, generando dudas respecto de la efectividad de las reformas en desarrollar un sistema financiero competitivo.

Paralelamente, la presencia de bancos extranjeros en China ha sido nominal. Su presencia está limitada geográficamente y sus actividades están restringidas al manejo de moneda extranjera para empresas extranjeras, embajadas y visitantes foráneos. La competencia que estas entidades ejercen en el sistema financiero local es nula. En 1997 se introdujeron algunas reformas que permitieron mayor acceso a los bancos extranjeros. Pero las restricciones continuaron siendo importantes. Primero, se les permitió proveer servicios en moneda local sólo a las empresas extranjeras. Sin embargo, dado el bajo intercambio de las empresas extranjeras con la economía local, la demanda por crédito en moneda local de las empresas extranjeras es casi nula. Segundo, dadas las limitaciones de las empresas para conseguir moneda local, la capacidad para otorgar créditos en esta moneda es muy baja. Tercero, las restricciones geográficas se mantuvieron. Por último, se limitó fuertemente la razón deuda en moneda local a deuda en moneda extranjera (50% en 1999). Como evidencia del pequeño rol de los bancos extranjeros en el sistema financiero, en 1998 el porcentaje del crédito bancario emitido por bancos extranjeros era sólo de 0,01%. A fines de 1999, esta cifra había subido a un pálido 0,07%. (Véase Lardy, 2002).

2.5. Comercio internacional e inversión extranjera

2.5.1. Comercio internacional

A fines de la década de los 70, el comercio internacional en China estaba casi totalmente dominado por el sistema de planificación centralizado. La comisión de planificación estatal decidía la importación de bienes,

intermedios y de capital, de manera de satisfacer los requerimientos de producción de bienes considerados estratégicos. Las exportaciones, también planificadas centralmente de acuerdo a estimaciones de exceso de ofertas internas, tenían como objetivo el financiamiento de las importaciones. En resumen, los patrones de comercio no correspondían a razones de ventajas comparativas o precios relativos.

La apertura comercial comenzó a principios de los 80 sobre la base de tres principios: a) el aumento de los derechos a ciertas empresas para intercambiar internacionalmente, b) liberalización de precios, y c) la adopción de un esquema cambiario que fuera eliminando el sesgo antiexportador del esquema de cambio fijo vigente. La apertura se basó en la adopción de controles comerciales convencionales (tarifas y barreras no arancelarias (BNTs)) en vez de objetivos cuantitativos de exportaciones e importaciones.

Las tarifas fueron reducidas sustancialmente. La tarifa promedio en 1982 era de 56%, con alta dispersión entre bienes, y fue reducida en 1985 a 46%. En 2001 la tarifa promedio era de 15%, similar a la vigente en Brasil (véase Cuadro 5). Asimismo, en 1979 se estableció un esquema legal para las actividades de procesamiento exportador, que ha seguido vigente desde entonces. Empresas que importan gran parte de sus insumos, agregan poco

CUADRO 5: TARIFA NOMINAL PROMEDIO, 1982-2001

Año	Porcentaje
1982	55,6
1985	43,3
1988	43,7
1991	44,1
1992	43,2
1993	39,9
1994	35,9
1996	23,0
1997	17,0
2000	16,4
2001	15,3

Nota: Tarifas promedio son calculadas linealmente.

Fuente: Yin Xiangshuo, *Progress and Results of China's Foreign Trade Reforms* (Shanxi Economic Publishing House, 1998); Long Yongtu, "Entering into the World Trade Organization; Integration into the International Social Mainstream", *Journal of International Trade*, 9, 1999; "WTO Membership Promotes China's Reform of Tax System", *China Economic News*, Vol. 21, 2000; y Xiao Xu, "Nation Fulfills Commitment to Cut Tariffs", *China Daily*, 2000.

valor a sus productos y exportan su producción reciben exención de tarifas por sus insumos importados. Esta exención se hizo también extensiva a las importaciones de bienes de capital usados en joint-ventures o empresas extranjeras, como veremos más adelante, sujeta a sustantivos requerimientos de exportaciones. Como resultado de estas exenciones, la recaudación de impuestos por importaciones pasó de un 16% en 1978 a menos de un 4% en 1996.

Respecto de las restricciones no arancelarias, un sistema de licencia de importaciones y cuotas fue introducido a comienzos de los 80. A fines de esa década, el porcentaje de importaciones sujeto a licencias era de 46%. Una de las principales formas que tomaron las BNTs fueron las limitaciones en el derecho de importar directamente, sin pasar a través de las corporaciones estatales de comercio exterior. En 1978, los derechos a comerciar internacionalmente de manera directa eran muy limitados. Durante los 80 y 90 el sistema fue reformado, aumentando el número de compañías autorizadas a realizar intercambios internacionales directamente y limitando el número de bienes sujetos a esas restricciones. Estas restricciones eran relevantes para las empresas nativas, ya que las empresas extranjeras podían acceder libremente a los mercados internacionales de bienes y factores.

Aun cuando los derechos a comerciar directamente han aumentado significativamente, sólo una fracción muy pequeña de las firmas posee derechos. Sin embargo, gran cantidad de empresas intermediarias han sido autorizadas. La mayor competencia en la intermediación puede hacer pensar que los costos de no poder acceder directamente a los mercados internacionales directamente son bajos. Sin embargo, el argumento es discutible. El bajo desarrollo tecnológico de las empresas estatales en China puede deberse en parte al acceso limitado a mercados extranjeros. En cambio, las empresas colectivas con un mayor acceso directo a los mercados, han tenido un mucho mayor desarrollo tecnológico.

Respecto a las exportaciones, tres fueron las principales reformas. Como ya fue mencionado, se incrementaron los derechos a exportar. Los límites a las exportaciones fueron desapareciendo poco a poco. Sin embargo, se introdujeron cuotas y licencias de exportación con tres funciones. Primero, se temió que la libertad total para exportar pudiese acarrear escasez interna con un importante aumento en los precios internos, que todavía eran artificialmente bajos. Segundo, China restringió la exportación de ciertos productos en los cuales creía tener poder de mercado —especialmente productos minerales—. Tercero, China fue forzada a negociar ciertos límites a sus exportaciones a terceros mercados. Por ejemplo, a cambio de

obtener el estatus de Nación Más Favorecida (MFN), China firmó su primer acuerdo en textiles con Estados Unidos en 1980 donde se impusieron cuotas a las importaciones desde China. De manera similar, se estableció multilateralmente el Acuerdo Multi-Fibra (Multi-Fiber Agreement, MFA) que permitió la imposición de cuotas a la importación de productos textiles y ropa, que continúa vigente hasta hoy. A partir de 1990, la cantidad de productos sujetos a licencias o cuotas de exportación ha caído significativamente.

La segunda gran reforma que afectó a las exportaciones fue la reforma cambiaria. El sistema de cambio fijo vigente en 1978 sostenía una paridad sobrevaluada que implícitamente subsidiaba las importaciones de bienes de capital. Para obtener las divisas requeridas, los exportadores no podían retener divisas extranjeras y existían importantes restricciones para la manutención de moneda extranjera por parte de los particulares. A partir de 1980, ambas restricciones empezaron a relajarse de manera suave. Además, el gobierno comenzó a devaluar la moneda doméstica, cuyo valor en 1981 era de 2,8 yuanes por dólar. En 1986, se introduce un mercado secundario por moneda extranjera, que funcionaba con las remesas de exportaciones. El valor de mercado del yuan era bastante menor que su valor oficial. En 1994 el gobierno unificó ambos mercados fijando el tipo de cambio en 8,7 yuanes por dólar. A partir de 1995, el tipo de cambio ha fluctuado en torno a 8,3 yuanes/dólar.

La tercera reforma a las exportaciones estuvo asociada al esquema impositivo. Por una parte, en 1984 se implementó la devolución del impuesto al valor agregado en las exportaciones. Como fue mencionado anteriormente, el gobierno incentivó las actividades de procesamiento exportador con beneficios tributarios y de devolución de tarifas pagadas por insumos usados en productos exportados.

El análisis de la política comercial china es complejo. Por una parte, da la impresión que China efectivamente ha abierto su economía fuertemente a la competencia externa. Las tarifas promedio no son particularmente altas y las restricciones cuantitativas a las importaciones han caído sustancialmente. Sin embargo, aún existen serias limitaciones para la importación directa de bienes, y gran parte de las facilidades a las importaciones está sujeta a que esos insumos sean usados en bienes exportados. El esquema comercial es mucho más protector de la industria nacional de lo que, por ejemplo, se puede concluir mirando la recaudación impositiva por tarifas. El análisis de las políticas de inversión extranjera entrega una clara visión de esto.

2.5.2. Inversión extranjera

El acceso a la inversión extranjera se inició en 1982 con la apertura de cuatro zonas económicas especiales en Shenzhen, Zhuhai, Shantao y Xiamen. Más tarde se abrió la zona de Hainan. Con el objetivo de atraer inversión extranjera, estas zonas proveían (y continúan haciéndolo) infraestructura, leyes especiales y condiciones impositivas favorables a las empresas foráneas. Adicionalmente se les entregó exenciones tarifarias por los insumos importados que fueran usados en bienes exportables. Las ventajas de acceder a mano de obra barata generaron un fuerte incremento en los flujos de inversión extranjera directa hacia China. En 1978, China no recibía inversión extranjera. En 1998, recibió influjos por cerca de 40 billones de dólares, siendo el segundo país en el mundo después de Estados Unidos (Cuadro 6).

La apertura a los flujos de inversión extranjera en China tuvo varios objetivos. Por una parte, se esperaba que los flujos de tecnología y conocimientos fueran poco a poco traspasados a las empresas locales, acelerando así el proceso de convergencia. En la medida que esto ocurriera, sería posible incrementar los grados de apertura del mercado local sin grandes costos. Por otra parte, se pretendía que las empresas extranjeras absorbieran la fuerza de trabajo que crecientemente se movilizaba a las ciudades desde la agricultura y desde las empresas nativas que iban quedando fuera de competencia⁶. De hecho, los flujos más importantes de inversión extranjera, que comienzan en 1990, coinciden con grandes movimientos de trabajadores desde las zonas rurales hacia las zonas costeras. En 1995, se estimaba que entre 60 millones y 80 millones de personas trabajaban fuera de sus pueblos rurales.

La evidente desventaja de las empresas domésticas, especialmente las estatales, respecto de las empresas extranjeras hizo que el gobierno introdujera distorsiones en favor de las primeras. Dicho de otra forma, de manera de compensar las diferencias en productividad entre las empresas extranjeras y las empresas locales, se impusieron distorsiones en los mercados de productos y los mercados de factores. En el mercado de factores, la principal distorsión fue la introducción de créditos subsidiados a las empre-

⁶ Es difícil distinguir la causalidad en esta asociación. Por un lado, se puede argumentar que la movilización se debió a la presencia de empresas extranjeras. Por otro lado, las empresas extranjeras pueden haber sido atraídas en parte para absorber la movilización de trabajadores. Aun cuando ambos efectos pueden ocurrir simultáneamente, es probable que los efectos en el empleo agrícola y en las empresas estatales sean principalmente explicados por el proceso general de reformas y la aparición de las empresas colectivas, y en menor medida por la mayor competencia de las empresas extranjeras.

CUADRO 6: INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN PAÍSES EN DESARROLLO, 2001

Stock (billones de dólares)

País	Total	% del total mundial	% de países en desarrollo
China	395,2	5,8	16,9
Brasil	219,34	3,2	9,4
México	115,95	1,7	5,0
Singapur	104,3	1,5	4,5
Argentina	76,3	1,1	3,3
Bermudas	66,6	1,0	2,8
Indonesia	57,36	0,8	2,4
Malasia	53,3	0,8	2,3
Chile	48,44	0,7	2,1
Corea	47,23	0,7	2,0
Polonia	42,43	0,6	1,8
República Checa	26,76	0,4	1,1
Arabia Saudita	25,98	0,4	1,1
Total	2341,5	34,2	100,0

Flujos (billones de dólares)

País receptor	Total	% del total mundial	% de países en desarrollo
China	46,8	6,4	20,2
México	24,7	3,4	10,7
Hong Kong	22,8	3,1	9,8
Brasil	22,5	3,1	9,7
Bermudas	9,9	1,3	4,2
Polonia	8,8	1,2	3,8
Singapur	8,6	1,2	3,7
Chile	5,5	0,7	2,4
República Checa	4,9	0,7	2,1
Taiwan	4,1	0,6	1,8
Tailandia	3,8	0,5	1,6
India	3,4	0,5	1,5
Turkía	3,3	0,4	1,4
Corea	3,2	0,4	1,4
Kazakhstan	2,8	0,4	1,2
Rusia	2,5	0,3	1,1
Total	232	31,6	100,0

Fuente: UN, *United Nations World Investment Report*, 2002.

sas estatales. Sin embargo, estos subsidios permitieron principalmente acomodar a las empresas estatales ante la competencia de sus pares colectivas. Similar rol jugaban los subsidios directos a la producción ya discutidos y detallados en el Cuadro 2. Las medidas impuestas para compensar directamente la competencia de empresas extranjeras produciendo en China estuvieron asociadas principalmente con restricciones a estas últimas respecto de su acceso al mercado chino. Se limitó fuertemente la venta de bienes producidos por empresas extranjeras en China en los mercados locales. Las formas que tomaron estas limitaciones fueron diversas: incentivos económicos a la exportación de sus productos (los incentivos tributarios y tarifarios estaban en la mayoría de los casos sujetos a volúmenes de exportación), medidas burocráticas y legales importantes, cuotas y restricciones de contenido local, además de otras restricciones de facto. De esta forma, las empresas nacionales podían vender sus productos en los mercados locales a precios protegidos por las tarifas, mientras que las empresas extranjeras no recibían el premio de las tarifas. En otras palabras, se incrementó el precio relativo de los bienes finales en favor de las empresas nacionales, de manera de compensar las diferencias tecnológicas. Este esquema ha sido reconocido como el esquema dual de la economía china en la literatura⁷.

Aun con las limitaciones para acceder a los mercados locales, los bajos costos laborales han hecho que las empresas extranjeras incrementen fuertemente su participación en la economía. En 1999, las empresas extranjeras empleaban sobre 20 millones de personas, lo que representa un 10% del empleo total en China en zonas urbanas. Los incentivos a las exportaciones también dieron frutos. En 1985 las empresas extranjeras exportaban un 1% del total e importaban un 5% del total de la economía. En el año 2000 estas cifras eran 48% y 52% respectivamente. Visto de otra manera, las empresas extranjeras el año 2000 representaban un 12% del valor agregado total en la industria manufacturera y sus exportaciones eran casi el 50% del total. A esto hay que agregar las exportaciones de las empresas nativas dedicadas al procesamiento exportador. Esto refleja que gran parte del éxito exportador de China se debe a los incentivos especiales para ello más que a un reacomodo de los recursos hacia las industrias donde China posee ventajas comparativas. No son las empresas locales en China las que están detrás del *boom* de exportaciones, sino que son principalmente las empresas extranjeras y otras dedicadas casi exclusivamente a la producción para exportar.

Este análisis es muy sugerente respecto a las causas del alto crecimiento en China. Existen dos fuentes de crecimiento económico: la acumu-

⁷ Feenstra (1998).

lación de factores y el desarrollo tecnológico. Contrario a la experiencia de otros países asiáticos, donde el crecimiento ha estado principalmente empujado por la acumulación de factores (Young, 1995), el crecimiento en China parece estar más asociado a aumentos en la productividad. De acuerdo con estimaciones de Hu y Khan (1997), el crecimiento en la productividad total de los factores en China desde 1979 ha sido de 3,9%, mucho mayor que el de cualquier otra economía en el mundo en un período tan largo. Sin embargo, este resultado no permite distinguir que parte de este crecimiento en productividad se debe a genuinos mejoramientos en la tecnología de las empresas locales o a un efecto composición asociado con el creciente empleo de factores productivos en empresas extranjeras de mayor tecnología. La evidencia respecto del creciente rol de estas últimas y del pálido grado de convergencia tecnológica en las empresas estatales sugiere que una parte importante del crecimiento puede explicarse por el desarrollo de las empresas extranjeras. Es importante tener este punto presente a la hora de proyectar la evolución de la economía en los próximos años. ¿Hay espacio para el mantenimiento de altas tasas de crecimiento? ¿Puede China seguir creciendo fuertemente sin una caída dramática del rol de las empresas estatales en la economía? ¿Estará China dispuesta a aceptar esto?

3. Situación actual

Es claro que la transición china ha sido en cierto modo ejemplar. Se han mantenido por muchos años importantes tasas de crecimiento y tasas de desempleo bajas con alta movilidad de trabajo⁸. Sin embargo, resulta adecuado preguntarse cuán lejos ha llegado China en su transición a una economía de mercado.

Existe consenso respecto a que las reformas han sido poco efectivas principalmente en dos grandes áreas: las empresas estatales y el sistema financiero. A pesar de la caída en la participación en el producto, las empresas estatales todavía representan una significativa porción de la economía. En 1998, aunque la producción estatal era un 28% de la producción total manufacturera, las empresas estatales tenían un 70% del activo fijo y un 80% del capital de trabajo. El Cuadro 7 muestra la participación en el producto sectorial industrial en 1996 de distintas empresas. La segunda área

⁸ Las estadísticas en China han estado sujetas a importantes críticas. Por ejemplo, no se considera desempleados a aquellos trabajadores que han quedado sin trabajo y están recibiendo compensación estatal. Sin embargo, existe consenso respecto de que, puntos más o puntos menos, los últimos 20 años en China han sido años de gran prosperidad.

donde los avances han sido menores es en el sistema financiero. Muchas de las distorsiones impuestas para compensar el menor desarrollo tecnológico de las empresas estatales han sido a través de intervenciones y limitaciones a la competencia en el sistema financiero.

Resulta importante aclarar primero el rol de las medidas proteccionistas en un contexto donde existen diferencias tecnológicas y organizacionales entre las empresas estatales en China y sus pares extranjeros. Aunque parece intuitivamente razonable, la teoría económica sugiere que empresas nativas con mala tecnología no requieren compensaciones si sus competidoras externas tienen buena tecnología. Esto, porque de acuerdo al famoso economista David Ricardo, lo pertinente son las ventajas comparativas y no

CUADRO 7: ESTRUCTURA PRODUCTIVA POR INDUSTRIA EN 1996
% VALOR AGREGADO

Industria	Código ISIC	Participación en industria manufacturera		
		Estatal ^a	Colectiva ^b	Extranjera ^c
Alimentos	311	38	41	22
Bebidas	313	52	26	22
Tabaco	314	98	1	1
Textiles	321	32	51	17
Vestimenta y Calzado	322, 324	6	53	41
Cuero	323	7	49	43
Madera	331	15	65	20
Muebles	332	7	69	24
Papel	341	35	51	14
Imprenta	342	40	41	19
Productos Químicos	351, 352	44	38	18
Petroleo	353, 354	85	13	2
Producto de Goma	355	35	46	19
Productos de Plástico	356	9	61	29
Porcelana y Vidrio	361, 362, 369	28	61	11
Acero y Hierro	371	75	21	4
Metales no Ferrosos	372	51	38	10
Productos de Metal	381	13	68	19
Maquinaria no Eléctrica	382	39	52	9
Maquinaria Eléctrica	383	25	40	35
Equipos de Transporte	384	48	33	20
Equipos Profesionales y Científicos	385	30	37	33
Otros Productos Manufactureros	390	7	59	34

Basado en firmas con sistemas contables independientes.

^a Estatal: Empresas Estatales.

^b Colectivas: Empresas Colectivas y Accionarias.

^c Extranjeras: Empresas Extranjeras o fundadas en Hong Kong, Macao o Taiwán.

Fuente: *China's Statistical Yearbook, 1997.*

las ventajas absolutas. Dicho de otra manera, si un país tiene peor tecnología que otro en todos los sectores, diferencias en los precios de los factores permitirán compensar esas diferencias tecnológicas de manera de hacer competitivas a algunas industrias nacionales, exactamente aquellas donde existan ventajas comparativas. No se requieren medidas explícitas para proteger la industria nacional.

Sin embargo, el argumento anterior se debilita o desaparece en la medida que se permite la integración en los mercados de factores. Si las empresas extranjeras con mejor tecnología pueden contratar factores de producción en el mismo mercado en que lo hacen las empresas nativas, entonces no es posible que diferencias en los precios de los factores compensen las diferencias tecnológicas. Ningún factor estará empleado en una industria que paga menos. Luego, el concepto de ventajas comparativas desaparece y revive el concepto de ventajas absolutas. Si las empresas con baja tecnología no son capaces de converger y adaptarse, necesariamente desaparecen. En este contexto, la introducción de distorsiones en los mercados de productos y/o factores que favorezcan a las empresas con baja tecnología puede mantenerlas competitivas. Esto no debe leerse como que estas intervenciones son beneficiosas desde el punto de vista de bienestar agregado. Desde luego no lo son. Sin embargo, reflejan adecuadamente la actitud del gobierno chino en la transición⁹.

Las empresas estatales han estado sujetas a competencia en tres frentes: externo, interno y empresas extranjeras instaladas en China. En el frente externo, la competencia de empresas extranjeras produciendo en el exterior ha sido de alguna manera combatida con las tradicionales medidas proteccionistas, como tarifas y barreras no arancelarias. La persistencia de diferencias tecnológicas se traduce en diferencias internacionales en los precios de los factores. En el frente interno, la presencia de empresas colectivas con mayor desarrollo tecnológico ha hecho que se entreguen a las empresas estatales subsidios directos a la producción, además de créditos especiales en condiciones muy favorables. Finalmente, la presencia cada vez mayor de empresas extranjeras produciendo en China también ha generado presiones en los mercados de factores, especialmente el laboral. El principal mecanismo de compensación impuesto en este caso es la restricción a las empresas extranjeras de vender en los mercados locales. De esa manera, se introduce una diferencia en el precio de venta en favor de las empresas estatales que pueden vender a precios que incluyen tarifas.

⁹ Branstetter y Feenstra (2002) presentan un modelo en el que estiman en que medida el gobierno, con su política de protección a las empresas estatales, ha puesto el beneficio de éstas por sobre el bienestar de los consumidores.

Como fue mencionado anteriormente, Brandt y Zhu (2000) entregan evidencia de que la asignación de crédito por parte de los bancos sectoriales en China ha sido un mecanismo claro para sostener a las empresas estatales de su competencia de las empresas colectivas. Por otro lado, Claro (2002a) desarrolla la idea de que las tarifas han servido como mecanismo protector de la competencia de las empresas extranjeras produciendo en China. La estructura de tarifas en China muestra que los sectores más protegidos son los intensivos en trabajo, lo que es contra-intuitivo. ¿Por qué un país querría proteger a las industrias donde tiene ventajas comparativas y que generan la mayor parte de las exportaciones? Normalmente se piensa que los países tienden a proteger las industrias donde son menos competitivas. ¿Qué sucede en China?

Los resultados del trabajo muestran que efectivamente China protege más a las industrias que son menos competitivas. Y estas son las intensivas en trabajo. El punto crítico para entender esta aparente paradoja es que la protección tarifaria en China es relevante para las empresas estatales, que venden sus productos en mercados protegidos. Las empresas extranjeras, principales exportadoras de productos intensivos en trabajo, no se benefician de esas tarifas. Las estimaciones muestran que las diferencias tecnológicas entre las empresas estatales y las empresas extranjeras son efectivamente más grandes en los sectores intensivos en trabajo. Como es de esperar, las diferencias tecnológicas entre empresas extranjeras y colectivas son menores.

Evidencia similar se obtiene al observar que la industria textil estatal en China fue en la década de 1990 el sector con mayores pérdidas de todas las empresas estatales. De hecho, el proceso de ajuste en este sector ha sido muy importante. En 1991, las empresas estatales empleaban a cerca de 7,5 millones de trabajadores, cayendo a menos de 5 millones el año 2000.

En resumen, China se caracteriza por un esquema económico dual donde subsisten dos sistemas económicos dentro del país. Uno orientado al exterior dominado por empresas extranjeras y otro orientado al interior dominado por empresas domésticas. Dentro de las empresas nativas, las empresas colectivas se han convertido en una importante fuente de competencia para las empresas estatales debido a sus mayores niveles de productividad. Aquí radica el rol del sistema financiero en la subsistencia de las empresas estatales. Y esta no ha sido una tarea menor. Actualmente, se estima que el 80% del total de préstamos de los cuatro bancos estatales es con empresas estatales. De estos, más de un 30% se considera incobrables (cerca de 200 billones de dólares), y otro tanto de dudosa cobranza. Esta cifra representa entre un 15% y un 30% del producto interno.

Para enfrentar la débil posición de los bancos estatales, en 1999 el gobierno estableció cuatro compañías de manejo de activos (AMC) para reestructurar las deudas bancarias. De esta manera, cada una de estas compañías compraría la cartera mala de los bancos comerciales y se encargaría de la cobranza de esos papeles. Para muchos, esta reestructuración le entrega más estabilidad al sistema financiero. Sin embargo, es claro que el éxito de la operación es altamente cuestionable. Es posible que las AMC sean mejor cobradoras que los bancos comerciales, pero la verdadera capacidad de pagar radica en que las empresas estatales sean efectivamente rentables. Y esto no depende de los arreglos contables en los bancos. Además, el problema fiscal implícito en la incobrabilidad de esos papeles no cambia en la medida en que los activos los tengan las AMC o los bancos comerciales, dado el rol de prestamista de última instancia del Banco Popular de China.

En este escenario, se produce el año 2001 la entrada de China a la Organización Mundial de Comercio. Las razones de su postulación, las ventajas y desventajas de la entrada, y las posibles implicancias en China son los temas de siguiente sección.

4. Entrada a la OMC

En 1986, China notificó su intención de acceder al GATT. Su postulación fue aceptada sólo 15 años después¹⁰. Las razones que explican este retraso son varias. Por una parte, la matanza en la plaza Tiananmen en 1989 generó gran rechazo en los países que debían aceptar la entrada de China. Se impusieron sanciones económicas y las negociaciones se cerraron por un tiempo. Además, la caída de la Unión Soviética en 1991 y de otros países comunistas hizo que el grupo de países que postulaban en calidad de países en transición aumentara significativamente, lo que atrasó la postulación debido a la revisión de las condiciones que este estatus implicaba. Al mismo tiempo, muchos países comenzaron a cuestionar la calidad de país en desarrollo de China, debido a las ventajas asociadas a ello. También las negociaciones se complicaron en la medida en que las conclusiones de la ronda Uruguay del GATT en 1994 implicaban la mayor apertura de sectores como el agrícola, servicios y propiedad intelectual, áreas de compleja

¹⁰ Curiosamente, China fue uno de los 23 miembros fundadores del GATT en 1948. Sin embargo, luego de la revolución de 1949 el gobierno recién formado en Taiwán anunció en 1950 que China se retiraba del GATT. Aun cuando el gobierno de Beijing nunca reconoció tal decisión, casi 40 años más tarde notificó al GATT su intención de retomar el estatus como miembro y de renegociar los términos de su membresía.

negociación. Finalmente, la entrada a la OMC (entidad que reemplazó al GATT) fue aceptada en diciembre del 2001¹¹.

¿Por qué tanto interés por parte de China de entrar a la OMC? En el flanco externo, China asegura un trato igualitario de terceros países en sus relaciones comerciales. En particular, sus exportaciones pasan a estar sujetas a la regla de Nación Más Favorecida de la OMC (véase nota al pie 13). En el caso de Estados Unidos, esta regla venía aplicándose a China de manera transitoria por muchos años, pero su aprobación estaba supeditada a una discusión anual en el Congreso norteamericano. Además, las disputas comerciales entre países, cada vez más comunes, quedan sujetas a un conjunto de reglas previamente establecido y convenido entre los países. Dado el aumento de las acusaciones de dumping, la aplicación de salvaguardias y subsidios protectores, la entrada a la OMC introduce a China a un esquema legal que evita las decisiones arbitrarias de cualquier país.

En el frente interno, las ganancias de la entrada a la OMC están relacionadas con la reasignación de recursos que implica la disminución en las distorsiones. En esta perspectiva, la entrada a la OMC puede ser considerada como un paso adicional de las autoridades chinas en la búsqueda de mayor eficiencia en la economía. Por un parte, existe consenso en que después de 25 años las empresas estatales no han sido capaces de ajustarse. La entrada a la OMC puede servir como mecanismo que “obligue” a la convergencia definitiva. Desde un punto de vista teórico, esto es claro. Sin embargo, es posible dudar que esta sea la verdadera intención del gobierno chino. Aun cuando las condiciones de entrada son claras, China podría arreglárselas para mantener medidas proteccionistas que, *de facto*, limiten el grado de apertura que la entrada a la OMC implica y eviten el colapso del sistema estatal productivo y financiero. Esto, porque es razonable pensar que la convergencia de las empresas estatales no va a ser muy grande.

Otra visión que explica el interés de China por acceder a la OMC radica en que la manutención de altas tasas de crecimiento en China está sujeta a nuevas reformas económicas. La estabilidad del sistema político y de las reformas, así como el mantenimiento en el poder del Partido Comunista dependen sin duda de evitar importantes costos sociales de las reformas, tanto en empleo como en producto. Para mantener una alta tasa de

¹¹ Bajo el mecanismo de acceso a la OMC, cerca de 44 miembros se mostraron interesados en negociar acuerdos bilaterales con China. Una vez negociados los acuerdos, estos fueron aplicados de manera multilateral a todos los países. Esto es, se extendieron a todos los miembros de acuerdo al principio de Nación Más Favorecida (Artículo I del GATT). Esto implica que ningún país puede cobrar una tarifa a la importación de productos mayor que la que cobra para importaciones de cualquier otro país. La única excepción a esta cláusula está dada por la firma de acuerdos comerciales preferenciales (Artículo XXIV).

crecimiento se requiere atraer capital y tecnología, y eso no es posible sin mayor apertura. Aunque la desaparición del sistema estatal sea costosa, puede pensarse que los costos han caído significativamente con los años de reformas. Más aún, la pérdida de poder para el Partido Comunista de mayores grados de inestabilidad política puede superar con creces los costos asociados con una menor participación de las empresas estatales en el sistema productivo. Los incidentes en la plaza Tiananmen en 1989 así lo sugieren.

El protocolo de acceso a la OMC estipula en términos generales que China debe aumentar la apertura de sus mercados locales para bienes producidos en el exterior, así como para los bienes producidos por empresas extranjeras en China. Estas son las llamadas “condiciones de acceso a los mercados”. Un segundo aspecto del acuerdo dice relación con las “reglas y procedimientos” bajo los cuales China va a interactuar comercialmente con el resto del mundo.

4.1. Acceso a los mercados

Con respecto a la apertura al comercio exterior, China se compromete a una caída en las tarifas en la industria manufacturera desde un 15,3% promedio el año 2001 a un 9,4% promedio el 2005¹². Además, se compromete a eliminar las barreras no arancelarias el año 2005.

En la agricultura, la tarifa promedio se reduce de un 22% a un 15% en año 2004. Estas caídas pueden ser más significativas que en la industria manufacturera debido a que en la agricultura las exenciones son mucho menores. En acuerdo con los resultados de la ronda de Uruguay del GATT, se eliminan las restricciones no arancelarias y se reemplazan por su equivalente en tarifas. En algunos casos, las tarifas resultantes son muy elevadas. Luego, se establece un mecanismo bajo el cual se garantizan mínimas oportunidades de acceso al mercado local a tarifas bajas. En otras palabras, se establece una cuota de importación dentro de la cual la tarifa es muy baja. Importaciones en exceso de la cuota pagan tarifas altas. Por ejemplo, las tarifas después de la cuota llegan a un 43% en arroz, 40% en algodón y 150% en trigo. En comparación con esquemas similares en Estados Unidos y la Unión Europea, estas tarifas no son tan altas. La tarifa en exceso de la cuota de trigo en Estados Unidos es de 200% y de 500% en la UE. En algunos casos, las cuotas son mucho mayores que las importaciones actua-

¹² En la industria manufacturera, las tarifas fluctúan entre 0% y 47%. En agricultura, el rango es entre 0% y 65%.

les, por lo que se puede esperar un aumento en las importaciones sujetas a tarifas bajas.

En términos del acceso a los mercados para empresas extranjeras, China se compromete a asignar derechos de comercialización y distribución a las empresas extranjeras. Aun cuando en 1992 se promulgaron regulaciones permitiendo a las empresas extranjeras distribuir sus productos en el mercado chino, muchas restricciones legales continúan presentes. La entrada a la OMC implica la desaparición de todas las restricciones de acceso y distribución en 3 años. Sólo se mantienen ciertas restricciones en tabaco, minerales, cereales y combustibles. China también se compromete a una mayor apertura del mercado financiero. En particular, en 5 años deben eliminarse las restricciones de acceso al sistema bancario y de seguros a bancos extranjeros. Los bancos extranjeros deben recibir un tratamiento igual que el dado a los bancos locales. Sólo se mantienen ciertas restricciones a las compañías de seguros. Estas reformas son fundamentales porque abren los mercados locales a las empresas extranjeras produciendo en China e introducen competencia en el sistema financiero.

4.2. Reglas y procedimientos

Las reglas y procedimientos se enmarcan en tres áreas: salvaguardias, antidumping y antisubsidios (*countervailing duties*). Las condiciones aceptadas por China en algunos casos son más desfavorables a sus intereses de lo que normalmente se estipula.

En términos generales, la aplicación de salvaguardias, medidas antidumping o antisubsidios requieren que los países afectados muestren daño económico ante un tribunal de la OMC¹³. En el caso de China, las condiciones requeridas para demostrar daño de productos chinos en terceros mercados no son muy exigentes. Por ejemplo, para el cálculo del costo local de producción implícito en las acusaciones de dumping se consideró a China como un país en desarrollo, lo que implica que se le aplican precios de factores que normalmente encuentran dumping positivo. Además el plazo de 8 años máximo para la vigencia de las salvaguardias no se cumple.

El caso de las salvaguardias en la industria textil es importante. Como ya fue mencionado, se esperaba para el 2004 la eliminación de todas

¹³ Cada una de estas herramientas tiene características especiales. Por ejemplo, cuando se aplican salvaguardias (que son cuotas de importación), se debe compensar al otro país. Esto no sucede con las medidas antidumping. En este caso, se aplica una sobretasa arancelaria por el monto calculado del dumping. Además de daño, se debe demostrar la existencia de dumping.

las cuotas a las importaciones de productos textiles de acuerdo al acuerdo Multi-Fibra. Sin embargo, China aceptó que se continúen aplicando cuotas hasta el año 2008, limitando así las ganancias en acceso a terceros mercados en productos donde claramente tiene ventajas comparativas.

Respecto de la aplicación de subsidios, China no es considerada como un país en transición en ciertas áreas de negociación. Muchos de los subsidios que son aceptados en países en transición a empresas estatales o en ajuste no se podrán aplicar en China. Los subsidios otorgados en China son cuestionables por otros países si “las empresas estatales con las principales recipientes de ellos o si las empresas estatales reciben una proporción muy grande de los subsidios”¹⁴. Este punto es de particular relevancia, porque limita explícitamente los mecanismos de intervención que las autoridades han venido aplicando por muchos años.

4.3. Implicancias para China

Es razonable pensar que la mayor apertura de los mercados locales a las empresas extranjeras, la disminución de los aranceles y las barreras no arancelarias, y la limitación para aplicar subsidios a las empresas estatales introducirán importantes presiones de costos para las empresas estatales. Sumado a la probable caída en la demanda interna por productos chinos dada la mayor disponibilidad y calidad de los productos extranjeros, lo anterior sugiere una importante caída en la rentabilidad de las empresas estatales. Esto no sólo tiene importantes consecuencias para las empresas estatales, sino también para el sistema financiero.

Dada la alta exposición del sistema financiero a las empresas estatales, los balances de los bancos comerciales debieran verse seriamente dañados. La proporción de sus activos que se convierte en incobrable puede aumentar significativamente. Por el lado de los pasivos, la posibilidad de que los individuos puedan acceder a bancos extranjeros más solventes abre las puertas para corridas financieras. Este es probablemente el aspecto más vulnerable de la economía en China. La debilitada situación de los bancos podría eventualmente ser sopesada con aportes fiscales que mejoren los balances de los bancos o que actúen como prestador de última instancia en el caso de una corrida. Como se mencionó, la autoridad ya se ha movido en la primera dirección. Sin embargo, la credibilidad de tales acciones es baja porque el déficit en el sistema financiero es muy grande, y los requerimien-

¹⁴ World Trade Organization: Draft Protocol on the Accession of China, 2001.

tos fiscales en la entrega de subsidios a la producción, compensaciones por desempleo y seguridad social son inmensos.

Resulta interesante recordar los efectos en Alemania del Este de la unificación con el Oeste a comienzos de la década de 1990. La unificación de los mercados de productos y factores hizo que las industrias del Este sufrieran presiones de costos muy grandes. Por una parte, la caída del bloque comunista hizo que la demanda por sus productos casi desapareciera. Adicionalmente, las presiones de costos de factores redujeron fuertemente la posición competitiva de las empresas del Este que tenían niveles de productividad muy inferiores a los de las empresas del Oeste. La producción industrial cayó más de un 60% entre 1990 y 1995, y el desempleo subió significativamente. Las caídas en empleo y producción podrían haber sido mucho mayores si el gobierno de la recién formada Alemania no hubiese otorgado transferencias y subsidios a la producción e inversión en el Este por cerca de US\$ 90 billones anuales. Como nuestro en un trabajo (Claro, 2002b), los costos en China de evitar la debacle en las empresas estatales, siendo menores que en Alemania, son muy significativos. La delicada situación fiscal abre dudas respecto de la factibilidad de esta estrategia.

Existen sin embargo otros dos escenarios. Por una parte, la mayor apertura podría generar de una vez por todas un incremento en la productividad de las empresas estatales que les permitiría competir sin protección. Esto podría traducirse en una mejora en las cuentas del sistema financiero, constituyendo el escenario más favorable. Otro escenario es considerar que el gobierno chino implementará muchas de las reformas impuestas por la OMC de manera parcial, y que el esquema dual se mantendrá vigente. En este caso, la estabilidad macroeconómica dependerá de la rapidez con que el déficit de las empresas estatales y del sistema financiero evolucione respecto de las mejoras en productividad de las empresas domésticas en China.

5. Conclusión

Como asombroso podría ser descrito el proceso de transformación económica en China en los últimos 25 años. Un alto crecimiento económico y un bajo desempleo han colocado al gigante asiático en el centro de la discusión mundial. ¿Llegará China a ser la principal potencia económica mundial en el mediano plazo?

Un análisis detallado del proceso de reformas en China establece dudas respecto a la capacidad de China de mantener altas tasas de creci-

miento en el mediano plazo. El proceso de apertura en China ha sido fundamentalmente gradual. De esta manera, se han evitado fuertes reasignaciones de recursos que eventualmente puedan traer costos en empleo y producto. Sin embargo, la gradualidad de la reforma no ha estado exenta de costos, especialmente fiscales y en el sistema financiero. Esto debido a las distorsiones impuestas para asegurar la subsistencia de importantes bolsos de empresas no competitivas, especialmente estatales. Aun cuando la participación de las empresas estatales en la economía ha caído de manera considerable, estas todavía representan una fracción significativa del producto. Las insuficientes mejoras en productividad y eficiencia en las empresas estatales enfrentadas cada día a mayor competencia hacen que los costos asociados al proceso gradual de transformación comiencen poco a poco a crecer a una tasa mayor que los beneficios.

En este escenario se produce la entrada de China a la Organización Mundial de Comercio. Las reformas que China debe implementar en su compromiso con la OMC apuntan principalmente a limitar las distorsiones que China ha introducido en su esquema económico para proteger a las empresas estatales. Dos escenarios se plantean. Por un lado, la mayor competencia puede generar de una vez por todas los incentivos para mejoras en productividad que hagan factible la competencia de las empresas domésticas con las extranjeras produciendo en China. En este caso, las mejoras en productividad contribuirían fuertemente al crecimiento económico. Dos dudas se presentan respecto a la relevancia de esta alternativa. Primero, creciente competencia ha existido por varios años, y la brecha en productividad ha aumentado significativamente. Segundo, aun si la convergencia tiende a producirse, los plazos son cortos. En teoría, el año 2008 la competencia entre empresas estatales, colectivas y estatales debiera ser total.

Una segunda alternativa es que la convergencia tecnológica no se produzca, lo que genera una desaparición del sistema estatal. En términos de la asignación de recursos, esto es sin duda deseable. Sin embargo, el costo en el sistema financiero sería importante, ya que gran parte de los activos de los bancos son deudas de las empresas estatales. La delicada situación fiscal en China pone en duda la capacidad del gobierno de aminorar las pérdidas y evitar así el colapso del sistema financiero, que además deberá enfrentar competencia externa. La mayor probabilidad subjetiva que se le asigna a este escenario es lo que plantea dudas respecto de la capacidad de China de sostener altas tasas de crecimiento en los próximos años.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Brandt, Loren y X. Zhu (2000). "Redistribution in a Decentralized Economy: Growth and Inflation in China under Reform". *Journal of Political Economy*, 108(2)
- Branstetter, Lee y R. Feenstra (2002). "Trade and Foreign Direct Investment in China: A Political Economy Approach". *Journal of International Economics*.
China's Statistical Yearbook. Varios números.
- Chow, Gregory (2002). *China's Economic Transformation*. Princeton University Press.
- Claro, Sebastián (2002a). "Tariff and FDI Liberalization: What to expect from China's Entry into the WTO?" Documento de Trabajo 209, Instituto de Economía, P. Universidad Católica de Chile.
- Claro, Sebastián (2002b). "On the Costs and Effectiveness of Targeting State Employment: Germany in the 1990s and China in the 2000s". Documento de Trabajo 218, Instituto de Economía, P. Universidad Católica de Chile.
- Chang, Chun y Y. Wang (1994). "The Nature of Township-Village Enterprises". *Journal of Comparative Economics*, Nº 19.
- Dornbusch, Rudiger. "China: A Beginner's Guide". Mimeo, MIT, 1998.
- Editorial Committee for Party Literature, Central Committee of the Communist Party. *Selected Works of Deng Xiaoping (1975-1982)*. Vol. II. Foreign Language Press, 1984.
- Feenstra, Robert (1998). "One Country, Two Systems: Implications of WTO Entry for China". Mimeo, University of California, Davis.
- Gertler, Jeffrey L. (2002). "What China's WTO Accession is all about". WTO Secretariat.
- Groves, Theodore, John McMillan, Y. Hong y B. Naughton (1994). "Autonomy and Incentives in Chinese State Enterprises". *Quarterly Journal of Economics* (109).
- Groves, Theodore, John McMillan, Y. Hong y B. Naughton (1995). "China's Evolving Managerial Labor Market". *Journal of Political Economy* (4).
- Hu, Z. y M. Khan (1997). "Why is China Growing so Fast?" IMF Staff Paper, 44 (1).
- Lardy, Nicholas (2002). *Integrating China into the Global Economy*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Naughton, Barry (1995). "Growing Out of the Plan: Chinese Economic Reform 1978-1993". New York: Cambridge University Press.
- Sachs, Jeffrey y Wing Thye Woo (2003). "China's Economic Growth after WTO Membership". *Journal of Chinese Economic and Business Studies*, Vol. 1.
- World Bank. *World Development Indicators*.
- Young, Alwyn (1995). "The Tyranny of Numbers: Confronting the Statistical Realities of the East Asian Growth Experience". *Quarterly Journal of Economics*. □

**SOBRE ANDRÉI PLATÓNOV O *CHEVENGUR*,
LA NOVELA DE LA ANTIUTOPIA**

Marco Antonio de la Parra

Marco Antonio de la Parra sostiene en este ensayo que la novela *Chevengur*, de Andréi Platónov, es sin duda uno de los documentos literarios más impresionantes del siglo XX. Aparte de su reconocida calidad como obra de arte que coloca a Platónov como una de las más grandes figuras de la narrativa, *Chevengur*, señala De la Parra, plantea un dramático y emotivo análisis crítico de una sociedad desesperada en el intento infructuoso de la creación del socialismo en su vertiente más utópica. Deudor evidente de *El Quijote*, dotado de un sentido de la ironía que le costó censuras, persecuciones y la muerte de su hijo varón, Platónov crea una inolvidable epopeya de la utopía, en cualquiera de sus orientaciones. Con personajes entrañables, enloquecidos, peligrosos en su propia convicción, vemos la anunciada y tremenda catástrofe del socialismo como sueño colectivo.

MARCO ANTONIO DE LA PARRA (1952). Psiquiatra, escritor y dramaturgo. Autor de numerosas piezas teatrales como *La Secreta Obscenidad de Cada Día*, *La Pequeña Historia de Chile* y *La Vida Privada*, aparte de novelas y libros de cuentos como *Las Novelas Enanas*.

1

Sin duda, una de las grandes tragedias del siglo XX fue la Revolución Rusa. Tal como las turbulencias que sembró en todo el mundo, su relato debería ocupar un sitio fundamental en la comprensión del desmantelamiento de las grandes utopías de Occidente. Anunciando el desaliento postmoderno del capitalismo tardío y su mundo fetichizado de mercancías donde ya no parece ser posible pensar otra cosa ni de otra manera, la desaparición del régimen soviético dejó un vacío de representación inimaginable e inquietante.

Chevengur, la notable novela de Andréi Platónov, rescatada en las últimas décadas de los archivos de la KGB, magnífica obra narrativa del siglo XX, posiblemente la cumbre de la novela rusa contemporánea, plantea para Fredric Jameson, al fin, la posibilidad seria de hablar de una auténtica literatura del Segundo Mundo. Un mundo donde no sólo hay consumidores y consumo, una nueva forma de cultura socialista, enormemente diferente del “realismo socialista” dictado por la megalomanía stalinista (y tan parecida a la figuración nazi), “guardando una relación íntima con algún lejano futuro de la historia humana que el resto de nosotros no está en condiciones de anticipar” (Jameson, *Las Semillas del Tiempo*, 2000, p. 73).

Andréi Platónov creyó siempre en el futuro. Con esa mística profunda que encontramos a menudo en los escritores rusos, creyó en el futuro como necesidad y esperanza, cargado de religiosidad, interrogando a Dios como parte de ese mismo porvenir, adhiriéndose con pasión a la emergente revolución rusa que prometía revertir la crueldad e injusticia de los zares uniendo a la humanidad entera a través de la verdad, la bondad y la belleza.

Joseph Brodsky, uno de los mayores entusiastas de la obra de Andréi Platónov, lo coloca a la altura de los más grandes autores del siglo XX, con la modernidad de Musil, Joyce o Kafka, al nivel de Thomas Mann, Proust o Andrei Biely (otro gran autor ruso cuya novela *Petersburgo* tampoco ha tenido la resonancia merecida). Sin embargo, esta misma confianza socialista en el futuro de Platónov, esta conciencia absolutamente consecuente, su amor a la verdad, la imposibilidad de una ceguera militante, le costó, como a muchos disidentes de su país, el anonimato, la crítica y la censura, el aislamiento y la pobreza hasta su muerte.

2

Andréi Platónovich Kliméntov, firmado Platónov, nació en 1899, en vísperas del nuevo siglo, en Vorónezh, al suroeste de Rusia, región de

fuerte actividad cultural. Hijo de obreros, sería el mayor de una familia numerosísima, trabajando desde muy joven en ferrocarriles al igual que su padre, contagiado por su afición a la invención y la tecnología, oficio que se entremezcló siempre con sus aficiones literarias, siendo nombrado representante de la Unión de Escritores Proletarios de Vorónezh en el I Congreso de Escritores Proletarios de Toda Rusia celebrado en Moscú. En el cuestionario del congreso se le interroga sobre la corriente a la que se siente más cercano, respondiendo que a ninguna “tengo la mía propia”. Lo que es cierto, nadie se le parece.

Trabaja durante su juventud para el Estado ruso como ingeniero agrónomo, especialista en regadíos. Es trasladado a Tambov en esa condición, lejos de su familia, en contacto con la desesperante sequía y los hambrientos campesinos que serán los protagonistas de su impresionante novela *Chevengur*.

Para esa fecha, fines de los años 20, ha publicado varios cuentos, con buena recepción de los críticos y es considerado una figura prometedora y fiel al socialismo imperante. Los problemas comienzan con un relato llamado *Las Dudas de Makar*, texto junto a cuyo manuscrito Stalin en persona habría escrito “canalla”, donde se permite dejar flotar en plan humorístico el asombro de un campesino ante el extraño y paradójico desarrollo del comunismo. Makar es un cándido, un alma buena, un inocente que intenta comprender la relación de la ciencia con el materialismo, la verdad del socialismo, dejando en claro que pudiera ser el ideal soviético una domesticación para nada comprendida por la gran mayoría de sus habitantes, dominado por burócratas y en el cual la ciencia y la tecnología, la otra gran pasión de Platónov, juega un rol apenas supersticioso. Su escritura no intenta la denuncia ni la crítica feroz. Platónov es sencillamente un espíritu auténtico como sus mismos personajes, letrado pero igual de puro, en el que han calado ciertas influencias filosóficas rusas como Fedorov, Bogdanov y Gurdjieff que lo hacen preocuparse constantemente del dualismo entre espíritu y materia. El materialismo soviético lo deja vacío y su pregunta por el destino del espíritu es permanente.

Los protagonistas de sus cuentos, bellísimos por cierto, diáfanos, limpios, de una sensatez y una serenidad impecable, suelen tener un protagonista huérfano o rondar el tema de la soledad y el desamparo. Dios como el Padre, Lenin como el Padre, Stalin como el Padre, la masa obrera y el proletariado como los hijos hambrientos del mundo, recuerdan tanto la infancia de Platónov como largas escenas de la primera parte de *Chevengur* donde el protagonista, Dvánov, es justamente un huérfano cuyo padre se ha

suicidado y vive buscando padres adoptivos hasta hacerse mayor y sentir que la revolución es una suerte de gran familia donde todos podremos sentirnos con padre y madre seguros para siempre.

Más de algún crítico describe al joven Platónov como un joven, guapo y despierto escritor-obrero, de fuerte parecido en sus años mozos con Dostoyevski, llamado por su gente el obrero-poeta o el obrero-filósofo. Dentro de su alma (palabra que tiene mucho sentido para Platónov) está la inquietud sobre el destino de su pueblo. La Utopía se funde sobre la idea de un sacrificio, no hay utopía posible sin dolor ni derrumbe. Para Platónov, como para Chéjov y Dostoyevski, escritura es ética y estética.

En *La Excavación*, otro texto censurado y rescatado en 1990 en traducción de Alfaguara (Helena Kiúva y Vicente Cazcarra, a quienes debemos también la actual versión de *Chevengur*, señala uno de los personajes a otro: “Tu vida ha carecido de sentido, quédate aquí. Yo averiguaré para qué has vivido y para qué has muerto. Ya que nadie te necesita y te encuentra tirada en medio del mundo, yo te guardaré y te recordaré”.

La investigación profunda de Platónov en su escritura en el abismo del sentido del ser, hace tensar la mirada sobre lo utópico como un horror-fascinación de doble cara al que Jameson dedica el brillante artículo: “Utopía; Modernismo y Muerte”, en la obra ya citada. “La vocación de la Utopía reside en el fracaso, en virtud del cual su valor epistemológico consiste en que nos permite sentir las anteojeras de nuestras mentes, nos hace detectar los límites invisibles por la más pura inducción, los bloqueos de nuestra imaginación en el modo de producción mismo, el fango del presente en que se atascan los pies alados de la Utopía, imaginando que es la fuerza misma de la gravedad”.

Jameson encara el análisis de *Chevengur* enfrentándolo con las dos caras de Heidegger “filosofía falsa e ideológica, antipolítica, cuando no fascistas” pero también “verdadera, metafísicamente y en algún sentido absoluto, en nuestra relación con la tierra y con nuestra propia muerte individual”. El dolor de la dualidad, la pregunta sin respuesta, los temas de Platónov.

Platónov no puede dejar de escribir lo que escribe. Quisiera tener más fe, pero no puede traicionar su sensibilidad. Su estilo y su pasión lo colocan en plena escritura modernista, conectado con *Las Señoritas de Avignon* de Picasso, con el *Ulises* de James Joyce, sus héroes tendrán un cierto parentesco con el Roquentin de *La Náusea* sartreana o con las preguntas en el Rilke de las *Elegías del Duino* sobre el sentido del cuerpo y el mundo físico.

3

La gran utopía campesina, la novela mayor que es *Chevengur*, la única completa de las obras de Platónov, comienza a ser compuesta en los años 1927 y 1928, en vísperas de la colectivización forzada de 1929 y el anuncio de los planes quinquenales en los cuales Platónov quiso desesperadamente participar y ser incluido, pero su pluma y su verdad literaria, inmensa, trágica (sabemos que esto es algo que todo fascismo y totalitarismo prohíbe) y desgarrada, lo tornaría sospechoso.

Nunca se publicó en vida del autor y sólo emergió con la *glasnost* hasta conocer versiones completas a fines de los años 80. Con esta aparición tardía se convierte Platónov en un *clásico nuevo*, un autor moderno que emerge cuando el postmodernismo ha terminado con toda ilusión de que el arte pueda cambiar el mundo o siquiera desafiarlo. Es un profeta tardío, de enorme autoridad estética y moral, muy diferente a la actitud de brazos caídos de las obras postmodernas que no se identifican con lo visionario o lo cósmico, donde ya no hay una vocación suprema sin una sensación nefasta de ingenuidad y pérdida absoluta de ilusiones.

La fortaleza de Platónov frente a estos cambios sociales plantea una pregunta como también una respuesta. Quizás lo libre de su utopía, ligada a la inocencia cruel de campesinos y no a la tecnología ni los futurismos celebrados por fascismos varios, haga sostener la única validez de una duda utópica posible, la moral, donde la ambivalencia entre el valor de lo material (valor ético, no valor mercantil) es permanentemente contrastado con la pregunta por el espíritu, el sentido. Esta pregunta ha sido evadida por el capitalismo tardío. El derrumbe de la URSS no ha permitido disimular que no tenía respuesta alguna bajo la guerra fría. No era cierto que solamente el comunismo era materialista.

De alguna manera la inquietud de Platónov, extrañamente ajeno a la modernidad pero parte de ella, escritor de una literatura de un Segundo Mundo, peculiar imaginador de utopías, vehemente y melancólico, aparece como la oportunidad de una lectura absolutamente distinta y sobrecogedora, lejos de esa modernidad que se limitó a destrozarse las estructuras y modos de vida tradicionales, arrasó con lo sagrado, dejando el mundo al servicio de la reconstrucción capitalista, entregado para su manipulación y explotación, a partir de las leyes del beneficio y del comercio, resolviendo la dualidad que tanto preocupaba a Platónov cabalgando sobre la muerte.

Quizás es esa la metáfora tremenda de la masacre final del pueblo de locos de *Chevengur*, atacados por un ejército que no podemos dilucidar exactamente si se trata de cosacos, cadetes de la guardia blanca o el mismí-

simo Ejército Rojo, donde solamente podemos sentir la furia sin freno que caracterizó el siglo XX y manchó de sangre la Revolución Rusa para siempre.

4

Chevengur es difícil de resumir. Su anécdota podría ser simple, pero la ambivalencia permanente del autor desarrollada en su escritura escueta, tan perpleja como sus personajes, lejos de ser un narrador omnisciente y menos didáctico o proselitista, imbuido de un trabajo de estilo genialmente puesto al servicio de la emoción en lo que podría llamarse un cierto impresionismo, tenue, de apariencia frágil.

La novela puede resumirse como el viaje de la muerte hacia la muerte de Sasha Dvánov, huérfano oriundo de las regiones más afectadas por la prolongada sequía de los años veinte en Rusia, quien crece bajo la Revolución poniendo su corazón en pos del verdadero socialismo como evidente sustitución de su padre muerto.

En su periplo, descrito a la usanza de la literatura medieval, al borde del cuento de hadas, se encontrará con Kopionkin, una especie de cruce entre Quijote y Sancho Panza, rústico revolucionario, absolutamente ignorante, de espada invencible, que va en pos de la tumba de Rosa Luxemburgo sin saber dónde queda, confiado en la orientación espontánea de su caballo al que ha bautizado Fuerza Proletaria. En él confía cada vez que no sabe qué camino tomar y grita el nombre de Rosa Luxemburgo, cuya imagen lleva cosida en el interior de su gorra. El caballo a la sola mención de “Rooo...” se lanza al galope.

Unidos, Dvánov y Kopionkin, tras una serie de aventuras tocadas por lo inverosímil, lo poético, lo fantástico y lo surrealista, tomarán contacto con el aislado pueblo de Chevengur, donde han oído de boca de una banda de chiflados, absolutamente excéntricos, que el comunismo ya ha llegado en pleno. Este grupo de locos, peculiares, criminales y entrañables, que recuerdan a *Los Siete Locos* de Roberto Arlt, han expulsado a todo aquel sospechoso de ser un pequeño burgués de Chevengur (o sea, todo aquel que pueda tener alguna señal de propiedad privada) y han decretado el fin de la historia. Un ejército feroz arrasará con esta esperanzada humanidad de seres esqueléticos, hambrientos, fanáticos e indefensos. Kopionkin caerá en combate y Dvánov huirá montado sobre Fuerza Proletaria buscando el lago donde se dejará suicidar como su padre adentrándose en las aguas.

5

Todo el relato está tejido de humor y poesía a niveles que muy pocas veces hemos visto en la literatura universal, distanciándola además de toda la literatura rusa de los últimos siglos. Su magia tiene una relación enorme con los antiguos cuentos populares rusos, de los cuales Platónov se nutrió toda su vida, siendo lo único que se le permitió escribir o citar tras su censura. Sus gestos modernistas, como el especial estilo de lenguaje donde da estatura literaria a la ingenuidad de la lengua del campesino llano y trabaja el color ocultándolo permanentemente, convirtiendo toda la novela en un boceto a carboncillo, un grabado de pequeñas fábulas donde todo colorido se omite.

Este mismo experimento, alejado de las reglas rígidas del realismo socialista, además de sus trabajos en cooperación con Boris Pilniak, otro escritor vanguardista con quien creó una obra teatral por supuesto jamás estrenada, contribuyeron a su censura. Excesivamente formalista, apresuradamente crítico, nihilista, sin compromiso, las acusaciones que hicieron estallar muchos creadores durante el siglo pasado.

Los temas de Platónov aparecen todos en *Chevengur*, siempre con un lenguaje preciso, de pocas palabras y sin adornos ni galimatías donde la belleza corta el aliento. Como ya lo dijimos, utilizamos la traducción al español de Helena Kiúva y Vicente Cazarra publicada por Cátedra.

Dvánov abre la novela en su inocencia huérfana perdiendo el alero que lo cuida por el constante nacimiento de bebés, tal como debe haber sido la vida misma del autor. “Sasha se acercó a hurtadillas a la tumba de su padre y se ocultó en la vivienda que se había cavado en la tierra y estaba aún por acabar. Le daba miedo estar entre las cruces pero la cercanía del padre hizo que se durmiera con la misma paz con que lo había hecho en tiempos en la vivienda cavada en la tierra a orillas del lago” (p. 90).

Es recogido por Zájár Pávlovih, obrero de ferrocarriles e inventor compulsivo: “las máquinas eran para él seres humanos” (p. 91), iluminado por su maestro maquinista: “Señor maestro, permita una pregunta, ¿por qué el hombre es tan mediocre, ni malo ni bueno, mientras que las máquinas son por lo general famosas?”

El maestro insistirá: “piensa en el hombre nuevo y constrúyelo”, abriendo esta abstracción, el sueño colectivo, enorme metáfora en que se convierte el socialismo como una versión anticipada del futuro.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Figs, Orlando. *La Revolución Rusa (1891-1924): La Tragedia de un Pueblo*. Traducción de César Vidal. Barcelona: Edhasa, 2000.
- Jameson, Fredric. *Las Semillas del Tiempo*. Traducción de Antonio Gómez Ramos. Madrid: Editorial Trotta, 2000.
- Platónov, Andréi. *Chevengur: Viaje con el Corazón Propicio* (título original: *Xtdyueh*). Edición de Vicente Cazcarra y Helena S. Kiúva. Madrid: Ediciones Cátedra, S.A., 1998.
- Platónov, Andréi. *La Patria de la Electricidad y Otros Relatos*. Traducción de José Manuel Prieto. Barcelona: Círculo de Lectores, Galaxia Gutenberg, 1999.
- Platonov, Andrey. *The Return*. Traducido por Robert y Elizabeth Chandler y Angela Livingstone. Londres: The Harvill Press, 1999.
- Seifrid, Thomas. *Andréi Platónov: Uncertainties of Spirit*. Cambridge, Gran Bretaña: Cambridge University Press, 1992.
- Service, Robert. *Historia de Rusia en el Siglo XX*. Traducción de Carles Mercadal. Barcelona: Editorial Crítica, 2000. □

DEBATE SOBRE LA POSICIÓN DE LAS FF.AA. FRENTE AL GOBIERNO MILITAR

En las páginas que siguen se reproduce la polémica que se suscitó entre el director del Centro de Estudios Públicos, Arturo Fontaine Talavera, y el historiador Gonzalo Rojas Sánchez en torno a la posición que debieran tener las fuerzas armadas respecto del golpe del 11 de septiembre de 1973 y el posterior gobierno militar en Chile. La polémica, que tuvo lugar en el cuerpo dominical del diario *El Mercurio* entre el 12 de enero y el 2 de febrero de 2003, se inicia con el artículo “El Ejército Hoy y el Golpe del 73”, en el que Arturo Fontaine T. manifiesta su respaldo a recientes declaraciones del Comandante en Jefe, general Juan Emilio Cheyre, respecto a que el Ejército no es “el heredero político” del gobierno militar. El domingo siguiente (19 de enero de 2003), Gonzalo Rojas Sánchez le responde a Arturo Fontaine T. discrepando de su posición. La polémica sigue en el mismo matutino con la réplica de Arturo Fontaine T., “Ejército para Algunos” (26 de enero) y con el artículo de Gonzalo Rojas, “Fidelidad Militar” (2 de febrero de 2003).

EL EJÉRCITO HOY Y EL GOLPE DEL 73*

Arturo Fontaine Talavera

El Ejército y, en general, las Fuerzas Armadas no deben asumir como parte de su doctrina permanente la legitimidad del golpe militar de 1973. Esto sin perjuicio de las opiniones de sus jefes y de su personal. Si lo hicieran pondrían en peligro su naturaleza de fuerzas nacionales. El golpe fue una intervención en la política interna del país que atravesaba por una situación de excepción. Las circunstancias y motivos que dieron origen hace 30 años al derrocamiento del Presidente Salvador Allende pertenecen a la historia de la “guerra fría” y de la inserción de Chile en ella. Constituyen ya materia de estudio para analistas e historiadores. No puede exigirse hoy a los conscriptos ni a los soldados ni a los oficiales obediencia a una determinada interpretación institucional al respecto. Se trata de una decisión prudencial cuya discusión compete a los historiadores y, por cierto, a los ciudadanos; pero no a los militares actuales en cuanto tales. El golpe es y será, creo, un hecho controvertido. El Ejército no puede pretender congelar lo que fue su posición en ese preciso momento histórico.

En un artículo aparecido en *La Tercera* del 5 de enero, el Comandante en Jefe del Ejército, general Juan Emilio Cheyre, afirmó que “no soy un actor político, ni deseo serlo; tampoco soy —ni lo es la institución a mi mando— heredero de un determinado régimen de gobierno. Su defensa, si fuere necesario, compete a otras personas o entidades”. Esta posición no es nueva. Tampoco es meramente personal.

Es y debe ser la postura del Ejército de Chile, acordada por el Comandante en Jefe con los generales en reuniones del Consejo Militar que tuvieron lugar el año pasado en Pichidangui en mayo de 2002 y, luego, en El Quisco, en agosto del mismo año.

En efecto, en el documento oficial y párrafo respectivo se lee: “¿A quién corresponde la ‘defensa’ del gobierno militar? Para responder esta interrogante, que se nos plantea a diario en distintos ámbitos, hay que establecer que el Ejército de Chile no es ‘heredero político’ —lo que no significa que le sea indiferente— de dicho régimen ni de ningún otro. La obra del gobierno que presidió el CGL Augusto Pinochet Ugarte vale por sí sola y pertenece al juicio de la nación; su defensa no nos corresponde porque es una materia política”.

**El Mercurio*, domingo 12 de enero de 2003, cuerpo D, 13.

Parte de lo recién citado fue publicado por la revista *Siete+7* y motivó una pregunta en la entrevista al general Cheyre aparecida en “Reportajes” de *El Mercurio* el 8 de septiembre pasado. La periodista le dijo “si estaba dispuesto” a defender al régimen militar. La respuesta del general fue: “El carácter profesional de las FF.AA. y el mandato de ser obedientes, no deliberantes, apolíticas y apartidistas excluye absolutamente opinión respecto al tema... El Ejército es de todos los chilenos...”

Cuando el Presidente Balmaceda, ante la imposibilidad de lograr un acuerdo con el Congreso, decidió hacer valer el presupuesto del año anterior, la Marina se levantó junto con el Parlamento, declarando al Presidente inconstitucional. El Ejército, en cambio, apoyó al Presidente, lo que dio origen a la guerra civil del 91. Sería absurdo exigirle hoy al Ejército y a la Marina que consideraran su posición del momento parte integrante de su doctrina. ¿Cómo podría estar obligado un brigadier actual a defender la lealtad del Ejército a Balmaceda ante un capitán de fragata que tendría que argumentar a favor de la posición contraria de la Marina? ¿Debería un coronel en cuanto tal seguir defendiendo ad aeternum el comportamiento del Ejército, por ejemplo, durante el gobierno del general Ibáñez? ¿Tiene sentido esperar que un cabo que tiene hoy 20 años persuada u obligue a los conscriptos a su cargo a estar de acuerdo con el golpe militar del 73?

Desde antiguo se ha reconocido que un gobierno puede volverse ilegítimo y justificarse la rebelión en contra de él. Los escolásticos sostenían que ello requería un notorio abandono del bien común y violación de las normas de la ley natural. Según John Locke, la rebelión se justifica si los legisladores se transforman en “dispensadores arbitrarios de las vidas, libertades o fortunas del pueblo”. Sin embargo, la aplicación de estos principios generales por parte de personas y autoridades específicas a un caso concreto es un juicio estrictamente prudencial, y que supone sopesar antecedentes, riesgos, opciones, expectativas y circunstancias particulares propias del aquí y ahora. No cabe hacer de decisiones contingentes que pertenecen al pasado un punto de doctrina.

Hay quienes estiman, parece, que el Ejército no debiera admitir en sus filas sino a aquellos que concuerdan con la decisión adoptada por los Altos Mandos en 1973 y quienes, a la inversa, consideran que el Ejército sólo debería permitir que ingresaran quienes están en desacuerdo con ella. Ambos planteamientos harían simplemente inviable un ejército respaldado por todo Chile, profesional, moderno, con real capacidad disuasiva y que encare sus desafíos futuros en un marco institucional democrático.

LAS FF.AA. Y EL 11 DE SEPTIEMBRE*

Gonzalo Rojas Sánchez

En esta misma tribuna el Director del CEP ha sostenido que “el Ejército y, en general, las Fuerzas Armadas no deben asumir como parte de su doctrina permanente la legitimidad del golpe militar de 1973”.

Esta posición empalma bien con la que ya se había deslizado en uno de los párrafos de la declaración de la Mesa de Diálogo, cuando se afirmó que a futuro jamás debían usarse medios no democráticos para procurar un cambio de gobierno, lo que implicaba un tácito reproche a la legitimidad del 11 de septiembre de 1973. Y esta declaración no la había firmado un profesor universitario, sino un general del Ejército de Chile.

Para fundamentar su posición, Arturo Fontaine ha recurrido a dos ejemplos históricos. Por una parte, a la actuación de las FF.AA. durante el conflicto constitucional de 1890-1 y, por otra, a la posición del Ejército en los años de la primera administración Ibáñez. Pero ninguno de los dos casos es análogo al pronunciamiento de 1973.

No fue la disputa entre el Parlamento y el Presidente a fines del siglo XIX cuestión de vida o muerte para Chile, aunque costara miles de muertos en Concón y Placilla; no fue tampoco el primer Gobierno del general Ibáñez una encrucijada decisiva para la Patria. Nadie les adjudica a esos momentos históricos el carácter de un “hasta aquí no más llegamos”.

Distinto es el caso de la Unidad Popular. Partidarios y detractores del proceso allendista —en las fuentes y en las divergentes miradas historiográficas— califican a los años 70-73 como el único período en que el país ha estado a punto de ser consumido por la guerra civil larvada y a las puertas de la guerra civil abierta. Mientras unos allendistas gritaban “No a la guerra civil”, otros partidarios del mismo gobierno infiltraban las FF.AA. y formaban aparatos paramilitares de miles de hombres (recordar las confesiones al respecto de Corvalán, Altamirano y Pascal Allende). Estábamos insertos en la Guerra Fría, nos dice el mismo Fontaine.

Mientras se realizaban elecciones abiertas, en paralelo se descubría el fraude electoral, se vulneraban casi todos los derechos humanos (Declaración de la Cámara de Diputados, agosto de 1973), se rompía la institucionalidad, negándose el Presidente a una reforma constitucional, se abusaba del derecho con resquicios continuos (DL 520, cambios de ministros acusados, etc.), se negaba la fuerza pública para el cumplimiento de las sentencias. Y, lo más grave, se formulaba el proyecto de la ENU, un intento de

* *El Mercurio*, domingo 19 de enero de 2003, cuerpo D, 24.

control total de la educación chilena. Respecto de ella escribía Arturo Fontaine en abril de 1973, en su calidad de vocal de la FEUC: “Lo que la ENU persigue es dar al Estado la ideología socialista-marxista. Para ello no educa sino que adoctrina. Porque ¿qué otra cosa significa ‘educar’ para una sociedad socialista? ... Aunque en Chile todos fuéramos socialistas —o de otra tendencia— no sería legítimo implantar sólo esa concepción, impidiendo de hecho su cuestionamiento. El educando que no es libre, pasa de persona a robot de un Estado totalitario”. Qué bien entendía el profesor Fontaine en abril de 1973 la naturaleza de la amenaza, de vida o muerte, que se cernía sobre Chile.

Afortunadamente él no fue el único: contamos con las FF.AA., las que reaccionaron con la doctrina que venía al caso, citada ahora por el profesor Fontaine: el derecho de rebelión. Pero, como sabemos, ese derecho no es de quita y pon, ya que tiene entre sus requisitos de aplicabilidad el ser la última instancia posible para enfrentar una situación. Sólo una realidad insostenible de ilegitimidad y para la cual no hay ninguna otra solución, puede ser afrontada con la rebelión, la que se hace legítima por la concurrencia de todos los requisitos que solicita la doctrina. Y eso vale en 1973, en el 2003 y en el 2078.

Pero, curiosamente, Arturo Fontaine le pide al ejército que no congele “lo que fue su posición en ese preciso momento histórico”. En chileno, que la cambie. Ante esta recomendación caben al menos dos tipos de consideraciones.

Primero, las filosóficas. Si las doctrinas sobre el derecho de rebelión, que fueron las esgrimidas en 1973, no pueden ser sostenidas en carácter permanente a posteriori para un caso concreto —como parece afirmar el profesor Fontaine—, ellas en realidad carecerían de la radicalidad que se les exige para ser aplicables. ¿Qué sentido tendría ponderar su posible aplicación en medio de unas determinadas circunstancias concretas y llegar efectivamente a la conclusión de que la rebelión es la última salida a una crisis si se temiera que en el futuro alguien quizás dirá que existían otras posibilidades de solución? Simplemente estaríamos así ante la imposibilidad de aplicar el derecho de rebelión y, por lo tanto, frustraríamos toda su eficacia ante el ilegítimo agresor. O la rebelión es, fue y será siempre legítima en ese caso concreto o nunca lo fue. Podemos discutir eso una y otra vez, pero no cabe cambiar de posición por el simple paso del tiempo.

Segundo, las históricas. Si las FF.AA. de Chile cambiasen su posición oficial sobre el 11 de septiembre, análogamente tendrían que plantearse la posibilidad de variar otras posturas igualmente radicales. Simplemente habría que dudar sobre la legitimidad de la Independencia nacional y sobre

la legitimidad de la guerra del Pacífico; y, después, por cierto, quizás derogar el día de las Glorias del Ejército y pedir perdón el 21 de mayo.

Pocas veces un país se juega la vida y casi siempre sale vivo gracias a sus Fuerzas Armadas. Cada uno de sus miembros debe, por lo tanto, estar siempre consciente y orgulloso de esas pocas y decisivas gestas de radical afirmación de la nacionalidad.

EJÉRCITO PARA ALGUNOS*

Arturo Fontaine Talavera

Si el Ejército hiciera de la legitimidad del golpe del 73 un punto de su doctrina permanente, sólo habría Ejército para algunos. Es lo que algunos proponen. (Por ejemplo, Gonzalo Rojas, en *El Mercurio*, D24, del 19 de enero). Un sargento que concuerde con su tío o abuelo, que fue partidario del Presidente Allende, quedaría ipso facto excluido de las filas por desleal. En la práctica esto significa que el Ejército es de algunos y no de todos los chilenos. Quienes apoyaban a Allende son antipatriotas y les corresponde el estatus de los que lucharon contra Carrera y O'Higgins y por los realistas junto a los oficiales españoles. El golpe del 73 equivaldría a la Independencia... ¿Y, por ende, a la batalla de Maipú? ¿No será un poco mucho? ¿Qué sentido tiene todo esto? ¿Es compatible con la democracia un enfoque así? ¿No supondría, en los hechos, borrar de Chile a una buena parte de los chilenos?

Cuando era estudiante, como se ha citado, escribí un artículo en el que se critica a la Escuela Nacional Unificada (ENU) porque “presupone la construcción de una sociedad socialista”, busca afianzar “los grandes objetivos y tareas del proceso de cambio revolucionario” y difundir “los valores del humanismo socialista”, según planteaba su proyecto. La objeción es que la verdadera educación —a diferencia del adoctrinamiento— ha de permitir la pregunta acerca de lo que es ella misma y su sentido. “El adoctrinamiento”, decía, “se caracteriza porque no cuestiona a fondo sus principios, sino que los muestra con intención de implantarlos. Lo que el adoctrinador busca es el poder... El educador, en cambio, busca la verdad y educa desde y para ella. No hay lugar para posturas fanáticas o dogmáticas”. Pensaba entonces y pienso ahora que ese proyecto de educación para un tipo de sociedad y un tipo de hombre predefinidos era contrario a la libertad: “Aunque en Chile todos fuéramos socialistas —o de otra tendencia— no

* *El Mercurio*, domingo 26 de enero de 2003, cuerpo D, 20.

sería legítimo implantar sólo esa concepción impidiendo su cuestionamiento”.

Quienes hoy le piden al Ejército que a futuro admita en sus filas sólo a un tipo de chileno con una determinada postura política y los adoctrine entonces en función de esa concepción política determinada, oficial y permanente, restringen como lo hacía la ENU a escala nacional, la libertad de pensamiento y transforman en dogma lo que no lo es.

Una postura así impide que se desarrolle un ejército moderno, profesional y unido. Una postura así divide, y corroe el futuro de las Fuerzas Armadas. Chile necesita justo lo contrario. El término de la Guerra Fría significa que para Estados Unidos América Latina ha dejado de ser un escenario donde está en juego su prestigio y esfera de influencia. Eso hace que la región sea hoy más vulnerable a los conflictos entre naciones. Chile requiere más que antes un ejército nacional con capacidad disuasiva propia.

Aceptar el principio de rebelión, como lo hacen los escolásticos y Locke, por ejemplo, no significa estar obligado a aceptar todas y cada una de sus aplicaciones a casos concretos. Las decisiones políticas, como todas las decisiones prudentiales, se adoptan sopesando circunstancias del aquí y ahora, y con un margen de incertidumbre. Ciertamente son revisables por la historia y quien las adopta, lo sabe.

El Ejército chileno en un momento dado decidió intervenir en un gravísimo conflicto interno y hacerse cargo del poder político del país. Cualquiera haya sido entonces y sea ahora la opinión de cada persona individual sobre esa decisión, ella no puede obligar a las generaciones futuras de militares. Se podrá exigir respeto a lo resuelto entonces por el Alto Mando, pero no acatamiento institucional. Hoy día ese es un tema abierto al análisis de la historia. No debe haber una posición oficial de las instituciones armadas en cuanto tales. Como no la hay acerca de lo que fue la posición de la Armada que se levantó contra el Presidente Balmaceda mientras el Ejército, en cambio, lo apoyaba, lo que dio como resultado la guerra civil del 91.

El gobierno militar, ¿obliga a los futuros soldados a defenderlo como algo suyo? ¿Pesa sobre los oficiales el deber de justificar el régimen militar y su obra? No. Es tarea de los analistas e historiadores.

El Comandante en Jefe del Ejército, después de los Consejos Militares realizados en Pichidangui entre el 8 y el 10 de mayo del 2002 y, luego, en El Quisco del 7 al 8 de agosto del mismo año, ha hecho bien en “establecer que el Ejército de Chile no es heredero político” del régimen militar. “A la institución no le atañe pronunciarse públicamente ni emitir juicios de valor” sobre ese período histórico. Lo plantea así el documento oficial

correspondiente y lo ha expresado el Comandante en Jefe en varias ocasiones. Esta no es una mera opinión personal suya.

Pretender que el Ejército y las Fuerzas Armadas han quedado atadas para siempre a los motivos que justificaron el régimen militar y sus políticas es pedirles que permanezcan congeladas en el tiempo, aisladas, hostiles a una parte significativa de la sociedad chilena, y, por lo tanto, débiles a la hora de asumir los serios desafíos profesionales que les corresponde enfrentar. Los soldados chilenos son demasiado chilenos como para querer algo semejante.

FIDELIDAD MILITAR*

Gonzalo Rojas Sánchez

En su nueva intervención Arturo Fontaine insiste en la necesidad de contar con un Ejército “moderno, profesional y unido”, para lo cual afirma que hay que desterrar la existencia de una “posición oficial de las instituciones armadas en cuanto tales”, sobre el régimen inaugurado en septiembre de 1973.

Notable contradicción. Pensemos que se hace costumbre en los próximos tres años que los altos mandos emitan declaraciones de “repudio de la herencia”. Incluso, contemplemos la posibilidad de que algún oficial declare que se habría sentido más cómodo ingresando a su rama respectiva en 1975, sin que hubiera existido jamás algo así como el 11 de septiembre y el consiguiente gobierno del Presidente Pinochet. ¿Eso nos puede hacer pensar que se está consolidando un Ejército “unido”, justamente porque se comienzan a difundir concepciones contrarias a las actuaciones de las FF.AA. entre 1973 y 1990?

Por el contrario, ése es el germen de la división. Porque es obvio —lo sabe Arturo Fontaine tan bien como lo sé yo— que dentro de las FF.AA. hay miles de oficiales y suboficiales que trabajaron lealmente en el gobierno militar y que, ante declaraciones de esa naturaleza, por lo menos sufren dolor de estómago. Qué se hace, entonces: ¿A esa gente se la saca de las FF.AA. por haber recibido la medalla Misión Cumplida y por lucirla con orgullo en sus uniformes? ¿También ellos debieran ser investigados en el futuro por el solo hecho de haber servido entre 1973-1990 en tareas de gobierno, como lo han sido hasta ahora los oficiales vinculados a la represión de la subversión? En materia de toboganes por los que se desliza la venganza, en estos 13 últimos años hemos visto muchas aberraciones con

* *El Mercurio*, domingo 2 de febrero de 2003, cuerpo D, 15.

apariciencia de procedimiento jurídico. ¿Queremos presenciar también esta otra en nombre de la unidad de las FF.AA.?

Pero mucho más allá de las declaraciones de uno u otro comandante en jefe, cuyos mandos son breves, lo más preocupante es la instalación de una postura indiferente en la formación histórica y filosófica de los futuros oficiales y suboficiales. Una declaración pública levanta polémica entre nosotros, los civiles y después se olvida. Pero unos planes de estudio dejan huella, primero en las escuelas, después en las academias y, finalmente, en las publicaciones y declaraciones oficiales.

Imaginemos una escuela matriz en que el profesor, enfrentado a explicar el 11 de septiembre (esté o no en el programa, no habrá curso alguno de Historia en que deje de surgir la pregunta) dice: “que cada uno piense lo que quiera; yo simplemente les relato los hechos”. Qué bien suena eso, ¿no? Pero qué malas consecuencias traerá. Oficiales que ignoran la profundidad del proceso, o que la conocen de modos diversos mediante estudios personales no guiados; oficiales que llegan a conclusiones diferentes; oficiales que se contradicen en discusiones de casino, que se tratan de rojos y fachos unos a otros; oficiales que llegan a enrostrarse crímenes o tibiezas por su adhesión a una u otra forma de entender el pasado. El ideal de unas FF.AA. unidas, profesionales y modernas, cae obviamente por los suelos.

Imaginemos una academia en la que se forma a los oficiales en la disciplina de Inteligencia. ¿Se incluirá o no la infiltración de las FF.AA. por el MIR y el PS como dato histórico? ¿Se explicarán o no los modos en que se enfrentó a los miles de extranjeros armados que formaban parte de las fuerzas irregulares de apoyo al gobierno allendista? Fontaine nos dice que hacerlo, tomando posición, no es propio de la democracia.

Este es un punto importante: las FF.AA. sirven a Chile en un régimen democrático, pero no son instituciones democráticas; son institutos jerárquicos, con doctrina establecida, con disciplina exigente, con historia gloriosa no susceptible de matices hoy, ambigüedades mañana y traiciones a la vuelta de la década. Y para ingresar a ellas nadie pide —ni las FF.AA., ni obviamente este simple cabo de reserva— una acabada mentalidad de respeto a las jerarquías, un conocimiento doctrinario ya consolidado, una disciplina ya adquirida, un amor a la propia historia ya intransable. Eso es lo que ellas ofrecen a ciudadanos que pueden postular con cualesquiera ideas, hábitos, conocimientos o mentalidades, pero que ingresan buscando todo eso: claridad de objetivos, disciplina, amor a la Patria y a su historia. Y supongamos que unas FF.AA. modernas no tendrán que renunciar a estos criterios de selección para valorarse ante los poderes de turno.

Ciertamente esto no es congelamiento o atadura, es simplemente fidelidad. La diferencia entre la virtud de la fidelidad y la adhesión estéril y caduca, está dada por la entidad del bien protegido. Todos los militares que sirvieron ese 11 de septiembre saben que el destino de Chile estaba en sus manos y en las de nadie más. ¿Todos se equivocaron como para que ahora nadie les deba fidelidad? Por cierto que no corresponde pedirles a los miembros de los altos mandos que siempre a futuro apoyen todas y cada una de las actuaciones del gobierno militar, porque muchas alcanzaron las dimensiones técnicas propias de toda administración y, por lo tanto, no se refieren a la esencia misma del bien protegido. Pero llamarlos a que se declaren indiferentes o contrarios a la legitimidad del pronunciamiento del 11 de septiembre de 1973 es facilitarles la infidelidad.

Pero, efectivamente, los soldados chilenos son demasiado soldados y demasiado chilenos como para olvidar o traicionar a sus compatriotas y camaradas de armas.

DOCUMENTOS CLAVE DE LA IZQUIERDA CHILENA (1969-1973)

Se incluye a continuación una breve selección de documentos de la izquierda chilena correspondientes al período del gobierno de la Unidad Popular. Se trata de 19 textos clave de aquella época, seleccionados por Arturo Fontaine Talavera, Ximena Hinzpeter y Cristián Pérez, de entre los documentos (discursos, artículos, cartas, informes, etc.) reunidos por Víctor Farías en su obra de seis tomos titulada *La Izquierda Chilena 1969-1973: Documentos para su Línea Estratégica* (Centro de Estudios Públicos, 2000). Se incluye además en esta ocasión el Prólogo de Víctor Farías. La presente selección se suma a las antologías de la obra de Víctor Farías preparadas anteriormente por Cristián Pérez y publicadas por *Estudios Públicos* durante los años 2001-2002.

El período entre 1969 y 1973 marcó una etapa fundamental de nuestra historia reciente. El Centro de Estudios Públicos ha procurado realizar un aporte a su estudio y comprensión mediante la publicación de los documentos recopilados por Víctor Farías y, asimismo, de los dos volúmenes titulados *Los Mil Días de Allende*, que recogieron los años de la Unidad Popular a través de la prensa escrita.

A su vez, aparte de varios ensayos sobre el período, a través de revista *Estudios Públicos** el CEP ha dado a conocer los testimonios de importantes actores de la época como Edward Korry, quien fuera embajador de Estados Unidos en Chile al comienzo del gobierno de Salvador Allende, y del general Nikolai Leonov, Vicedirector del Departamento de América Latina del KGB entre los años 1968-

* Para un listado completo de los artículos y selecciones de documentos relativos a este período de la historia chilena publicados en *Estudios Públicos*, véase el Índice por Materias, sección "Historia política de Chile", en www.cepchile.cl

1972. También ha revelado información sobre los montos y destino de los dineros enviados por los gobiernos norteamericano y soviético a Chile, antes y durante el gobierno de Salvador Allende (véanse los artículos de E. Korry, Eugenia Fediakova y Olga Uliánova). Y sus páginas han entregado importantes antecedentes (véanse artículos de Cristián Pérez) sobre los grupos que propiciaron en Chile la revolución por la vía armada, como el MIR (Movimiento de Izquierda Revolucionaria), y los vínculos del régimen de Castro con sectores de la izquierda chilena, incluidos los miembros de la guardia personal del Presidente Allende y aquellos que prosiguieron la lucha del Che Guevara en Teoponte, Bolivia.

ÍNDICE

Prólogo de Víctor Farías [Tomo 1, pp. 1-3.]	314
Clodomiro Almeyda Medina: “Dejar a un lado el ilusionismo electoral”. (<i>Punto Final</i> , N° 42, 22 de noviembre de 1967.) [Tomo 1, pp. 29-52.]	318
“El Partido Socialista en la lucha mundial y continental por el socialismo” (<i>Punto Final</i> , N° 42, 22 de noviembre de 1967.) [Tomo 1, pp. 40-77.]	321
Unidad Popular: Programa básico de Gobierno (1969). [Tomo 1, pp. 114-141.]	322
Luis Corvalán: Unidad Popular para conquistar el poder. Informe al XIV Congreso Nacional del Partido Comunista. (23 de noviembre de 1969.) [Tomo 1, pp. 142-170.]	325
Jaime Gazmuri: “El MAPU y su papel en la campaña electoral”. (<i>Punto Final</i> , N° 99, 3 de marzo de 1970.) [Tomo 1, pp. 242-245.]	336
MIR. Documento interno sobre resultado electoral (septiembre de 1970.) [Tomo 1, pp. 410-424.]	337
Conversación del embajador N.B. Alekseev con Orlando Millas. Departamento General del CC del PCUS. Confidencial (20 de diciembre de 1970) (En “Chile en los Archivos de la URSS”, recopilación de Olga Uliánova y Eugenia Fediakova, publicada en <i>Estudios Públicos</i> , 72, primavera 1998, p. 416.) [Tomo 1, p. 545.]	342

- Conversación del embajador A.V. Basov con representantes del Partido Socialista de Chile. (26 de diciembre de 1971.)
(En “Chile en los Archivos de la URSS”, recopilación de Olga Uliánova y Eugenia Fediakova, *Estudios Públicos*, 72, primavera 1998, pp. 417-418.)
[Tomo 3, pp. 1747-1748.] 343
- General Mario Sepúlveda: Jefe del Servicio de Inteligencia Militar:
Intervención en la Cámara de Diputados en relación a la acusación contra el Ministro del Interior José Tohá. (Enero de 1971.)
[Tomo 3, p. 1845.] 345
- Conversación del embajador A. V. Basov con Volodia Teitelboim
(25 de enero de 1972.)
(En “Chile en los Archivos de la URSS”, recopilación de Olga Uliánova y Eugenia Fediakova, *Estudios Públicos*, 72, primavera 1998, pp. 419-420.)
[Tomo 3, pp. 1857-1858.] 346
- Partido Socialista (Comité Central): Informe a los militantes sobre el paro patronal. Documento confidencial interno. (19 de octubre de 1972.)
[Tomo 5, pp. 3328-3348.] 348
- MIR: Informe de la Comisión Política al Comité Central Restringido sobre la crisis de octubre y nuestra política electoral. Documento Confidencial Interno del 3 de noviembre de 1972. (3 de noviembre de 1972.)
[Tomo 5, pp. 3494-3510.] 357
- General Carlos Prats (General en Jefe del Ejército y Ministro del Interior):
Entrevista en *Chile Hoy*
(*Chile Hoy*, N° 22, 26 de noviembre de 1972.)
[Tomo 5, pp. 3523-3527.] 370
- Partido Socialista (Subsecretaría Nacional de Frente Interno): Instructiva Nacional. Documento confidencial. (27 de abril de 1973.)
[Tomo 6, pp. 4522-4524.] 375
- Carlos Altamirano (Secretario General del PS.): Extractos del discurso a los trabajadores de los Cordones Industriales.
(*Chile Hoy*, N° 57, 13 de julio de 1973.)
[Tomo 6, pp. 4803-4805.] 379
- Fidel Castro: Carta a Salvador Allende. (29 de julio 1973.)
[Tomo 6, pp. 4834-4835.] 382
- Salvador Allende: Declaración sobre la campaña contra las torturas en la Armada (6 de agosto de 1973.)
[Tomo 6, p. 4904.] 384
- Carta de los marineros torturados a Salvador Allende. (Agosto de 1973.)
[Tomo 6, pp. 4908-4909.] 385
- Luis Corvalán (Partido Comunista): Del discurso en el acto de masas del PC en el Teatro Caupolicán. (11 de agosto de 1973.)
[Tomo 6, pp. 4809-4811.] 388

SELECCIÓN DE DOCUMENTOS

Prólogo de Víctor Farías

La tarea fundamental de la investigación científica es intentar el acercamiento, con fundamento, a la comprensión y explicación de los fenómenos. Para conseguirlo, especialmente en el caso de la reflexión histórica, ella debe descubrir y entregar los materiales en que se puede fundar un juicio exacto. Recién entonces puede asumir la responsabilidad de hacer posible que la conciencia histórica intervenga en la gestación y transformación de la vida y la sociedad de un país. No se mejora la vida ni con buenas intenciones ni mucho menos con juicios improvisados. Sólo se lo consigue entendiendo los motivos y la lógica de los hechos. En todos los lugares, el problema del sentido y la significación de los acontecimientos sociales y políticos está ligado necesaria e íntimamente a los más inmediatos intereses de actores y espectadores. Por eso es que todos ellos creen poder tener y expresar un juicio y a la vez experimentan la urgencia de intervenir directamente en los hechos públicos. El mayor peligro del juicio histórico-político radica así precisamente en la urgencia del interés en que se funda, esto es, en el poder devenir ideología. No se trata, con todo, de romper lanzas por el positivismo, sino antes bien de exigir —antes de cualquier opción—, una arqueología de las fuentes, de la colección de documentos a los que ningún juicio histórico serio puede renunciar. Esto, que la historiografía chilena del siglo XIX entendió magistralmente ha sido olvidado casi del todo por la de nuestro siglo. Ello es muy relevante porque la decisión por una determinada opción, por una interpretación de los hechos no puede iniciarse nunca a partir de la narración informativa de los hechos porque ella está de principio subjetivizada e ideologizada. Es recién el documento relacionado a personas y ante todo a instituciones (el Estado y sus poderes, los partidos, las iglesias, los sindicatos) lo que debe ser rescatado y puesto en la base de la investigación seria. El documento no es la develación del misterio de la historia, pero sí es el lugar en que su significación y su sentido pueden hacerse acrecentadamente transparentes. Por todo ello es que la historia nunca podrá escribirse citando a otros colegas ni acudiendo a la sección periódicos de las bibliotecas. Tampoco refiriendo más o menos ingenuamente “recuerdos” o “anécdotas” amistosas o inamistosas de actores u observadores y mucho menos tratando de armonizar hechos apenas caracterizados según fecha y lugar con alguna filosofía de moda. Mediante esta colección quiero sumarme a los pocos pero enjundiosos estudios iniciados entretanto.

Para todos los chilenos el período que cubre los años 1969-1973 fue incluso existencialmente decisivo precisamente porque la historia nacional de ese tiempo ofreció, en una u otra dirección, posibilidades inéditas hasta entonces. Y porque, fundadas las cosas en ello, incluso todo el período que abarca ya hasta el fin del siglo quedó definido en buena parte por el tipo de relación que ellos asumieron respecto a esos acontecimientos. Más aún: es en la medida en que toda nuestra época (1969-2000) ha convertido a Chile en un país en el cual se dieron dos modelos universalizables de concepción y transformación de la sociedad (un intento específico de sociedad socialista primero y el correspondiente modelo de superación y negación de aquél después) que esta época ha alcanzado repercusión internacional. A fines del siglo XX Chile dejó de ser un objeto acerca del cual sólo los chilenos tienen algo que decir.

Todo este conjunto de cuestiones es lo que me movió, desde hace ya muchos años, a crear una base documentaria lo más vasta y diferenciada posible sobre el período de la Unidad Popular, fundada primeramente en los documentos emanados de los sujetos históricos más relevantes y oficiales, los partidos políticos y las instituciones del Estado. He reunido así un considerable número de textos provenientes de la izquierda chilena que permiten analizar su quehacer político, las luchas internas por imponer un modelo de transición al socialismo y la implementación hegemónica del caso.

Por cierto a esta colección que por ahora incluye más de 500 documentos debería seguir otra que ilustrara la acción política de la oposición triunfante.

En cuanto a la composición misma de la compilación es importante destacar que en su mayor parte proviene de las publicaciones oficiales de los partidos, reflejando con ello el aspecto pragmático de esos textos. Pero también se han agregado a ellas numerosos documentos de estricta circulación interna o confidencial. Ellos deben ilustrar la génesis de las políticas partidarias, su mayor o menor conciencia de los problemas de la organización política y la correspondiente ilustración ideológica. Se destaca en este ámbito particularmente la vasta colección de documentación confidencial del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR). Ella, que se ha conservado en volúmenes, ha sido distribuida según la cronología de los acontecimientos. También se incluye un importante conjunto de documentos de "organizaciones de base" como lo fueron los Comandos Comunales, los Cordones Industriales y los Comandos Campesinos. Ellos deben documentar uno de los momentos más interesantes de la discusión política del momento, a saber, la posibilidad del establecimiento más o menos paulatino de

un orden de poder paralelo al Estado vigente. Incluyo también toda una serie de documentos provenientes de la Central Única de Trabajadores (CUT) y las alternativas a ella surgidas en el seno del MIR (FTR), también como documentos confidenciales y que ilustran la importante discusión interna al respecto.

He examinado la documentación conservada en el Archivo Nacional (Sección Siglo XX) particularmente la contenida en las secciones del Ministerio del Interior, Justicia y Defensa, sin encontrar fuentes análogas a las que integran esta colección. Obviamente la enorme documentación allí atesorada debería ser la base para las investigaciones ulteriores que se emprendan a partir de esta publicación. De especial importancia son también las fuentes conservadas en el Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y las fuentes correspondientes que se conservan en los archivos de los países extranjeros relevantes para entender la política gubernamental y partidista de la época. Una primera valoración la entrego con los documentos encontrados por David Schidlovsky en la ex República Democrática Alemana y en la Unión Soviética y, por mérito propio, cabe destacar la publicación hecha por la revista *Estudios Públicos* relativa a la actividad soviética y norteamericana en la época (*Estudios Públicos* N° 72, primavera 1998, Santiago: Centro de Estudios Públicos.)

Otra fuente de gran importancia debe encontrarse en los archivos que los partidos políticos chilenos conservan y que aquí aparecen sólo de modo inicial. Lo mismo cabe decir de los legados de los personajes principales, parte de los cuales no se encuentran en Chile. No deberían olvidarse tampoco las colecciones conservadas en los centros de documentación de las iglesias chilenas, las universidades, los colegios profesionales y por cierto la Central Única de Trabajadores. El vasto trabajo *Los mil días de Allende*, publicado por Miguel González Pino y Arturo Fontaine Talavera (Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos, 1977, dos tomos), constituye una base fundamental para la valoración de la función política de los medios de comunicación.

La estructura de la colección se orienta según el orden cronológico. Está dividida en ocho capítulos cada uno de los cuales corresponde a fases decisivas y definitorias del proceso. Los ocho capítulos van a su vez antecedidos por una breve cronología de los hechos más relevantes del período a fin de que el lector tenga a mano una orientación elemental. Se trata allí entonces de una simple relación enumerativa y en ningún caso de una toma de posición valorativa. A continuación se entrega un breve resumen de cada uno de los documentos y, en donde se hace necesario, aludo a interrelaciones con acontecimientos u otros documentos también reproducidos.

Como toda recopilación documentaria, también esta no pretende ser exhaustiva. Por el contrario, ella deberá irse completando a medida que ulteriores fuentes sean accesibles.

Agradezco ante todo y muy sinceramente al Centro de Estudios Públicos y a su director Arturo Fontaine Talavera su encomiable interés en apoyar y asumir esta edición de modo tan eficiente y calificado. Ella debe considerarse como uno de los muchos aportes de esta institución en beneficio de la investigación científica chilena. Mis agradecimientos valen también para el Archivo Nacional de Chile (Sección siglo XX) y su directora Marcela Cavada, el Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y su directora Carmen Gloria Duhart, Iberoamerikanisches Institut (Berlín), Lateinamerika-Institut de la Freie Universität (Berlín), Zentrales Staatsarchiv (Potsdam), Zentrales Staatsarchiv (Merseburg) ambos en la ex República Democrática Alemana, Hoover Institution (Stanford, California), Centro de Investigaciones sobre Chile y América Latina (Berlín), Biblioteca Nacional (París), Simon Wiesenthal (Viena).

Esta obra no habría sido posible sin el trabajo calificado y paciente de Alfredo Machuca Q., David Parra A. y ante todo de Rogelio Mada-riaga B.

Berlín y Santiago de Chile, enero de 1999.

CLODOMIRO ALMEYDA:
 DEJAR A UN LADO EL ILUSIONISMO ELECTORAL
 (*Punto Final* N° 42 del 22 de noviembre de 1967)

(Tomo 1, p. 29)

Ha quedado en pie que usted considera inevitable la radicalización de la lucha política en el continente y que la fase superior de ésta es la lucha armada y menciona como una de las expresiones de esta lucha a la guerrilla. ¿Cree que ésta es la expresión adecuada para Chile?

Conforme al criterio esbozado en la respuesta anterior, resultaría que si en un país determinado no existiera proceso político vigente alguno el foco guerrillero vendría a sustituirlo totalmente y todo el proceso político se confundiría con el proceso guerrillero en expansión. Ahora, en la medida que en un país existe un proceso político vigente, en esa misma medida el foco guerrillero deja de ser el eje fundamental a través del cual se genera y desarrolla el proceso político y el foco guerrillero, de producirse, cumpliría el papel de acelerador del proceso político preexistente, de precipitante para que ese proceso en su conjunto se lleve al nivel armado, en fin, para que tome un carácter complementario.

De acuerdo a este punto de vista, y dada la vigencia mayor o menor de un proceso político en nuestro país, no creo que en Chile sea la guerrilla la forma fundamental en que ha de expresarse la violencia revolucionaria. En este país existe un real proceso político que ha ido integrando, con mayor intensidad sobre todo en los últimos años, a cada vez más vastas capas de población en su seno, eso sí que con un sentido y una orientación fundamentalmente conservadoras que les han impreso las clases dirigentes con la complicidad inconsciente de la izquierda. La fase superior de la lucha política que es la violencia revolucionaria, no surgirá aquí de un foco externo a ese proceso político, como sería el foco guerrillero típico definido por Debray, sino a la inversa, emergerá como resultado de la agudización y del calentamiento al rojo del proceso político vigente.

Aquí la violencia expresará la forma más avanzada de un proceso preexistente y no la primera etapa de un proceso político naciente.

Me explico. Si en Chile una resuelta y audaz política revolucionaria de izquierda en todos los planos, encaminada a la toma del poder, llega en un momento a comprometer la estabilidad del sistema, la violencia contrarrevolucionaria —consustancial con la naturaleza de clase del súper estado norteamericano que se ha ido configurando por encima de nuestras soberanías nacionales— se hará presente en una u otra forma. O será un golpe de Estado de una fracción de las Fuerzas Armadas estimuladas por la CIA, o

será una invasión de “marines”, para proteger “las minas de cobre” o será un levantamiento de “guardias blancos” impulsados por los yanquis o será una invasión de Chile por los “gorilas” argentinos.

En otras palabras, cuando el sistema aparece de veras cuestionado, la violencia contrarrevolucionaria emerge por fin. De ahí que si la Izquierda desea realmente tomar el poder no puede seriamente plantearse su triunfo sino en base a su capacidad en el plano de la violencia, de hacer frente y derrotar al enemigo armado.

No se trata, pues, de hacer la idealización de la violencia por la violencia sino de tomar realísticamente las cosas como son. La Izquierda, repito, no puede capturar el poder sin ser más poderosa y fuerte que la reacción y mientras ésta, a través del súper estado norteamericano y su agente, el gobierno chileno, tenga el monopolio de la violencia, no será posible derrotarlo.

Es claro que para que una situación de esa peligrosidad para el orden social se produzca, es necesario que la izquierda aspire realmente al poder para capturarlo para sí, y no limite sus ambiciones a ser un grupo de presión que desde afuera vaya obteniendo sucesivas “conquistas” económicas o aumentando el número de sus parlamentarios. Esta política que mecánica y periódicamente practica la Izquierda frente a cada elección para ganar representantes en el Parlamento y frente a cada huelga, para generar nuevos lazos que comprometan al movimiento popular con el sistema, nunca va a poner en peligro su estabilidad y, por lo mismo, no hace necesario que el enemigo saque la espada para defenderse. Su esencia violenta permanece disfrazada bajo una apariencia que disimula sus objetivos reales.

La forma fundamental que en un país como Chile pueda asumir la fase superior de la lucha política, cuando el proceso vigente llegue a colocar a la orden del día el problema del poder, es impredecible en términos absolutos. Yo me inclino a creer que es más probable que tome la forma de una guerra civil revolucionaria, a la manera española, con intervención extranjera, pero de curso más rápido y agudo.

Usted no parece compartir la tesis de los dirigentes de izquierda chilenos que sostienen que las acciones actuales que ellos alientan están dirigidas a hacer conciencia revolucionaria en las masas.

No, no creo que fundamentalmente produzcan ese efecto en la medida en que esas acciones no están insertas dentro de un contexto general que conduzca a la captura del poder, de manera que quienes se comprometen en esas acciones en definitiva agotan sus posibilidades en la acción misma, sin que ésta se engarce y se proyecte en una empresa revolucionaria.

Stalin lo ha expresado claramente: “Para el reformista, ha dicho, las reformas son el todo; a él la revolución sólo le interesa como medio para charlas, para desorientar. Por eso con la táctica reformista, bajo las condiciones del poder burgués, las reformas se convierten inevitablemente en instrumentos de consolidación de este poder, en instrumentos de descomposición de la revolución; para el revolucionario, por el contrario, las reformas son un producto accesorio de la revolución. Por eso, con la táctica revolucionaria, bajo las condiciones del poder burgués, las reformas se transforman naturalmente en instrumentos de descomposición de este poder, en instrumentos de fortalecimiento de la revolución, en punto de apoyo para el desarrollo ulterior del movimiento revolucionario”.

Es evidente que la conservatización que se observa en las clases medias y en algunos sectores de trabajadores, demuestra que las acciones a que aludía en su pregunta han ayudado más a estabilizar el sistema que a debilitarlo.

EL PARTIDO SOCIALISTA EN LA LUCHA MUNDIAL Y
CONTINENTAL POR EL SOCIALISMO

(*Punto Final* N° 42 del 22 de noviembre de 1967)

(Tomo 1, p. 53)

Los socialistas hemos reconocido el principio de que el enfrentamiento final de los pueblos oprimidos con el imperialismo se dará en el campo de la lucha armada. Mientras se prepara a los pueblos, ideológica y materialmente para esta lucha, es necesario adoptar toda clase de acciones concretas contra el imperialismo, abrir numerosos frentes de batalla en los campos económico, político, cultural, juvenil, laboral, campesino, etc., que distraiga a las fuerzas imperialistas y a sus incondicionales servidores criollos y los vaya desprestigiando y, por ende, debilitando paulatinamente. Sólo en la actividad práctica se irán creando las condiciones humanas subjetivas que hagan de cada militante socialista un incorruptible luchador social, anticapitalista y antiimperialista, esto es, un auténtico revolucionario. Sólo así se logrará alguna vez la victoria del socialismo y la derrota del imperialismo.

UNIDAD POPULAR:
PROGRAMA BÁSICO DE GOBIERNO (1969)

(Tomo 1, p. 114)

Introducción

Los partidos y movimientos que integran el Comité Coordinador de la Unidad Popular, sin perjuicio de mantener cada cual su propia filosofía y sus propios perfiles políticos, coinciden plenamente en la caracterización de la realidad nacional expuesta a continuación y en las proposiciones programáticas que serán la base de nuestra acción común y que entregamos a consideración del pueblo.

Chile vive una crisis profunda que se manifiesta en el estancamiento económico y social, en la pobreza generalizada y en las postergaciones de todo orden que sufren los obreros, campesinos y demás capas explotadas, así como en las crecientes dificultades que enfrentan empleados, profesionales, empresarios pequeños y medianos y en las mínimas oportunidades de que disponen la mujer y la juventud.

Los problemas en Chile se pueden resolver. Nuestro país cuenta con grandes riquezas, como el cobre y otros minerales, un gran potencial hidroeléctrico, vastas extensiones de bosques, un largo litoral rico en especies marinas, una superficie agrícola más que suficiente, etc.; cuenta, además, con la voluntad de trabajo y progreso de los chilenos, junto con su capacidad técnica y profesional. ¿Qué es entonces lo que ha fallado?

Lo que ha fracasado en Chile es un sistema que no corresponde a las necesidades de nuestro tiempo. Chile es un país capitalista, dependiente del imperialismo, dominado por sectores de la burguesía estructuralmente ligados al capital extranjero, que no pueden resolver los problemas fundamentales del país, los que se derivan precisamente de sus privilegios de clase a los que jamás renunciarán voluntariamente.

Más aún, como consecuencia misma del desarrollo del capitalismo mundial, la entrega de la burguesía monopolista nacional al imperialismo aumenta progresivamente, se acentúa cada vez más en su dependencia su papel de socio menor del capital extranjero.

[...]

Las formas brutales de la violencia del Estado actual, tales como las acciones del Grupo Móvil, el apaleo de campesinos y estudiantes, las matanzas de pobladores y mineros, son inseparables de otras no menos brutales que afectan a todos los chilenos.

[...]

La única alternativa verdaderamente popular y, por lo tanto, la tarea fundamental que el Gobierno del Pueblo tiene ante sí, es terminar con el dominio de los imperialistas, de los monopolios, de la oligarquía terrateniente e iniciar la construcción del socialismo en Chile.

[...]

La unidad y la acción del pueblo organizado

El crecimiento de las fuerzas trabajadoras en cuanto a su número, su organización, su lucha y la conciencia de su poder, refuerzan y propagan la voluntad de cambios profundos, la crítica del orden establecido y el choque con sus estructuras. En nuestro país son más de tres millones de trabajadores, cuyas fuerzas productivas y su enorme capacidad constructiva, no podrán sin embargo liberarse dentro del actual sistema que sólo puede explotarles y someterles.

Estas fuerzas, junto a todo el pueblo, movilizándolo a todos aquellos que no están comprometidos con el poder de los intereses reaccionarios, nacionales y extranjeros, o sea, *mediante la acción unitaria y combativa de la inmensa mayoría de los chilenos, podrán romper las actuales estructuras y avanzar en la tarea de su liberación.*

La unidad popular se hace para eso.

[...]

Apoyar al candidato de la Unidad Popular no significa, por tanto, sólo votar por un hombre, sino también pronunciarse en favor del reemplazo urgente de la actual sociedad que se asienta en el dominio de los grandes capitalistas nacionales y extranjeros.

El Programa. El Poder Popular

Las transformaciones revolucionarias que el país necesita sólo podrán realizarse si el pueblo chileno toma en sus manos el poder y lo ejerce real y efectivamente.

El pueblo de Chile ha conquistado, a través de un largo proceso de lucha, determinadas libertades y garantías democráticas, por cuya continuidad debe mantenerse en actitud de alerta y combatir sin tregua. Pero el poder mismo le es ajeno.

Las fuerzas populares y revolucionarias no se han unido para luchar por la simple sustitución de un Presidente de la República por otro, ni para reemplazar a un partido por otros en el Gobierno, sino para llevar a cabo

los cambios de fondo que la situación nacional exige sobre la base del traspaso del poder de los antiguos grupos dominantes a los trabajadores, al campesinado y sectores progresistas de las capas medias de la ciudad y del campo.

El triunfo popular abrirá paso así al régimen político más democrático de la historia del país.

En materia de estructura política el Gobierno Popular tiene la doble tarea de:

- preservar, hacer más efectivos y profundos los derechos democráticos y las conquistas de los trabajadores, y
- transformar las actuales instituciones para instaurar un nuevo Estado donde los trabajadores y el pueblo tengan el real ejercicio del poder.

La profundización de la democracia y las conquistas de los trabajadores

El Gobierno Popular garantizará el ejercicio de los derechos democráticos y respetará las garantías individuales y sociales de todo el pueblo. La libertad de conciencia de palabra, de prensa y de reunión, la inviolabilidad del domicilio y los derechos de sindicalización y de organización regirán efectivamente sin las cortapisas con que los limitan actualmente las clases dominantes.

[...]

Se modernizará la estructura de las municipalidades reconociéndoles la autoridad que les corresponde de acuerdo a los planes de coordinación de todo el Estado. Se tenderá a transformarlas en los órganos locales de la nueva organización política, dotándolas de financiamiento y atribuciones adecuadas, a fin de que puedan atender, en interacción con las Juntas de Vecinos y coordinadas entre sí, los problemas de interés local de sus comunas y de sus habitantes. Deben entrar en funciones con este mismo propósito las Asambleas Provinciales.

La policía debe ser reorganizada a fin de que no pueda volver a emplearse como organismo de represión contra el pueblo y cumpla, en cambio, con el objetivo de defender a la población de las acciones antisociales. Se humanizará el procedimiento policial de manera de garantizar efectivamente el pleno respeto a la dignidad y a la integridad física del ser humano. El régimen carcelario, que constituye una de las peores lacras del actual sistema, debe ser transformado de raíz, con vista a la regeneración y recuperación de los que hayan delinquido.

LUIS CORVALÁN:
UNIDAD POPULAR PARA CONQUISTAR EL PODER
INFORME AL XIV CONGRESO NACIONAL DEL PARTIDO COMUNISTA
(23 de noviembre de 1970)

(Tomo 1, p. 142)

[...]

6. La pugna por el poder político

Camaradas:

La ruptura del “status” es una necesidad imperiosa. Los problemas que más atormentan al pueblo —como son los bajos salarios, la carestía de la vida, la inflación, la falta de vivienda, la cesantía y otros— no tienen solución en el marco actual de la sociedad.

Tales problemas subsisten no por casualidad.

Si no se han resuelto hasta hoy es porque el país es víctima de ataques de tan alto monto como el saqueo imperialista que alcanza a un millón y medio de dólares diarios, a más de quinientos millones de dólares al año.

Si más de la mitad de la población chilena tiene ingresos por debajo de sus necesidades vitales es porque un grupo de privilegiados, que sólo representa el 10%, se apropia de más del 50% de la renta nacional.

Si los trabajadores industriales que laboran en las fábricas que ocupan más de 50 obreros ganan bajos salarios es porque de cada cien escudos nuevos que se generan, 85 se llevan los capitalistas.

Si en el campo todavía reina la miseria es porque los terratenientes se apoderan de más de la mitad de la producción creada por el trabajo de los campesinos.

Si los artesanos, los pequeños y medianos industriales, agricultores y comerciantes viven agobiados por el peso de los impuestos y la falta de créditos, es porque los grandes capitalistas de tipo monopólico tributan poco, gozan de franquicias tributarias o son premiados con la devolución de impuestos y se acaparan los recursos crediticios de los bancos.

Por consiguiente, para resolver los problemas y hacer justicia social, hay que destruir tales relaciones de propiedad y crear otras nuevas. Las actuales relaciones de producción han dejado de corresponder al desarrollo de las fuerzas productivas, al movimiento social en todo sentido y a la época que vive la Humanidad. Estas relaciones ya no pueden contener ni uno ni otro proceso de la sociedad chilena. Y esto es lo que plantea y exige,

perentoriamente, una revolución, el ascenso de la clase obrera y el pueblo al poder, medidas que erradiquen por completo al imperialismo, terminen con los monopolios extranjeros, liquiden el latifundio y sepulten o modifiquen substancialmente, según sea el caso, las instituciones caducas o atrasadas, que están al servicio de la clase dominante.

Ni la derecha, ni el actual partido gobernante, ni forma política alguna que deje en pie los cimientos en que se funda el sistema actual, pueden dar satisfacción a las necesidades que impone el desarrollo histórico.

Aunque el llamado Partido Nacional se autodenomine defensor de las capas medias y el señor Alessandri se proclame libre de compromisos con personas, grupos o colectividades políticas, la derecha, su partido y su candidato presidencial representan los más oscuros intereses de la oligarquía o del imperialismo. El pueblo ya los conoce y los tiene fichados. Moro viejo no puede ser nunca buen cristiano. La vuelta de la derecha al Poder agravaría las cosas, cualesquiera que fuesen los métodos con que gobernara, abiertamente represivos o sedicentemente democráticos. Cada clase que llega al Poder gobierna ante todo para sí.

El pueblo ya conoce también las botas que calza el partido del Presidente Frei. Es cierto que la Democracia Cristiana en el Poder se ha diferenciado de la Derecha en una que otra cuestión. Pero no en lo fundamental. Más allá de uno que otro encontrón se ha entendido y ha conciliado con ella. Y en relación con el imperialismo no ha hecho otra cosa que favorecer y acrecentar su dominio. La famosa chilenización del cobre se ha traducido, por ejemplo, en un aumento incesante de las utilidades de las compañías norteamericanas, que de 44 millones de dólares en 1965 subieron a 126 millones en 1968.

Toda promesa de los democratacristianos destinada a hacer creer que si gobiernan otros seis años, esta vez sí que harán la revolución, es una rueda de carreta con la que ni ellos mismos pueden comulgar. Hechos son amores y no buenas razones. Han tenido y tienen el poder en sus manos. No les ha faltado y no les falta, pues, cómo demostrar consecuencia entre lo que dicen y lo que hacen. De ahí que las catilinarías anticapitalistas del señor Tomic sean pura palabrería.

Han fracasado todas las fórmulas políticas reaccionarias o reformistas, y hay que hacer todo lo posible para que el país no vuelva a caer en experiencias inservibles.

La tarea de las tareas consiste hoy en lograr que el problema del poder sea resuelto en favor de las clases interesadas en una profunda transformación de la sociedad.

Este es un objetivo que se puede alcanzar. En él hay apremio y necesidades vitales. Si sólouviésemos presente lo que en estos días es la preocupación de millones de chilenos que viven de un sueldo, de un salario o de una pensión, tendríamos que convenir en que, a la tremenda razón de sus reclamos, se agrega una verdad indiscutible: la de que ello puede tener solución real y duradera únicamente a través de una drástica redistribución de ingresos.

El descontento y la sed de justicia estallan por doquier y abarcan a todas las clases y estratos populares. En el corazón y en la conciencia del pueblo se ha acumulado una carga muy grande del legítimo malestar que pugna por un cambio radical de la sociedad.

Una parte de los que tomaron el camino reformista con la Democracia Cristiana pasan a posiciones revolucionarias. Importantes sectores de católicos se suman a las batallas del pueblo.

La idea de la nacionalización de las empresas imperialistas y de los monopolios internos se transforma en patrimonio de la mayoría.

Se acrecienta el papel de la clase obrera y del Partido Comunista. Se desarrolla la organización de los trabajadores y de las masas populares. Se ha robustecido la Central Unica de Trabajadores y su prestigio es hoy mayor que nunca.

Y a través de un proceso más o menos prolongado de coincidencias políticas y de acciones comunes, tiende a convertirse en una realidad el entendimiento de todas las fuerzas antiimperialistas y antioligárquicas que son la mayoría nacional. A ello se agrega un hecho significativo y valioso. Se pronuncian en favor del socialismo todos los partidos y movimientos que constituyen la izquierda, lo cual está llamado a facilitar el desarrollo ininterrumpido del proceso social, a pasar de las tareas revolucionarias de hoy a las tareas revolucionarias de mañana.

Cabe advertir, sin embargo, que el camino del pueblo hacia el Poder no está precisamente expedito. Los reaccionarios también se reagrupan, maniobran contra la unidad popular y tienen la firme decisión de mantener su dominio, sus privilegios, sus posiciones económicas y políticas. En este empeño, el imperialismo y la oligarquía no tienen ni tendrán escrúpulos para recurrir al golpe de Estado, a la presión extranjera, a la confabulación internacional en contra de Chile.

De otra parte, los acontecimientos de septiembre y octubre últimos, y también de mayo del año pasado —me refiero obviamente a los conocidos hechos protagonizados por algunos sectores de las Fuerzas Armadas—, incorporan nuevos elementos en la disputa por el poder político.

7. Las Fuerzas Armadas, un nuevo factor político

En tales sucesos hay que ver, en primer lugar, un signo más de la crisis económica e institucional que vive el país y el hecho de que la cuestión social compromete a todo el mundo. Todas las clases y fuerzas toman posiciones en la pugna por el poder.

Las cosas hay que llamarlas por su nombre y reconocer la realidad tal como se da. Es, por ejemplo, un hecho real que las Fuerzas Armadas constituyen un nuevo factor en la política nacional. Se puede decir que el período de prescindencia de las Fuerzas Armadas en la vida política —prescindencia que nunca fue absoluta, pero que durante varias décadas estuvo reducida a uno que otro grupo de oficiales— ha terminado o tiende a terminar.

Esta participación de las Fuerzas Armadas en la política tiene aspectos muy complejos. No se puede dejar de considerar que los problemas del mundo de hoy inquietan a todos y los vientos que corren abren todas las puertas, llegan a todos los rincones. Tampoco se puede desconocer que la crisis económica golpea a las Fuerzas Armadas y se traduce en bajas rentas y falta de solución a problemas de orden técnico-profesional.

Los comunistas no nos extrañamos por nada de esto y no somos defensores de la estructura ni de todos los preceptos que norman la vida de nuestros institutos armados. Hay en ellos más de algo que está caduco.

Con motivo de los acontecimientos ya mencionados, hacemos claros distinguos entre las reivindicaciones económicas y profesionales del personal de las Fuerzas Armadas y los afanes golpistas de algunos, principalmente de ciertos “generales civiles” que han querido y quieren aprovechar aquellas aspiraciones para fines contrarios al pueblo, y también a las instituciones militares. Esto está fuera de discusión.

Los partidos de la burguesía han buscado siempre puntos de apoyo en las Fuerzas Armadas. Y hay que dar por descontado que ahora el imperialismo y la oligarquía manejan los hilos para que uno que otro sector político, aunque de ello no todos tengan plena conciencia, promuevan “soluciones” militares, a fin de cortar el proceso revolucionario auténtico de nuestro pueblo.

Nuestro partido se ha pronunciado contra todo tipo de solución militar.

Las Fuerzas Armadas son instituciones del Estado. Si bien los soldados y suboficiales provienen de las capas modestas de la población, los mandos medios y superiores, emanan de la burguesía y de la pequeña burguesía. Además, desde hace unos treinta años, los distintos gobiernos,

cediendo a la presión yanqui, han tratado, cual más, cual menos, de incorporar a nuestras Fuerzas Armadas al dispositivo militar de los norteamericanos y de educarlas y entrenarlas para la lucha contra la llamada subversión interna, en defensa de los intereses creados, del orden establecido. Se han empeñado en formar en sus filas una mentalidad antiobrera, anticomunista y antipopular. Sabemos que, pese a ello, un número apreciable de militares mantiene una posición crítica frente al imperialismo norteamericano y concepciones antirreaccionarias. Sin embargo, está fuera de duda que aquella educación malsana ha hecho su efecto.

Si sólo tuviésemos en cuenta la composición de clase de los mandos, una solución militar sería, en el mejor de los casos, una solución burguesa, tal vez un nuevo ensayo reformista y, por tanto, una experiencia que no hay para qué vivir, puesto que de antemano, ya se sabe que no constituiría la salida revolucionaria que quiere el pueblo y que la nación necesita. No se podría afirmar que a los imperialistas les atrae toda clase de gobiernos militares. En alguna medida objetan el que está en Perú. Pero cada vez es más claro que, con tal de mantener sus posiciones fundamentales, no titubean en patrocinar incluso gobiernos militares como aquél, allí donde no tienen otra carta que jugar. Rockefeller, en su informe sobre América Latina, junto con proponer el fortalecimiento del aparato militar del sistema interamericano para encarar “el peligro comunista”, exalta el “nuevo tipo de militar que está surgiendo y que a menudo es la principal fuerza de cambios sociales constructivos en la región”. “The Financial Times” es más explícito en revelar el pensamiento de los magnates imperialistas tanto norteamericanos como británicos. “Si el militarismo —dice— pudiera ser persuadido, a través de toda América Latina que su principal preocupación fuera el desarrollo económico y la revolución social, entonces podría decirse que una de las más importantes batallas de la región ha sido ganada”.

Y por cierto que lo que Rockefeller entiende por “cambios sociales constructivos” y “The Financial Times” por “revolución social” son de ese tipo de rarezas como la revolución en libertad.

La última palabra dada por Nixon sobre los asuntos latinoamericanos anuncia que Estados Unidos no haría cuestión acerca de si los gobiernos del continente son civiles o militares.

Estos también son hechos que forman parte de la realidad.

El Partido Comunista no tiene un criterio unilateral respecto de las Fuerzas Armadas. No piensa que son simples y obsecuentes apéndices del imperialismo y de las clases dominantes, pero tampoco el brazo armado del pueblo. Lejos, pues, de nuestro partido están las concepciones antimilitaristas dogmáticas y lejos también se hallan de él las tentaciones que apuntan a

favorecer algún tipo de salida militar. Miramos el problema con objetividad.

Consideramos que la preparación doctrinaria de las Fuerzas Armadas debe impartirse de acuerdo a los intereses de Chile, de la independencia nacional, de la paz y la amistad entre los pueblos y que su formación profesional debe hallarse abierta a todos los aportes de la ciencia militar moderna.

La educación y el entrenamiento que hoy reciben, en tanto están inspirados en la lucha contra la llamada subversión interna, tienden a crear un abismo entre las Fuerzas Armadas y el pueblo, a contraponerlos con perjuicio de la unidad y de la capacidad de defensa que debe tener la nación frente a los peligros reales que amenazan su soberanía desde el exterior y que provienen del imperialismo y de algunos regímenes gorilas.

Hay síntomas de quiebra en la disciplina militar. Esto nos preocupa, no porque los comunistas defendamos todos los valores en que ella se inspira hoy, varios de los cuales son reaccionarios, sino porque los intereses de la defensa de la soberanía nacional exigen que se rechace cualquier intento de convertir a las Fuerzas Armadas en un partido político o en un elemento dirigido a suplantar la voluntad popular. Pensamos que es un deber patriótico atender los problemas que han provocado una crisis en las instituciones armadas. Sobre esta base y mediante la democratización de sus estructuras, debe superarse dicha situación.

Estimamos que va en favor de los superiores intereses del pueblo y de la Patria que el verdadero pensamiento de los comunistas, que hoy suele llegar desfigurado a las Fuerzas Armadas, sea conocido por todos los chilenos, con o sin uniforme.

[...]

9. Unidad Popular para conquistar el poder

La clave para resolver la cuestión del poder en favor del pueblo está en la unión de sus fuerzas, en la construcción de la Unidad Popular. La actitud en relación a este problema se va convirtiendo en la piedra de toque para el triunfo del pueblo.

La lucha por la unidad popular ha sido y es una actitud revolucionaria permanente de los comunistas, dentro y fuera de las contiendas electorales. Bregamos por una unidad combativa, que se exprese en todas las batallas, grandes y pequeñas; se forje en torno a un programa común, al margen de caudillos mesiánicos, alrededor de la clase obrera, asegurando al mismo tiempo que las demás clases y capas sociales progresistas y sus expresiones políticas tengan y asuman las responsabilidades correspondientes.

La Unidad Popular avanza. No pocas dificultades han sido ya vencidas, lo cual permite que en estos instantes todos los partidos y movimientos de izquierda se agrupen en un Comité Coordinador, se reúnan en una misma mesa para elaborar un programa común y estén animados por el propósito de dar juntos la contienda presidencial del año venidero. Las dificultades que subsisten pueden y deben ser superadas. Nos dirigimos a todas las fuerzas populares, cuyos representantes se hallan en la sesión inaugural de este Congreso, para expresarles nuestra fundada esperanza de que todos seguiremos haciendo los empeños y hasta los sacrificios que sean necesarios para llevar adelante la Unidad Popular y enfrentar en un solo bloque todos los combates del presente y del porvenir.

Nos dirigimos en especial a nuestros camaradas socialistas. Casi 14 años han probado la solidez del entendimiento entre nuestros partidos. Ni los reveses inherentes a tan larga lucha, ni las maniobras e intrigas del enemigo han podido romper este entendimiento. El se basa en la lucha por los intereses de los trabajadores, por la revolución antiimperialista y antioligárquica y por el socialismo. En estas grandes causas nuestras coincidencias son fundamentales. Esperamos que las diferencias que nos distancian no pongan jamás en peligro la unidad socialista-comunista y que los aspectos conflictivos no vuelvan a primar en ningún momento.

Entre las luchas políticas más importantes del período que se abre están las elecciones presidenciales. El pueblo debe dar unido esta batalla. Esta unidad tiene que forjarse en torno a un programa, a una concepción de poder y a un acuerdo sobre gobierno. Todos los chilenos deben saber claramente qué queremos hacer y cómo queremos gobernar. Acerca de esto último, los comunistas declaramos que no estamos por que se entregue a un solo hombre, o a un solo partido, la responsabilidad del poder. Todos somos y debemos ser parte de la oración. De común acuerdo, todos debemos llevar a cabo los cambios revolucionarios.

Hemos proclamado nuestro propio candidato, el camarada Pablo Neruda. Su postulación ha concitado el entusiasmo y el fervor revolucionario de vastos sectores ciudadanos más allá de las fronteras partidarias. Neruda representa el partido, su lucha, su programa, su intransigencia con los enemigos del pueblo, su resuelta política de unidad. Es, además, una figura de la Patria, uno de los valores más grandes que haya tenido la nación. Por todo esto, el partido y muchos chilenos sin partido desean ardientemente que Neruda sea proclamado candidato de la Unidad Popular. Pero no decimos ni diremos: “Pablo Neruda o ningún otro”, ni “nuestro candidato o no hay Unidad Popular”. Esto no correspondería a nuestra posición.

10. El carácter de la revolución chilena y del nuevo estado

El objetivo de la Unidad Popular es alcanzar el poder y hacer la revolución.

Para los marxistas, el contenido del nuevo poder y el carácter de esta revolución están determinados ante todo por la realidad. No se pueden establecer subjetivamente ni someterse a esquemas artificiales, so peligro de retrasar el proceso. Son configurados por el tipo de contradicciones fundamentales que hay en la sociedad, por el significado concreto de los cambios revolucionarios que están al orden del día, por los intereses comunes, del conjunto de las clases que participan en la transformación social y por el cuadro internacional en que está inscrita la revolución chilena.

En virtud de ello, el poder popular que queremos generar y la revolución que necesitamos hacer son, por su esencia y objetivos, antiimperialistas y antioligárquicos con la perspectiva del socialismo. De ahí que, dicho sea de paso, no nos parezcan serios y sí carentes de rigor científico, aquellos planteamientos que suelen hacerse en el sentido de darle ya un carácter socialista a todo el proceso revolucionario que hoy debemos operar. El camino hacia el socialismo pasa a través de las transformaciones antiimperialistas y antioligárquicas. Y no ayudan precisamente al socialismo, sino todo lo contrario, las desfiguraciones del verdadero contenido de la revolución chilena, aunque en muchos casos sólo se trate de desfiguraciones verbales. El paso de la revolución antiimperialista y antioligárquica a la revolución socialista puede ser muy rápido y constituir un proceso continuo y único, como ocurrió en Cuba, por ejemplo. Por esto mismo y para ello, el acento hay que ponerlo en las tareas concretas que corresponden a cada momento histórico.

Lo más revolucionario es y será siempre poner el dedo en la llaga y propiciar con toda energía los cambios que hoy están planteados objetivamente y en torno a los cuales es posible unir a la mayoría del pueblo y avanzar hacia el socialismo. No hay nada más revolucionario que proponerse ahora la erradicación del imperialismo, la liquidación de todos los centros de poder de la oligarquía y demás transformaciones que contempla el Programa de nuestro partido. Se quedan atrás los que no propugnan las transformaciones revolucionarias concretas de ahora o no actúan consecuentemente. Y más allá de quienes planteamos dichas tareas y sostenemos al mismo tiempo la necesidad de abrirse paso al socialismo, no hay nadie que pueda estar adelante, cualesquiera que sean las frases que se pongan en uso.

La recuperación de las industrias básicas en poder del imperialismo, la nacionalización de la banca, del comercio exterior, del acero, el cemento

y demás empresas monopólicas y la aplicación de drásticas medidas dirigidas a terminar con el latifundio y poner la tierra en manos de los campesinos, son las transformaciones fundamentales e insoslayables a través de las cuales se deben romper las trabas que obstaculizan el progreso del país en todos los sentidos. Constituyen la base para que Chile dé un salto hacia adelante.

Tales medidas permitirán poner en manos del nuevo Estado cuantiosos recursos, funciones y palancas fundamentales para aumentar substancialmente la inversión y la producción, levantar nuevas industrias, financiar una reforma agraria acelerada y profunda, entrar a resolver el angustioso problema de la vivienda, atender las necesidades relativas a la salud, la educación y la cultura, terminar con la cesantía y redistribuir la renta nacional en favor de los trabajadores y del pueblo.

Junto a todos los que viven de un sueldo y un salario y a los centenares de miles de artesanos y trabajadores por cuenta propia, serán beneficiados con estas medidas los pequeños y medianos empresarios de la industria, la agricultura y el comercio. Estos se verán libres de la expoliación de los monopolios, de las condiciones leoninas que les imponen en su trato de la competencia que los mortifica y muchas veces los conduce a la quiebra. Además, podrán disponer de mayor margen de créditos, pagar menos impuestos y contar con un mercado más amplio para sus ventas.

En las condiciones que serán creadas con la liberación del país respecto del yugo de la oligarquía y del imperialismo, se ensanchará también el campo para el aprovechamiento de todas las capacidades de los trabajadores calificados, de los profesionales, técnicos, artistas y escritores.

El Partido Comunista considera que en la etapa de las transformaciones antiimperialistas y antioligárquicas, bajo el gobierno popular que nos proponemos crear, existirán diversos tipos de economía, a saber: la pequeña producción mercantil, aquella que va al mercado y que se basa en el trabajo personal o del grupo familiar de los artesanos, de los campesinos y propietarios de talleres; el capitalismo privado, constituido por el sector de los pequeños y medianos empresarios cuyos medios de producción no serán expropiados; el capitalismo de Estado, fruto de diversas formas de asociación o colaboración entre el poder popular y los capitalistas, y el sector público o estatal de la economía.

Mediante la nacionalización de las empresas imperialistas, de las industrias fundamentales, de la banca y demás medidas antioligárquicas, aumentará apreciablemente el sector público de la economía y el poder del nuevo Estado. Sobre la base del sector estatal y de las cooperativas que deberán promoverse en la industria y en la agricultura, será posible planificar la producción en forma orgánica y armónica y avanzar al socialismo.

El paso al socialismo no estará libre de conflictos. Pero habrá de llevarse a cabo, a nuestro juicio, teniendo en cuenta que habrá capitalistas que estarán de acuerdo en dar y recibir un trato amistoso en el nuevo régimen.

Paralelamente a estas transformaciones, se pondrán en marcha los cambios de la superestructura, se irá a la creación de un nuevo sistema político, cuyo rasgo fundamental será que el Estado y todo su aparato, sus funciones y recursos se pondrán al servicio del pueblo y estarán en manos del pueblo, de las clases y capas progresistas, que son el 90% de la población.

Como lo señaló nuestro partido en su manifiesto al pueblo, de diciembre de 1968:

“Chile necesita un gobierno popular antiimperialista y antioligárquico, que tenga el apoyo de la mayoría nacional, constituido por todos los partidos y corrientes que coincidan en un programa de transformaciones revolucionarias. En él deben estar los obreros, los campesinos, los empleados, las mujeres, los jóvenes, los pequeños y medianos empresarios, no sólo a través de los partidos que los interpretan, sino también mediante representantes de sus organizaciones de masas en las instituciones y escalones correspondientes de la Administración del Estado”.

“Nos pronunciamos, pues, por un gobierno popular pluripartidista, amplio, fuerte, revolucionario, realizador, que le asegure al país estabilidad democrática y acelerado progreso social, económico y político y le dé al pueblo plena libertad”.

“Desde el punto de vista de los intereses de las clases mayoritarias que constituyen el pueblo en su más amplia acepción, y partiendo del carácter de las contradicciones y de las transformaciones sociales que están en el orden del día, se necesita un gobierno que se apoye en todas las fuerzas avanzadas de la sociedad y sólo tenga en su contra los sectores más retardatarios”.

“Esta necesidad se hace todavía más perentoria en razón de los peligros de agresiones, cercos y provocaciones que provienen del imperialismo norteamericano y de los gobiernos gorilas del continente y en virtud también de las tentativas del golpe de Estado que pudieran surgir de los sectores más reaccionarios del propio país”.

“Un gobierno popular que reúna en su seno a la mayoría nacional será capaz de vencer los obstáculos internos y externos que se oponen a las transformaciones, dará lugar al despliegue de todas las fuerzas revolucionarias que existen en la sociedad chilena y abrirá el camino hacia el socialismo. En las condiciones de nuestro país, cuanto más amplio sea este gobierno, más firme, revolucionario y operante también lo será”.

Queremos agregar que en un gobierno popular concebimos la existencia de la oposición, dentro de los marcos de las leyes del país, las que estarán inspiradas, por supuesto, en los intereses del pueblo y no de los privilegiados.

Como dice nuestro documento de Convocatoria:

“Los comunistas consideramos que en un régimen de gobierno popular y, más adelante, en las condiciones del socialismo, todas las corrientes populares mantendrán sus propios perfiles, todas las creencias religiosas serán respetadas, existirá por tanto pluralismo ideológico y político, sin perjuicio de la lucha de cada cual por sus propias ideas”.

Que nadie derive de estos planteamientos la más mínima tendencia al liberalismo político, ni mucho menos la idea de que nosotros pudiéramos pensar que las formas prácticas que concebimos para nuestro país deban tener aplicación en todas las latitudes, en todos los países, incluso en las naciones que hace tiempo tomaron la senda del socialismo. En varias de éstas, por razones históricas muy específicas, no existe, por ejemplo, el pluripartidismo, y sería absurdo que hoy día allí se permitiera que formen partidos políticos los restos de las clases reaccionarias desplazadas, que en la revolución y en la Segunda Guerra Mundial se pusieron al lado del imperialismo y el fascismo.

No se trata de eso. Tampoco se trata de que nosotros olvidemos el carácter de clase que debe tener el gobierno popular. Esto lo tenemos presente. Estimamos que el gobierno popular que propiciamos será el más democrático de cuantos haya tenido el país, pero también sabrá emplear su fuerza y autoridad para imponer, a través de las leyes que se dé el pueblo, la voluntad de la mayoría nacional para vencer la resistencia de la minoría.

El proletariado —por ser la clase más organizada, por su conciencia política y nivel de combatividad, por el lugar que ocupa en la producción social, porque no tiene nada que perder sino sus cadenas y sí un mundo que ganar, porque su causa se confunde con la causa general del pueblo y de la nación— es la única fuerza social que puede garantizar las mejores soluciones frente a las dificultades que han de surgir y, por tanto, puede asegurar la marcha victoriosa del proceso revolucionario. Desempeñará tal rol a condición, por cierto, de que en todo momento esté presente con sus luchas, desarrolle todavía más su organización, extienda y consolide sus vínculos con los campesinos y las capas populares no proletarias de la ciudad, eleve aún más su conciencia de clase, cierre filas en torno al Partido Comunista y éste mantenga y propague con firmeza la ideología del marxismo-leninismo.

JAIME GAZMURI:
EL MAPU Y SU PAPEL EN LA CAMPAÑA ELECTORAL
(Punto Final N° 99, 3 de marzo de 1970)

(Tomo 1, p. 242)

[...]

—¿El MAPU cree que la vía electoral es la única manera que tiene la clase trabajadora de acceder al poder?

—“El MAPU cree que la cuestión de las ‘vías’ para llegar al poder es un asunto que está normalmente mal planteado. No hay una ‘vía’ electoral. Hay elecciones que las fuerzas revolucionarias deben evaluar en cada caso y ver qué perspectivas presenta para el avance de la revolución. Tampoco hay una ‘vía’ armada. Lo que se ha dado en todas las revoluciones socialistas contemporáneas es que en un momento del proceso revolucionario las masas y sus partidos han debido luchar por las armas —usando diversas formas de lucha según cada situación particular— contra el poder armado de las burguesías y/o el imperialismo. Estos enfrentamientos se han dado después de intensos procesos de lucha social en los que se han usado formas diversas de lucha incluidas muchas veces las electorales.

Entendido así este asunto, la discusión sobre las ‘vías’ es irrelevante. No hay, a nuestro juicio ‘vías’ armadas o pacíficas. Hay procesos revolucionarios que —combinando distintas formas de lucha en cada etapa— son capaces de conquistar el poder del estado, desalojando las clases que lo utilizan para dominar y explotar a los trabajadores y construir un Estado de Trabajadores. Lo importante es que cada forma de lucha sea respaldada por las masas y aplicada en medio de una lucha de clases ampliada y activada. Entre estas formas de lucha no descartamos las formas armadas, más aún, creemos que la experiencia histórica demuestra que cuando la burguesía y el imperialismo se ven amenazados decisivamente, ambos se defienden utilizando todos los medios que tienen a su alcance. Los ejemplos son numerosos. En el caso chileno creemos que los trabajadores aun cuando la Unidad Popular triunfe en la elección del 70 deben estar preparados a enfrentar mediante todas las formas de lucha —incluso la armada— la reacción de la burguesía y el imperialismo”.

MIR: DOCUMENTO INTERNO SOBRE
RESULTADO ELECTORAL

(septiembre 1970)

(Tomo 1, pp. 410-423)

[...]

Esto no es nuestra victoria, pero tampoco es una derrota

I. Perspectivas estratégicas de la izquierda revolucionaria
Por qué nuestros postulados estratégicos siguen siendo válidos

El triunfo electoral de la Unidad Popular no es una victoria nuestra, pero tampoco es una derrota. Los postulados estratégicos de nuestra organización siguen siendo válidos. El capitalismo y el socialismo son sistemas antagónicos, porque representan intereses de clases distintos. El primero representa los intereses de una minoría (en el caso chileno, el imperialismo y la burguesía dependiente), en cambio el socialismo representa los intereses de la mayoría (obreros urbanos, rurales y trabajadores medios). El establecimiento de uno de estos sistemas significa el dominio de una clase.

Nosotros hemos elaborado un programa que contempla como solución inmediata para los trabajadores chilenos *la apropiación de los medios de producción* (fábricas, tierras, etc.), *por la clase trabajadora*. Pero, también, hemos establecido como condición necesaria para esta apropiación *la toma del poder político por los trabajadores*. La toma del poder político para los trabajadores en Chile significa desplazar a la burguesía y al imperialismo.

El poder político de la burguesía es la representación de su poder económico y es este último el que la hace realmente poderosa. La burguesía defiende su poder a través de las leyes que ella misma ha creado y a través de la fuerza que significa ser dueños de la tierra y las fábricas. Ellos deciden a quién contratan y cómo lo contratan, es decir, ellos son los que deciden quién, come o quién no come. Por otro lado están las Fuerzas Armadas atentas y vigilantes al respeto a la Constitución, dispuestas a imponerla a sangre y fuego.

El Estado en una sociedad capitalista, como la nuestra, es el organismo conciliador o negociador entre los intereses de las clases antagónicas, porque representa los intereses de la clase que lo creó, en el caso nuestro, la burguesía y el imperialismo.

Por esto para que el poder político llegue a manos de los trabajadores, éstos *deberán destruir el estado de la burguesía y construir el estado de los trabajadores (socialismo)*.

[...]

III. Posibilidades de reacción del imperialismo, la burguesía y las FF.AA.

Si bien el triunfo de la UP condiciona una reacción violenta de la burguesía y el imperialismo, esta reacción está sujeta a varias condiciones. De este triunfo popular no se puede esperar, por un lado, la mecánica respuesta de un golpe de estado preparado por una burguesía hoy débil y dividida, ni por otro lado, se puede esperar la aceptación de un triunfo en forma pasiva que puede costarle al imperialismo y a la burguesía la destrucción de su razón vital.

Después del fracaso del nacional populismo como posibilidad, de los países latinoamericanos, de crear una economía independiente, esta política es reemplazada por el reformismo que, si por un lado hace algunas reformas a las estructuras —las moderniza— y da mayor participación de ingreso a sectores populares en la vida política éste no tiene otro fin que disminuir las presiones sociales producidas por las nuevas formas de dependencia de los países latinoamericanos con respecto al imperialismo norteamericano, representado en la etapa actual por los monopolios y las empresas multinacionales.

Pero el reformismo no sólo ha tomado características de gobiernos democráticos, sino que también es representado por gobiernos militares que no tienen las características de los gobiernos militares al estilo de los años 30 ó 40 que eran, gobiernos que asumían para terminar con el “caos” o parar el “comunismo”, pero que luego de instaurado el “orden deseado” se llamaba a elecciones libres. Al revés de éstos, los cuartelazos actuales se presentan como alternativa política, se perpetúan en el poder, reemplazan a gobiernos que no han podido aliviar las tensiones sociales y quieren llevar adelante una política reformista más eficiente que la que podría llevar a cabo un gobierno civil con sistema parlamentario.

En Chile el proceso no se da en forma mecánica. Porque por un lado, la Democracia Cristiana con su política reformista no aliviana las tensiones sociales, sino que por el contrario, éste entrega banderas de lucha a vastos sectores populares antes marginados de la política nacional, por otro lado irrita a la burguesía sobre todo a los sectores más retardatarios, y

que al jugarse solos para poder gobernar ellos y no tener administrador se debilita y divide, y no abona un inmediato cuartelazo.

La situación actual la define la concentración de fuerzas existentes.

Por un lado tenemos a la UP con un programa popular que representa y tiene el apoyo del pueblo, pero que su asentamiento en el gobierno depende de las posibilidades de maniobras de sus dirigentes; por otro, de la transacción que pueda hacer con la DC, debido a su debilidad producto de su estrecho margen de ventaja de la votación y su imposibilidad de enfrentamiento en caso necesario.

La Democracia Cristiana, que es la gran derrotada en esta elección, como alternativa reformista difícilmente le entregará el poder a la derecha, pues no sólo le significaría perder, más aún, el favor de los sectores populares, sino que le significaría perder, también, el favor de grandes sectores que actualmente la apoyan, lo que determina casi definitivamente con este partido. Pero apoyar a Allende no sólo significa asentar a la UP en el Gobierno, sino que también es la posibilidad de la DC de seguir existiendo como alternativa. Y de esto depende su política de transacción con la Unidad Popular.

Pero la suerte de la Unidad Popular no sólo depende de las negociaciones con la DC, pues de otra parte tenemos a la derecha, que si no tiene capacidad de reacción inmediata por estar dividida y no representar a nadie, salvo sus intereses, empezó su reagrupación iniciando el boicot económico y trata de imponer un clima de caos. La derecha irá agotando recursos, desde aferrarse al legalismo, en una primera instancia, hasta una posible agrupación en torno a las FF.AA. para cerrar el triunfo popular por un golpe de estado, golpe que irá abonando los grupos derechistas armados en concomitancia con los sectores más reaccionarios de las FF.AA. y los conspiradores internacionales.

Y, finalmente, tenemos a las Fuerzas Armadas que serán en definitiva los árbitros del conflicto. Pero las FF.AA., actualmente, no son un grupo homogéneo, ni están preparadas para denominarse alternativa. Su reacción depende de una clara conciencia y disposición de lo que les correspondería hacer para presentarse como alternativa política. Deberán tener una política claramente reformista, buscar el apoyo popular y tener o crear un clima propicio para actuar en este sentido. Y esto en gran parte dependerá también de la UP, de la forma táctica como enfrente el problema, de su capacidad de presión y de su firme intención de sentar las bases de una sociedad socialista y tomar las tareas que esta finalidad exige.

[...]

IV. Nuestro quehacer

[...]

3. Acentuar la instrucción militar

La situación actual se caracteriza por no haberse producido el enfrentamiento de clases. Sin poder predecir con seriedad cuándo se puede producir y qué forma asumirá, existen posibilidades de que se produzca a corto plazo. En esta situación la mayor parte del peso de la resistencia armada caería sobre nosotros (MIR), sobre todo por la irresponsabilidad de la izquierda tradicional respecto a una posible defensa del triunfo.

Al mismo tiempo existen en los sectores más conscientes del pueblo una gran inquietud por la incapacidad militar que hay por parte de la UP para detener o enfrentar un golpe. Se manifiesta en los comités de la UP y en las organizaciones gremiales más radicalizadas.

Nuestra tarea entonces, en función de un posible golpe o desconocimiento del triunfo, a corto o mediano plazo, es preparar tanto a la organización como a los sectores más radicalizados del pueblo para una resistencia organizada.

En términos de la organización, la labor es homogeneizar la instrucción militar entre todos los militantes y lograr a plazo breve la instrucción de todos los militantes, como cuadros técnicos, no solamente en términos de autodirigirse, sino a lograr la capacidad de dirigir a cinco o más compañeros.

En el trabajo externo la instrucción técnica toma principal importancia en esta etapa. La instrucción se debe dar a sectores vinculados a la organización tomando dos vías orgánicas:

a) Para sectores organizados pequeños, pero con más de dos unidades (grupos u organizaciones gremiales que quieran mantener su independencia) se dará con la aprobación de las direcciones de estructuras.

b) Las unidades deben tener autonomía e independencia para dar instrucciones a unidades que formen en sus trabajos de masas. Sin pasar estas unidades por el tiempo de selección acostumbrado y sin plantearse como condición su ingreso a la organización.

En resumen, la instrucción militar se orientará a fortalecer nuestra capacidad interna y a volcarla hacia el exterior en aquellos sectores o bases de partidos tradicionales que lo soliciten.

4. Acentuar las tareas comunes de la organización.

Tareas de infraestructura e información

La posibilidad de enfrentamiento a corto o mediano plazo obliga a no descuidar la guardia, en lo que se refiere a tareas de infraestructura. *Infraestructura operativa*, que nos dé capacidad de movimiento operativo rápido en caso de coyuntura inesperada. *Infraestructura técnica*, que nos permita producir los materiales necesarios, e *infraestructura de funcionamiento*, que nos permita tener locales, casas de seguridad y todos los elementos necesarios.

Las alternativas de la situación actual que pueden indicar en algún momento que no exista posibilidad de enfrentamiento a corto plazo, no nos pueden orientar a suspender las tareas que nos dan capacidad para actuar, ya que correríamos el riesgo de estar “desarmados” y en total incapacidad para responder en caso de una ofensiva de la derecha.

Al igual, las tareas de información deben, ahora, continuar con mayor intensidad. Información respecto a toda organización de derecha, nombres, direcciones, planteamientos, recursos con que cuentan, etc. Información sobre el ejército, sectores de derecha, movimientos extraños y situación política interna.’

En *Información Operativa*, terminar todas aquellas que se estaban realizando, sean de cualquier carácter y buscar información orientada a los tipos de acción que nos planteamos.

La *buena información* nos puede permitir determinar a tiempo un golpe o una acción operativa de la derecha. La buena información nos permitirá descubrir una coyuntura antes de producirse, desenmascararla o reaccionar correctamente ante ella. La buena información operativa nos puede posibilitar el realizar una acción que repercuta positivamente en la situación actual.

CONVERSACIÓN DEL EMBAJADOR N. B. ALEKSEEV
CON ORLANDO MILLAS

Departamento general del CC del PCUS. Confidencial

(20 de diciembre de 1970)

(Tomo 1, p. 545)

Transcripción de la conversación del embajador de la URSS en Chile, N. B. Alekseev, con Orlando Millas, miembro de la Comisión Política del PCCh

Orlando Millas informó sobre el Pleno del CC de PCCh. Destacó que en su informe Luis Corvalán planteó la necesidad de concentrar la actividad del partido en la realización de las transformaciones revolucionarias en el país. El objetivo central del partido es contribuir al éxito del gobierno de Allende.

En su análisis de la situación política en el país, Millas sostuvo que las fuerzas de la reacción promovían una estrategia de colaboración con el ala derechista del PDC (Frei) para crear una fuerte oposición unida al gobierno popular. La unidad entre los partidos Comunista y Socialista es considerada como el núcleo central de la política del PCCh. El partido miraría con buenos ojos el viraje de las fuerzas de ultraizquierda hacia el apoyo del gobierno popular, pero considera que estas fuerzas no tienen derecho de pretender ejercer el rol de orientadores de la línea del gobierno de la Unidad Popular.

Según Millas, en su informe Corvalán precisó tres momentos:

1) es necesario evitar referencias al PDC como un adversario: allí existen fuerzas sanas nacionales, que posibilitan la evolución del PDC hacia la izquierda y no hacia la derecha;

2) es preciso un trato respetuoso a todos los partidos miembros del bloque de la Unidad Popular;

3) conviene abstenerse de poner de manifiesto la importancia del PCCh en el gobierno, donde el partido encabeza ministerios claves.

Al referirse a una información proporcionada por R. Tarud, Millas comunicó que había señales de la activización de los grupos terroristas que planifican organizar provocaciones en contra de los representantes diplomáticos de los países socialistas.

Firma: M. Kudachkin

CONVERSACIÓN DEL EMBAJADOR A. V. BASOV CON REPRESENTANTES
DEL PARTIDO SOCIALISTA DE CHILE

(26 de diciembre de 1971)

(Tomo 3, p. 1.747)

Transcripción de la conversación del embajador de la URSS en Chile, A. V. Basov, con los representantes del Partido Socialista A. Sepúlveda, O. Ulloa y H. del Canto.

En el transcurso de la reunión sostenida, A. Sepúlveda, O. Ulloa y H. del Canto comunicaron que la directiva del PSCh había llegado a la conclusión de la no conveniencia en el momento actual de la visita de la delegación del PSCh a Moscú para negociaciones con el PCUS. La dirección del partido decidió no discutir en este momento la carta entregada por C. Altamirano. El tema de la visita podría volverse a plantear a principios del 1972, cuando la situación política interior sea más favorable.

Sin embargo, los dirigentes socialistas expresaron sus esperanzas de que el camarada Kirilenko, al llegar a Chile, podría recibirlos para un intercambio de opiniones sobre algunos problemas y analizar ciertos aspectos del desarrollo de colaboración entre nuestros partidos.

Según nuestros interlocutores, la situación política en el país no es favorable para las fuerzas de izquierda y para el gobierno de la Unidad Popular.

A. Sepúlveda opinó que si después de las elecciones y de la llegada de S. Allende a la presidencia la reacción había temblado, preocupada por su futuro, al término del primer año de la permanencia de la Unidad Popular en el poder, la oposición y las fuerzas de derecha reaccionarias se consolidaron y a plena voz manifiestan su fuerza. Los acontecimientos del 1 de enero han demostrado que pasaron a la ofensiva, mientras que la izquierda se encuentra a la defensiva. Durante el año recién terminado la influencia del bloque de la Unidad Popular disminuyó en amplios sectores de pequeños y medianos propietarios, y entre los pequeños campesinos y artesanos. De hecho, la base social del bloque la constituye, principalmente, la clase obrera.

Los dirigentes socialistas destacaron los éxitos de la derecha en la propaganda. Por otra parte, una situación peligrosa se está creando en el sur del país, donde los pequeños propietarios suspendieron la producción para el mercado. Según los dirigentes del PSCh, esta situación se hizo posible sólo como resultado del avance *demasiado lento* del proceso revolucionario por parte del bloque de izquierda. Nuestros interlocutores consideran que la

UP debe *activar el proceso revolucionario*, entusiasmar las masas y guiarlas hacia adelante.

H. del Canto se refirió a la situación en Chuquicamata. Según él, la clase obrera de esta empresa está muy afectada por el economicismo; el colectivo privilegiado de esta empresa expuso al gobierno las exigencias inaceptables (aumento del salario en 50%); el gobierno está dispuesto a aumentarlo en 22%. De no llegar a un acuerdo antes del 30 de diciembre, los trabajadores comenzarán una huelga a partir del 1 de enero.

Firmas: Puchkov, Pastujov

GENERAL MARIO SEPÚLVEDA: JEFE DEL SERVICIO DE INTELIGENCIA MILITAR: INTERVENCIÓN EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS EN RELACIÓN A LA ACUSACIÓN CONTRA EL MINISTRO DEL INTERIOR JOSÉ TOHÁ

(Enero de 1971)

(Tomo 3, p. 1845)

[...]

... Al respecto, yo quisiera, en primer lugar, reiterar lo que ya expresó el señor Comandante en Jefe del Ejército, en relación con lo que nosotros consideramos grupos armados desde el punto de vista de nuestra institución. Vale decir, aquellos componentes de tipo paramilitar que tuviesen un armamento, una instrucción, y que actuaran en forma clandestina y que obligaran a una intervención del Ejército. A este respecto, la verdad es que, en el tiempo que yo llevo en el Servicio de Inteligencia Militar, son muchos los rumores y los antecedentes que nos han hecho llegar sobre esta materia. Pero la verdad es que nunca, en el conocimiento que yo tengo, ha habido una denuncia clara ante un organismo policial de la existencia en tal lugar de tales o cuales cosas. Nosotros hemos realizado numerosas investigaciones de este tipo, por cuanto si existiesen grupos armados de esta característica, naturalmente que ellos podrían motivar —a lo mejor— la acción de la Institución; pero la mayoría de los casos que se han presentado, o de que habría algún antecedente, han caído dentro del ámbito policial. Y sólo en una oportunidad nosotros tuvimos un antecedente, que fue el caso de Chaihuín, el año pasado, en que nuestra Institución detectó la existencia de un grupillo que aparece que tenía algunas armas y cierta instrucción, y una vez que fue detectado y ubicado se dio información al Cuerpo de Carabineros, a quien correspondía realizar en ese caso una actividad policial. Y es así, como fue el Cuerpo de Carabineros quien realizó la búsqueda y la detención posterior de aquellos que aparecieron en esa zona.

(Acta de la Comisión Acusadora, pág. 7.)

CONVERSACIÓN DEL EMBAJADOR A. V. BASOV CON
VOLODIA TEITELBOIM
(25 de enero de 1972)

(Tomo 3, p. 1.857)

Confidencial

Transcripción de las conversaciones del embajador de la URSS, A. V. Basov, con Volodia Teitelboim.

En la conversación V. Teitelboim se refirió a las relaciones entre el PDC y la Unidad Popular destacando los esfuerzos del Gobierno para desarrollar contactos y dialogar con la nueva directiva del PDC. El mismo Teitelboim había sostenido cuatro reuniones con los dirigentes del PDC.

La iniciativa de preparar dichas reuniones pertenecía plenamente al PCCh, pero sobre su realización han sido informadas las directivas de todos los partidos integrantes del bloque de la Unidad Popular, así como el Presidente S. Allende, que demostró un gran interés hacia ellas.

Según Teitelboim, los resultados positivos de las reuniones consisten en la resolución del conflicto en la Universidad de Chile (la creación de una comisión constituida por los representantes del PDC y la Unidad Popular), la creación de una comisión mixta para revelar los hechos de violación de la legislación por los órganos del poder local. También fueron emprendidos pasos prácticos con el objeto de impedir la huelga en Chuquicamata, y fue aprobada la decisión de crear una comisión mixta para implementar la ley sobre las tres formas de propiedad. Como resultado de las negociaciones, se logró poner término a los insultos y ataques mutuos en la prensa.

Destacando que al PCCh y el PDC los une el rechazo al fascismo, V. Teitelboim se refirió a las cualidades de Fuentealba como un político inteligente y flexible, pero que cae fácilmente bajo la influencia de los demás. Según V. Teitelboim, es una persona impulsiva, “duro” en relación al gobierno de Allende.

El primer vicepresidente del PDC, Osvaldo Olgún, *se encuentra* en posiciones más flexibles. Olgún habla abiertamente sobre los intentos de la penetración de los elementos fascistas en el PDC. Según Olgún, en la provincia de Antofagasta fueron expulsados cuatro activistas del PDC por pertenecer a “Patria y Libertad”. Los expulsados tienen automóviles y mucho dinero, lo que evidencia su vinculación con las organizaciones extranjeras y la CIA.

Teitelboim subrayó que Olgún defendía la idea de la posibilidad de una amplia colaboración entre el PDC y la UP en el futuro, incluyendo una eventual integración de todo el PDC a la Unidad Popular.

Según nuestro interlocutor, B. Leighton también expresó sus preocupaciones de una posible fascistización del PDC, sugiriendo analogías entre la situación política actual en Chile con la situación en España en vísperas del estallido de la guerra civil.

Leighton recordó las palabras de Gil Robles (líder de la oposición española del período de la guerra civil), que le había advertido en una conversación personal de que detrás de los partidos políticos siempre actúan fuerzas que son capaces de provocar fuertes confrontaciones e incluso la guerra civil. En el caso chileno, Leighton relacionó con estas fuerzas a E. Frei, quien, según él, más aspira a satisfacer sus propias ambiciones políticas que lo que se preocupa por el prestigio de todo el movimiento demócrata-cristiano en general.

En cuanto a Tomic, éste, según Teitelboim, trata de dar recomendaciones tanto a la UP como a su partido, pero que no son más que “consejos desde lejos” por su imposibilidad de influir seriamente en el actuar de la presente dirección.

A la reunión asistieron también el ministro consejero de la Embajada I. B. Puchkov y el funcionario diplomático G. I. Korochkin.

PARTIDO SOCIALISTA (COMITÉ CENTRAL):
COMITÉ CENTRAL INFORMA. INFORME A LOS MILITANTES SOBRE EL
PARO PATRONAL. DOCUMENTO CONFIDENCIAL INTERNO
(19 de octubre de 1972)

(Tomo 5, p. 3.328)

[...]

Información acerca de la actual situación política

La ofensiva estratégica de los enemigos del pueblo

En los últimos días, como culminación de todo un proceso de agudizamientos del enfrentamiento de clases en el cual las fuerzas enemigas de la Unidad Popular y del Gobierno, procuran a toda costa mantener la iniciativa y fijar el terreno y las reglas de la lucha política. Se ha desatado una ofensiva a fondo de los enemigos del pueblo. Su propósito último no es sino derribar al Gobierno Popular, a fin de imponer una dictadura fascista que revierta todos los avances del proceso revolucionario en marcha y desate la represión contrarrevolucionaria. La represión que se debe esperar para el caso de que obtengan la victoria será tanta y tan sagrimentosa como se necesite *para liquidar la capacidad revolucionaria de la clase obrera* y sentir la seguridad de que sus intereses y su existencia misma como clase dominante no serían nuevamente amenazados: destrucción de las organizaciones populares, eliminación física de todos sus dirigentes (como lo han postulado públicamente), aislamiento de la clase de otros sectores revolucionarios, silenciamiento de su voz en los medios de comunicación, cátedras universitarias, etc.

La oposición política al Gobierno y sus expresiones seudogremiales enarbolan las banderas de la “paz interna y el orden”, pero su acción y declaraciones los desenmascaran: luchan desesperados por imponer el orden que asegura la explotación y la paz que sentirían ellos al ver a los revolucionarios muertos.

La actual ofensiva contrarrevolucionaria tiene un carácter estratégico, porque persigue de una u otra forma, terminar con el hecho más importante de la lucha de clases en Chile hoy: el control por parte del pueblo de una cuota de poder, utilizada flexible pero inexorablemente para cumplir el programa que plantea derechamente la construcción del socialismo en Chile.

La actual ofensiva contrarrevolucionaria se basa en el fracaso de los reaccionarios en conseguir la caída del Gobierno o la renuncia a su vocación y papel revolucionario, por medio del hostigamiento combinado del Parlamento burgués, la Contraloría, la Justicia clasista, la prensa “libre” del país y del exterior y, en general, las tácticas políticas tradicionales. Esto lo comprobaron claramente en el último tiempo: pretendieron arrinconar al Gobierno por medios legales suponiendo que esto bastaba para derrocarlo en vista de que los graves problemas económicos “lo dejaban con un respaldo popular mínimo”. Sin embargo, el 4 de septiembre, con un paquete de alzas que llevó la inflación a más del 60%, con problemas serios de abastecimiento, etc. El *país presenció la más imponente movilización de masas realizada jamás en Chile*, provincia por provincia, comuna por comuna. Resultado: la “Confederación Democrática” suspendió su concentración anunciada para días después, se produjeron graves problemas en su seno y cundió la desesperación ante la inexplicable (para ellos) fortaleza del pueblo y su Gobierno y la reafirmación del constitucionalismo en las FF.AA.

Fruto de esta desesperación, que al penetrar los sectores opositores abona el terreno para el fortalecimiento de las posiciones y tácticas propias del fascismo, es la decisión de los enemigos del pueblo de jugarse enteros por ahora, con todas sus armas, ante la certeza de que el tiempo corre en su contra: a pesar de la crisis económica y demás dificultades propias del proceso revolucionario, se desarrolla la conciencia de clase y la organización popular y se avanza todos los días en ganar más poder para el pueblo y quitárselo a sus enemigos. Más empresas al área social, más predios al sector reformado, mejor publicidad de la Unidad Popular, etc.

La decisión de jugarse ahora la imponen los sectores extremistas de la oposición, y la táctica a usar se extrae de la abundante experiencia recogida por ellos en el último año en su trabajo de masas, que se expresa en la llamada “resistencia civil”. Fracasado el arrinconamiento parlamentario y las aventuras golpistas, se plantea un esquema de insurrección civil a partir del manejo de reivindicaciones semigremiales y otras abiertamente políticas por las organizaciones bajo su control: colegios profesionales, sindicatos empresariales, gremios de empleados, técnicos, organizaciones estudiantiles, etc. La idea es paralizar al país y provocar tal grado de caos, anarquía y desorden, que se obligue a las FF.AA. a intervenir para controlar la situación. El control definitivo del poder es cuestión por resolverse, lo importante es destruir el Gobierno Popular.

[...]

De los paros gremiales a la insurrección civil

Planteadas las tesis de la resistencia civil, y dadas todas las condiciones para que el fascismo, representado genuinamente en el Partido Nacional y Patria y Libertad, convirtiera su progresiva preeminencia en dirección política de la contrarrevolución, se pasó a concretar la ofensiva estratégica.

El embargo obtenido por la Kennecott del valor de un cargamento de cobre en Francia, convirtiendo el hostigamiento económico y político subterráneo, “diplomático” en agresión económica directa, visible, hizo realidad una premisa fundamental para el desarrollo de esta ofensiva: agudizar los términos del enfrentamiento externo para situar al Gobierno y al proceso en una posición de extrema debilidad, como producto del aislamiento económico y político del campo capitalista.

Con una adecuada campaña en las radios y prensa reaccionaria, la acción política de la derecha se desplazó de la defensa directa de los monopolios y el latifundio, a la defensa de los intereses supuestamente de sectores de la pequeña burguesía: camioneros, empresarios de locomoción, profesionales, comerciantes, estudiantes, fiscales y particulares, etc. En sus plataformas de lucha se van incorporando de a poco más y más puntos de contenido abiertamente político y de clase: defensa de la Papelera, Radio Agricultura de los Angeles y Minería de Viña, contra el proyecto de reajusta, por la libertad, la democracia, los derechos sindicales, la seguridad y cualquier bandera que sirviera para acumular fuerzas contra el Gobierno Popular a través de un inteligente manejo publicitario.

El miércoles 11 de octubre se da la partida al paro de los transportistas privados y esa es la voz de mando para intentar la paralización total de la actividad económica del país. El viernes 13 se incorporan al movimiento las organizaciones empresariales del comercio establecido. A partir del lunes 16, se trata por todos los medios de multiplicar la adhesión a la plataforma política enarbolada por los transportistas: intentan sumar al paro a veces, médicos, ingenieros, campesinos, técnicos y profesionales (de los FF.CC., de la Minería y de las Industrias Filiales CORFO), universidades, taxis, locomoción colectiva particular, bancarios, etc.

El domingo 5 se hace pública la adhesión incondicional de la DC al movimiento sedicioso, y a partir de entonces se ve con claridad que el enemigo está jugando todas sus cartas. En una acción cuyo objetivo máximo es derribar al Gobierno, cuyo programa mínimo es: garantías para la Papelera, reapertura de Radio Agricultura-Los Angeles, garantías de no crearse ninguna empresa estatal de transporte. Todo esto con carácter de *intransable*.

Al conjunto de paros parciales impulsados en la perspectiva de ir creciendo y llegar a la paralización del país, se sumó otro tipo de acciones encaminadas al mismo objetivo: resistencia a la acción de la autoridad civil, policial y militar, presión sobre sectores de las FF.AA., sabotajes de diverso tipo, pronunciamiento parlamentario, violenta campaña de prensa interna e internacional, hasta llegar al anuncio de la acusación inconstitucional al Presidente de la República, pasos sin precedentes en la vida política nacional. ¡Pocos esquemas sobreviven en este país a la “insólita experiencia” del actual proceso revolucionario!

Con todos estos elementos se puede afirmar sin lugar a dudas a que *la insurrección civil está en marcha.*

[...]

Perspectivas de la actual situación

En presencia de una segunda fase de la ofensiva, se sabe que el enemigo se jugará por llegar hasta el final lo que significa *salida fascista*. Que si no le alcanzan las fuerzas para tanto, por lo menos no transará su programa mínimo, y si el pueblo y su Gobierno cede en eso, se abre una salida *de compromiso*, que neutralizaría a la DC a condición de transar el Programa de la Unidad Popular, debilitando al Gobierno y las fuerzas populares en forma tal que, ante la no viabilidad de otro régimen reformista, igualmente se abre la puerta al fascismo. Ante esta perspectiva, la única alternativa posible es provocar un cambio cualitativo de la situación previa a esta crisis. Eso significa en concreto *pasar a la ofensiva con una línea de masas* en la perspectiva de que este enfrentamiento no tiene que ser necesariamente la lucha final por todo el poder, pero sí un enfrentamiento del cual el pueblo debe salir con mucho más poder que antes y el enemigo debilitado decisivamente en sus posiciones. Esto no implica que en cualquier momento puede variar la situación y haya que resolver, en consecuencia, una línea de acción distinta. El fundamento de esta concepción es que en la actual situación el Gobierno mantiene su carácter constitucional, legal y reconocidamente legítimo, que las Fuerzas Armadas mantienen su carácter constitucionalista y leal al Gobierno y que se puede quebrar la acción de los enemigos de clase a través de la acción concertada del Gobierno y de las masas, en términos tales que la fortaleza que demuestren impida un cambio de actitud de las FF.AA.

Esta línea de masas se concretiza a través del Gobierno en el mantenimiento del orden público (con el concurso de las FF.AA.), a través de la represión sistemática a la actividad sediciosa de los enemigos de clase, y en

la acción decidida que debe desarrollarse en el frente económico: requisición e intervención de cada empresa en que se amenace la normalidad de la producción o los abastecimientos. Exige actuar con la masa organizada y la presencia concreta del compañero Presidente, de los ministros y dirigentes populares en los frentes de masa, diariamente. Sólo así se rectificará la tendencia a no confiar en la fuerza del pueblo y a seguir caminos incorrectos que provocan un aislamiento de las masas y las desarmar justamente cuando se necesita orientar su combatividad y capacidad de iniciativa.

La acción del movimiento de masas debe orientarse en el sentido de defender incondicionalmente al Gobierno, su estabilidad y con ello la posibilidad de cumplir el programa político de la clase obrera en esta etapa, y al mismo tiempo desarrollar profundamente sus organizaciones naturales y las nacidas en función de las tareas nuevas surgidas del proceso, para convertirlas, por su propia dinámica, en instancias de poder popular cuyo fortalecimiento ponga en su lugar de una vez para siempre las instituciones del régimen burgués. Este poder popular no nace por decreto y se hará real al calor de las tareas del momento; defensa de la estabilidad del Gobierno, vigilancia y hostigamiento de la actividad enemiga, mantenimiento de la producción, y servicios, control del abastecimiento, y trabajo político de masas en el seno de la pequeña burguesía, a la cual debe arrastrarse tras las posiciones de la clase obrera.

Se cometería el más grave de los errores si no se aprovechan las actuales circunstancias en que obreros, empleados, profesionales, técnicos, estudiantes, mujeres, campesinos, etc., se encuentran alerta; movilizados en todo tipo de tareas y *conscientes de que deben jugarse y dispuesto a darse enteros en la defensa del proceso revolucionario*. El fortalecimiento de las organizaciones populares y el surgimiento de otras nuevas para concretar el *poder popular nacido desde las bases*, es la victoria más importante que se pueden obtener de esta batalla, y la única que por sí sola avala y garantiza efectivamente las otras victorias conseguidas.

Estas últimas, hasta este momento, son muy importantes y deben destacarse en forma especial:

–Requisición de empresas industriales básicas para incorporarlas al área social: CIC, Indus Lever, Ready Mix (concretos para construcciones), ALUSA (monopolio del papel aluminio), SOPROLE (lácteos), Metalúrgica Cerrillos de Concepción (propiedad de O. Sáez, presidente de la SOFOFA), Mellafe y Salas, todas las industrias electrónicas de Arica, Petrodow y Dow Chemical (petroquímica), y otra cantidad de empresas cuya incorporación al APS es irreversible.

–Fueron declaradas de primera necesidad *todas las empresas constructoras del país*, siendo requisadas de inmediato.

–En el plano de la distribución: se requisó CODINA en Santiago y Valparaíso. Golpe fundamental al control monopólico de la distribución de ciertos abarrotos y del papel. Además, se ha procedido a reabrir con fuerza pública y respaldo de masas, gran cantidad de supermercados, grandes tiendas, etc.

–Se ha resuelto suspender la entrega de productos de las industrias del área social a los grandes distribuidores que paralizaron (línea blanca, por ejemplo), iniciando una distribución directa a través de organizaciones gremiales y vecinales, previo acuerdo con los empleados de este sector comercial.

–En materia de transporte: se ha requisado la Compañía Sudamericana de Vapores y una cantidad superior a los 3.600 camiones. Aunque estos camiones sean posteriormente devueltos. *El área social queda con transporte propio* por la destinación de los camiones producidos por la FIAT y la importación de 1.000 camiones Pegaso. Hasta hoy no había transporte terrestre en el área social.

En grandes líneas, éste ha sido el desarrollo y los efectos concretos hasta hoy de la ambiciosa ofensiva de la contrarrevolución. Todo esto, que objetivamente es bastante, golpeando al enemigo con la conciencia, la disciplina y la organización de las masas. *¡Sin usar todavía los puños!*

¡La batalla no ha terminado!

¡Demos un gran salto adelante... ¡Ahora!

Resumen de las instrucciones concretas entregadas por la Dirección del partido

1. Fortalecer todos los organismos de base en los diversos frentes de masas: Sindicatos, Comités de Producción, Comités de Vigilancia, Juntas Vecinales, Centros de Estudiantes, Centros de Madres, Centros Juveniles, Consejos Locales de Salud, Juntas de Abastecimiento y Precios, Comités Sin Casa, etc. Esto significa: volcar a cada militante del partido a trabajar en el seno de algún organismo de base, destacar cuadros con más preparación para hacer agitación y trabajo orgánico en los frentes principales, centralizar la información de todos los frentes en las direcciones seccionales y regionales para no perder contacto en ningún momento con ningún frente de masas, y elaborar medidas concretas de organización, propaganda, movilización, para proponerlas e impulsarlas en las asambleas y directivas.

La mejor manera de fortalecer la organización de las masas (todas las masas), es haciendo funcionar el núcleo de cada frente.

2. Comandos Comunales: Es la tarea fundamental, tiene prioridad absoluta. De acuerdo a orientación partidaria, deben formarse en cada comuna con la participación de todas las organizaciones de masas, de cualquier tipo, que en la comuna existan. Deben tener representatividad real, no generarse burocráticamente. El llamado a formarlos debe hacerlo en lo posible la CUT de la comuna o los sindicatos obreros, *no los partidos*. Se trata de agrupar en torno a las organizaciones de la clase obrera, a las organizaciones de pobladores jóvenes, mujeres, estudiantes, empleados, deportistas, etc.

El comando comunal debe organizar el control de los trabajadores sobre las actividades fundamentales y organizar la defensa frente a la acción contrarrevolucionaria. A la larga esto tiene que convertirse en *poder popular efectivo*, a través del control progresivo de la producción, el transporte, abastecimiento, servicios públicos, vigilancia, etc. El comando estudia la situación de la comuna y toma medidas a través del comisiones: abastecimiento, transporte, defensa, y las que sean necesarias. Planifica, organiza y dirige la movilización de masas en la comuna. Organiza los Comités de Autodefensa de la comuna, de los sectores en que divida la comuna, de las poblaciones de cada sector y manzana por manzana en cada población. Sólo una vez que estén formados, funcionando y ejerciendo un control real de los Comandos Comunales, se pasará a integrarlos en Comandos Provinciales y en un gran Comando Nacional, de manera que éstos surjan con un poder real en la base y *con representatividad real*, no burocráticamente por arriba.

3. El partido debe impulsar la formación y desarrollo de los Frentes Patrióticos: Frente Patriótico de Mujeres, Frente Patriótico de Profesionales y Técnicos (ya constituidos y trabajando), Frente Patriótico de Juventudes (en formación). El trabajo de organización de estos frentes es importante, porque permite incorporar a las tareas de defensa del proceso a un gran número de personas desvinculadas de otras organizaciones de masa, y definidas a favor del Gobierno, de la Unidad Popular y del proceso, como resultado de la agudización de la lucha de clases.

[...]

Comunicado de las JS

El presente es de lucha; el futuro es nuestro

El Partido Nacional, los grupos fascistas y la derecha demócratacristiana se han lanzado por la pendiente de la sedición; movilizan todas las

organizaciones empresariales que controlan, con el objeto de producir el caos y la anarquía que arrastran al país a la guerra civil. El paro criminal de empresarios transportistas y de comerciantes inescrupulosos afecta gravemente a la economía del país. Materias primas indispensables para la producción no llegan a las industrias y en su obsecación, no trepidan en poner en riesgo la alimentación del pueblo. Con la soberbia propia de una clase en decadencia, los monopolistas de la SOFOFA llaman pretenciosamente a paralizar las industrias.

Frente a los graves acontecimientos que vienen sucediendo, la Juventud Socialista llama a las masas juveniles a mantenerse movilizadas en torno a las siguientes tareas:

1. Decidido apoyo a todas las medidas que el Gobierno Popular tome en relación a la situación de emergencia, a la que los reaccionarios arrastran al país. La fuerza del Gobierno Popular radica fundamentalmente en la fuerza del pueblo que lo respalda.

2. Apoyar el planteamiento sustentado por el compañero Presidente, de requisar sin devolución a sus propietarios, los camiones que no estén operando, normalizando con ello esta importante actividad.

3. La actitud de comerciantes inescrupulosos pone en riesgo la alimentación del pueblo. La prevención de nuevas actitudes delictuales como las vividas, obliga a reforzar el control popular de la distribución, incorporando a DINAC a las grandes empresas mayoristas que continúan en manos privadas.

4. *La paralización.* La paralización de la producción implicaría un daño irreparable a la economía nacional. Es un deber patriótico que esta situación se produzca, traspasando al área social de la economía, toda industria importante cuyos propietarios pretendan paralizarla.

5. Reforzar la vigilancia de masas sobre el comercio, el transporte y el abastecimiento del combustible, denunciando a las autoridades cualquier irregularidad.

6. La juventud tiene la tarea de honor de asegurar el abastecimiento del pueblo. Miles de jóvenes brigadistas deben sumarse a la labor de movilización de productos esenciales de consumo.

7. Ante las criminales actitudes de sabotaje y el reintento de la derecha de incorporar al paro a otras organizaciones por ella controladas, es tarea fundamental la constitución de Comités de Vigilancia en barrios, fábricas y escuelas.

8. Las masas juveniles deben mantenerse alertas y vigilantes a cualquier instrucción que emane de sus organismos políticos u organizaciones de masas y del Gobierno Popular, dispuestas a respaldar con rapidez y energía ante cualquier emergencia.

La Juventud Socialista manifiesta así su irrenunciable deber de ocupar la primera trinchera de todos los frentes de lucha y combatir junto a la clase obrera y el pueblo en la perspectiva de la construcción de la patria socialista. Nada cambiará nuestra decisión, porque está alimentada con la presencia de los compañeros caídos.

Por el socialismo a combatir.

Con la fuerza de las masas, con el Gobierno Popular

V e n c e r e m o s

Comisión Política Juventud Socialista

MIR: INFORME DE LA COMISIÓN POLÍTICA AL
COMITÉ CENTRAL RESTRINGIDO SOBRE LA
CRISIS DE OCTUBRE Y NUESTRA POLÍTICA ELECTORAL
Documento Confidencial Interno del 3 de noviembre de 1972

(Tomo 5, pp. 3494-3510)

[...]

I. Antecedentes de la crisis de octubre

Sólo haremos mención de tres aspectos:

1. Cuáles fueron los factores que estuvieron presentes en la crisis de septiembre y han estado presentes en el último período y que constituyen las condiciones para que se haya precipitado la crisis de octubre.
2. Cuál fue la perspectiva que dimos en el CC de septiembre sobre lo que ocurría en las semanas siguientes (lo que realmente ocurrió).
3. Cuál era la situación en que la crisis de octubre encontró a la organización.

1. Factores que han estado presentes en las tres crisis, que en esta última se ponen casi al rojo vivo, y que son los que en lo fundamental originaron esta crisis.

Además de lo que hemos visto en la caracterización general del período, y en el análisis de las crisis de agosto y de septiembre, hay cuatro de ellos que inciden directamente en la crisis de octubre:

- A. La debilidad del Gobierno y de la Unidad Popular;
- B. El problema de la autonomización relativa de las FF.AA. (que se ha evidenciado como nunca);
- C. El enardecimiento de la pequeña burguesía, y
- D. La crisis de la clase dominante (también como nunca evidente).

2. Perspectiva que abrimos en el CC de octubre al evaluar la crisis de septiembre.

Dijimos en aquella oportunidad —y pensamos que la perspectiva planteada entonces ha sido confirmada por los hechos— que la correlación de fuerzas globales del país, tanto en los partidos de la clase dominante como en el Gobierno y en la Unidad Popular, así como en las FF.AA., iba a inclinarse predominantemente hacia la estabilidad institucional. Esto no significaba estabilidad social ni política, sino estabilidad en el sentido de que “el Gobierno” no iba a caer y se iba a mantener hasta marzo. Eso era para nosotros lo más probable. Lo decíamos caracterizando los que llamamos los

grupos “no precipitantes” de la clase dominante, donde colocábamos a un contingente importante de la DC, un contingente importante de las FF.AA., los llamados no golpistas, predominantes en el Alto Mando. Estos, al cruzarse con fuerzas reformistas de la UP, como fuerzas políticas, y en segundo lugar, con el aparato institucional del Gobierno, terminaban una correlación de fuerzas favorable a la mantención de la estabilidad institucional.

Pero a la vez establecimos que había otra fracción de la clase dominante que llamábamos “precipitante” o “dura”, que agrupábamos detrás de una convocatoria “jarpista”. Decíamos que esta fracción, si bien fue superada en septiembre por el sector “no precipitante”, en cualquier caso era fuerte y poderosa en todos los niveles: en el terreno de la representación empresarial, en el terreno de la convocatoria a la pequeña burguesía, en el terreno de las FF.AA., etc. (todo esto fue precisado en el CC anterior). En segundo lugar, decíamos que este sector no aceptaba esperar a marzo de 1973 y más bien imponía formas de lucha que le abrían la posibilidad de poder precipitar definiciones de inmediato, con ruptura institucional, derrocamiento del Gobierno. O, que por lo menos, le permitieran imponer concesiones más importantes al Gobierno —si es que no es capaz de derrocarlo—. Por último (y siempre por la vía de esas formas de lucha), sería capaz de acumular la fuerza social política, militar y económica para poder asegurar el derrocamiento del Gobierno, cualquiera sea el resultado de marzo, asegurándose además —esta fracción de clase dominante— la hegemonía en el aparato de Estado luego de derrocar a Allende. Esto sobre la base de las disquisiciones que hicimos en el CC anterior, para explicarnos esta división de la clase dominante más allá de una sola división coyuntural. Se entendía ésta como una crisis de la clase dominante, de dos fracciones, cuya diferencia no estriba sólo en cuál es la mejor estrategia para derrocar a Allende; sino más bien, en cuál es la estrategia que le permitirá a cada una de ellas, en el momento de derrocar a Allende, conservar y hegemonizar el control del aparato del Estado.

Dijimos más todavía. Dijimos que si bien era predominante el grupo “no precipitante”, la situación y las perspectivas que se abrían en este período eran de tal tipo que, en alguna forma, podían favorecer al grupo “duro” o “precipitante”. Dijimos que ambas fracciones, independiente de los plazos, las formas y las diferencias de estrategias y políticas que levantaban, estaban obligadas a levantar una alternativa electoral, y por eso necesitaban combatir e incluso acorrallar al Gobierno. El sector “no precipitante” se encontraba con enormes dificultades para hacerlo, porque este tipo de agitación, propaganda y denuncia, tenía que ser acompañado de movilizaciones. Y en esas movilizaciones que tenían el sólo sentido de

acumular fuerzas, el sector “duro” rápidamente podía convertirlas en una verdadera crisis. En segundo lugar señalamos que los factores ya mencionados como el enardecimiento de la pequeña burguesía hacían que este sector social fuera fácilmente manejable o arrastrable a convocatorias jarpistas, a movilizaciones de tipo agresivo, que si bien habitualmente tenían como objetivo golpear al Gobierno, podían, empujados por el sector duro, originar crisis graves. En tercer lugar, la autonomización relativa de las FF.AA. colocaba la cuestión de modo tal que cualquiera crisis podía trocarse en una disputa inmediata por el poder y precipitarse como una crisis profunda en la continuidad institucional.

Entonces concluimos, en el CC anterior, que en general la perspectiva era de estabilidad institucional, pero que iba a ser un período que iba a estar desde esa fecha hasta marzo del 73, jalonado por crisis periódicas, agudas e importantes. La verdad es que pensamos que es una de las pocas oportunidades en que hemos hecho un análisis de perspectiva (con algunas connotaciones que después, al analizar la crisis, vamos a establecer) que tanto se haya acercado a la evolución que efectivamente tomaron los acontecimientos.

3. Cómo encontró la crisis a la organización.

La crisis nos encontró abocados fundamentalmente a tres actividades de tipo interno:

A. El completamiento de las tareas especiales para superar los retrasos.

B. La modificación orgánica urgente para crear las condiciones para que un Congreso pueda solucionar los problemas del partido;

C. Abocados a la preparación —la Dirección y otros niveles— de un Congreso Nacional.

Esto le provocó al partido una primera debilidad al inicio de la crisis: a diferencia de las crisis de agosto y septiembre, donde desde la partida pudimos enfrentarlas con rapidez, especialmente en la de agosto, pero esta vez tuvimos una latencia mayor. Así, nuestras declaraciones salieron un tanto tardías, como algunas de nuestras movilizaciones fueron también un poco tardías.

[...]

III. Evaluación de la crisis de octubre

Entregados los antecedentes, muchas cosas ustedes mismos las pueden concluir; yo me voy a reducir a exponer 7 ú 8 grandes conclusiones generales:

1° Es realmente la crisis más grave por la cual este Gobierno atravesó. Tuvo todos los componentes que cada una de las crisis anteriores tuvo, pero los tuvo todos juntos y en un nivel superior en cuanto a extensión y profundidad. Tuvo además nuevos componentes. No profundizaré lo ya analizado, la aparición del bloque social reaccionario, la táctica de la resistencia civil, la incorporación activa de la pequeña burguesía fundamentalmente propietaria; el que hayan conseguido incorporar incluso a un sector de la pequeña burguesía asalariada, como arrastraron al PDC, y la apertura pública de un trabajo político hacia las FF.AA., etc.

2° Esta crisis también, a diferencia de todas las otras crisis, creó dos grandes bloques sociales. El país se polarizó en dos grandes bloques sociales y políticos: por un lado los pobres del campo y la ciudad y la clase obrera, los segmentos que tenemos de la pequeña burguesía asalariada; los partidos políticos de izquierda, aquellos uniformados que estaban con estas posiciones; por el otro lado, los grandes empresarios nacionales y extranjeros, la mayor parte de la pequeña burguesía propietaria, una parte de la asalariada, incluso sectores de los pobres, parte de los pobres, parte de las FF.AA. y los partidos políticos de la oposición. Es decir, todo el país estuvo claramente polarizado. Este país se polarizó abruptamente. No sólo al nivel de las confederaciones de partidos, como venía ocurriendo formalmente antes: el aparato del Estado, las clases sociales, los partidos, todo se polarizó. Y se polarizó en dos grandes bloques.

3° Desde ayer podemos decir que, de nuevo, predominó la estabilidad institucional. En concreto, la sumatoria de todas las fuerzas partidarias de mantener la estabilidad institucional, de no derrocar al Gobierno, de no romper la institucionalidad, predominaron, a pesar de esta polarización. Predominan estas políticas, no sólo porque estos sectores de la clase dominante sean fuertes o porque “el sistema” y la “constitución” y “la democracia” sean “poderosas”, sino porque hay quienes, desde el Gobierno y la izquierda están dispuestos a hacer las concesiones necesarias para llegar a acuerdos. El contenido exacto de las concesiones es previsible pero todavía no ha cristalizado. Aún así podemos mencionar algunos indicadores de su carácter:

– El discurso del Ministro Matus, por orden de Allende, asegurando que se devolvería todo lo requisado y todo lo intervenido, por cadena nacional de radios hace 4 días. Existiendo acuerdo del Comité Político de la UP de no devolver ninguna gran empresa industrial ni gran establecimiento comercial, Matus se abre a no conversar sólo las que estén dentro de las 91, o sea, se devuelven todas las constructoras, las electrónicas, etc., los ALMAC, etc...

– Segunda: la Ley de Grupos Armados, que analizaremos luego.
– Tercero: el tratamiento a los gremios, un tratamiento de aceptar casi una dualidad de poderes en el país, con concesiones en todos los terrenos.

– Por último, el gabinete militar mismo, que significó restringir, cerrar, de una determinada forma el camino al desarrollo del poder popular a partir de una posible iniciativa del Gobierno. Otra cosa es que combatiendo esas restricciones, aún sea posible imponerlos, pero es evidentemente mucho más difícil.

4° La crisis en la clase dominante persistió y persiste durante la crisis de octubre. Si bien vuelve a predominar un sector de ella como en la crisis de septiembre, en el nuevo cuadro —con los militares en el Gobierno, con la Ley de Grupos Armados, con concesiones por tanto mayores, y polarizado el cuadro político del país— persiste la crisis en la clase dominante y no se resuelve en definitiva. Si bien en la superación de la coyuntura de octubre en el hecho tuvo hegemonía el freísmo.

5° El movimiento de masas se activó por canales extratradicionales, extra CUT e, incluso, a veces, incorpora CUT comunales. La clase obrera, los pobladores, los estudiantes, las JAP, se activaron y se movilizaron fuera de los canales tradicionales y con la oposición del PC y, cuando esta no fue oposición, con su no participación activa. Se crean los Comités Coordinadores —decimos— en magnitud al menos significativa; y se da el paso que veníamos esperando hace unos meses. Pareciera que es un proceso irreversible. En tercer lugar, no sabemos hasta qué punto “prenda” este Pliego del Pueblo; pero pensamos que lógicamente debía tener una resonancia mayor de la que tenían los programas FTR, MCR hasta aquí. Y luego nos consta una buena disposición general del PS, lo que presupone la extensión y la adopción por otros sectores de este programa.

En resumen, al interior del movimiento de masas habría una situación que podríamos calificar de mejor y de un avance evidente.

6° Se establecieron de hecho alianzas políticas que, si bien no han sido todavía coronadas como “polo de reagrupación de fuerzas”, entendemos que en todas las provincias se estrecharon las relaciones con estos sectores. Puntualmente en algunas comunas más estrechamente, en otras menos. Hay una buena relación desde ese punto de vista, si bien eso no significa que adopten siempre la mejor política. Pero hay evidentemente una apertura.

7° Pareciera que cristaliza, en forma más importante que en las crisis anteriores, la hegemonía del grupo no golpista al interior de las FF.AA. En la crisis de septiembre la imagen era que Prats no tenía el mando del

Ejército, y que eso se iba a medir cuando saliera Canales. La salida de Canales demostró una situación favorable a los no golpistas, y esta coyuntura reafirmó aquello a un nivel superior. Están por verse las Juntas Calificadoras en todas las ramas y qué exactos resultados van a dar en finales. Pero en cualquier caso, pareciera que ha sido duramente golpeado el sector golpista. Si bien hoy pudiera conservar alguna fuerza, están en cualquier caso replegados y muchos de ellos cuestionados.

IV. El gabinete militar

Ya hemos hecho mención del origen y la forma que adoptó el surgimiento del gabinete militar. Durante la crisis llegó un momento en el cual el freísmo, que hegemonizaba la ofensiva de la clase dominante, más Allende, más el PC, más el Alto Mando, eran partidarios de un GCM. Eran una fuerza poderosa.

Es importante analizar su origen, porque debe definirse que el gabinete militar fue *impuesto* por la clase dominante. A diferencia de todas las otras coyunturas, en las cuales Allende quiso hacerlo como una pirueta, en términos de imponerlo él como una salida, esta vez Allende no hizo nada más que someterse a las imposiciones de la clase dominante. Pareciera que eso no es importante, pero en realidad eso hace al rol histórico y político que puede cumplir el gabinete; es distinto si la clase obrera impone un gabinete militar estando ella a la ofensiva, que si la clase obrera está a la defensiva, la clase dominante a la ofensiva y esta impone un gabinete militar. Cumple este gabinete un rol político e histórico distinto.

En segundo lugar, es importante resituar lo que planteábamos antes: nosotros teníamos la expectativa de un gabinete militar con ciertas características: las tiene, pero en general se trata de un gabinete que no tomó aún esas características. Esto, a pesar de ser impuesto por la clase dominante; a pesar de ser un gabinete notoriamente distinto a la inclusión de Palacios como ministro hace seis meses; a pesar de tener esta vez el Gobierno interior en manos del Comandante en Jefe del Ejército (que sigue siendo Comandante en Jefe en comisión de servicio); a pesar de todos estos factores, y a pesar de que el sector incluido en el gabinete ganó una mayor hegemonía al interior de las FF.AA. en octubre. Ahora bien: en sentido contrario opera la composición general del gabinete, y la presencia socialista y todo ello en un *intento* de equilibrar el gabinete.

Este gabinete se diferencia del de Palacios en términos de que fue impuesto por la clase dominante, que tiene al Comandante en Jefe de ministro; este es el Ministerio del Interior y, además, el sector de las FF.AA. que

entró en el gabinete tiene una hegemonía, mayor, como grupo, al interior de las Fuerzas Armadas. Esto hace que se haya desplazado una cuota importante de poder civil al poder militar y por tanto se aproxima a la concepción que nosotros teníamos del rol político que cumpliría un gabinete militar.

En sentido contrario intentar operar otros factores que debemos analizar:

– En primer lugar, la actitud del PS de intentar poner condiciones por la izquierda al nuevo gabinete que, aunque no sean cumplidas, influye y en dos sentidos: uno, que el PS se queda en el Gobierno y, el otro, que retrasa cualquier medida represiva que intentara tomar el nuevo gabinete. Nadie podría decir que un “gorila” entró al gabinete. Allende habló “por los cambios y la democracia, para seguir avanzando”, y Prats, si bien dijo no tener “compromisos políticos”, dijo que él “obedecía al Presidente”. Ya hay una ambigüedad. La expresión del PC que están en los titulares de todos sus diarios: “el programa no se transa”, también influye retrasando todo intento de rápida regresión. El retiro del Gobierno del PS y PC habría significado un viraje más brusco del Gobierno, con un polo de reagrupación política externa al Gobierno. El hecho de que ambos partidos hayan permanecido en el Gobierno, independientemente de nuestra opinión, juega un rol en el sentido de limitar al menos al inicio, el margen de maniobra del gabinete, no podrán con facilidad intentar de inmediato ofensivas represivas, virajes políticos, etc.

Luego esto se concreta con la inclusión de dos ministros, que simbólicamente buscaron representar a la CUT (Figueroa y Calderón), y en la mantención de la UP dentro del gabinete (no entraron ni Del Pedregal, ni Felipe Herrera, ni militares retirados) fundamentalmente el PC, PS y MAPU. En resumen, hay factores que acercan este gabinete a la concepción de gabinete militar, que nosotros estudiamos, que era en el fondo el primer paso hacia el gorilismo. Pero en la realidad concreta hay también factores que lo diferencian. Es por eso que en estos momentos se produce un precario equilibrio e indefinición. Ahora, evidentemente la correlación de fuerzas en el Gobierno se la lleva el Ejército. Pero se da también una especial situación, la que Prats asume después de tener roces con la clase dominante: fue criticado por Diez, por Tomás Pablo, tuvo enfrentamientos con Ignacio Palma; es decir, se da una particular situación en lo concreto.

Se da también en un determinado contexto: con el país todavía paralizado. Así, quien de hecho está impulsando el caos es el sector patronal y así el gabinete militar no asume porque el movimiento de masas esté produciendo el caos, y los militares tengan que entrar para golpearlo, sino que se le presenta como primera tarea hacer volver al sector patronal al trabajo.

Todo esto hace que se llegue a un precario equilibrio, que le da una fisonomía a este gabinete que todavía no está definida, que no tiene el carácter definitorio y categórico, de veloz desarrollo, de represión inmediata al movimiento de masas, de crisis al interior de la izquierda que hubiera podido crear una reagrupación de fuerzas inmediata, de una movilización callejera en contra. No ha cambiado hasta este minuto. De hecho en la práctica política no ha cristalizado aún el cambio en el carácter de clase del Gobierno.

En esto hay que ser enormemente cuidadoso, porque vamos a tener que manejarnos en los frentes, y un mal manejo de este problema nos puede aislar. Es más: nuestros militantes de Santiago, por ejemplo, están armados con la concepción anterior después de un ampliado que tuvimos hace tres o cuatro días; para ellos la entrada de Prats al Gobierno es el primer paso al gorilismo y, de verdad, eso no aparecerá en la práctica por un período. No digo con esto que se haya modificado la esencia del problema de la generación de un gabinete militar en Chile.

Enfrentaremos tres posibles evoluciones de este gabinete militar. (Me voy a pronunciar casi personalmente por la opción que me parece más probable).

1° Una de las posibilidades planteadas es que la crisis de la clase dominante y la crisis de conducción del movimiento de masas lleve a un empate de las fuerzas políticas y sociales, y de allí surja una forma de arbitraje de tipo bonopartista. Yo creo que no, que la entrada de los militares difícilmente puede ser el punto de partida de un bonapartismo como tal, que la correlación de fuerzas sociales y al interior de las FF.AA. dificultan que este gabinete pueda ser el punto de partida de un bonapartismo. (Este análisis me lo reservo para verlo en detalle en otra ocasión).

2° Una segunda fórmula es que sea el punto de partida del gorilismo. Me parece que es posible, pero que en cualquier caso, no está así planteado hoy. Hoy *no es* el punto de partida del gorilismo. Si las cosas evolucionaran en una determinada forma mañana, podría serlo.

¿Cuál podría ser la forma en que llegara a ser gorilismo?

—Que la fracción de la clase dominante, que no ha sido neutralizada en esta coyuntura (“los precipitantes”) retome la ofensiva y provoque “la crisis de noviembre”. Con los militares ya en el Gobierno; con el cuadro polarizado: practicando los gremios y los partidos durante este período la “desobediencia civil”; todo lo resuelven con los ministros militares, y nada resuelven con los civiles (el esquema Cumsille del primer sábado de paro del comercio); conversar con Prats los problemas de la agricultura, los problemas del trabajo, los problemas del cobre, los problemas de la deuda

externa, etc. No considerar lo que Allende diga. (Es la forma que en octubre adoptó la “desobediencia civil”).

Si esa fracción de la clase dominante tuviera la fuerza para crear de nuevo una crisis (cuestión dudosa y sujeta a estudio) es posible que empujen a Prats al gorilismo o, al contrario, que lo pierdan definitivamente acusándolo constitucionalmente. (Los Comandantes en Jefe del Ejército están sometidos a la acusación constitucional del Congreso, igual que los ministros). Y una acusación constitucional al Comandante en Jefe del Ejército, es una operación política al interior de las FF.AA. que puede tener dos resultados: o cierra y cohesiona como bloque a las FF.AA. (tendencia que sería probable si el debilitamiento del sector golpista de las FF.AA. es serio) o produce lo contrario: quiebra a las FF.AA. en dos sectores.

Puede producirse antes una acusación constitucional a Allende, o ir acusando constitucionalmente a los ministros civiles, aunque pareciera que la DC no va a dar la fuerza parlamentaria para eso. Por eso decimos: puede ser el punto de partida del gorilismo a partir de crisis y convulsiones “no controlables” que pueden convertir a Prats en pivote inicial del gorila, que cumpliría entonces el papel de resolver los problemas de dirección a la clase dominante. En este caso la crisis que tiene la clase dominante no es capaz de resolverla por sí misma y la resuelven los militares (inicio de gorilismo). Reprime al movimiento de masas, le entrega más que garantías a la clase dominante y va surgiendo el gorilismo como variante fundamental.

3° La tercera posibilidad es que se produzca otra situación, que es la situación en la cual el equilibrio tenga un grado de solidez, que este gabinete militar no sea capaz de dar las garantías suficientes a la clase dominante. Si resultara que esa pequeña burguesía enardecida, esa clase dominante cohesionada y organizada, esa fracción política y social de la clase dominante pura y “precipitante”, cobre peso. Y lo puede cobrar justamente a partir de que el general Prats no pueda imponerle con rapidez al Gobierno, por ejemplo, la devolución de las empresas; el desalojo de las fábricas; la disolución de los grupos armados porque resisten, el PS, el movimiento de masas, en menor grado el PC o grupos del PS. O más que no “poder” tenga más bien que ser lento en “poder” y hacerlo, que no lo pueda hacer con la velocidad suficiente. En ese caso es posible que la clase dominante lo arrincone, y coloque a los miembros de ese gabinete —por lo menos a Prats— al “otro lado”, con la generación de una “zanja” entre la clase dominante y Prats. (Este es el esquema de sectores de la UP, se basan en los roces de la oposición con Prats. Suponen que los enfrentamientos sociales y políticos van a seguir y que ellos van a controlar el Gobierno y no van a

dar garantías a la burguesía). Yo creo que no hay que descartar esa posibilidad.

Yo diría que probablemente una mezcla de ambas se va a dar; una combinación de las dos últimas. Cuál será la tendencia definitiva, no depende más bien de que haya gabinete militar o no; depende de la perspectiva global: de cuál sea el comportamiento de las clases, la fuerza del movimiento obrero, nuestra fuerza, la correlación de fuerzas al interior de la clase dominante y eso se verá después.

Yo no descartaría una mezcla de ambas: que haya un grado de equilibrio, que haya un grado de neutralización del rol para el que está llamado en definitiva el GM, pero que, con alguna velocidad, tomando mayor ritmo, en concreto los generales se vean obligados a golpear al movimiento de masas, so pena de no dar garantías, y empecemos a sufrir una política que sibilinamente vaya neutralizando y golpeando a la clase obrera y al pueblo. Que es perfectamente posible llegar a marzo con esta política, pero que en el transcurso de ella favorezca objetivamente a la clase dominante.

Esa es nuestra apreciación de la posible evolución del gabinete.

Nuestra política pública frente a la constitución del gabinete cívico-militar será, por ahora, la siguiente:

1° Nos opusimos a la constitución del gabinete cívico-militar por considerar que el reformismo se negó a llenar el vacío de poder, abriendo camino al poder popular, y prefirió llenarlo con los militares. Por eso nos opusimos y lo seguimos hallando negativo;

2° Porque desplaza la resolución de los problemas del poder y la resolución de las distintas crisis y fenómenos políticos, desde la correlación de fuerzas globales de la sociedad, de la cual los militares son una parte, a una situación en la cual la correlación de fuerzas al interior de las Fuerzas Armadas cobra enorme importancia. Terreno en el cual el pueblo no sale favorecido, pues la estructura militar, como estructura social, está conformada para defenderse de la posible influencia del pueblo.

Hasta antes del gabinete militar, una crisis como la de agosto se resolvía de acuerdo a cómo se inclinaba la balanza desde el punto de vista de los instrumentos del poder, del Gobierno, de las fuerzas políticas y sociales, fundamentalmente a partir de la correlación de fuerza global en la sociedad (clase dominante contra clase explotada) de los cuales una parte la constituía la correlación de fuerza al interior de las FF.AA. (golpistas, pro UP, etc.). Actualmente, con los militares en el Gobierno, la correlación de fuerzas al interior de las FF.AA. toma primera importancia,

porque están en el Gobierno y tienen un margen de decisión política importante.

Si resulta que en una circunstancia de este tipo predominan los golpistas, poco puede hacer el pueblo. Además esto se agrava hoy por otra razón: porque esa estructura social, las FF.AA., impide y busca defenderse de que el pueblo pueda influir en la correlación de fuerzas a su interior. Luego, en resumen, nos impone que quien define o influye importantemente sea una formación en la cual la correlación de fuerzas nos es desfavorable hoy, y en la cual no podemos influir o al menos, se defiende de que nadie la influya. Entonces es enormemente peligrosa, porque no permite, en resumen, que sea el pueblo el que decida su destino.

3° La alianza se hace con algunos generales, y no se hace con todos los soldados y oficiales. En la última declaración de Secretariado Nacional hace 3 días (que saldrá en periódico) hay una formulación y les pedimos que se atengan a ella, porque hay que ser enormemente cuidadosos en ésto: el pueblo no rechaza la alianza con los militares; pero sí exige que no sea con algunos generales, sino con todos los militares, de alta, media y baja graduación, oficiales y soldados que estén por un programa revolucionario, por luchar contra los patrones y por la creación del “poder popular”. O sea, exigimos que los soldados puedan opinar; que vayan detrás de un programa que impone el pueblo y, en tercer lugar, que sea el pueblo el que decide. Nadie en su nombre debe hacerlo. Más todavía: hoy cuestionamos el gabinete militar, bajo la pregunta de “¿a quién entrega garantías el gabinete militar?": a los trabajadores o a los “patrones”. Eso el pueblo lo va a comprender en su práctica. Nos manifestamos en contra por todas estas razones, pero no pretendemos decir ¡abajo el gabinete militar! e iniciar una ofensiva en su contra, mientras no haya cristalizado en la práctica la evolución de ese gabinete militar, por la específica forma que lo originó, que es lo que veíamos al principio.

Ahora: ¿Qué proponemos? Proponemos, a partir de lo que llamamos “llamar a vigilar el gabinete” a las masas; a estar vigilante de cuál es el comportamiento del Gobierno, qué programa aplica, hacia dónde orienta sus políticas y, en particular, a vigilar las medidas que tome para resolver los conflictos hoy planteados, su actitud con los gremios reaccionarios, la devolución de empresas, etc. Es decir, estratégicamente vigilar su comportamiento general para ir denunciándolo siempre en toda concesión y, puntualmente, ahora, tácticamente vigilar la devolución de las empresas requisadas en esta coyuntura.

Esto en cuanto al gabinete militar, su perspectiva y nuestra política.

V. La Ley de Control de Grupos Armados

Este tema yo sólo lo voy a mencionar, y otro compañero después lo expondrá in extenso.

En primer lugar, es necesario establecer claramente que esta fue una concesión del Gobierno, que lo negoció. No deben haber dudas al respecto.

a) Se “equivocó” en un determinado artículo al vetarlo.

b) Se dio “la coincidencia” que el resto de las indicaciones, no asistiendo los parlamentarios de la UP necesarios para dar el tercio, no se pudo vetarlas.

c) Cuando el Gobierno tenía aproximadamente, 10 días para promulgarla, la promulgó en 12 horas.

En resumen, fue una negociación del Gobierno con la clase dominante.

Hay dos versiones: una según la cual el primer punto que los DC impusieron, para empezar las conversaciones, fue la inmediata promulgación de la ley; hay otra que dice que lo pidió Prats (pueden haber ocurrido ambas, porque hubo un momento en que los DC hicieron exigencias al Gobierno a través de Prats).

En segundo lugar, y lo dejo sólo planteado, esta ley es de gravedad extrema, porque no toca sólo a las organizaciones políticas, sino también al movimiento de masas. Es mucho más grave de lo que ustedes se imaginan (y dejo al compañero para que explique esta gravedad). Es de las tres tareas prioritarias que nos planteamos hoy como CP. Hay todo un estudio y reconocimiento que tendremos que hacer nosotros y parte de ustedes en sus estructuras. En segundo lugar, van a tener que promover una campaña agitativa en contra, que tiene que ser nacional y masiva, con participación del movimiento de masas. En tercer lugar, las medidas de seguridad a tomar son de un esfuerzo increíble.

En concreto, afecta toda la concepción de trabajo orgánico y envuelve un esfuerzo muy grande. Y es irrevocable. Esta es una fuerza contra la cual hay que luchar y hay que hacer todo el esfuerzo necesario.

VI. La perspectiva

Nos interesa precisar cuatro problemas en cuanto a la perspectiva. Mucho ya lo hemos dicho, pero nos referiremos a cuatro factores que van a estar, creemos, caracterizando la perspectiva de aquí a marzo.

1. Parece predominar de nuevo la estabilidad institucional; pero ésta, probablemente por todas las razones que antes veíamos, va a estar jalonada

de algún tipo de crisis. No podemos asegurar evidentemente de que esta crisis vaya a tener la envergadura de esta última crisis. Pareciera que esas agudizaciones de la situación pueden ser aminoradas de alguna manera por la presencia de un gabinete militar: pero es difícil eliminarlas absolutamente.

En resumen, pensamos que lo más probable es el predominio de la estabilidad institucional, jalonada, eso sí, de algún nivel de crisis; más aún; que esta perspectiva se da en un contexto específico en el cual las tácticas de aquellos sectores de la clase dominante que no quieren derrocar al Gobierno pero que necesitan golpearlo políticamente, siempre terminan —sin quererlo— abriendo la puerta al otro sector, y así surgen las condiciones para generar grados de crisis.

2. La enorme polarización de la sociedad chilena, con agudización de los enfrentamientos sociales y políticos.

3. Trizaduras en relación del Gobierno con el movimiento de masas. Este fenómeno tendrá un desarrollo más extenso y veloz del que tuvo desde el 4 de septiembre hasta hoy, pero difícilmente romperá la clase obrera y el pueblo de modo violento y abrupto con el Gobierno.

—Se va a producir, además, una profundización de la crisis al interior de la UP. Esta tomará mayor velocidad, extensión y profundidad que la tomó antes, pero tampoco será abrupta o aplastante, de un momento a otro. Tendrá eso sí una evolución que cada vez será más grave.

4. Si bien la actividad de las masas y la lucha política y social se van a dar en todos estos terrenos, se va a terminar expresando en una “medición” electoral. Y este fenómeno electoral tendrá las siguientes características:

(i) en primer lugar, es una de las elecciones más importantes que se hayan dado;

(ii) la actitud electoral va a tener un grado importante de convocatoria política de las masas. No sólo habrá medición, pues indudablemente de aquí a esa fecha la esfera fundamental de actividad de las masas no va a ser la actividad electoral en sí sino, más bien, ella va a expresar otro tipo de actividad, también política, en las fábricas, en las poblaciones, en los Comités Coordinadores, etc. Pero todo eso finalmente se va a expresar en la cuestión electoral en forma importante.

GENERAL CARLOS PRATS (GENERAL EN JEFE DEL EJÉRCITO
Y MINISTRO DEL INTERIOR):
ENTREVISTA EN *CHILE HOY*
(*Chile Hoy* N° 22 del 26 de noviembre de 1972)

(Tomo 5, p. 3523)

Ch. H.: ¿Cómo definiría el papel que va a corresponder a las Fuerzas Armadas en el nuevo gabinete del Gobierno Popular?

C. P.: Se trata de colaborar con el Gobierno en la tarea que se ha impuesto de asegurar la paz social, gravemente amenazada por las dramáticas proyecciones del movimiento de paros, y de contribuir a que el proceso electoral que culmina en marzo próximo se realice dentro de las más amplias garantías para todos los sectores de opinión.

Ch. H.: ¿Cómo resuelven institucionalmente las Fuerzas Armadas la incorporación de tres de sus miembros al gabinete?

C. P.: El señor Presidente estimó necesario que un Oficial General en servicio activo de cada institución integrara el gabinete. Para el caso del Ministerio del Interior consideró conveniente que lo sirviera el Comandante en Jefe del Ejército y asignó el de Obras Públicas para la Armada Nacional y el de Minería para la Fuerza Aérea de Chile.

Ch. H.: ¿Cuál es la explicación de que usted conserve su cargo de Comandante en Jefe del Ejército?

C. P.: Es un cargo de la confianza del Presidente de la República. Si lo dejara, tendría que pasar a la situación de retiro, con lo que perdería en el cargo de ministro la representatividad institucional. Por lo tanto, me subroga, en las funciones de Comandante en Jefe el actual Jefe del Estado Mayor, General del Ejército, General señor Augusto Pinochet.

Ch. H.: ¿Qué significado tiene su declaración de que es necesario “formar un frente nacional para robustecer la imagen de Chile en el exterior”?

C. P.: El significado que todos los chilenos comparten: existen obvias dificultades en los vínculos financieros y comerciales, dentro del contexto del comercio internacional.

Ch. H.: Usted definió la participación de las Fuerzas Armadas en el Gobierno como “un deber patriótico para contribuir y afianzar la paz

social en Chile y promover la concordia entre los chilenos”. ¿Qué medidas concretas se propone adoptar para conseguirlo?

C. P.: Aplicar con autoridad y sin discriminación las normas legales vigentes, de modo que todos los sectores reafirmen su convicción y confianza de que los cambios estructurales se realizarán dentro de una efectiva vigencia democrática, como lo propugna el programa de Gobierno.

Ch. H.: Usted ha sido centro de virulentos ataques de parte de la derecha. Incluso le han acusado de apoyar medidas ilegales del Gobierno. Por otra parte, grupos de ultraderecha han vejado a miembros de las Fuerzas Armadas, llamándoles “gallinas” por no pronunciarse contra el Gobierno. En declaraciones recientes a una revista usted explica cuáles son a su juicio las motivaciones de estas actitudes de la oposición. Pero en las nuevas circunstancias, ¿seguirán las Fuerzas Armadas asimilando conscientemente esos ataques?

C. P.: No deseo volver sobre este ingrato tema: pues ya he reiterado ante la opinión pública clara posición institucional que no es acreedora a reacciones temperamentales.

Ch. H.: El Gobierno está preparando un proyecto de nueva Constitución Política, que correspondería a una etapa “de transición al socialismo”. ¿Qué papel cree usted que debería asignársele en esa nueva Constitución a las Fuerzas Armadas?

C. P.: La Constitución actual menciona en su artículo 22 la actitud que el Estado impone al Ejército, como integrante de la “fuerza pública”.

Una nueva Carta Fundamental debiera precisar su misión permanente de resguardar la soberanía nacional en el ámbito geoeconómico y su misión eventual de participar en el resguardo del orden interior, todo ello sujeto a las directivas del Poder Ejecutivo.

Ch. H.: Recientemente fue promulgada la ley que entregó a las Fuerzas Armadas el control de los armamentos en poder de particulares. Durante el paro se han registrado más de 200 atentados, de todo tipo, realizados por grupos armados de ultraderecha. Como Ministro del Interior, ¿se propone aplicarles a esos grupos la nueva legislación?

C. P.: A los grupos armados yo no les pongo apellido. El espíritu de la ley de control de armas es garantizar la tranquilidad pública. Se trata de suprimir las armas que prohíbe la ley y, entre las autorizadas, las que no cumplen con las exigencias de inscripción y porte, quienes quiera que sean sus portadores. Naturalmente, mi deber es cumplir la ley, dictando las nor-

mas de aplicación y promoviendo que funcione la mecánica legal correspondiente.

Ch. H.: ¿Qué política se propone seguir, desde el Ministerio del Interior, respecto a las empresas requisadas durante el paro.

C. P.: Es materia de política de Gobierno y ya éste ha expresado su criterio al respecto con la declaración oficial formulada por el Gobierno el domingo 5.

Ch. H.: Algunos sectores de izquierda han planteado que la presencia de las Fuerzas Armadas en el gabinete limitaría el desarrollo del movimiento de masas. ¿Qué opinión le merece ese juicio?

C. P.: El desarrollo del movimiento de masas es legítimo en la dinámica del mundo actual, encauzado en la legalidad que le es consustancial. Los líderes populares chilenos comprenden por otra parte que el Ejército no está al servicio de estamentos sociales específicos, sino en custodia de los intereses permanentes de la Patria.

Ch. H.: Sus tres antecesores en el Ministerio del Interior fueron acusados constitucionalmente por los partidos de oposición. ¿Cree usted que podría ocurrirle lo mismo?

C. P.: Todo es posible; por mi parte, espero no dar motivos justificados para tal definición.

Ch. H.: Una de las características del nuevo gabinete es la presencia de los máximos dirigentes de la CUT junto a representantes de las Fuerzas Armadas. ¿Qué significado tiene esto para usted?

C. P.: Es una solución muy adecuada a las circunstancias políticas del momento. Los trabajadores del país han dado un ejemplo de gran responsabilidad cívica durante el desarrollo del movimiento de paros y su conciencia social de sentido del orden y de afán productor merece el respeto de la esfera militar. El Ejército no tiene complejos clasistas; sus cuadros reflejan la realidad social de Chile, porque son extraídos proporcionalmente de los distintos niveles de la comunidad nacional.

Una conferencia de prensa “dura”

El lunes 6 de noviembre, por la mañana, el general Carlos Prats ofreció su primera conferencia de prensa como Ministro del Interior. En su exposición inicial y luego en las respuestas a diversos periodistas, sorprendió por su dureza, en especial cuando se refirió a tergiversaciones de diarios de derecha sobre la forma en que se había resuelto el paro.

En su primera declaración, resumió así la forma cómo el Gobierno planteó la situación a los representantes de los gremios:

“Durante el desarrollo de este conflicto el Gobierno estuvo permanente dispuesto al diálogo, y es así que durante muchos días se realizaron conversaciones entre los Ministros pertinentes con los diferentes sectores gremiales que participaron en este movimiento de paro. Pese a la buena disposición del Gobierno, estas conversaciones no fructificaron y el día 1° de noviembre quedaron terminadas.

A raíz del cambio de gabinete, resuelto por el señor Presidente de la República el día 1° de noviembre, el viernes 2 los dirigentes gremiales solicitaron una entrevista con personeros de Gobierno, para continuar estas conversaciones. El Gobierno procedió entonces a manifestar su decisión de que las actividades paralizadas en el país debían reanudarse el día de hoy, lunes 6. Y con ese planteamiento previo se iniciaron las conversaciones, en las que participaron permanentemente los ministros de Economía —aquí presente—, de Hacienda —también presente—, y el Ministro del Interior, que les habla”.

“...en este momento acabo de leer aquí en el diario “Las Ultimas Noticias” de hoy, en su página 26, que a partir del lunes 6 del presente la Comisión Nacional de Defensa Gremial, presidida por el Sr. Ministro del Interior, General don Carlos Prats, comenzará a solucionar los puntos específicos. Aquí hay una confusión evidente, porque no se trata de una Comisión Nacional de Defensa Gremial presidida por el Ministro del Interior, sino que muy claramente quiero precisar que la Comisión es de Gobierno y la forman los cuatro ministros aquí presentes”.

Vladimir Aguilera (Diario “Clarín”): Ministro, días atrás dio un plazo perentorio de 48 horas para que se reanudaran las actividades del comercio de los sectores que estaban paralizados y el sector de transporte que estaba paralizado. Esto se realizó, y hoy día un matutino dice que éste ha sido un triunfo de la resistencia civil. ¿Qué opinión le merece a usted, tanto el título ese como la explicación que se da sobre el triunfo de resistencia civil, o sea, una especie de claudicación del Gobierno ante las exigencias de sectores que estaban en un paro ilegal?

Ministro Prats: Al respecto no quisiera calificar oponiones ajenas, pero yo presento hechos pragmáticos; el país ha vuelto a la normalidad, después de 26 días de paro y a raíz de una definición muy clara del Gobierno, que ustedes ya conocen y a la que me he referido. Pueden ustedes sacar las conclusiones que procedan.

Periodista (“Propósitos”, de Buenos Aires): Nosotros hemos leído hoy en la mañana algunos titulares —no hemos tenido tiempo de analizar el

contenido de los artículos—, pero hay algunos titulares que efectivamente, como lo calificó algún colega, presentan este arreglo como si fuera una capitulación del Gobierno. Nosotros le preguntamos al señor Ministro, ¿cuál es la conclusión que el Gobierno saca de este arreglo a que se ha llegado:

Ministro Prats: Señor, aquí no ha habido arreglo, ha habido una decisión del Gobierno de establecer la normalidad y para eso, en forma justa, en forma equitativa, ha planteado soluciones a problemas que afectaban a determinados gremios. Y estos gremios han reaccionado favorablemente volviendo al trabajo. Yo les agradecería a ustedes hicieran preguntas específicas, con el objeto de que los demás señores ministros puedan participar en esta conferencia de prensa, porque las preguntas de orden general las debo contestar yo, pero hay muchos temas interesantes que inciden en el área que ellos representan.

Canal 13: Quisiera pedirle al Ministro del Interior dos pequeñas aclaraciones que inciden un tanto en lo que se acaba de manifestar: usted ha señalado que aquí no ha habido arreglo; ¿esto significa que no existen aún acuerdos o compromisos concretos entre las partes en conflicto?

Y segunda cosa: múltiples declaraciones, especialmente de los gremios en conflicto, señalan que este principio de acuerdo había surgido fundamentalmente por su actuación personal, después que usted asumió la cartera de Interior. Quisiera saber qué opinión tiene respecto de estas dos materias:

Ministro del Interior: Yo le voy a contestar la segunda pregunta, porque la primera realmente ya ha sido absorbida aquí en preguntas anteriores, pero muy directamente debo decirle que la solución de este paro se debe justamente a la reafirmación de la autoridad del señor Presidente de la República, quien es el que legítimamente designó a los ministros y en función de esa facultad introdujo cambios en el gabinete, para refirmar su decisión de restablecer la normalidad en el país.

Eugenio Lira Massi (“Puro Chile”): General, yo quería hacerle una pregunta personal: ¿cómo se siente usted, como militar, formando parte del Gobierno Popular?

Ministro del Interior: Yo soy un chileno. Igual como debe serlo usted, y como chileno, debo proceder a prestar mi colaboración, si fuera requerida, para una tarea de tanto interés nacional.

PARTIDO SOCIALISTA
(SUBSECRETARÍA NACIONAL DEL FRENTE INTERNO)
INSTRUCTIVA NACIONAL
Documento confidencial
(27 de abril de 1973)

(Tomo 6, p. 4522)

La vigencia que mantiene el análisis y la orientación política del presente documento —no obstante haberse expedido a fines de abril—, impone que sea consignado en las páginas de la presente edición del Bole­tín del Comité Central, que corresponde a los N^{os} 34-35 de abril y mayo últimos.

El documento fue expedido exactamente el 27 de abril, a las 10 horas, “a los Comités Regionales, Seccionales, Núcleos, Dirigentes, Mandatarios y Militantes del partido”, en copias mimeografiadas. Como dejamos dicho, el documento se inserta aquí, además, para que los militantes lo tengan a mano y se facilite su consulta en cualquier momento.

1. Los hechos ocurridos en el país en los últimos días y hasta este mismo momento, confirman plenamente la escalada fascista denunciada en la última Resolución Política del Comité Central. Las fuerzas de la contrarrevolución se movilizan con todos sus recursos en la perspectiva de provocar enfrentamientos civiles parciales que conduzcan a una situación de caos propicia a la guerra civil. La Dirección del partido afirma categóricamente que existe una conspiración burguesa-imperialista en marcha, que amenaza la estabilidad del Gobierno Popular, y cuyo fin último es reconquistar todo el poder para destruir el movimiento popular a través del terror represivo de una dictadura fascista.

2. Esta escalada se desarrolla planificadamente, dirigida por un estado mayor político empresarial (freísmo, fascistas de la DC y el PN, SOFOFA, S.N.A., Clan Mercurial, Cía., etc.), y corresponde exactamente a lo anunciado por un documento superconfidencial de la SOFOFA, del mes de enero que planteaba provocar el enfrentamiento civil como única salida política posible si la UP obtenía “entre un 42 y un 50% de la votación en marzo”, ante la imposibilidad de provocar un golpe de Estado tradicional por las FF.AA.

3. Algunos de los elementos de la escalada política y conspirativa son:

a) *Ofensiva ideológica y publicitaria*. Destinada a crear el ambiente necesario, deteriorando la imagen del Gobierno (imputaciones a Allende, acusación al gabinete, denuncia de supuestos “escándalos”, etc.), tratando

de influir en los miembros de las FF.AA., promoviendo la agitación de los problemas económicos, reajustes y en particular Escuela Nacional Unificada.

b) *Aumento de la actividad conspirativa.* Giras del ex General Canales, actividad sediciosa del ex Coronel Labbé, incremento de la actividad de los fascistas vinculados a Marshall y al fascismo boliviano, preparación de grupos operativos paramilitares, organización celular de la militancia derechista, aprovisionamiento, etc.

c) *Agitación de masas y preparación de un paro.* Se promueve la movilización de los estudiantes en torno a la ENU, al decreto de democratización y a los problemas materiales de los establecimientos de educación. Existe todo un trabajo para movilizar a pobladores, dueñas de casa, personal de las FF.AA., en torno a los problemas de abastecimiento, contra la posibilidad de racionamiento, etc. Se preparan activamente paros locales y nacionales de la locomoción, el transporte privado terrestre, el comercio detallista, los colegios profesionales, lo que se manifiesta en giras nacionales de los dirigentes (Vilarín, Cumsille, etc.), asambleas de profesionales, etc. Además se hace todo lo posible, en particular por parte de la DC, para provocar la paralización de importantes sectores de trabajadores (cobre, ENAP, servicios básicos, ferrocarriles, administración pública, magisterio, etc.), agitando mejoramientos económicos de tejo muy pasado, al mismo tiempo que en el Parlamento se impide la dictación de la Ley de Reajuste. Esta última es la amenaza más seria que se debe combatir con mayor fuerza.

d) *Creación del clima insurreccional.* Complementando los otros factores de la escalada, se realiza una serie de actos violentistas y se promueven movilizaciones callejeras instrumentadas por los activistas del fascismo, para imponer el desorden callejero generalizado.

4. La conspiración contrarrevolucionaria revela la desesperación de los enemigos del pueblo, que reaccionan tras la imponente derrota que significó para ellos la elección parlamentaria, y particularmente, el decreto de insistencia sobre las 54 empresas, que reafirmó la decisión revolucionaria del Gobierno Popular en el cumplimiento del Programa. También les desespera la revelación indesmentible de las conexiones entre los contrarrevolucionarios nativos y el imperialismo yanqui, que entre otras cosas ha dejado al desnudo al señor Frei, feliz asignatario de 20 millones de dólares para “defender la democracia”.

5. La Dirección del partido señala que la gran tarea política del momento es organizar la defensa irrestricta del Gobierno Popular y la continuidad del proceso revolucionario. La defensa consecuente del Gobierno no

implica prepararse para aguantar otro octubre, sino impedir que se produzca desde este mismo momento. Hay una gran conspiración en marcha, y se trata de abortarla.

6. Para impedir el desarrollo de la conspiración burguesa-imperialista, se debe organizar la movilización de las masas en la forma más efectiva posible y, al mismo tiempo, conseguir que el Gobierno Popular imponga duramente su legítima autoridad, con todos los medios legales que tiene a su alcance. La lucha debe concentrarse en el terreno más favorable y su objetivo es impedir que la burguesía y el imperialismo movilicen a las fuerzas de la pequeña burguesía como aliados y fuerza de choque.

7. Las tareas más inmediatas son:

a) Establecer un adecuado grado de coordinación Partido-Unidad Popular-Gobierno, en todos los niveles, para discutir y aplicar rápidamente todas las medidas del caso; b) Movilización en torno al 1° de Mayo con el sentido de defensa del Gobierno y del proceso, demostrando fuerzas; c) Organización de la defensa y protección de todas las empresas, en particular los servicios vitales y estratégicos, preparando su ocupación masiva para cuando sea necesario; d) Movilización organizada, responsable y con dirección muy clara, para ocupar la calle, aplastando con firmeza y en forma racional, la agitación callejera del fascismo; e) Agitación en los centros de trabajo del problema del reajuste, obteniendo pronunciamientos de las organizaciones sindicales respecto a la conducción del PDC, y también el problema del control de la clase obrera en la economía, poniendo en discusión la participación de los trabajadores en la elaboración, la aplicación y el control del Plan de la Economía Nacional para 1974; f) Llevar el asunto de la ENU al terreno de la discusión de fondo, impidiendo que sea el problema de fondo de la lucha política del momento.

8. La Dirección del partido advierte que se debe combatir con energía el espontaneísmo y las acciones irresponsables que surgen de las propias filas del movimiento popular. La lucha legítima de sectores de trabajadores y pobladores por sus reivindicaciones (vivienda, abastecimiento, etc.), no puede convertirse en aliado gratuito e inconsciente del enemigo. Sin paralizar la acción de las masas organizadas, preocupándose de resolver sus problemas reales, se debe orientar y dar dirección política para encauzar toda la energía revolucionaria contra los enemigos principales.

9. La Comisión Política del partido instruye a todos los organismos intermedios y de base, a los militantes, dirigentes y mandatarios del partido, en el sentido de cumplir rigurosamente las tareas emanadas de la última Resolución Política del Comité Central, y de esta instructiva, y poner en práctica todas las medidas previstas por la Dirección para enfrentar la ame-

naza sediciosa, tareas políticas y medidas que serán desarrolladas en posteriores instructivas.

Santiago, abril 27 de 1973.

Comisión Política

A los Comités Regionales, Seccionales, Núcleos, Dirigentes, Mandatarios y Militantes del partido.

CARLOS ALTAMIRANO (SECRETARIO GENERAL
DEL PS.): DEL DISCURSO A LOS TRABAJADORES DE LOS
CORDONES INDUSTRIALES
(*Chile Hoy* N° 57, 13 de julio de 1973)

(Tomo 6, p. 4803)

La fase subversiva iniciada el viernes 29, con el artero ataque al Palacio de La Moneda, constituye un episodio penoso y lamentable en esta escalada ofensiva que tiene como objetivo final el derrocamiento del Gobierno Popular y el término del proceso revolucionario. Hasta el momento ha fracasado.

Es deber de todo Gobierno, particularmente del actual, expresión de un proceso de afirmación nacional, inigualado en toda nuestra historia, defender su estabilidad utilizando todos los recursos a su alcance y aplastar —sin contemplaciones— cualquier tipo de insurgencia.

Una vez más, los socialistas declaramos que en el logro de este objetivo nacional y patriótico no caben, bajo ningún pretexto, vacilaciones ni intimidaciones ante pronunciamientos ilegítimos emanados de la oposición.

El PS no aceptará jamás conciliar con los enemigos de Chile, del Gobierno Popular, de los trabajadores. En este momento cualquier fórmula de transacción con la derecha sólo sirve para alentar a los grupos facciosos que operan en su seno.

Hay quienes pretenden insinuar “diálogos democráticos” con la Democracia Cristiana. Los socialistas planteamos que es posible el diálogo con todas las fuerzas políticas que se definan claramente en contra de los explotadores, en contra del imperialismo. Impulsamos y desarrollaremos el diálogo a nivel de la masa, con los trabajadores, militen o no militen, pero rechazamos categóricamente todo diálogo con partidos y directivas reaccionarias, contrarrevolucionarias...

El Gobierno tiene la obligación de atenerse a la nueva legalidad surgida como producto genuino de las profundas transformaciones sociales y económicas del país, y como fruto forzado de la conducta ilegítima y sediciosa de los grupos reaccionarios, y de una fracción minoritaria refugiada en la unidad militar...

Nadie puede negarle al pueblo de Chile el derecho a su propia defensa, principio —por lo demás— consagrado universalmente...

En uso pleno de ese derecho y de ese deber, los trabajadores de todo el país se han organizado en los cordones industriales, comandos comunales, consejos campesinos, comités de defensa y vigilancia y otros organis-

mos, que constituyen los gérmenes de un incipiente pero ya poderoso poder popular, y configuran una barricada inexpugnable ante cualquier tentativa insurreccional de la burguesía...

Obreros, campesinos, pobladores, jóvenes, están amasando su propio poder para rechazar el poder burgués amotinado. Y tienen la obligación de hacerlo como clase y como revolucionarios.

En una palabra, el PS no sólo reclama el derecho a la legítima defensa del pueblo chileno frente a los traficantes de la guerra civil, sino que además lo llama a ampliar y fortalecer sus organizaciones de masas, consolidar sus posiciones estratégicas en industrias y fundos ocupados, y prepararse para iniciar una gran ofensiva de masas...

Nunca la convergencia y homogeneidad de la Unidad Popular ha sido tan sólida. Nunca la unidad socialista-comunista ha sido más férrea, ni ha existido entre ambos partidos —vanguardias de la clase obrera— una mayor identidad de objetivos. Nunca en esta defensa de la patria amenazada ha sido más vigorosa y decisiva la unidad de todas las fuerzas revolucionarias sin excepción. Nunca como hoy se había producido una identidad más grande de pueblo, Fuerzas Armadas y Carabineros, identidad que se irá fortaleciendo aún más en cada nuevo combate de esta guerra histórica...

El pueblo de overol y el pueblo de uniforme constituyen uno solo. Por ello es estéril el ominoso intento de la reacción para hacer aparecer como adversarios antagónicos al Gobierno, la Unidad Popular y los trabajadores con el conjunto de las Fuerzas Armadas y Carabineros. La intención es obvia: levantar un muro artificial para así lanzar a un enfrentamiento fratricida a padres, hijos y hermanos, nacidos del mismo pueblo...

La reacción parece olvidar que el pueblo está en condiciones de incendiar y detonar el país desde Arica a Magallanes, en una heroica ofensiva libertaria y patriótica...

Olvidan que durante el Gobierno reaccionario de Arturo Alessandri Palma se crearon las llamadas “milicias republicanas”, organización paramilitar que llegó a contar con 100 mil hombres bajo las armas, destinada precisamente a aplastar las aspiraciones de una oficialidad joven y progresista...

Hoy, en cambio, rasgan hipócritamente sus vestiduras cuando se habla de constituir milicias populares, no para oponerlas a las Fuerzas Armadas, sino para enfrentar a los fascistas y sediciosos que como el señor Pablo H. Rodríguez o el ex mayor Marshall confiesan descaradamente que están decididos a derrocar al Gobierno legítimo de Salvador Allende...

Es hora de que recapaciten, señores reaccionarios. Piensen muy bien —quizás por última vez— si la defensa de vuestros pequeños y miserables

intereses merece siquiera el derramamiento de una sola gota de sangre de un niño, de una mujer o de un hombre. Tenemos la certidumbre de que los dementes de la guerra civil son los menos en Chile.

Los soldados, marinos, aviadores y carabineros no pueden prestarse, en ningún momento y bajo ninguna circunstancia, para asesinar trabajadores. Y llegado el caso, en que nuevamente algunos oficiales se alzarán, los oficiales, suboficiales, clases y soldados no tienen la obligación de la obediencia. Aún más claro: no sólo tienen el deber de negarse a acatar órdenes que signifiquen disparar contra el pueblo o participar en aventuras golpistas contra el Gobierno de los Trabajadores —sus hermanos de clase—, sino de oponerse activamente. Estamos seguros que este criterio patriótico, nacional y revolucionario, prevalecerá por encima de las maniobras desesperadas de la burguesía...

El Partido Nacional y el sector reaccionario de la Democracia Cristiana han arrastrado al país a una crisis de tal gravedad que no es imposible que ella desemboque en una guerra civil. Hemos afirmado, una y mil veces, que no la deseamos, pero que tampoco por temor dejaremos de cumplir con nuestro imperativo histórico...

La reacción está empujando a Chile hacia ese abismo sin fondo. Y en su insania se niega a recapacitar sobre el hecho de que un régimen levantado sobre los cadáveres de miles de chilenos sólo sería posible a través de la más brutal de las represiones y de una implacable dictadura.

FIDEL CASTRO: CARTA A SALVADOR ALLENDE

(29 de julio 1973)

(Tomo 6, p. 4834)

“Habana, julio 29 de 1973.

”Querido Salvador:

”Con el pretexto discutir contigo cuestiones referentes a la Reunión de Países No Alineados, Carlos y Piñeiro realizan un viaje a ésta. El objetivo real es informarse contigo sobre la situación y ofrecerte como siempre nuestra disposición a cooperar frente a las dificultades y peligros que obstaculizan y amenazan el proceso.

”La estancia de ellos será muy breve por cuanto tienen aquí muchas obligaciones pendientes y, no sin sacrificio de sus trabajos, decidimos que hicieran el viaje.

”Veo que están ahora en la delicada cuestión del diálogo con la Democracia Cristiana en medio de acontecimientos graves como el brutal asesinato de tu Edecán Naval y la nueva huelga de los dueños de camiones. Imagino por ello la gran tensión existente y tus deseos de ganar tiempo, mejorar la correlación de fuerzas para caso de que estalle la lucha y, de ser posible, hallar un cauce que permita seguir adelante el proceso revolucionario sin contienda civil, a la vez que salvar tu responsabilidad histórica por lo que pueda ocurrir. Estos son propósitos loables. Pero en caso de que la otra parte, cuyas intenciones reales no estamos en condiciones de valorar desde aquí, se empeñase en una política perversa e irresponsable exigiendo un precio imposible de pagar por la Unidad Popular y la Revolución, lo cual es, incluso, bastante probable, no olvides por un segundo la formidable fuerza de la clase obrera chilena y el respaldo enérgico que te ha brindado en todos los momentos difíciles; ella puede, a tu llamado ante la Revolución en peligro, paralizar a los golpistas, mantener la adhesión de los vacilantes, imponer sus condiciones y decidir de una vez, si es preciso, el destino de Chile. El enemigo debe saber que está apercibida y lista para entrar en acción. Su fuerza y su combatividad pueden inclinar la balanza en la capital a tu favor aun cuando otras circunstancias sean desfavorables.

”Tu decisión de defender el proceso con firmeza y con honor, hasta el precio de tu propia vida, que todos te saben capaz de cumplir, arrastrarán a tu lado todas las fuerzas capaces de combatir y todos los hombres y mujeres dignos de Chile. Tu valor, tu serenidad y tu audacia en esta hora histórica de tu patria y, sobre todo, tu jefatura firme, resuelta y heroicamente ejercida constituyen la clave de la situación.

”Hazle saber a Carlos y a Manuel en qué podemos cooperar tus leales amigos cubanos”.

”Te reitero el cariño y la ilimitada confianza de nuestro pueblo.

”Fraternalmente,

”Fidel Castro”.

SALVADOR ALLENDE: DECLARACIÓN SOBRE LA
CAMPAÑA CONTRA LAS TORTURAS EN LA ARMADA

(6 de agosto de 1973)

(Tomo 6, p. 4904)

“Es decisión del Gobierno impedir el enfrentamiento entre chilenos y por esa superior razón señala que las acciones o declaraciones que contribuyen a dificultar un proceso crítico como el que vive la nación, son altamente perjudiciales.

“El Gobierno ha insistido en que no puede deformarse la realidad chilena con un falso antagonismo entre el pueblo y las Fuerzas Armadas. Instituciones éstas que deben mantener su integridad y profesionalismo para cumplir con las elevadas responsabilidades que imponen la defensa y seguridad nacionales.

“El Gobierno, de acuerdo con su conducta invariable de respeto al Estado de Derecho, no puede ni debe emitir juicio alguno sobre los hechos que se investigan y que se encuentran en estado de tramitación.

“En relación con las denuncias públicas sobre flagelaciones a miembros de la Marina sometidos a proceso, ha sido informado que algunos de éstos han ejercitado las acciones legales ante los tribunales respectivos.

“Por otra parte, ha dispuesto que se tomen todas las medidas que sean necesarias para esclarecer los hechos referidos y se adopten las medidas concordantes con los resultados de la investigación.

“Si hay culpables de torturas, serán sancionados; en caso contrario, serán castigados los que se hayan hecho responsables de imputaciones sin fundamentos”.

CARTA DE LOS MARINEROS TORTURADOS A SALVADOR ALLENDE

(Agosto de 1973)

(Tomo 6, p. 4908)

A su Excelencia el Presidente de la República,
y a los trabajadores de todo el país:

Nosotros los marinos de tropa, antigolpistas, les decimos a las autoridades, a los trabajadores de todo Chile y a nuestros familiares, que ni las amenazas que nos hacen nuestros jefes, de volver a flagelarnos, ni mil torturas más, nos impedirá decirle la verdad a nuestra gente, la clase obrera y a nuestros compañeros de tropa del Ejército, Fuerza Aérea y ciudadanía en general.

Los reaccionarios han usado todos los medios de convicción para mentirle al pueblo diciendo que nosotros los marinos, con los señores Altamirano, Garretón y Enríquez, íbamos a bombardear las ciudades de Viña del Mar, Valparaíso y otras.

Los hechos son diferentes, nosotros esclarecemos estos hechos tan inmensamente distorsionados por la derecha reaccionaria junto a los oficiales y grupos golpistas de la armada, que por fuera se ven limpios, blancos —y por dentro están podridos.

Es falso que los señores Altamirano, Garretón y Enríquez nos dirigieran. Es distinto.

Nosotros acudimos a distintas personalidades para dar cuenta del golpe de Estado que preparaba la oficialidad golpista coludida con los reaccionarios de otras ramas de las Fuerzas Armadas y partidos políticos de derecha.

Nosotros los marinos, antigolpistas de tropa, buscamos por todos los medios comunicarle al pueblo y al Gobierno de este golpe de Estado que planificaba la oficialidad golpista de la Armada. Para nosotros era vital evitar esa gran masacre contra el pueblo, que estaba ya planificada con fecha definida entre el 8 y el 10 de agosto, por datos e informaciones concretas, sumando a éstos las diferencias de nuestros jefes para con nosotros, la tropa, donde nos explicaban que por tales o cuales razones el Gobierno marxista debía ser derrocado y limpiado el pueblo de dirigentes marxistas.

Era, sin duda, el Plan Yakarta, como nosotros habíamos logrado saber por ellos mismos y corroborado en el proceso que se nos sigue.

En tanto a hechos, por ejemplo: A uno de nosotros, el comandante Bilbao, Fiscal, le preguntó de cómo se iba a restituir la legalidad, cuando no

iba a quedar después del golpe ningún líder de izquierda vivo. También para nosotros dentro de este plan, la suerte era incierta.

En el juicio que se nos sigue podrán darse cuenta ustedes, la ciudadanía, de los tenebrosos planes que iba a ejecutar la oficialidad golpista contra la clase trabajadora, nuestra clase, porque nosotros los marinos de tropa somos hijos del pueblo, por lo tanto, jamás haríamos fuego contra él.

Nuestro delito

Oponerse al golpe de Estado, por lo cual ellos fracasaron. Se nos ha flagelado y torturado criminalmente.

Se nos ha ofrecido no flagelarnos más, inclusive dejarnos en libertad, con tal de que nosotros cooperemos y digamos que los señores Altamirano, Garretón y Enríquez nos dirigían y que nos habían ordenado bombardear Valparaíso, Viña, la Escuela Naval y otras cosas por el estilo.

Como nos negamos, nos seguían golpeando en la cruz, nos colgaban en ataúd, nos hacían tomar las meadas de los verdugos, nos colgaban de los pies y nos sumergían en el agua, nos sumían en pozos de barro, nos aplicaron corriente, nos tiraban agua caliente en el cuerpo, después fría y decenas de cosas más.

En Valparaíso nos vendaron los ojos

En Talcahuano (la tortura) fue sin venda y estuvo a cargo, en forma de hecho, de los señores Koeller, capitán Bhuster, teniente Jaeger, Letelier, Luna, Alarcón, Tapia, Maldonado, Leatich.

Nos hacían hablar en grabadora lo que ellos querían en Talcahuano. Pegándonos culatazos por todos lados y nos decían: tienen que hablar lo mismo donde el Fiscal.

Y el Fiscal nos preguntaba: “¿Se sienten mal?”, !Si les han hecho algo, díganme”.

Llegábamos machucados. Apenas sí podíamos hablar, otros no podían andar, otros con conmoción cerebral no podían venir a declarar.

Nosotros le preguntamos a la ciudadanía si a los señores Viaux, Souper, comandante Sazo (de la Armada y que aún se encuentra en servicio) ¿los torturaron?

Si defender al Gobierno, la Constitución, la legalidad, el pueblo, es un delito, y, al contrario, derrocar al Gobierno, atropellar la ley y terminar con la vida de miles de seres humanos, eso es legal.

¡Que contesten los trabajadores!

Firmado:

Sargento 2° (MG) Juan Cárdenas.
Cabo 2° (Artill.) Alberto Salazar.
Marinero 1° (MA) Ernesto Zúñiga S.
Marinero 1° (MA) Ernesto Carvajal.
Cabo 2° (EL) José Lagos A.
Marinero 1° (Art.) David Valderrama.
Marinero 1° (Art.) Claudio Espinoza.
Marinero 1° (CF) José Velásquez A.
Marinero 1° (CF) Luis Rojo G.
Marinero 1° (Art.) Mario Mendoza U.
Marinero 1° (EL) Roberto Fuentes F.
Cabo 2° (MQ) José Jara.
Cabo 1° (ME) Miguel González.
Marinero 1° (MQ) Tomás Alonso.
Cabo 1° (Art.) Pedro Lagos.
Cabo 2° (Art.) Juan Rodán B.
Marinero 1° (MA) Jaime Salazar.
Cabo 2° (E) Pedro Blasset C.
Cabo 2° (MA) Sebastián Ibarra V.
Marinero 1° (Art.) Luis Ayala N.
Marinero 1° (Art.) Carlos Ortega D.
Marinero 1° (Art.) Rodolfo Claro C.
Cabo 2° (MA) Teodosio Cifuentes R.
Marinero 1° (Art.) Juan Segovia A.
Marinero 1° (Art.) Juan Dotts.
Cabo 1° (MQCA) Carlos Alvarado.
Cabo 1° (EL) Mariano Ramírez.
Marinero 1° (MR-AF-MQ) Alejandro Retameo.
Marinero 1° (MR-AF-MQ) Luis Fernández R.
Operador 3° (MQ) Bernardino Farina.
Operador 3° (MQ) Víctor Martínez C.
Marinero 1° (MQ) Nelson Córdoba.
Marinero 1° (MA) Orlando Véniz V.

LUIS CORVALÁN (PARTIDO COMUNISTA):
 DEL DISCURSO EN EL ACTO DE MASAS DEL
 PC EN EL TEATRO CAUPOLICÁN

(11 de agosto de 1973)

(Tomo 6, pp. 4809-4811)

... “Hace apenas ocho días el país fue conmovido por un intento de golpe de Estado... El motín fue rápidamente conjurado gracias a la acción decidida y oportuna de la Comandancia en Jefe del Ejército, a la lealtad de las Fuerzas Armadas, de Carabineros e Investigaciones, y el hecho de que la clase obrera, apenas supo la noticia, se atrincheró en las industrias dispuesta a tomar parte en el combate si la situación lo hubiese requerido... La voz de la Central Unica de Trabajadores y del Presidente de la República pusieron en guardia a todo el pueblo...”

... “La derrota de los amotinados es una gran victoria del pueblo, un triunfo de Chile. Pero el peligro no está totalmente conjurado ni mucho menos, porque la referida asonada sólo fue una manifestación de una política que sigue fríamente la derecha sediciosa. Por eso, el Partido Comunista llama a permanecer alerta, a dormir con un ojo, a no adormecerse en los laureles de aquella victoria...”

... “Siempre hemos sostenido —lo reiteramos hoy a pesar de los sucesos recientes— que en las condiciones de Chile existe la posibilidad real de llevar a cabo la revolución antiimperialista y antioligárquica y de marchar al socialismo sin guerra civil, aunque, naturalmente, en medio de una intensa lucha de clases...”

... “La paz social es imposible. No tiene cabida la tregua con “El Mercurio”, los Jarpa, los Pablo H. Rodríguez, con los que quieren devolver las grandes fábricas a los antiguos imperios industriales, con los que quieren revertir o paralizar el proceso de transformación del campo. Pero cabe diálogo en el seno de la mayoría ciudadana. Hay gente que no está en el Gobierno, pero que tampoco está por derribarlo, está convencido que no se debe volver al pasado, que los cambios son necesarios y que la guerra civil debe evitarse. Entre los que así piensan, sí que cabe el diálogo y, eventualmente, uno que otro entendimiento...”

... “Queremos dejar plenamente establecido que... no renunciamos ni podemos renunciar a los cambios institucionales. Los reaccionarios nos acusan de pretender la totalidad del poder. Sí, señores. Pretendemos que todos los poderes estén al servicio del pueblo, cada cual desde su órbita de acción y conforme a los límites que fije la ley... Si las clases hasta ayer del todo dominantes tenían en sus manos la suma de los poderes, ¿por qué el

pueblo no puede aspirar a lo mismo? Derecho tiene a hacerlo y necesidad hay de que así suceda. Una revolución debe expresarse en todas las esferas de la vida, en la estructura y en la superestructura de una sociedad dada. Así han sido y serán todas las revoluciones... ¿Cómo dejar incólume el Poder Legislativo o el Poder Judicial si, como hemos dicho, se han convertido en trincheras de los enemigos del proceso, no funcionan de acuerdo con los tiempos, huelen a naftalina y andan con polainas? ... El pueblo no renuncia ni podrá renunciar jamás a las modificaciones que se hacen necesarias en las instituciones del Estado..."

... "Hay un sector de las clases reaccionarias con el cual, como ya dijimos, no cabe diálogo y no entiende de razones. Por esto, a la razón que tiene el pueblo hay que unir la fuerza del pueblo. Por lo mismo hay que convertir cada fábrica, cada hacienda, cada servicio público, cada población, cada sindicato, cada organización de masas, en un baluarte del movimiento popular. Lenin decía que cada establecimiento industrial debía convertirse en una fortaleza de la revolución... Apoyamos resueltamente las decisiones de la Central Unica de Trabajadores en el sentido de fortalecer los comités de protección de las industrias y los cordones industriales, bajo su dirección y una disciplina férrea y común..."

... "Hay que estar preparados para todas las circunstancias, dispuestos a combatir en todos los terrenos. Si la sedición reaccionaria pasa a mayores, concretamente al campo de la lucha armada, que a nadie le quepa dudas que el pueblo se levantará como un solo hombre para aplastarla con prontitud. En una situación tal, que no deseamos, que no buscamos, que queremos evitar, pero que se puede dar, no quedará nada, ni siquiera una piedra, que no usemos como arma de combate. En tal supuesto, la nueva alternativa será derrotar con la máxima rapidez y energía a los que desencadenen la guerra civil y liquidar éste apenas estalle, para evitarle a Chile los daños de una prolongada contienda de este tipo.

"Como los trabajadores adoptaron inmediatamente medidas de seguridad ante el reciente intento golpista y mantienen esas medidas de precaución, algunos reaccionarios han comenzado a chillar y han creído encontrar un nuevo tema para tratar de meter una cuña entre el pueblo y las Fuerzas Armadas, sosteniendo que estamos orientados a reemplazar al Ejército profesional.

"¡No, señores! Seguimos y seguiremos apoyando el carácter absolutamente profesional de nuestros institutos armados. Sus enemigos no están en las filas del pueblo, sino en el campo de la reacción.

"El Partido Comunista, junto a los demás partidos de la UP y a todos los revolucionarios dispuestos a actuar bajo una sola dirección responsable

y no como francotiradores o por la libre, pondrá en el platillo de la balanza toda la fuerza de su organización, su disciplina y su coraje.

”Creemos que tenemos derecho a notificar al enemigo, a los que quieren lanzarse a una nueva aventura sediciosa. No pasarán y ellos sacarán la peor parte...”

... “Estamos seguros que el mismo espíritu anima a los demás destacamentos de la UP. Más todavía, estamos convencidos que más allá de los efectivos de esta coalición, en las circunstancias de que hablamos, surgirán decenas de miles de combatientes sin partido. La clase obrera y el pueblo en general darán muestras de firmeza, de heroísmo, como aquellas que han dado todos los pueblos que en momentos tales no tienen otro dilema que vencer o morir... !

... “Seguimos y seguiremos empuñando la bandera de la lucha contra la guerra civil y esforzándonos por superar las dificultades por las que atraviesa la nación. Las tareas relativas a la producción siguen a la orden del día. Parte del juego del enemigo es distraer nuestra atención del cumplimiento de estas tareas. No le daremos en el gusto... hay que tomar las tareas de la producción y del abastecimiento con la máxima responsabilidad. Hay que trabajar más. Ninguna medida de protección de las fábricas debe afectar en lo más mínimo sus actividades normales. Que cada cual esté en su puesto de combate: en el sindicato, en las JAP, en el centro de madres, en dondequiera que sea, sirviendo al pueblo, combatiendo por el pueblo y con el pueblo. Esa es nuestra orientación...”