ESTUDIOS PÚBLICOS

Nº 78 OTOÑO 2000

Thomas E. Mann
Dilemas de las regulaciones del financiamiento político

Stephen Breyer
Cuándo y cómo regular los servicios de utilidad pública

Sebastián Edwards y Alejandra Cox Edwards
Reformas económicas y mercados laborales

Patricio Rojas
Política monetaria y cambiaria en Chile durante los noventa

Julio Peña-Torres, Rodolfo Serra y Michael Basch
Pesca en alta mar de recursos transzonales: Alternativas de política para Chile

Oliver Letwin
Objetivos de la enseñanza escolar: La importancia de la base

Cristián Pérez
Guerrilla rural en Chile: La batalla del fundo San Miguel (1968)

Rafael Sagredo
Prácticas políticas: Chile, 1870-1886

Manfred Wilhelmy
El proceso de reformas en China y su política exterior

Martín Krause
La desobediencia argentina

Modesto Collados
La contribución de Popper al liberalismo

Cristián Zegers
Arturo Fontaine Aldunate: Todos querían la revolución. Chile 1964-1973

Joaquín Fermandois
Las paradojas de la derecha: El testimonio de Allamand

Comisión de Reforma del Estado
Proposiciones sobre el financiamiento de la actividad política

CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

DILEMAS DE LAS REGULACIONES DEL FINANCIAMIENTO POLÍTICO*

Thomas E. Mann

En las páginas que siguen se reproduce la entrevista que le hiciera un gupo de académicos al profesor Thomas E. Mann, director del Programa de Estudios de Gobierno de la Brookings Institution. En el curso de la conversación, el profesor Mann se refirió a los objetivos, resultados y repercusiones de las regulaciones del financiamiento político en diversos países (Italia, España y Japón, entre otros), y al estado del debate actual sobre el tema en los Estados Unidos. La entrevista tuvo lugar en el Centro de Estudios Públicos el 29 de mayo de 1998, y en ella participaron Arturo Fontaine Talavera (director del CEP), Salvador Valdés (coordinador de la Comisión del CEP abocada al estudio de la Reforma del Estado), Harald Beyer (investigador del CEP), Tomás Chuaqui (profesor del Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica), Daniel Kaufman (profesor visitante del Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica) y M. Teresa Miranda (jefe de redacción de *Estudios Públicos*).

THOMAS E. MANN. Director del Programa de Estudios de Gobierno de la Brookings Institution (Washington, D. C.). Ex presidente de la Asociación de Ciencia Política de los Estados Unidos (1981-1987). Autor de numerosas publicaciones en el tema del financiamiento de los partidos políticos.

* Edición y notas de Salvador Valdés y M. Teresa Miranda. La transcripción de la entrevista fue traducida del inglés por *Estudios Públicos*.

Estudios Públicos, 78 (otoño 2000).

—Usted ha señalado que hay insatisfacción en los Estados Unidos con el actual sistema de financiamiento de las campañas electorales federales. Entre otros problemas, ha mencionado los costos crecientes de las campañas, la ingente cantidad de tiempo y energía que deben destinar los candidatos a la tarea de reunir fondos para las campañas, la aparición de la 'abogacía de temas específicos' y el llamado 'dinero blando'. ¿Cuáles son hoy las principales corrientes de opinión en materia de la regulación del financiamiento político en los Estados Unidos?

—Yo diría que en el debate más amplio a nivel de estados, editoriales de los diarios y revistas de opinión aparecen tres principales escuelas de reforma. La primera afirma que el dinero es la raíz de todos los males y que para lograr un sistema político limpio y una genuina igualdad política es necesario eliminar el dinero privado de las elecciones y de la esfera política. Recomienda, por consiguiente, financiar completamente las campañas electorales con recursos fiscales —aun cuando debido al fallo de la Corte Suprema en el caso *Buckley versus Valeo*[1], esto no podría aplicarse en forma obligatoria. Actualmente esta propuesta se está promoviendo a nivel local y popular mediante la llamada 'Campaña Pública' (Public Campaign), que cuenta con el apoyo financiero de muchas fundaciones y cuya casa matriz en Washington coordina los esfuerzos —vía referéndum o proyectos de ley— para lograr su aprobación en diversos estados. Ahora, ¿qué problemas presenta esta posición? En breve, los principales escollos son: a) ¿cómo saber si el público, los contribuyentes, aceptarán subsidiar a la amplia gama de candidatos y partidos que serían elegibles para recibir el dinero público?, y b), ¿cómo regular las donaciones que están fuera del área reglamentada? Dado el fallo *Buckley*, ¿es realmente posible regular la 'abogacía de temas específicos' (*issue advocacy*)? ¿Cómo evitar que el dinero privado fluya por esa vía no controlable para influir en las elecciones, desbaratando así las mejores intenciones y planes de quienes abogan por el financiamiento público?

[1] En el caso *Buckley versus Valeo* (424 USI 1976), la Corte Suprema de los Estados Unidos declaró inconstitucionales algunas disposiciones de la Ley de Campañas Electorales Federales (Federal Election Campaign Act) de 1974. La Corte, invocando la Primera Enmienda de la Constitución, que protege la libertad de expresión, rechazó los límites obligatorios a los gastos totales de campaña en el caso de candidatos presidenciales que optan por no recibir financiamiento del Estado, así como rechazó los límites a los gastos totales en las campañas de representantes y senadores, y los límites a los llamados 'gastos independientes'. Dejó vigentes, entre otras disposiciones, las restricciones que esa ley estableció para los candidatos presidenciales que aceptan un subsidio público para el financiamiento de sus campañas electorales, y mantuvo los límites legales a los montos de las donaciones que puede hacer cada individuo.

Una segunda corriente dice precisamente lo contrario, que cualquier intento por regular el dinero en la política restringe la libertad y la libertad de expresión. Señalan que los esfuerzos realizados en el pasado para regular las finanzas políticas han sido inútiles y contraproducentes: simplemente han hecho que el dinero fluya por vías menos responsables (*less accountable*). Entonces ¿por qué no desregular todo el sistema y volver a un estado natural? Esto es, sin financiamiento público, sin limitaciones a las donaciones o gastos de cualquier tipo, pero agregando al estado natural un elemento regulatorio: la publicidad obligatoria. O sea, entregar al público información oportuna sobre quién le está dando a quién y sobre cómo se están gastando esos fondos. Ésta es la propuesta que se ha denominado 'desregular y divulgar'. Ahora, ella tampoco resuelve el problema del dinero destinado a 'abogacía de temas específicos', que no está sujeto a regulación, y los defensores de esta legislación no tocarían este asunto. Así, el dinero podría fluir por vías que no están obligadas a divulgar quién dona a quién. Luego la pregunta más importante es si este sistema regulatorio, en el cual Bill Gates podría contribuir con US$ 50 millones tanto al partido Demócrata como al Republicano para las elecciones del Congreso, obedece a nuestro concepto de cómo debe ser una democracia. Tal vez la publicidad que Bill Gates le dé a su discurso impida que el discurso de los demás sea escuchado, ¿no se estaría llevando demasiado lejos, entonces, la libertad de expresión?

Por último, están las iniciativas emprendidas y apoyadas por el Brennan Center, de la Escuela de Leyes de la Universidad de Nueva York, que son un verdadero desafío jurisprudencial al fallo *Buckley*. Lo que ellos dicen es que el fallo *Buckley* es uno de los más vergonzosos que ha dictado la Corte Suprema, que no fue debidamente revisado, que tiene serios defectos, que no se sustentó en pruebas empíricas y que ha tenido consecuencias perversas y socavado la salud de la democracia norteamericana. Luego, para derribar a ese enorme 'roble' que representa el fallo *Buckley*, han entablado demandas a nivel estatal y local, están presentando escritos *amicus*, publican artículos en revistas de derecho, envían cartas al editor a los periódicos y están escribiendo monografías y libros. Ahora, si el fallo *Buckley* es derribado, ¿en qué dirección caerá? ¿Llevará a decir que, aparte de la corrupción o presunta corrupción, hay otras bases legítimas como los asuntos de equidad y legitimidad del sistema para la regulación estatal del financiamiento político? El fallo podría caer hacia ese lado. ¿O llevará a decir que la distinción hecha por la Corte entre las donaciones y los gastos simplemente no es sostenible y que, en realidad, el gobierno no tiene base razonable alguna para regular nada? Así, vía un proceso judicial, se podría

terminar volviendo al estado natural. Y en ese caso el sistema de financiamiento público para las elecciones presidenciales permanecería intacto, porque aún subsistiría la posibilidad de acatar lo límites a los gastos en forma voluntaria a cambio de recursos públicos.

En suma, ésos son los tres esfuerzos importantes en curso, aun cuando en este momento no los llamaría esfuerzos legislativos serios, salvo en dos o tres estados. Ninguno de ellos, por otra parte, cuenta con nada que se aproxime a un apoyo mayoritario a nivel nacional. Pero están comenzando a insinuar una forma de pensar en cómo regular las finanzas políticas.

En lo que respecta a iniciativas a nivel federal, yo diría que el Congreso puede intentar parchar el sistema, o bien puede no hacer nada. Éstas son las dos alternativas en el momento político actual. Y parchar significa: intentar regular el dinero blando**,** es decir el dinero que fluye por canales no sujetos a fiscalización; regular la abogacía de temas específicos durante los 30 ó 60 ó 90 días anteriores a las elecciones; elevar los límites máximos a la donaciones individuales para facilitar la recaudación de dinero; establecer varios tipos de subsidio público indirecto. Esto es lo que el Congreso ha intentado hacer, pero sus posibilidades de éxito no son muy prometedoras.

—En cuanto a la experiencia de otros países en materia de reglamentación o regulación del financiamiento político, ¿cómo evalúa usted, por ejemplo, la experiencia italiana? ¿Son las reglas específicas que rigen el financiamiento político más cruciales que otras instituciones gubernamentales? ¿En qué medida es importante aquí contar con un poder judicial eficaz? En suma, ¿qué deberíamos considerar al diseñar el marco regulatorio para una política democrática más limpia?

—Italia es un caso que hace volver a la cordura a los reformadores del financiamiento de campañas electorales. Cualquiera que se proponga establecer nuevos reglamentos debiera familiarizarse con la experiencia de países como Italia para comprender que las reglas del financiamiento político no podrán terminar por sí solas con la corrupción, ni aumentar la competencia, ni devolver la legitimidad al sistema político. Recordemos que en 1974 el gobierno italiano aprobó una serie de regulaciones al financiamiento político que resultaron ser una burla. Éstas incluían el financiamiento público de los partidos políticos, restricciones a las donaciones individuales y al gasto electoral total, y publicidad obligatoria de quién donó cuánto a quién. Nadie acató las dos últimas. Pero sí se cumplió el financiamiento público, que vino a agregar un poco más de dinero al 'botín' a repartirse. En particular, permitió satisfacer la demanda de los socialistas, ya que Craxi se transformó en un participante clave que pudo exigir su parte del

botín. Si observamos la experiencia italiana, nos damos cuenta de que la única esperanza de cambio llega cuando suceden hechos mucho más dramáticos. Ciertamente, no sólo se requirió el esfuerzo de los magistrados italianos, la llamada operación 'manos limpias', sino también un cambio en el sistema electoral —la substitución de un estricto sistema de representación proporcional por un sistema en que el 75% de los escaños se elige en distritos uninominales— para lograr que un sistema corrupto, clientelístico, que había operado durante décadas, pusiera en marcha una serie de fuerzas que están comenzando a producir un patrón de competencia entre las dos principales alianzas.

Por consiguiente, lo que se puede rescatar de la experiencia italiana es que los reglamentos del financiamiento político han tenido un efecto relativamente pequeño en la configuración de la democracia italiana y en el desempeño del gobierno. Las prácticas de financiamiento político incentivaban la corrupción, pero las regulaciones impuestas para reformar el sistema lo empeoraron en vez de mejorarlo. Fue una burla de reforma. Mis conclusiones son: primero, no siempre hay que comenzar por cambiar las reglas del financiamiento de las campañas cuando se está tratando de lograr objetivos más amplios en una democracia. Es más importante comenzar por la independencia de la prensa, el fortalecimiento del poder judicial, la integridad del servicio público, el régimen de sueldos de los funcionarios públicos, el sistema constitucional y el sistema electoral. Mi segunda conclusión es que las reglas y reglamentos del financiamiento político deben redactarse con pleno conocimiento del modo en que actúan realmente los distintos actores involucrados. Es decir, hay que ser pragmáticos y es necesario tener un conjunto de reglas y un aparataje administrativo que sea capaz de hacerlas cumplir, de lo contrario sólo se empeora aún más la situación.

—¿Qué puede decirnos de la experiencia de Japón?

—El caso de Japón es en cierta manera muy parecido al de Italia. Después de la segunda guerra mundial, en parte debido al peligro comunista, se desarrolló un sistema de partidos con un partido dominante, por lo que la competencia tenía lugar al interior del partido hegemónico. Nuevamente, el problema japonés obedecía en parte al sistema electoral. Éste contemplaba distritos de tamaño mediano, que elegían 3 a 6 escaños cada uno, por lo que varios miembros de un mismo partido eran candidatos en cada distrito. Y como el partido no era una base de diferenciación, tuvieron que encontrar otra, y eso significaba establecer una identidad independiente y separada. Los candidatos debían construir entonces sus propias organizaciones, lo cual costaba mucho dinero. Había algunas reglas relativas al

financiamiento, pero ellas no se acataban. Por ejemplo, es conocida la relación entre miembros del Partido Democrático Liberal y el sector de la construcción. Estas compañías daban dinero a distintas facciones del partido, y éstas retribuían con favores. Si uno ha visitado Japón se da cuenta de que ya no queda lugar donde construir, pero no importa, ¡aún quedan muchos lechos de río por pavimentar!

Últimamente ha habido cambios en Japón. Se modificó el sistema electoral, y aun cuando no se ha terminado con el predominio de un solo partido, comenzamos a ver la emergencia de una oposición democrática. También se han modificado las leyes del financiamiento político. Por ejemplo, el sistema de publicidad obligatoria (que antes nadie respetaba) se está haciendo más eficiente, y se ha reducido el umbral a partir del cual deben ser publicitadas las donaciones de empresas individuales. De pronto, las compañías se ven expuestas a que se sepa cuánto le han dado a quién. Esto les acarrea problemas con sus accionistas y con otros políticos[2]. Si a esto agregamos la aparición de partidos más pequeños, los resultados no han sido tan malos como en Italia. En buenas cuentas, las reglas de financiamiento político no son preponderantes en el desarrollo de un sistema limpio. Pero éstas, junto con otros cambios, pueden ser utilizadas cuidadosamente para comenzar a tratar de redirigir el sistema.

—¿Cuál es su apreciación de lo que ha ocurrido en países como España, por ejemplo? ¿Hasta qué punto se cumplen realmente las reglas en la práctica? ¿Qué efecto han tenido sobre el sistema político?

—No hay nadie, hasta donde sé, enteramente contento con su sistema de financiamiento de campañas políticas. Ha habido escándalos antes y después de una reforma, y hay gobiernos que han tenido que repensar por completo su sistema después de que alguna reforma importante no ha funcionado según lo esperado. España constituye un buen ejemplo de este caso. Decidieron que 'había que eliminar de las elecciones el dinero privado'. Pero no lograron que el dinero privado se mantuviese al margen, sino sólo que comenzara a fluir en forma subterránea, aumentando así la corrupción y la falta de transparencia del sistema.

Creo que el único país que aún dice que lo ha hecho razonablemente bien es Canadá, que cuenta con uno de los sistemas más regulados dentro del mundo democrático. Éste contempla un sistema de financiamiento público que opera mediante subsidios en proporción a los aportes individuales, con límites a los gastos totales que son reales y un sistema muy estricto de publicidad obligatoria de los aportes individuales. Sin embargo, partes

[2] Conforme con lo que dice el señor Mann más adelante, los problemas a que se refiere aquí son los de extorsión. (N. del E.)

de este sistema han sido cuestionadas y hay casos que han llegado a los tribunales. Por ejemplo, una corte de Alberta falló que era prácticamente inconstitucional que no hubiera límites al gasto para los así llamados 'terceros partidos' o grupos independientes. En todo caso, cuando los miembros de la Comisión Neill —la comisión que está estudiando el sistema de financiamiento político en Gran Bretaña— viajaron a varios países, quedaron impresionados por el grado de satisfacción de los canadienses con su reglamentación del financiamiento político. Canadá, por lo tanto, es un caso donde hay un grado substancial tanto de regulación como de subsidios públicos indirectos, donde la gente no dice que el sistema ha colapsado.

—*¿Qué hay del sistema británico?*

—Gran Bretaña es un caso muy interesante. Escribí un pequeño artículo en el que digo que no deben preocuparse, porque las cosas están bastante bien. La pregunta hoy es si avanzarán o no hacia un verdadero sistema de publicidad obligatoria de las donaciones individuales y si regularán o no las donaciones extranjeras. Actualmente, los partidos informan voluntariamente un año después de la elección quién contribuyó con cantidades superiores al umbral prefijado, pero no dicen qué cantidad, lo que significa que pueden haber dado 50 mil libras o 5 millones de libras. De modo que necesitan mejorar la transparencia del sistema y ver cómo implementarlo. También deberían tomar medidas respecto de las donaciones extranjeras. En cuanto a límites a los gastos electorales totales, en Gran Bretaña ha habido restricciones a los gastos en los distritos electorales desde fines del siglo XIX. Los gastos por circunscripción no pueden ser mayores que el equivalente de US$ 10.000 a US$ 12.000. Pero, por supuesto, esto sólo se aplica a las actividades de campaña y no a los cuatro años anteriores al comienzo formal de una campaña. Además, sólo se refiere a las actividades de campaña de candidatos al Parlamento. De modo que si un candidato coloca afiches en los principales caminos y autopistas para que puedan ser vistos por los transeúntes que ingresan a un distrito, y que digan 'Vote por los laboristas', eso no se considera incluido dentro de los límites de la circunscripción. En realidad, pienso que los límites por circunscripción han funcionado sólo porque no hay límites a los gastos de los partidos a nivel nacional. Y como esto significa que los partidos tienen amplia libertad para distribuir sus recursos como mejor les parezca, los límites al gasto por circunscripción no suscitan mucha controversia. Recordemos también que el apoyo a los candidatos individuales juega un papel más bien pequeño en la política británica, por lo que la actividad electoral tiende a darse a nivel de partidos y, por ende, a nivel nacional. Ahora, ¿ingresará Gran Bretaña al mundo de las limitaciones a los gastos de los

partidos? ¿Aprobarán los británicos el financiamiento público de los partidos políticos? Me aventuro a predecir que rechazarán ambas medidas. Lo que posiblemente harán, creo yo, es proporcionar más subsidios públicos a los partidos de oposición en el Parlamento, a fin de que haya una oposición más vibrante, ya que el partido de gobierno es el que controla el escenario. También pienso que adoptarán un sistema riguroso de publicidad obligatoria para las donaciones individuales y que prohibirán las donaciones extranjeras. Dudo que vayan mucho más allá que eso.

—Nos gustaría conocer su opinión acerca de tres sistemas posibles de regulación del financiamiento de los partidos políticos. El primero corresponde a la situación vigente hoy en Chile, que presenta tres características: a) los candidatos y los partidos no están obligados a mantener registros de las donaciones y gastos; b) tampoco están obligados a informar sobre sus estados financieros a las autoridades tributarias, ni a los jueces, ni, por supuesto, al electorado; y c) no hay límites a las donaciones ni a los gastos, con excepción de la publicidad electoral pagada por televisión, que está prohibida. ¿Piensa usted que con este sistema se puede prevenir la extorsión y la corrupción? ¿Hay algún grupo en los Estados Unidos que proponga esta forma de desregulación del financiamiento político?

—Si dejamos de lado el único elemento que existe en Chile y que no se da en los Estados Unidos, cual es el tiempo gratuito por televisión que reciben los partidos y la prohibición de propaganda televisiva pagada, creo que nadie en mi país apoya un sistema parecido al estado natural que hay en Chile. La idea de que los actores principales, o sea, candidatos y partidos, no tengan que mantener registros de sus ingresos y gastos, y no tengan que entregar informes formales de ellos a las autoridades para su divulgación al público, me parece antediluviano. A mi juicio, la mezcla de falta de transparencia y ausencia de límites a las donaciones y al gasto da a los políticos la posibilidad de extorsionar a los grupos privados y permite un sistema de favoritismo, sobornos y comisiones clandestinas, sin que nadie pueda cuestionar si diversas decisiones políticas fueron influenciadas por los 'favores' hechos a los políticos. Por ende, yo diría que aun los más exaltados desreguladores en Estados Unidos no aceptarían el actual sistema chileno.

—¿Por qué daría lugar a la extorsión por parte de figuras políticas a la empresa privada?

—Porque lo hemos visto en los Estados Unidos. De hecho, en la mayoría de las democracias el gobierno tiene considerable poder. Quienes ocupan altos cargos, elegidos o designados, a veces están en situación de

afectar el bienestar de entidades privadas. Por ello, las entidades privadas y sus dirigentes temen que el gobierno los castigue con alguna medida. Tienen miedo de que su voz pueda ser excluida de las deliberaciones sobre asuntos que podrían afectarlos. En toda democracia son tan complejos los vínculos entre los sectores público y privado, que me parece esencial evitar que haya oportunidades para que una de las partes de esa relación pudiera obtener ventajas substanciales mediante la explotación de la otra parte. La prensa se suele centrar en el soborno, en cómo grandes intereses privados tratan de convencer a los políticos para que hagan lo que a ellos les conviene. Creo que tan típico como esto, pero mucho más preocupante, es la extorsión que puede ejercer un poder del Estado. Son numerosos los casos de obtención de fondos mediante presión. Lo vimos recientemente con el dinero blando obtenido por los partidos Demócrata y Republicano en 1996, pero también lo vimos en 1972 en la campaña presidencial.

—Consideremos ahora un segundo sistema. Aún no hay límites a las donaciones ni a los gastos, pero hay tres regulaciones: primero, los partidos y los candidatos deben mantener una contabilidad completa de los ingresos y gastos, los que son auditados por las autoridades tributarias, pero sólo sobre una base confidencial; segundo, los delitos de extorsión y corrupción están tipificados legalmente y son sancionables; y tercero, los fiscales pueden investigar ésos y otros crímenes relacionados con corrupción, extorsión, etc., sólo sobre una base confidencial. ¿Cuál sería su evaluación de este sistema?

—No lo encuentro satisfactorio porque carece de transparencia. Materias criminales quedarían como asuntos privados entre, por un lado, candidatos y partidos individuales, y por otro lado los donantes y las autoridades tributarias o fiscales que investigan potenciales delitos. Esto de ninguna manera entrega a los votantes información sobre qué tipo de intereses apoyan a qué partido o a cuál candidato, ni les permite saber si un parlamentario, por ejemplo, se ha enfrentado a una situación en que su obligación de defender el interés público ha entrado en conflicto con su interés privado de ser reelegido para un nuevo período, salvo que haya un juicio público por soborno o por otra violación de las leyes criminales. Ahora bien, en los Estados Unidos ha habido juicios por violación ostensible de las leyes del financiamiento de las campañas, los que han sido resueltos con mucho más éxito por los tribunales ordinarios o tributarios que por la Comisión Federal de Elecciones. Y la razón de ello es que esas otras instancias son más poderosas: tienen mayor discreción procesal y sus resoluciones van acompañadas de verdaderas sanciones.

Sin duda, la obligación de llevar un registro contable de las donaciones recibidas y de los gastos constituye una importante protección contra el error y un instrumento para descubrir genuinas ilegalidades y corrupción. Ésta es una condición necesaria pero no suficiente, ya que en este sistema no tienen cabida otros valores como, por ejemplo, dar a conocer a los votantes si hay conflicto de intereses.

—Un tercer sistema consistiría en introducir regulaciones específicas para asegurar un nivel mínimo de transparencia que pudiera prevenir esos conflictos de interés que usted acaba de mencionar. Por favor, considere tres opciones posibles en este caso. La primera: obligar a una publicidad periódica de toda la información contable a cualquier ciudadano interesado. La segunda: exigir la divulgación de información sobre la cantidad de donaciones y la identidad de los donantes en los casos en que presumiblemente pudieran originarse conflictos de intereses, como, por ejemplo, cuando los aportes de un solo donante sobrepasan en 10% todos los fondos recaudados por un candidato, o cuando la contribución de un solo donante sobrepasa los cien mil dólares, o algo así. Finalmente, la tercera opción es más drástica que la anterior, pues se prohíbe que los aportes sobrepasen algún techo considerado problemático. Estas prohibiciones serían una forma de limitación a las donaciones. ¿Cuál sería su evaluación de estas opciones respecto de su capacidad de prevenir la extorsión o los conflictos de intereses?

—En el caso de Chile, creo que la primera opción significaría un enorme progreso. El quid del asunto aquí es asegurarse de que exista un sistema de publicidad obligatoria que funcione, que haya capacidad de pedir, recibir y procesar informes para luego presentarlos a cualquier interesado de una manera comprensible. Sin embargo, me atraen más las otras dos proposiciones, que en realidad constituyen una forma de ver si es posible evitar, por así decirlo, que un candidato o un partido sean financiados de manera preponderante por cierto interés particular. Ahora, habría que diseñar un plan bastante efectivo de análisis y divulgación para hacer cumplir estas disposiciones, porque hay muchas maneras en que una entidad puede camuflarse dentro de otras entidades para hacer contribuciones. ¡Imagino a abogados trabajando rápidamente en esto! Unas palabras de advertencia: estas metas son un maravilloso punto de partida, pero otro asunto muy diferente es diseñar mecanismos para que funcionen en la práctica.

—El derecho a la libertad de expresión suele invocarse para impugnar los límites a los gastos electorales totales. Pero aunque el dinero sea muchas cosas, en ningún caso es 'expresión'. Es lo que da poder para

hablar o para hacer que el discurso sea más efectivo. De modo que limitar los gastos totales no significa limitar la libertad de palabra misma, significa limitar su poder. Y, en realidad, es posible argumentar, precisamente en defensa de la libertad de expresión, que los gastos totales deberían limitarse, porque las diferencias de poder implican que algunos son más libres que otros, o que algunos ejercitan su libertad en perjuicio de la libertad de otros. ¿Qué piensa usted de este argumento?

—Creo que ese argumento tiene cabida en el ámbito filosófico. La pregunta es si cabe en el ámbito jurisprudencial. La Corte Suprema de los Estados Unidos no ha acogido bien los argumentos de este tipo, aunque puedo decirle que el ataque emprendido por el Brennan Center en su libro *Buckley Stops Here* es consecuente con el argumento que usted acaba de mencionar. De hecho, en una democracia siempre hacemos concesiones. Siempre estamos limitando la palabra con el objeto de permitir que los demás puedan ser escuchados. En las audiencias, por ejemplo, el tiempo se divide entre los oradores, y a ninguno de ellos se le permite hablar indefinidamente. No dejamos hablar a un estudiante durante 45 minutos en la clase. Y autorizamos a los gobiernos para que determinen el tiempo, lugar y la forma de hacer las elecciones, y para que establezcan reglamentos que prohíban a un candidato vociferar su propaganda por la calle principal durante las últimas 24 ó 48 horas antes de la elección, porque eso impediría escuchar a las otras candidaturas. Pero si el sistema está estructurado de alguna forma para acallar algunas voces, entonces se tiene un verdadero problema de libertad de expresión. Luego, el asunto se transforma en cómo abordar el problema. En los Estados Unidos hay una escuela de pensamiento en la comunidad legal que piensa que cualquier desafío exitoso al fallo del caso *Buckley* pondría en riesgo la Primera Enmienda de la Constitución. Hay otra escuela que piensa que eso puede hacerse, pero con cuidado, con justificación. Pienso que sería muy sano que estos argumentos se pudieran desarrollar y debatir. Pero creo que estamos muy lejos de que la Corte Suprema de los Estados Unidos, la actual por lo menos, sea receptiva a ese argumento.

—Ese argumento es muy riesgoso si se lo plantea así, porque el próximo paso sería abarcar la publicidad en general. ¿Cuánto dinero gasta Mercedes Benz tratando de vender un auto, en comparación con los demás? Luego, el caso de la religión: ¿cuánto dinero gastan ciertas iglesias para difundir su religión? ¿También vamos a limitar la publicidad en esas áreas? ¿Y por qué ha de ser tan distinta la política de la religión? ¿Qué pasaría con las campañas étnicas, con el aborto, con los pro vida versus *los movimientos pro aborto opcional? Si cualquiera de estos proble-*

mas va a ser resuelto sobre la base de que todos deberían sujetarse a cierto límite predeterminado de dinero a gastar para esos fines, terminaríamos viviendo en una sociedad muy distinta de lo que entendemos como una sociedad libre.

—Bueno, déjeme preguntarle lo siguiente: ¿considera usted ofensiva la prohibición que rige en muchas democracias del mundo de transmitir por televisión publicidad electoral pagada? ¿Es ésta una restricción a la libertad de palabra?

—Es una restricción, al menos que ofrezcamos otra alternativa. Sería francamente impactante, por ejemplo, si en Chile se prohibiera la publicidad electoral en las radios. Además, la apatía, la falta de interés en la política, está de algún modo relacionada con este tema. Esta regulación para la televisión, que es donde se hace política hoy día, favorece a la despolitización de la sociedad. Es como imaginar el ágora de los griegos sin libertad de palabra.

—El caso de los Estados Unidos es el mejor argumento en contrario que puedo usar aquí. Es decir, tenemos un acceso totalmente irrestricto a las bandas de transmisión de televisión y radio, tenemos candidatos que gastan millones y millones de dólares, tenemos toneladas de comunicaciones políticas, y hay cada vez menos interés en la política. Se piensa que hemos degradado nuestro proceso democrático con una publicidad política agresiva y sin sentido, que de ningún modo contribuye a elevar el nivel de discusión sobre el país y su futuro. No hay una relación clara entre la cantidad de tiempo que los políticos aparecen en pantalla y el compromiso del público con el proceso democrático.

—Pero en los Estados Unidos no hay un sistema libre en la televisión, porque los límites a las donaciones individuales significan, de hecho, que la libertad política en este momento se está canalizando a través de la abogacía de temas específicos. Y, muy a menudo, vemos estas campañas negativas por televisión, en vez de tener una campaña política abierta. Quizás el sistema americano está distorsionado debido a tanta regulación.

—Pero nosotros no regulamos el acceso de los candidatos a las bandas de transmisión de televisión. Ellos pueden hacer toda la propaganda que quieran, siempre que puedan pagarla. Eso sí, tienen que pagarla de su propio dinero, si son personalmente adinerados, o bien con el dinero recolectado de acuerdo a las regulaciones que limitan el tamaño de los aportes. Por cierto, esas regulaciones no se aplican a la abogacía de temas específicos.

En cuanto a la falta de interés en la política y en los procesos electorales, hay estudios que indican que mientras más ven esos programas las personas, incluso los avisos de candidatos, más decae su interés en la

política. Es decir, tendrían un efecto desmotivador sobre el electorado estadounidense.

—Sobre el argumento que se planteó recién con el ejemplo de la Mercedes Benz, se puede alegar que el directorio de la Mercedes Benz no decide lo que uno va a hacer con su vida, mientras que los políticos sí lo hacen cuando llegan al poder. Ellos tienen el tipo de autoridad necesaria para decidir cosas muy importantes. De modo que habría una significativa diferencia entre regular la publicidad de la Mercedes Benz y regular el financiamiento de una campaña política.

—Pienso que hay una diferencia significativa, como usted dice, entre la política y los otros casos, ya que la política trata de un ámbito público, y la política es donde se toman las decisiones de cómo se distribuirán los recursos de la sociedad. Mientras que esos otros temas, como la economía y la religión, son privados. Además, la Primera Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos, que garantiza la libertad de palabra, puede ser interpretada también de una forma que permita que aquellas voces que no tienen mucho dinero puedan participar. De hecho, hay otra enmienda a la Constitución, que es la Decimocuarta Enmienda, que surgió en la época de la Guerra Civil, que no se refiere al financiamiento electoral sino a la discriminación racial, que básicamente dice que no se debe privar a los ciudadanos de una protección igual ante la ley. Y si usted combina esas interpretaciones de la Decimocuarta y de la Primera Enmienda, puede argumentarse que un énfasis exagerado en la libertad de palabra, ya que la palabra equivale a dinero, realmente puede socavar esta idea, y se podría exigir que haya un ámbito público donde la gente tenga la oportunidad de expresarse, si no de una forma igual, porque nunca va a ser igual, por lo menos de una forma mínima para que puedan hacer llegar sus mensajes a los votantes.

—Pero eso es un asunto diferente. Esos no son límites; más bien se trata de un piso mínimo. Porque también pudiera darse una situación en que no hay límites, pero donde sí hay una plataforma básica para el discurso. En Chile ya logramos eso: hay acceso gratuito a la televisión, lo que es muy importante. Ahora, para lograr ese objetivo, que todas las voces sean escuchadas, ¿qué formas de financiamiento público indirecto cree usted que podrían funcionar?

—Es de lo que estamos hablando aquí precisamente. En primer lugar, tiempo gratis de televisión, algo que nosotros no tenemos pero que ustedes sí tienen en Chile. Ahora bien, a mi entender, la franja electoral gratis por televisión en Chile funciona bien para las elecciones presidenciales: hay pocos candidatos. Pero en las elecciones del Congreso, los 30

minutos de la franja deben dividirse entre todos los candidatos a la Cámara y al Senado, lo que proporciona muy poca cobertura para cada candidato individual. Pienso que ustedes tendrían que mejorar este aspecto y buscar otras soluciones. A su vez, se podrían contemplar subsidios para otras formas de contacto directo con el electorado como la impresión de panfletos y volantes, correo gratis. También ayudaría el que se subsidiaran los debates que son transmitidos por radio o por otros medios. De hecho, se ha descubierto que los votantes obtienen más información en esos escenarios en que los candidatos deben enfrentarse en público, en que se sienten obligados a decir algo.

Pero hay dos aspectos que quiero subrayar aquí. El primero es el grado en que los norteamericanos están descontentos con la evolución de las campañas. Las campañas en los Estados Unidos no han mejorado en proporción a los fondos invertidos, y hay varios grupos e individuos que están trabajando muy seriamente en este tema. El segundo es que somos una sociedad enorme y heterogénea, con muchos grupos de interés, y sus voces no deben ser acalladas. Debemos dejar que la gente hable, que formule sus puntos de vista. No queremos que un sistema de controles impida que estas fuerzas naturales se expresen en las campañas políticas. De lo que se trata, entonces, es de hacer frente, de algún modo, a la manipulación cobarde y cínica de políticos egoístas, que para lograr sus intereses mezquinos usan la bandera constitucional, la libertad de palabra y la abogacía de temas específicos. Porque eso es lo que está sucediendo. Pero no hay una solución fácil, y quizás hacer menos es mejor que hacer más, debido al costo de ir demasiado lejos. En el caso de Chile, probablemente significa ir de a poco, comenzando con la transparencia y las subvenciones indirectas, tratando de hacer frente también a la corrupción por otros medios, y luego ver cómo funciona durante un período.

—¿Es posible tener un sistema sin límites a los gastos electorales totales que funcione bien? En otras palabras, ¿es posible evitar la corrupción, cautelar la libertad de expresión y la equidad, y a la vez no tener límites a los gastos?

—Ése es el sistema que hemos tenido en los Estados Unidos durante la mayor parte de nuestra historia, y la mayoría de las democracias funcionan sin límites a los gastos. Los límites a los gastos son una excepción en el mundo democrático. De hecho, no hay límites que no sean violables en la práctica. Ahora bien, creo que una fórmula que combine verdaderos subsidios públicos para los candidatos aspirantes y límites relativamente altos a los gastos pudiera ser una transacción razonable. Pero hoy día esto no es factible en los Estados Unidos. Por eso pienso que una estrategia más

apropiada para mi país es tratar de abordar los problemas inmediatos que amenazan con colapsar todo el sistema, mientras se desarrolla un argumento jurisprudencial para regulaciones que impongan algunas limitaciones a la libertad de expresión y palabra.

—Si se estableciera un piso mínimo de subsidios públicos, y hubiera una forma apropiada de transparencia, ¿serían entonces menos importantes los límites al gasto electoral total?

—Ésa sería una atractiva combinación, un piso mínimo de apoyo público más un sistema genuinamente transparente. El problema es que en el mundo real emergen complicaciones con los pisos mínimos. En los Estados Unidos hay elecciones primarias y generales: ¿estaría disponible el piso mínimo para las elecciones primarias, o sería solamente para las elecciones generales? Si fuera sólo para las generales, ¿que sucedería con la competencia en los distritos en que hay un solo partido? ¿Cómo se trataría a los partidos minoritarios? Si exigimos umbrales altos para acceder al financiamiento público, ¿no estaríamos permitiendo que los partidos dominantes retuvieran para siempre esa condición? Por otra parte, si el subsidio se extiende a los partidos minoritarios, ¿no se estarían usando fondos públicos para crear candidaturas artificiales que no han demostrado, de hecho, ningún atractivo propio? Yo no sé en Chile, pero en los Estados Unidos hay muchos partidos chicos a los que yo no quisiera apoyar hasta que demuestren que tienen un apoyo popular más amplio. La opción del pleno financiamiento público voluntario, si lo analizamos detenidamente, daría la misma cantidad de dinero a todos los candidatos en las primarias de cualquier partido. Podría tocarle al partido Neonazi, o al partido de los Pedófilos. Y lo mismo sucedería en una elección general. Los candidatos del partido Demócrata o del Republicano tendrían que desarrollar sus campañas con el mismo dinero que el partido Verde, el de la Ley Natural, y los demás. Pienso que sería un problema. La solución de sentido común sería limitar los subsidios a los partidos que ya han demostrado suficiente fuerza, por ejemplo, mediante la obtención de algunos escaños en el Parlamento.

—En países donde la sociedad está muy polarizada por motivos raciales, religiosos, o políticos, el uso de recursos públicos para crear este piso mínimo podría resultar inaceptable para la mayoría de la gente, porque dirían: 'No quiero apoyar a esta facción que sólo quiere destruirnos'. ¿Qué piensa usted?

—Creo que una sociedad muy polarizada no estaría capacitada para adoptar un sistema como ése.

—Uno de los ítems más caros en una campaña electoral moderna es la televisión, o las transmisiones en general. ¿Cuáles serían a su juicio

los otros elementos más importantes y onerosos en las campañas electorales?

—En Gran Bretaña, por ejemplo, el gasto más alto es en carteles y posters. Últimamente, sin embargo, están recurriendo cada vez más al correo directo a personas, lo que es muy caro. Otro costo muy alto en muchas democracias es la mantención del personal que hace el trabajo preparatorio para las reuniones de campaña. Cada vez es más difícil obtener voluntarios gratis, y cada vez más los partidos políticos dependen de trabajadores pagados que hacen el trabajo a nivel de las bases que antes siempre fue gratis. ¡También hay países donde no se puede comprar avisos por televisión o radio, y donde sin embargo se gasta mucho más por votante que en los Estados Unidos! En Japón, por otro lado, es muy difícil el contacto directo de los candidatos con los votantes durante la campaña. Hay restricciones muy complejas a lo que pueden hacer los candidatos en los últimos 60 días de campaña. Por ejemplo, no pueden ir de puerta en puerta para hablar con los habitantes de su distrito, tampoco pueden poner avisos con sus nombres. Los posters son diseñados oficialmente y los nombres de los candidatos aparecen en letras de un tipo de cierto tamaño. En realidad, me gusta decir en broma que estas regulaciones no son para hacer campañas sino que para impedir que se lleven a cabo. Y como saben que pueden hacer muy poco durante la campaña, durante 2 a 3 años antes de la elección se dedican a desarrollar relaciones personales con los votantes. Hay que tener cuidado con lo que se hace. Al restringir cierto tipo de actividades durante una campaña, se puede empeorar la situación. En cuanto a la televisión, ya se ha demostrado que domina completamente la atención del público. A mi juicio, los países que han logrado de alguna manera prohibir la propaganda electoral pagada en televisión deben mantener esa prohibición. Les he aconsejado a los británicos mantenerla, y lo mismo deberían hacer los chilenos.

—*¿Qué piensa usted sobre las limitaciones a la cantidad que una empresa o individuo puede donar a un partido o candidato*?

—Bueno, hay países que ponen restricciones a las fuentes y límites a la cuantía de las donaciones, como los Estados Unidos y Canadá. Otros prohíben los aportes en dinero de los empleados públicos, para evitar que sus jefes los extorsionen. Sin embargo, los europeos me han dicho que donde los partidos tienen fuertes raíces históricas en ciertos sectores de la sociedad, como el Partido Laborista británico en los sindicatos de trabajadores, esas restricciones no tienen sentido, ya que de todas maneras el partido recibirá el apoyo institucional de esas organizaciones que actúan como intermediarios. Para los europeos, el concepto de ‘contribución mo-

netaria' se aplica a elecciones centradas en los candidatos, pero no a elecciones centradas en los partidos. En mi opinión, los límites a las contribuciones o donaciones son esenciales en los Estados Unidos para evitar que los políticos recauden fondos del sector privado mediante apremios y presiones indebidas. También ayuda a enfrentar el problema de las contribuciones que tienden a deslegitimar todo el sistema. Por ejemplo: cuando sabemos que un individuo está inyectando 5 ó 50 millones de dólares en una campaña y que la supervivencia de su empresa depende de las decisiones que pueden tomar los políticos. Por eso, pienso que las limitaciones desempeñan un papel positivo, siempre que se trate de una situación electoral centrada en el candidato y que ellas no violen las normas y prácticas tradicionales, porque si es así no funcionarán.

—Consideremos el objetivo de asegurar suficiente competencia en las elecciones parlamentarias. Aparentemente, esto contribuye a asegurar que las preferencias de los votantes sean representadas adecuadamente por los parlamentarios elegidos. Este problema ha sido una preocupación importante en los Estados Unidos porque las tasas de reelección en el Congreso han llegado a cerca del 90%, en circunstancias que pocas elecciones son parejas. En Chile, por otro lado, no hay elecciones primarias, por lo que el poder de los partidos nacionales para nominar candidatos es mucho más grande que en los Estados Unidos. Dada esta situación, ¿qué recomendaría usted para que los votantes no se vean limitados a escoger entre los candidatos propuestos por las jerarquías de los partidos? ¿En qué medida se ve afectado esto en Chile por el sistema electoral?

—Quisiera poder darle una solución. Estoy seguro de que el sistema electoral contribuye al nivel de competencia. En los Estados Unidos, las tasas de reelección de los titulares en el Congreso fluctúan mucho. Hubo un período de intensa competencia en la década de los 1970, con una gran rotación de miembros de la Cámara y el Senado, y luego entramos en un período de estabilidad, con una tasa de 98% de reelección de titulares. ¿No recuerdan? Ronald Reagan era nuestro presidente, todos estábamos felices. ¿Qué objeto tenía reemplazar a unos congresistas por otros? Luego tuvimos uno de los peores períodos de nuestra política. Había descontento con los políticos y comenzamos a tener una alta rotación. Y lo más importante, cambió el equilibrio en el Congreso. Esto ha resultado más benéfico para el sistema político que ningún otro cambio. La posibilidad de que el partido en el poder quede fuera disciplina en forma muy saludable el proceso político. De modo que, francamente, no importa si tenemos una cantidad grande de distritos con un solo partido y distritos sin mucha competencia, ni que sean reelegidos el 90% de los titulares. Lo que sí importa es que

haya suficientes escaños intercambiables *(swing seats)* para que con alguna frecuencia se pueda lograr un cambio en el control del Congreso. Así es como opera el proceso político, y pienso que ahora está funcionando de manera muy eficiente. Sería preocupante si comenzáramos otro período como el New Deal, en el que había un partido dominante que además tenía enormes ventajas para reunir fondos. Lo que importa es tener partidos que se alternen. Hay competencia cuando existe la posibilidad real de que la oposición pueda ser gobierno y que el gobierno pueda ser oposición.

—¿Aun si los candidatos fuesen nombrados por las directivas de los partidos nacionales, sin pasar por las primarias?

—En los Estados Unidos hemos llevado a cabo una serie de reformas para abordar precisamente este problema. Comenzaron a fines de los años sesenta, cuando se acusó a los partidos de corrupción y de no estar en contacto con el ciudadano corriente. Así fue que adoptamos elecciones primarias directas. Actualmente, las primarias funcionan para la mayoría de las elecciones legislativas. Aún hay un par de estados que siguen usando convenciones, pero con la posibilidad de que después se efectúe una primaria. En el proceso para nominar a los candidatos a la presidencia, son más los estados que recurren a las primarias que a las convenciones de partido. Indudablemente, las primarias son una válvula de escape. Ofrecen una oportunidad de operar por fuera de la jerarquía del partido, y en la medida en que los partidos sean insulares, jerárquicos y remotos, entonces hay algo a favor de este tipo de cambios. Sin embargo, probablemente fuimos demasiado lejos y debilitamos a nuestros partidos políticos. Elevamos a nuestros candidatos por sobre los partidos y fragmentamos aún más nuestra política. Por otro lado, conseguimos un sistema capaz de absorber los tremendos conflictos que surgieron en la sociedad estadounidense, especialmente en las décadas de los 1960 y 1970. Y, por lo tanto, dimos oportunidades para que las fuerzas que emergen dentro de la ciudadanía puedan movilizarse y tratar de influir en la nominación de los candidatos. Pienso que ésta es una válvula de escape muy importante. Creo que si los partidos en Chile se niegan a abrirse, se debería considerar seriamente la apertura a este tipo de procesos.

—¿Hay algún país europeo que tenga algún tipo de elecciones primarias para elegir a los candidatos al Congreso?

—No, que yo sepa. Los países europeos tienen sistemas de partidos fuertes. No obstante, se han reformado en alguna medida los procesos de elección de las mesas directivas de los partidos políticos. Por ejemplo, el gran éxito de Tony Blair consistió en disminuir el peso que tenían los sindicatos en la elección de la directiva del Partido Laborista. Los conser-

vadores en Gran Bretaña actualmente están haciendo un gran esfuerzo por flexibilizar un poco su proceso. Pero ningún partido en Europa, hasta donde yo sé, tiene algún sistema que se aproxime a las elecciones primarias que hay en los Estados Unidos.

—Una de las consecuencias de las regulaciones del financiamiento electoral en los Estados Unidos ha sido la canalización de fondos hacia la abogacía de temas específicos, es decir, todos estos grupos que, básicamente, hacen una campaña negativa durante los últimos 30 días. Esta abogacía de temas específicos se lleva a cabo de diferentes maneras, por intermedio de fundaciones, instituciones y grupos de diferentes tipos. ¿Cree usted que es realista tratar de regular esas instituciones, o por lo menos exigirles transparencia? ¿O piensa que el choque con la libertad de palabra es inevitable y que no hay ninguna esperanza de regular en forma realista la abogacía de temas específicos?

—Buena pregunta. Éste es el tema más difícil del debate sobre el financiamiento electoral en los Estados Unidos. Quisiera cuestionar un poco la premisa de su pregunta, que dice que la abogacía de temas específicos surgió debido a las restricciones del sistema, que fue una reacción natural dentro del sistema hidráulico del flujo de dinero. No fue así. Surgió de manera independiente. En los Estados Unidos no hay límites a los gastos para las elecciones al Congreso, y existen amplias oportunidades para que los grupos efectúen gastos independientes. El único caso donde admito que encaja su afirmación es en las campañas presidenciales. Bill Clinton vio esa oportunidad en 1996 y la usó. Pero si la Corte Suprema, o una corte menor, hubiera aceptado una opinión de la Comisión Federal de Elecciones sobre qué constituye abogacía 'expresa', que es la simple prueba de su significado, entonces este camino se le habría negado a Clinton. Es cierto, sin embargo, que el Partido Demócrata podría haber hecho publicidad, de todos modos, a favor del plan presupuestario de Clinton.

En verdad, no hay forma en que podamos regular la abogacía de temas específicos. Sin embargo, pienso que debería haber alguna modesta regulación de los avisos publicitarios que invocan los nombres y otra información de los candidatos cerca de la fecha de la elección. Por lo menos debieran estar sujetos a la obligación de publicitar el origen de sus fondos. También se debieran reducir las restricciones que afectan a las donaciones electorales provenientes de corporaciones y sindicatos, ya que esas restricciones han incentivado la creación de entidades artificiales para canalizar fondos durante las campañas electorales.

Pero esto debe ser abordado con cuidado. Hay que reconocer que cada vez más democracias se están transformando en plebiscitarias, que

vivimos en campaña, que los políticos y grupos de interés están constantemente transmitiendo mensajes que dan forma a la agenda pública. Y aunque esto no estuviera bien, continuará, y no creo que debiéramos tratar de ponerle límites. De lo que estamos hablando, entonces, es de intentar poner atajo a las infracciones de la ley. Nadie está tratando de prohibir la publicidad por radio y televisión; nadie está tratando de suprimir la comunicación política. Lo que intentamos hacer es darles a los candidatos, partidos y votantes una justa posibilidad de poder presentar su caso, de responder acusaciones, de saber de dónde vienen los cambios. Es difícil tener un electorado responsable y razonable si por lo menos no se le hace ese pequeño servicio.

—Una pregunta sobre la desilusión con la política y la factibilidad política de aprobar reformas sobre el financiamiento de campañas. La intuición dice que si se le preguntara a la gente: '¿Le gustaría que se cambiara el sistema de financiamiento de campañas?', todo el mundo respondería: 'Sí'. Pero si luego se les preguntara: '¿Es éste uno de los problemas más importantes en su vida diaria?', la respuesta será: 'No'. Y si se les preguntase: '¿Cree usted que los políticos cambiarán alguna vez el sistema de financiamiento?', probablemente responderán: 'No, soy muy escéptico al respecto'. Por lo tanto, si se realizan estos cambios, ¿cuántos ciudadanos van siquiera a darse cuenta? ¿Cambiará esto la forma en que realmente se realicen las elecciones? ¿No correríamos el riesgo de desilusionar aún más a la ciudadanía realizando algunos cambios que no constituyen soluciones reales para sus problemas?

—Ciertamente se corre ese riesgo. De hecho, una de las cosas en las que Chile debiera estar preparado para su ingreso al mundo de la transparencia es que no aumentará la confianza del público en el sistema político. En los Estados Unidos, el electorado tenía más confianza en el gobierno cuando el dinero se pasaba bajo la mesa, porque no se daba cuenta de lo que sucedía. Hoy tenemos transparencia. Hoy se sabe que tal Comité de Acción Política (Political Action Committe, PAC) hizo un aporte monetario a los miembros de tal comité que votó en tal forma. Mientras más información hay, más escéptica se ha vuelto la ciudadanía. Así que esto no es un ejercicio para aumentar la confianza de la ciudadanía en el gobierno, porque desgraciadamente la gente no invierte mucho tiempo y energía en estudiar estas materias. Ahora, si se les pregunta a los norteamericanos qué reformas específicas desean, responderán que reducir el gasto. Después se quejan: 'Bueno, yo no sé nada respecto de esos candidatos. ¿Por qué no nos informan más sobre ellos?' Lo que la gente dice no es una buena guía de cómo debiera reformarse el sistema. Más bien, la gente responde a la co-

bertura de la prensa. Y como los políticos se preocupan por la publicidad, la prensa sigue siendo una amenaza potencial para ellos. Necesitamos que la gente se enoje con el sistema para poder usar ese descontento como una amenaza a los políticos que no son responsables y lograr deshacernos de ellos. Es más, hay que preocuparse de que esta amenaza siga siendo creíble.

Lamentablemente, no tengo una buena respuesta para su punto más amplio, el temor de que si las reformas se introdujesen en forma incremental, la gente se quejaría de que las cosas no han mejorado. En el caso del dinero blando y la abogacía de temas específicos en los Estados Unidos, si sólo se pudiera mantener la situación actual, que no es buena, me quedaría contento, porque veo que el futuro puede llegar a ser mucho peor que el presente. Quizás la gente no aprecie las ventajas de mantener las cosas tal como están ahora.

—Si se obligara a publicitar la información financiera de las campañas electorales, se debería crear una entidad fiscalizadora. ¿Cómo visualiza usted esta entidad?

—Esto es en extremo importante. Los problemas administrativos suelen quedar relegados, como si fueran secundarios. A los legisladores no les gusta pensar en asuntos aburridos como la implementación y la administración. Sin embargo, estas reformas tienen éxito o fracasan, muchas veces, según sea posible o no administrar los estatutos. La experiencia de los Estados Unidos es que los estados han subinvertido en el personal necesario para administrar las nuevas leyes que aprueban y, como resultado, ni siquiera logran que funcione bien el sistema de publicidad obligatoria. Por lo tanto, primero hay que tener recursos administrativos adecuados. En segundo lugar, las leyes y regulaciones deben poder ser aplicadas. Tercero, me parece que se necesita algún tipo de entidad o autoridad que pueda tomar decisiones en caso de disputas. Nosotros hemos organizado esto de una forma totalmente equivocada. Tenemos una comisión integrada por tres demócratas y tres republicanos, por lo que fácilmente se puede llegar a un punto muerto. Y ésta es una entidad a la que el Congreso le puede recortar su presupuesto. De modo que se necesita una entidad fiscalizadora con algo de independencia y aislamiento. Se necesita un administrador fuerte. Y, junto con ello, se necesita un sistema judicial que sirva de válvula de seguridad para evitar que se cometan flagrantes violaciones de la ley.

—Para terminar, ¿cuales son, a su juicio, los objetivos que realmente pueden lograrse mediante estas regulaciones?

—Pienso que la responsabilidad (*accountability*) del sistema político puede aumentar cuando los votantes tienen algún conocimiento de los

intereses que están apoyando a tal o cual candidato o grupo de candidatos que están eligiendo. Creo que en Chile y en muchos otros países donde hay prácticas muy antiguas de clientelismo y sobornos, estas regulaciones ayudarían a que ellas disminuyeran. El clientelismo tiene un efecto distorsionador en las políticas públicas. Por lo tanto, si éste disminuye, pienso que puede mejorar la calidad de las decisiones públicas. Finalmente, me parece que al sacar a la luz el financiamiento de la política, controlamos en cierta medida las conductas indebidas y le damos al electorado cierta razón para pensar que existe algo de justicia y decencia en su democracia. □

CUÁNDO Y CÓMO REGULAR LOS SERVICIOS DE UTILIDAD PÚBLICA*

Stephen Breyer

En las páginas que siguen se reproduce la conferencia que el juez Stephen Breyer, miembro de la Corte Suprema de Estados Unidos y desatacado especialista en el tema de la regulación de los servicios de utilidad pública, ofreció en el Centro de Estudios Públicos el 21 de octubre de 1999. A la luz de la experiencia norteamericana, el juez Breyer se refirió en la ocasión a las justificaciones clásicas de la regulación y a sus inevitables problemas de 'ajuste fino'. A su vez, expuso las razones por las que hoy en los Estados Unidos se están liberalizando sectores industriales que habían estado tradicionalmente regulados. En esta edición se incluye asimismo una versión editada del diálogo que sostuvo el juez Breyer con el público al finalizar su charla.

STEPHEN BREYER. Juez de la Corte Suprema de los Estados Unidos. Estudió en la Universidad de Stanford y posteriormente en la Universidad de Oxford y en Harvard Law School. Entre 1967 y 1980 fue profesor titular de derecho en la Universidad de Harvard. En 1980 fue nombrado juez de la Corte de Apelaciones del Primer Distrito de Estados Unidos. Entre 1990 y 1994 fue presidente de dicha Corte. Desde 1994 integra la Corte Suprema de Estados Unidos. Es miembro de la Academia Estadounidense de Artes y Ciencias. Ha publicado numerosos artículos en revistas especializadas sobre temas de derecho administrativo y regulación económica. Entre sus libros destacan *Breaking the vicious circle: Toward effective risk regulation* (Harvard University Press, 1993); *Administrative law and regulatory policy* (Little, Brown, 3ra. ed., 1992) (con Richard Stewart); *Regulation and its reform* (Harvard University Press, 1982).

* Transcripción de la exposición oral, traducción al castellano, edición y notas de Joke Klein Kranenberg y Rodrigo P. Correa.

Estudios Públicos, 78 (otoño 2000).

Estoy muy agradecido por la invitación a conversar sobre la regulación de la industria. Éste es un tema muy vasto, por lo que intentaré centrar mi exposición en algunas consideraciones generales a partir de la experiencia norteamericana, y señalar las razones por las que en mi país hemos intentado en el último tiempo liberalizar sectores de la economía que estuvieron tradicionalmente regulados. En América del Sur y en Europa, en cambio, la situación es diferente: hoy se tiende a privatizar ciertas industrias para luego proceder a su regulación. La regulación es, de hecho, una solución intermedia entre la propiedad estatal y el mercado libre.

Cuando hablo de sectores 'tradicionalmente' regulados en los Estados Unidos, me estoy refiriendo a los servicios de utilidad pública como electricidad, gas natural, telefonía, transporte, comunicación, agua, que comenzaron a quedar regulados a fines del siglo XIX. Por consiguiente, no incluyo aquí la regulación del medio ambiente, por ejemplo.

En mis clases sobre regulación, les pedía a los alumnos que pensaran qué tipo de industrias tendrían que ser reguladas si nos remontáramos cincuenta o cien años atrás. Porque cuando se piensa en el proceso de producción, es fácil entender, por ejemplo, por qué fue necesario regular la electricidad. En la medida en que crece una planta, la electricidad se produce a menor costo. El principal costo es el metal para hacer una caldera más grande. Pero todo el mundo sabe que cuando la superficie de una caldera aumenta, el volumen aumenta más, lo que significa que el costo por unidad decrece. La telefonía es otro ejemplo clásico. Nadie quiere tener un teléfono rojo de la compañía telefónica roja y un teléfono azul de la compañía telefónica azul. Resulta más barato tener un solo cable que cruce toda la calle.

Sin embargo, en Europa y también en Sudamérica, por lo menos en los años treinta, los economistas concluyeron que esas industrias debían ser estatales. Después de todo, si las características económicas son tales que naturalmente surgiría un monopolio, y si este monopolio en manos privadas puede cobrar precios muy altos, ¿por qué dejarlo en manos privadas? La siguiente anécdota contiene la respuesta norteamericana clásica a este pregunta. Los faros en los Estados Unidos fueron construidos y mantenidos por el gobierno, y su cuidador era un empleado público. Ser cuidador de un faro era el trabajo perfecto: era bien pagado y lo único que había que hacer era rotar la lámpara y leer libros. Un día se le pidió a Ambrose Bears, un autor muy conocido, que definiera un faro. Ambrose Bears respondió: "un faro es un lugar en la costa que contiene dos cosas: una lámpara y el amigo

de un político". Y éste es el punto. A fines del siglo veinte se comenzó a descubrir que estas empresas estaban algo fuera de control.

Recuerdo haber asistido a una conferencia en Francia en los años setenta, patrocinada por Electricité de France, una compañía estatal y generalmente considerada exitosa. Durante la conferencia se mostraron gráficos con la variación de empleos por unidad de producción de diferentes compañías de electricidad en el tiempo. El número de empleados de Electricité de France había subido mientras que el de las compañías de otros países había bajado. Por cierto, allí se daba un problema de eficiencia. Y por esa razón, si se me permite una simplificación, en muchos países en los que este tipo de industrias eran estatales se produjo posteriormente un movimiento hacia su privatización.

Ahora, ¿qué hacer cuando ya no se quiere tener más una industria estatal y se privatiza y, al mismo tiempo, las características de esa industria son tales que una sola empresa podría generar la mayor parte del producto? Si queda en manos privadas, los precios subirán demasiado porque la empresa estará en una situación que le permite fijar precios altos. La respuesta, entonces, parece estar en la regulación: firmas privadas reguladas por el Estado. ¡Cómo me gustaría que el mundo fuese así de perfecto! La regulación no es necesariamente algo malo, ni tampoco es necesariamente algo bueno. Presenta tantos problemas como todos los sistemas de intervención y no intervención en la economía. En los próximos quince o veinte minutos de esta conferencia procuraré ofrecerles cuatro consideraciones o advertencias, consejos a lo mejor, en base a la experiencia norteamericana con este enfoque regulatorio.

La primera advertencia es que uno debe hacerse una pregunta que parece obvia, pero que es fundamental: ¿Pertenece la industria que queremos regular al tipo de industria que debería ser regulada? ¿Tiene características económicas tales que, si dejáramos que el mercado funcionara libremente, terminaría en las manos de una empresa única con poder monopólico? Aunque esta última es la justificación clásica en favor de la regulación económica, muchas industrias que no tenían dichas características han sido reguladas.

Tuve mi primera experiencia práctica con la regulación de industrias cuando trabajé en el Senado de los Estados Unidos como miembro del equipo del senador Kennedy. Confieso que trabajé en la desregulación de las líneas aéreas. Uso la palabra 'confesar' porque la desregulación no es muy popular. Hace poco un amigo me contó que había volado de San Juan a Nueva York. Hablaba con la señora que estaba al lado suyo, vestida de

blanco y muy elegante, cuando de repente se dio cuenta que tenía una mancha roja en su espalda. Miraron hacia arriba y vieron sangre que goteaba del compartimento de equipaje. ¡Alguien llevaba veinte kilos de carne cruda! Mucha gente que antes no podía viajar en avión ahora sí lo puede hacer. Es verdad que es desagradable, los aviones están llenos y a nadie le gusta viajar en aviones atestados. Pero cuando mi amigo me contó esa historia y se quejó de mi participación en la desregulación, le contesté: "¡No lo hicimos por ti! Lo hicimos para que la gente que anteriormente no podía pagar un pasaje ahora sí lo pueda hacer. A lo mejor no te gusta viajar con ellos. Pero, ¿por qué no habrían ellos de viajar en avión si lo pueden pagar y si hay una línea aérea que les ofrece un asiento por el precio que les conviene?" Durante las audiencias públicas en el Senado para la desregulación de líneas aéreas, se presentó una señora de Boston. Ella quería que organizáramos audiencias públicas para los autobuses escolares y nos dijo: "¿Por qué audiencias públicas para las líneas aéreas si yo nunca he podido viajar por avión?" Y el senador Kennedy le contestó: "¡Precisamente por esa razón señora, precisamente por esa razón!"

Entiendo que no es agradable ni cómodo viajar en un avión lleno. Sin embargo, antes los aviones estaban vacíos. Lo que quiero destacar es que en la industria aérea, por lo menos en los Estados Unidos, había también competencia a pesar de que los precios estaban regulados. Las líneas aéreas competían en servicios. El resultado era fantástico, por lo menos para aquellos viajeros cuyos pasajes eran pagados por sus empresas. Tenían un asiento al lado para poner su portafolio. Les preguntamos en las audiencias públicas si habrían estado dispuestos a pagar el pasaje completo por el portafolio. No era algo que les preocupara, porque no eran ellos lo que pagaban sino la empresa en que trabajaban. Era muy agradable, había muchos aviones con asientos vacíos y la comida era buena; desgraciadamente el precio era muy alto.

Dejamos competir a las compañías aéreas, y tal como aprendí en mi primera clase de economía, si los precios suben, la demanda cae y la oferta empieza a subir. Si en cambio los precios bajan, la demanda sube y tal vez baja la oferta. Eso es, en esencia lo que ocurrió en la industria aérea. Ésa fue la razón por la que se desreguló. Por supuesto, las investigaciones en el Senado fueron muy complejas, produjimos informes extensos con mucha información técnica, pero eso era lo fundamental. Después de un tiempo descubrimos que si dejábamos competir a las empresas, los precios bajaban, la demanda subía, los aviones se llenaban y todo la gente lo odiaba. Sin embargo, las empresas que trataron de viajar con aviones vacíos, con mucho espacio y con precios más altos, descubrieron que nadie estaba

dispuesto a pagar la tarifa más alta. Viajamos incómodos porque es lo que queremos.

Lo que quiero subrayar es que desregulamos la parte económica de una industria, no las condiciones de seguridad. La regulación de precios no era necesaria e impedía que la gente obtuviera lo que quería, que eran pasajes baratos. Lo mismo pasó con el transporte en camiones. Un camión no es como la electricidad. Un camión es un camión, y aunque hay algunas eficiencias de escala, se trata de una industria estructuralmente competitiva. Desregulamos el transporte en camiones y los ahorros para el consumidor fueron tan tremendos que opacaron los resultados en el transporte aéreo. También desregulamos en alguna medida los ferrocarriles. En nuestro mundo moderno en que la tecnología cambia muy rápido podría llegar el momento en que otras industrias, como la telefonía local o la electricidad, que siempre fueron el ejemplo clásico de un monopolio natural, soporten la competencia desde un punto de vista económico. Resumiendo, siempre resulta prudente preguntarse primero si la regulación es la medida más apropiada para el caso específico que uno está considerando.

La segunda advertencia es que no se puede olvidar que la regulación es un instrumento extremamente tosco que no se puede afinar. Cincuenta profesores del Harvard Business School, treintidós profesores de derecho y catorce economistas juntos podrían producir modelos sumamente sofisticados con cifras admirablemente precisas, sin embargo la verdad es que esos modelos no pueden ser sino muy toscos en sus resultados.

Un ejemplo. Cuando empecé a estudiar regulación económica escribí un libro con el economista Paul MacAvoy sobre la regulación de precios en los depósitos o pozos de gas natural[1]. Visitamos la Comisión Federal Reguladora, dimos una vuelta por el edificio y hablamos con sus funcionarios. Era el lugar más deprimente que nunca había visto. Buscamos a la persona encargada de fijar la tarifa del gasoducto, que según recuerdo era una señora muy simpática. Le contamos que estábamos haciendo una investigación y que queríamos saber cómo determinaba ella cuál debía ser la ganancia de las empresas. “Bueno”, dijo ella, “miramos otras compañías y así, más o menos, tenemos una impresión.” “¿Qué otras compañías?”, le preguntamos. “No es tan fácil”, dijo, “miramos almacenes y también hemos intentado con camiones.” “¡Pero los camiones también están regulados!”, le dije. “Por eso ahora estoy mirando almacenes”, contestó.

[1] Stephen G. Breyer y Paul W. MacAvoy, *Energy Regulation by the Federal Power Commission* (Washington D. C.: Brookings Institute, 1974).

También leímos las actas de las audiencias públicas llevadas a cabo para fijar el precio en los pozos de gas natural de una localidad de Oklahoma. Una excelente compañía llamada Foster Associates creó modelos para calcular lo que debía ser el nivel correcto de ganancias. Calcularon hasta dieciocho decimales: el precio 'correcto' resultaba algo así como US $ 28, 6035297 por mil pies cúbicos. Paul McAvoy, mi amigo y destacado profesor del MIT, diseñó un modelo que indudablemente era cincuenta veces mejor que el modelo de Foster Associates, y predijo que el precio en un mercado sin regulación sería de alrededor de cincuenticinco centavos por mil pies cúbicos. Cuando desregulamos, el precio llegó hasta US $ 3 por mil pies cúbicos. Le dije: "¡Tu modelo era muy bueno! Solamente subestimó en un factor de uno a seis". Y según él era bueno el modelo, el problema es que simplemente no se puede tomar en cuenta todo.

Lo que uno trata de hacer al regular la tarifa de una industria es imaginar cuál sería ésta en condiciones de libre mercado para un producto en que no existe un mercado libre. No es fácil hacer esa estimación y no importa cuanto tiempo se invierta en ello, el resultado siempre será extremamente impreciso. Supongo, entonces, que una subestimación de 1 a 6 es bastante buena.

De hecho, hay un sistema para fijar tarifas que en los Estados Unidos se llama 'costo de servicio'. Es un sistema fantástico que evolucionó en el tiempo y que es interesante enseñar a los alumnos. Lo que normalmente hago, después de haberles enseñado el sistema y cómo evolucionó durante treinta o cuarenta años, es preguntarles lo siguiente. Imaginemos que tenemos tanta suerte que Dios mismo se interesa por el tema y quiere fijar la tarifa perfecta. La tarifa perfecta, según este sistema, sería igual al costo de producción, incluyendo el costo del capital invertido (es decir, incluida una ganancia razonable). Imaginemos también que podemos poner toda la información en una computadora que ajusta la tarifa minuto a minuto. ¿Habría algún problema? Luego, después de algunos minutos, siempre hay algunos alumnos que preguntan, ¿y qué estimulo existiría para que esa empresa fuera eficiente? ¿Qué estímulo para que baje sus gastos? La respuesta es, por supuesto, que ninguno. Si la empresa está regulada y la tarifa resulta perfecta, no habría ningún estímulo para reducir los costos.

El mundo regulatorio se ha dado cuenta de este problema y ha desarrollado diferentes acercamientos que ya son clásicos y que van a ser los mismos en el año 2020 que en el año 1920. Una solución es dar un bono a los gerentes cuando mejoren la eficiencia. Normalmente son los gerentes quienes proponen este sistema. Otro es permitir que la empresa suba sus ganancias cuando sea eficiente. Los accionistas están a favor de

este mecanismo. Otra posibilidad es establecer estándares de eficiencia. Esto significa que el regulador necesitará profesores del Harvard Business School para que determinen esos estándares. A los profesores les gusta este sistema. En los años treinta, el alcalde de Nueva York desarrolló 'la competencia ejemplar'. Su idea era construir una compañía de electricidad pequeña de propiedad de la ciudad que fuera eficiente, y que sirviera de medida de comparación para otras compañías. El único problema fue que la compañía ejemplar solía ser menos eficiente que las otras. Hay entonces cuatro o cinco acercamientos, pero lo que quiero mostrar es que todos son sumamente imprecisos.

Si se decide regular, hay que tener certeza, o bastante certeza, de que pese a la imprecisión de los modelos y pese al esfuerzo seguramente tosco de la gente por bajar los precios y mejorar la eficiencia, es mejor regular que dejar funcionar el mercado libre o tener una industria estatal. Yo no puedo tomar esa decisión por ustedes: lo importante es no regular presumiendo que se va a obtener un resultado 'afinado' (*fine tuned*).

La tercera advertencia que quiero mencionar es que hay diferentes sistemas de regulación y que todos tienen sus tendencias. Cuando uno ha estudiado un tema por un tiempo considerable, es interesante ver cómo se repiten las mismas cosas. Desde hace unos diez o quince años se ha vuelto muy popular decir que la regulación de precios, incluso de industrias con monopolios naturales, es demasiado complicada y que debemos adoptar un sistema más simple. Este sistema simple se llama 'precios históricos', y obliga a las empresas a usar el precio que usaron en una cierta fecha, el 15 de agosto por ejemplo, corregido por inflación. Suena familiar, ¿no? Es el sistema que usamos durante la Segunda Guerra Mundial en un esfuerzo por controlar los precios en toda la economía. Si un gobierno quiere controlar todos los precios, lo que a veces es necesario como en la Segunda Guerra Mundial, éste es el único sistema que funcionará, al menos por un período. Obviamente con el paso del tiempo el sistema de correcciones por inflación resulta más y más débil, porque los precios y costos relativos cambian de área en área. Pensando en la economía completa, sería un milagro que en todos los sectores la inflación fuera un buen indicador de los cambios de costos en la producción de camisas, así como en los micrófonos, los anteojos y los plátanos. Por supuesto que no es así. Mientras más tiempo pasa, mayores son las diferencias en las variaciones de los costos y demanda entre las diferentes industrias.

Entonces empezamos a complicar el sistema incluyendo factores que habrían incidido en el aumento de los costos o en el cambio de la

demanda de los diferentes productos: un factor específico para camisas porque reconocemos que las camisas son diferentes; luego reconocemos un factor especial para los anteojos, para el lino, y poco a poco hemos vuelto al sistema original en que el precio de cada producto se fija individualmente.

Si no hiciéramos eso, la discrepancia en un sector específico entre el precio y su costo de producción llegaría a ser tremenda, hasta que descubriéramos que como los costos en algún sector han bajado tanto mientras que los precios han seguido subiendo, hemos creado el monopolio que justamente queríamos evitar. Al mismo tiempo, en los sectores en que los costos subieron mientras hemos mantenido los precios bajos, vamos a tener escasez. Durante la Segunda Guerra Mundial también fue necesario hacer modificaciones. En aquel entonces el profesor Galbraith, un muy buen economista y persona extremadamente graciosa, era el encargado de una parte del Consejo de Administración de Precios. Cuando le preguntaron cómo fijaba los precios, contestó: "Tomo el producto, lo miro bien, lo toco, lo huelo..." A lo mejor este sistema simplificado podría funcionar en el tiempo para la industria de electricidad, a lo mejor el factor usado para ajustar el precio logre captar las variaciones en los costos de la industria, pero soy más bien escéptico. Cada día de la semana ocurren cambios en los costos relativos, como también cambios en la demanda relativa, y si es así, nuestro sistema simple se convertirá, a fin de cuentas, en nuestro viejo amigo: el sistema complicado. Nuestro sistema complicado tiene exactamente la misma ventaja y desventaja que cualquier sistema complicado: es un poco más preciso y mucho más complicado. Recuerden entonces que hay diferentes sistemas y que tienen sus tendencias.

Finalmente, *mi cuarta advertencia* es algo que una vez me dijo Fred Kahn, especialista en la economía de regulación y autor de dos tomos clásicos sobre el tema que hoy son tan actuales como hace cuarenta años, cuando recién se publicaron[2]. Él me dijo lo siguiente: "Nunca olvides que un sistema de regulación reemplaza el mercado por la decisión de un ser humano". Y es cierto, lo he visto durante las audiencias públicas para las líneas aéreas y en cualquier otra industria regulada que he investigado. Eso es bueno y malo al mismo tiempo. Bueno, porque una de las mejores características del ser humano es que respondemos directamente a los sentimientos de otra gente. La gente de la línea aérea PanAm nos dijo que la

[2] Alfred E. Kahn, *The Economics of Regulation: Principles and Institutions* (Cambridge Mass.: MIT Press, 1988).

empresa quebraría como consecuencia de esas audiencias públicas para desregular la industria, lo que no era cierto porque cuando después quebraron no fue por esa razón. Sin embargo, era una compañía grande, con muchos empleados y proveedores. Había ciudades en que parte de su población dependía de ella, había clientes que dependían de ella, por lo cual ningún ser humano podía no responder emotivamente ante la situación crítica de todas estas personas. Lo bueno de eso, por supuesto, es que se trata de una reacción humana normal y sería terrible que fuéramos diferentes. Lo malo es que desde el punto de vista económico lo mejor era que la empresa desapareciera. Eso es duro. El mercado hace desaparecer a una empresa que es ineficiente, que produce cosas que la gente no quiere, o que cobra precios demasiado altos que, aun cuando son necesarios para la sobrevivencia de la empresa, le impiden viajar a la señora de Boston. El mercado es inhumano, no responde a las súplicas de PanAm sino que lo tira al basurero de la historia.

Por eso Kahn me dijo: "No olvides lo que pasa cuando hay un regulador. En vez del mercado impersonal, despiadado, vas a tener una persona que responderá en forma natural. Entonces ten cuidado de tus buenas intenciones". Nuestras buenas intenciones podrían significar que esta mujer no pueda viajar en avión. Y uno no se debe engañar pensando que se puede diseñar un sistema regulatorio que no esté dirigido por personas, o que esas personas no van a responder. Porque sí lo van a hacer. Van a responder a la situación humana con que se encuentren y así reemplazamos el mercado impersonal por el dictado de un ser humano que puede causar tantas dificultades económicas cuando es simpático como cuando no lo es. Éstas son las cuatro consideraciones que les quería ofrecer.

Para ponerles al día, quiero por último señalar que en este momento los cambios en los Estados Unidos son enormes. Mi especialidad, que es la regulación económica clásica, ha disminuido en importancia por cambios técnicos en la producción, incluso en las industrias tradicionalmente monopólicas. Hemos desregulado la mayoría de los medios de transporte y la telefonía de larga distancia. Hoy se discute si la telefonía local podría soportar la competencia. Recién adoptamos una ley que dispone competencia hasta en el servicio telefónico local. La Comisión Federal de Comunicaciones y otras comisiones están encargadas de que esta ley se cumpla. Ahora, ¿cómo y hasta qué punto podrá cumplirse? Su ejecución de hecho presenta muchos problemas interesantes, algunos de los cuales han llegados a nuestra Corte. En el sector de la energía eléctrica, los cambios tecnológicos han hecho que hoy se produzca más y más en turbinas pequeñas impul-

sadas por gas, y ya no en gigantescas plantas nucleares. Esas turbinas son tales que diferentes compañías pueden tener varias y pueden competir entre ellas. Todavía existe un monopolio natural debido a los cables que transportan la electricidad, por lo cual los reguladores y políticos ahora están tratando de desarrollar sistemas que permitirían la competencia entre los productores de electricidad a través de cables que podrían estar en manos de una empresa regulada. En en el caso del gas natural, hace ya tiempo que desregulamos el precio en los pozos, y aunque todavía están regulados los gasoductos y la distribución local, la importancia del sector regulado ha disminuido progresivamente.

Diálogo con el público

Enrique Barros (moderador): *Agradecemos al juez Breyer su excelente mirada desde arriba, que resulta inusual en nuestra cultura jurídica y que por ello es muy refrescante. Muchos de los temas que el juez Breyer ha tratado en materia de mercados regulados son muy actuales en Chile y nos plantean una serie de preguntas, no sólo en el terreno de por qué regular, que es el ámbito en que hemos escuchado sus interesantes palabras, sino también desde el punto de vista de cuál es el papel que les corresponde a los jueces respecto a los procesos regulatorios, que hoy es una pregunta candente en Chile porque se han suscitado dificultades en torno a los últimos procesos de fijación de tarifas en electricidad y en telefonía. En general, no hay sector regulado en Chile cuyo proceso regulatorio hoy día no haya generado conflictos.*

Antes de ofrecer la palabra al público, quisiera entonces preguntarle si en los Estados Unidos el proceso administrativo de regulación se somete a algo parecido a la cláusula constitucional que determina que nadie puede ser privado de su vida, libertad o propiedad sin 'un debido proceso'. ¿Existe un control jurídico de las audiencias públicas en que las empresas deben ser escuchadas?

—La respuesta es 'sí', hay leyes que datan de fines del siglo XIX y que en realidad fueron copiadas de leyes británicas diseñadas en la mitad del siglo diecinueve para regular las tarifas de los ferrocarriles. Esas leyes normalmente adoptaban un sistema único que ofrecía a los reguladores, al gobierno por tanto, el poder de investigar y cambiar las tarifas, pero sólo después de una audiencia pública. El regulador debía organizar audiencias en las que el ferrocarril presentaba sus pruebas ante un juez administrativo, cuyas conclusiones normalmente eran sometidas a una comisión. Así, había

siempre una oportunidad para presentar pruebas y argumentos, por escrito pero también oralmente, frente a quien decidía.

Normalmente la ley indicaba que la empresa regulada no podía cambiar sus tarifas sin permiso del regulador. La empresa regulada debía presentar una petición, se determinaba la fecha de la audiencia y luego se llevaba a cabo. Los elementos del debido proceso siempre estaban presentes en esas leyes. El objetivo era que todos tuvieran una oportunidad real de oír los argumentos y de constatar que el juez realmente los hubiera escuchado. El juez Holmes escribió una opinión famosa en los inicios del siglo veinte sobre impuestos a la vivienda, diciendo que si el gobierno impone un tributo por características individuales y no en base a una regla general aplicable a mucha gente, se requiere de algún tipo de audiencia pública para cumplir con el requisito del debido proceso.

Aparte de los requisitos procesales hay una regla constitucional sustantiva que también se dictó en la década de 1920, y que dice que las tarifas deben ser tales que no confisquen la propiedad de la empresa. Eso viene de una época en que el movimiento popular a favor de la regulación produjo tarifas que a veces llevaron a las empresas a la quiebra. En los años cincuenta este peligro pertenecía al pasado y la fijación de tarifas de los servicios de utilidad pública no era un asunto de importancia nacional. La Corte Suprema escribió una famosa opinión en *Hope Natural Gas*[3] diciendo que es virtualmente imposible decir cuándo es confiscatoria una tarifa y cuándo no. El resultado es lo que importa, y el resultado está bien mientras la empresa no sea llevada a la quiebra.

Desde entonces la gente cree que no hay una regla sustantiva y que básicamente los reguladores pueden hacer lo que crean razonable aun cuando estén equivocados. Sin embargo, siempre digo a mis alumnos que esas decisiones antiguas nunca han sido anuladas y que, por consiguiente, todavía existen. Curiosamente, en el derecho y particularmente en el derecho constitucional, los principios tienen su manera de sumergirse cuando el asunto no es materia de debate actual. Pero no desaparecen. Se esconden como rocas bajo el agua. Una decisión que no haya sido expresamente revocada podría en el futuro volver a aplicarse.

Donde por ejemplo podrían resurgir, como ya lo han descubierto algunos estados de Estados Unidos, es en el área de la energía nuclear. Hay empresas que construyeron plantas nucleares conforme a las instrucciones del regulador y después se les dijo que no las podían abrir. Miles de millones de dólares fueron invertidos en dichas plantas y la pregunta es si

[3] *Federal Power Commission v. Hope Natural Gas Co.* 320 U.S. 591 (1944).

las empresas pueden recuperar su inversión. Ésta y otras son preguntas importantes en la industria de electricidad y en su mayor parte han sido tratadas con representantes de grupos de consumidores, con comisiones regulatorias, etc. Sin embargo, el principio constitucional de que la regulación no puede ser confiscatoria espera como una roca bajo el agua y podría reaparecer.

—Me gustaría preguntar al juez Breyer acerca de los criterios que él conoce para fijar los salarios de los reguladores. Me parece que es un punto muy importante para evitar la captura de la agencia regulatoria. En Chile se ha dicho, por ejemplo, que los funcionarios del Ministerio de Obras Públicas y de otras instituciones, que tienen grandes responsabilidades por enormes sumas de dinero, ganan sueldos muy bajos y pueden ser entonces fácilmente corrompidos.

—¡No hay otro tema que a los funcionarios públicos, incluidos los jueces, les guste discutir tanto, normalmente entre ellos, que sus propios salarios! El problema al que usted se refiere existe también en Estados Unidos, aunque con menos urgencia que en América Latina. Un sudamericano se reiría si le digo que en mi país hay problemas con el nivel salarial de los funcionarios públicos. Obviamente nosotros estamos muy bien pagados, y el salario de un regulador es más o menos igual al de un juez federal. Los funcionarios en la cúspide del escalafón ganan alrededor de US$ 130.000 al año menos impuestos. A un sudamericano le va a parecer más que suficiente, y a un norteamericano también. La psicología humana es tal que siempre pensamos que alguien que gana dos veces más que nosotros es una persona rica, y si gana tres veces más es un multimillonario. Resulta entonces muy difícil decirle a una persona en los Estados Unidos, que lucha por un sueldo promedio anual de US$ 40.000 o US$ 50.000, que un juez, un regulador o cualquier otro servidor público debería ganar cuatro o cinco veces más que él, aun cuando un abogado promedio gana veinte o cincuenta veces más y un empresario en el pináculo gana cien veces más.

Que yo sepa, hasta ahora eso no ha causado corrupción. Por supuesto tenemos sistemas diseñados para evitar la corrupción. El más importante, en mi opinión, es que yo y todos los altos servidores públicos debemos declarar anualmente cada dólar que nosotros, nuestras esposas o esposos e hijos menores hemos ganado, cada posesión, todos los ingresos por honorarios, cualquier regalo de más de 250 dólares, todo. Todo eso se declara, y en el caso de los jueces de la Corte Suprema los periodistas leen esas declaraciones y las publican. Eso afecta la privacidad y es imposible desmentir que causa gran molestia, sin embargo es absolutamente necesario

que la prensa tenga acceso a esta información. El otro día dije esto mismo a otra audiencia, lo irritante pero importante que es la prensa, y una persona señaló que estaba completamente de acuerdo conmigo en que la prensa era sumamente irritante. Sin embargo, ¡no era precisamente eso lo que yo quería decir!

En su pregunta alude usted a la teoría de profesor Stigler sobre la captura del regulador por la industria. De hecho, una de las razones por las que apoyé la desregulación de las líneas aéreas fue haberle escuchado decir al profesor Stigler, en una conferencia, que la desregulación de las líneas aéreas sería imposible porque la gente que se favorecería con ella eran consumidores comunes y corrientes cuyo interés individual en la desregulación era pequeño, mientras que la gente en la industria a quien dicha desregulación perjudicaría era poca pero muy interesada. Y yo pensé: eso es interesante, ¡veamos si podemos desregular! Y pudimos.

Esas teorías no siempre explican todo lo que pasa porque, en mi experiencia por lo menos, el interés público tiene un papel mucho más importante en cómo actúan los servidores públicos que el que algunos economistas están dispuestos a admitir. Cuando la gente empezó a entender que desregular serviría el interés público y significaría precios más bajos, los servidores públicos actuaron y ocasionaron una baja en los precios. Siempre he creído en la teoría del interés público aunque estoy consciente de que no explica todo. Sin embargo, vale la pena actuar como si dicho interés existiera, porque así se pueden lograr resultados muy buenos.

Pero volvamos a su pregunta. Uno de los problemas relacionados con la corrupción y la influencia es el que se conoce como la ‘puerta giratoria’: un funcionario que trabaja por un tiempo en el gobierno y que después sale y gana cuatro veces más en el sector privado. Esto se convierte en un problema que se agrava aún más cuando el gobierno es poco profesional. La pregunta es, ¿cuán profesional se quiere que sea el gobierno? Cuando es demasiado profesional y no hay ninguna influencia desde afuera, no tiene contacto con el público, y si no tiene contacto con el público está fuera del mundo real y no puede entender los problemas de la industria. A la inversa, si está demasiado conectado con la industria o con otras partes del público corre el riesgo de tener prejuicios. Por eso tenemos en nuestras escuelas de derecho en Estados Unidos ese curso tan interesante de derecho administrativo y regulación, en que se estudia cómo combinar ambos principios, siempre tratando de encontrar un equilibrio sensato.

—¿Cómo se decide en los Estados Unidos si la fijación de una tarifa resulta confiscatoria o no?

—El problema de la confiscación se ha presentado más que nada en situaciones en que la regulación intenta forzar a un propietario a usar su propiedad de una manera determinada. El ejemplo clásico es el siguiente. Una persona es dueña de una mina de carbón. El gobierno le obliga a no extraer carbón en cierta parte de la mina para proteger la fundación de una ciudad que está en la superficie. Como hemos visto, nuestra Constitución declara que una persona no puede ser privada de su vida, libertad y propiedad sin un 'debido proceso'. Además, la Constitución dice que la propiedad privada no puede ser expropiada para usos públicos sin compensación. La pregunta es la siguiente: ¿debe el gobierno compensar al dueño de la mina por el carbón que no le permite extraer? No importa la respuesta en este caso específico, lo que importa es la regla que señaló la Corte. Si la regulación del gobierno es una regla que se aplica a muchas personas, el gobierno no tiene obligación de pagar. Pero si se trata de una confiscación de propiedad de una persona individualizada, el gobierno sí debería pagar. ¡Pero qué tipo de respuesta es ésa! ¿Cuándo la regulación no es realmente una regulación sino una confiscación? Más tarde el juez Holmes, nuestro mejor juez, opinó que la regulación no puede 'excederse'. ¡Muchas gracias! Y aquí estamos entonces, ésa es la ley.

A partir de esta opinión del juez Holmes se ha generado toda una industria de profesores de derecho que han hecho sus carreras tratando de explicar esas palabras: 'la regulación no puede excederse'. A pesar de los numerosos esfuerzos de interpretación realizados por la Corte Suprema y otros, no puedo decirles mucho más. A mí me gusta lo que recién escribió Jed Rubenfeld, profesor de Yale, tratando de elucidar dichas palabras. Sin embargo, se entiende la idea intuitiva: si la regulación es general y tiene un objetivo regulatorio, está bien. Si es muy específica y trata de expropiar la propiedad de una persona, se excedió y no es una regulación sino una confiscación. Ésta no es una respuesta concreta a su pregunta, pero lamentablemente no tengo una respuesta mejor.

—Como usted explicó, el objetivo del requisito constitucional del 'debido proceso' es proteger a la empresa del gobierno. ¿Los consumidores tienen algún acceso a este procedimiento? ¿Y cómo se relaciona la posición de los consumidores con el hecho de que el regulador muchas veces es elegido?

—Ésta es una pregunta muy importante. Las leyes de regulación económica vienen del siglo pasado, y como ya he dicho se basaron en las leyes regulatorias de la época de la Reina Victoria en Inglaterra. Si uno lee esas leyes ve que sólo las empresas tenían derecho a una audiencia pública y no se menciona a lo consumidores. Mis alumnos me dicen: ¡Pero eso es

horroroso! ¿Por qué ofrecerle a la industria el derecho a una audiencia y no al público general? La respuesta es que en aquel entonces nadie hubiera pensado que los consumidores deberían tener derecho a una audiencia pública, porque el regulador los representaba. El regulador representaba el interés público, y si había alguien que necesitaba protección ése era el ferrocarril. El objetivo de las audiencias era ser justo con el único interés privado que podía ser perjudicado, el de la industria.

Sin embargo, después de 1968, esa manera de pensar sobre los asuntos regulatorios cambió, en parte por una creciente desconfianza en el gobierno. Y se hizo natural pensar que como no se podía confiar ni en el gobierno ni en el regulador para la protección del interés de los consumidores, era mejor confiar en los procedimientos y en otros representantes. Los tribunales empezaron a estudiar las leyes y a desarrollar métodos para representar a los consumidores. Luego se presentó el problema de quién representa al consumidor. En fin, esa dificultad ha sido más o menos resuelta. Hoy en día participan en las audiencias representantes de los consumidores; se suele permitir que cualquier persona que satisfaga algunos criterios intervenga, por lo cual las audiencias son más complejas. Esto ha significado una revolución en el derecho administrativo desde un mundo en que el gobierno estaba a un lado y la industria al otro, hacia un mundo en que el gobierno se ha convertido en la instancia que decide o a veces media entre diferentes grupos, uno de los cuales es la industria.

Respecto de los funcionarios elegidos, en el Oeste de Estados Unidos, particularmente en el siglo diecinueve, hubo un fuerte movimiento populista que abogaba para que casi todos los funcionarios públicos fueran elegidos. Los jueces en el Oeste son elegidos, como lo son los jueces en los tribunales estatales en casi todo el país. Los reguladores son elegidos. Hasta hace poco eso funcionó bastante bien. Sin embargo, el aumento de las contribuciones financieras a las campañas electorales ha suscitado preocupación, por ejemplo respecto de la elección de jueces. Ha habido casos en que se han pagado enormes cantidades de dinero por parte de un grupo u otro para financiar las campañas de jueces. Como se comprende, eso no es muy deseable. En este momento el Colegio de Abogados y otros organismos están concentrándose en el tema.

—¿Hasta qué punto es legítimo que el legislador delegue su poder legislativo al Ejecutivo?

—La mayoría de este tipo de interesantes preguntas surgieron en los Estados Unidos en el contexto de la regulación de los ferrocarriles. Permítame una pequeña digresión. Siempre encuentro interesante mirar los edificios porque hablan mucho de la historia local. Quien esté intersado por la

regulación en los Estados Unidos debería visitar el edificio de la Comisión Interestatal de Comercio. La Comisión no tiene ahora ninguna importancia, pero ocupa un edificio monumental que refleja el esplendor del siglo diecinueve. Los comisionados se sientan en grandes sillas de cuero y la arquitectura es clásica romana, celebrando la magnificencia de la democracia. Entonces uno se da cuenta de que algo muy importante pasó allí. Y así fue. Los ferrocarriles crearon los Estados Unidos. Esas compañías enormes crecieron a través del país y fueron milagros de ingeniería. Sin embargo, tenían el poder de disponer sobre la suerte de comunidades enteras. Si bajaban el precio del transporte a Spokane, Washington, significaba que Spokane recibía el negocio. Por el contrario, si subían el precio, Spokane desaparecería. Este poder era tal que generó una demanda por intervención del gobierno. Y éste hizo un noble esfuerzo, aunque a lo mejor hoy día preferiríamos que no lo hiciera más en esa forma, por someter a este inmenso poder privado al control de los representantes del pueblo. Nadie sabía si podrían hacerlo o no.

Una de las primeras preguntas que se suscitó fue la siguiente. La Constitución atribuye el Poder Legislativo al Congreso, el Poder Ejecutivo al Presidente y el Poder Judicial a los jueces. Pues bien, ¿dónde está la Comisión Interestatal de Comercio? Fijar tarifas, como lo hacía esta Comisión, es un trabajo muy importante. Es técnico, pero también es general. La única instrucción que la ley daba a la Comisión era que debía fijar una tarifa 'justa y razonable'. La Comisión tenía entonces el poder de legislar porque su regulación iba a ser aplicada a muchas compañías. La Constitución no dice en ninguna parte que una comisión federal, que es parte del Poder Ejecutivo, puede hacer leyes. Luego, atribuirle dichas potestades a la Comisión sería contrario a la Constitución. Ahora, ¿qué habría dicho la Corte Suprema si hubiera conocido el derecho actual? Creo que habría dicho que la Comisión no dictaba una ley sino una regla. Pero ¿cuál es la diferencia? La diferencia es que un administrador es parte del Ejecutivo y nombrado por el Presidente. Puede tomar decisiones específicas y hacer reglas, pero no leyes. Entonces, cuando un administrador hace una regla es parte de su trabajo de ejecutar la ley, y cuando un legislador hace una regla eso es parte de su trabajo de legislar. Gracias a este juego de palabras el ejecutor y el legislador pueden hacer precisamente lo mismo pero con distinto nombre.

Quisiera agregar algunas salvedades. Creo que así pasó porque era necesario. Las condiciones de la economía y de la vida en el siglo veinte, y probablemente más en el siglo veintiuno, son tales que las intervenciones del gobierno en la economía son necesarias, sea que se trate de la regula-

ción del medio ambiente o de la fijación de tarifas de los ferrocarriles. Pensando en la situación en los Estados Unidos que acabo de describir, pudo haberse dado una revolución si las tarifas de los ferrocarriles no hubieran sido reguladas. Pero era un problema técnico y el legislador no podía abocarse a realizar ese tipo de cálculos. Si ya para la Comisión Interestatal de Comercio era muy difícil, ¿cómo lo habría hecho una comisión legislativa? Se necesitaba regulación delegada y nuestra Constitución lo permitió, porque pretende ser lo suficientemente flexible como para adaptarse a un mundo que cambia sin cesar.

Segunda salvedad. En nuestro derecho constitucional hay una doctrina que se llama 'doctrina de la no delegación'. Esa doctrina dice que el legislador no puede delegar 'demasiado' poder. ¿Qué significa 'demasiado'? Significa que al delegar su poder el legislador no estableció un estándar por el cual el administrador deba guiarse. La Corte aprobó la delegación de poder para fijar tarifas 'justas y razonables'. También aprobó una delegación de poder para entregar licencias de televisión 'en el interés público'. El único caso significativo en que la Corte anuló una delegación de poder fue *Schechter Poultry*[4], en que anuló la Ley Nacional de Recuperación de Industria de 1933 que delegaba poder legislativo a comisiones compuestas por representantes del gobierno, la industria y los gremios para negociar tarifas y condiciones laborales en toda la industria. El objetivo de esa ley era crear algo como un estado corporativo y la Corte decidió que la delegación era excesiva y la anuló. De vez en cuando la gente dice que deberíamos resucitar esa doctrina, pero hasta ahora no ha sucedido. La razón, creo yo, es que si ya es difícil para la Administración de Protección del Medio Ambiente encontrar maneras de controlar riesgos o fijar tarifas para la industria que sean adecuadamente sensibles a los problemas de sulfato dióxido y otros, sería más difícil aún si el Congreso tratara de dictar reglas específicas en esas áreas.

—¿Qué mecanismos hay para controlar el poder del regulador y cuál debería ser la contribución de los tribunales?

—Ésa es la pregunta clave del derecho administrativo: *quis ipsos custodia*, o ¿quien regula a los reguladores? Teniendo tres poderes gubernamentales, no es sorprendente que se haya buscado la respuesta en cada poder.

Hay quienes piensan que el legislador debería tener más control, como recién señalábamos. Y quizás funcionaría bien; habría que debatirlo. Otros piensan que el Presidente debería tener más control porque es él

[4] *Schechter Poultry Corp. v. United States*, 295 U. S. 495 (1935).

quien nombra a los reguladores y es jefe del Ejecutivo. Sin embargo, quien conoce nuestro sistema entiende bien por qué a veces el Presidente se queja de que no tiene poder. Si el asunto es muy técnico, ni el Presidente ni la Casa Blanca tienen oportunidad de intervenir. Uno de los problemas de nuestro gobierno es, al parecer, su 'balcanización' en pequeños reinos de poder aquí y allá que funcionan cada uno por su propia cuenta.

La tercera opción es dar más control a los jueces. Esto es materia del derecho administrativo. El derecho administrativo permite a la gente afectada por una decisión del gobierno presentarse ante un tribunal federal y entablar una demanda. Normalmente el juez que preside verá si la ley fue cumplida o no, si hubo o no una violación de la Constitución, si la administración siguió o no sus propias reglas y regulaciones y, finalmente, si actuó o no de manera suficientemente imparcial. Esto último significa que los hechos deben ser determinados en base a pruebas substanciales y a una regla o política que no puede ser decidida en forma arbitraria, caprichosa o que constituya un abuso de poder. Estos tres criterios están mencionados en la Ley Procesal Administrativa y se refieren a ciertos principios básicos del derecho común: la Administración debe usar procedimientos imparciales, debe cumplir sus propias reglas, las que no pueden aplicarse en forma retroactiva ni ser incongruentes entre sí, etc. No es un sistema perfecto, porque los jueces saben muy poco de los problemas técnicos. Pero constituye un esfuerzo por encontrar una forma procesal que asegure que la ley sea cumplida y que la Administración no actúe en forma arbitraria sino con suficiente imparcialidad. □

ESTUDIO

REFORMAS ECONÓMICAS Y MERCADOS LABORALES: ASPECTOS RELATIVOS A POLÍTICAS Y LECCIONES DERIVADAS DEL CASO CHILENO

Sebastián Edwards
y Alejandra Cox Edwards

En este trabajo se analizan las reformas introducidas a la regulación del mercado laboral en Chile durante los últimos 20 años. El estudio se centra en la reforma de la seguridad en el empleo, en la descentralización del proceso de la negociación salarial y en la reducción del impuesto sobre las nóminas. Interesa comprender hasta qué punto estas reformas contribuyeron a reducir la tasa de desocupación en Chile de niveles 'europeos' a 'estadounidenses'. Se concluye que

SEBASTIÁN EDWARDS ocupa la cátedra Henry Ford II de Economía Internacional en la Escuela Anderson (posgrado en Gestión) de la Universidad de California, Los Ángeles. Es investigador asociado del National Bureau for Economic Research, y coeditor del *Journal of Development Economics*. Entre 1993 y 1996 fue el Economista en Jefe para América Latina del Banco Mundial.

ALEJANDRA COX EDWARDS. Economista, Pontificia Universidad Católica de Chile, y doctorada en economía, Universidad de Chicago. Es profesora titular de California State University of Long Beach (CSULB). Entre 1993 y 1996 trabajó en el Banco Mundial en materias de políticas laborales y proyectos de inversión en educación.

* Esta es una versión revisada de un trabajo presentado en el 29º Panel sobre Política Económica, Francfort, abril de 1999. Agradecemos a Charles Wyplosz, a los revisores de ponencias y a los expertos que participaron en el debate por sus comentarios y sugerencias, a Steve Nickel y a Carmen Pages-Serra por sus útiles comentarios y análisis, y a Alejandro Jara, que prestó una ayuda muy valiosa en la labor de investigación. Nuestro reconocimiento a Carmen Pages-Serra y a Rodrigo Fuentes por compartir sus datos con nosotros.

Traducción al castellano de Alberto Ide.

tanto la reducción de los impuestos sobre las nóminas (dentro del contexto de la reforma de la seguridad social) y la descentralización de las negociaciones aumentaron el grado de flexibilidad del mercado laboral y contribuyeron a la baja del desempleo. El análisis sugiere que la reforma a la seguridad en el empleo no influyó significativamente en el índice agregado de desocupación.

I. INTRODUCCIÓN

La mayoría de los países que adoptaron una agenda de reformas económicas durante la década pasada descubrieron que el camino que conduce a la liberación económica era más accidentado de lo que se esperaba. En muchos casos la estabilidad macroeconómica ha sido esquiva, el crecimiento ha sido tímido y las condiciones sociales no han mejorado significativamente. Lo anterior ha ocurrido prácticamente en todas las regiones del mundo, incluidas Europa Central y Oriental. Frente a esta realidad, los encargados de formular las políticas, los académicos y los analistas han procurado encontrar ejemplos de reformas exitosas y extraer lecciones de las experiencias. Durante la última década, Chile ha logrado acumular tal vez el historial más exitoso entre las economías sometidas a reformas. El crecimiento del PIB alcanzó un promedio de 7,2% anual entre 1988 y 1997, la tasa de desocupación bajó de 20% a comienzos de los años ochenta a 6% en el período 1996-1997; los salarios reales crecieron a una tasa que excedió el 5% entre 1988 y 1997, y, tras una larga historia de desequilibrios macroeconómicos, la inflación no superó el 5% entre 1997 y 1998[1]. Véase la Figura Nº 1 para la evolución de estas variables durante el período 1984-1997.

La economía chilena experimentó un profundo proceso de reformas orientado hacia la liberalización, el cual se inició a mediados de la década de 1970 bajo la égida de un régimen militar dictatorial liderado por el general Augusto Pinochet. Los elementos más importantes del programa de modernización chileno fueron[2]:

[1] Durante el período 1998-1999, y en parte como resultado de la crisis del Sudeste asiático, la tasa de crecimiento de PIB real disminuyó significativamente, y el desempleo aumentó a una cifra que superó el nivel del 10%.

[2] Sobre las reformas chilenas, véase, por ejemplo, Edwards y Edwards (1991), y los ensayos en Bosworth y otros (1994).

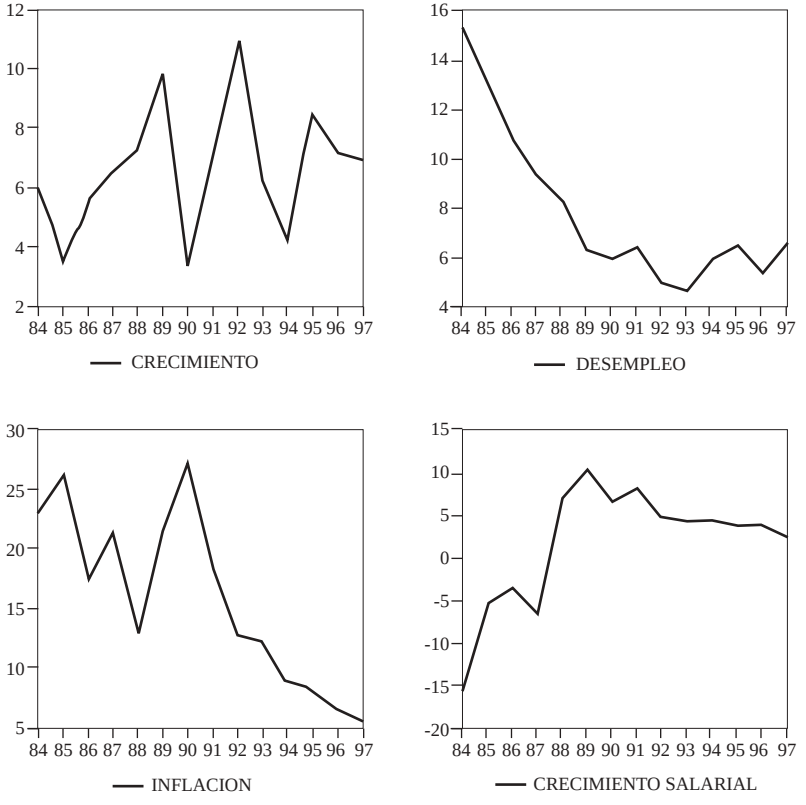
- Una reforma tributaria radical destinada a eliminar las principales distorsiones, controlar el déficit fiscal y alcanzar un equilibrio macroeconómico.
- La apertura (unilateral) del comercio internacional mediante la eliminación de las restricciones cuantitativas y la adopción de un arancel de importación uniforme de 10%.
- Un programa de privatización en gran escala, que abarcaba la mayoría (pero no la totalidad) de las áreas de la economía. Por ejemplo, el Estado mantuvo la propiedad de la empresa nacional productora de cobre (CODELCO), al igual que de otras importantes empresas públicas.
- Una profunda reforma financiera que desreguló el mercado de capitales interno y permitió el ingreso relativamente libre al sector bancario.
- Una reforma de las regulaciones del mercado laboral con el objeto de aumentar la flexibilidad del mismo y de reducir el grado y la intensidad de los conflictos laborales.
- La privatización de la seguridad social.

La experiencia chilena ha despertado enorme interés entre los encargados de formular políticas y los analistas de todo el mundo. Así por ejemplo, muchos participantes en el debate sobre el futuro del sistema de seguridad social en los Estados Unidos se han referido a la experiencia chilena con admiración. La política económica de las reformas chilenas también ha sido objeto de una gran cantidad de análisis. Asimismo, muchos analistas han observado que a pesar de la profundidad de las reformas, Chile ha mantenido una actitud hasta cierto punto pragmática frente a la movilidad del capital. Tanto durante el régimen militar como durante las administraciones democráticas que le han seguido, Chile ha impuesto restricciones a la libre movilidad del capital a corto plazo, al tiempo que ha alentado la inversión externa directa. Como consecuencia de las crisis monetarias ocurridas en México, Asia Oriental, Rusia y Brasil, esta política orientada hacia los flujos de capital ha concitado mucha atención, y algunos analistas, incluidos altos funcionarios del Banco Mundial, han sostenido que la mayoría de los mercados emergentes deberían contemplar la posibilidad de adoptar una variante de dicha política[3].

Uno de los logros más notables de Chile durante los últimos 15 años —el cual, paradójicamente, ha recibido escasa atención en la bibliografía

[3] Existen dudas, sin embargo, sobre si estos controles han sido eficaces. Véase Edwards (1999).

FIGURA Nº 1: INDICADORES MACROECONÓMICOS ESCOGIDOS



especializada— es la reforma de las regulaciones del mercado laboral[4]. Se emprendieron dos grandes reformas en un esfuerzo destinado a modernizar las relaciones laborales, disminuir las distorsiones del mercado laboral y aumentar la flexibilidad del mismo. La primera reforma se aplicó a comienzos de los años ochenta durante el régimen militar. La segunda la puso en práctica el primer gobierno democrático post-Pinochet a comienzos de la década de 1990. Las reformas del mercado laboral chileno abarcaron tres áreas:

[4] El volumen de Brookings sobre la experiencia chilena editado por Bosworth y otros (1994) carece de un capítulo sobre las reformas laborales. En nuestro propio libro se incluye un capítulo sobre la materia, pero que sólo cubre los sucesos ocurridos hasta 1985. Gruber (1987) es una de las pocas obras en idioma inglés dedicadas al tema. Edwards (1995), Edwards (1996) e IDB (1996) analizan las reformas laborales chilenas dentro de un contexto latinoamericano más amplio.

- Se reformó la legislación sobre protección del empleo con el objeto de aumentar el grado de 'flexibilidad' del mercado laboral. Desde un punto de vista práctico esta reforma impuso una cifra tope para el monto del desahucio que un trabajador despedido tenía derecho a recibir.
- Se modificó la legislación sobre negociación colectiva. El objetivo de esta reforma era reducir el poder de los sindicatos y aumentar el grado de descentralización del proceso de negociación.
- Se redujeron los impuestos sobre las nóminas. Esta medida se adoptó en el contexto de una reforma en gran escala de la seguridad social que vino a reemplazar un sistema insolvente de pagos con cargo a los ingresos corrientes por un régimen de capitalización total administrado por el sector privado.

Lo que transforma esta experiencia en un fenómeno particularmente interesante es el hecho de que entre 1983 y 1985 y entre 1993 y 1995 Chile experimentó una transición desde tasas de desocupación habitualmente asociadas a algunos países europeos hacia índices de cesantía similares a los que suelen prevalecer en los Estados Unidos. Si bien durante el período 1983-1985 la tasa no corregida de desempleo alcanzó un promedio de 17,3%, en el bienio 1993-1995 había descendido a 5,8%. Y todo lo anterior ocurría mientras las tasas de crecimiento de los salarios reales superaban el 5% anual[5].

El propósito de este trabajo es analizar la manera en que las reformas orientadas hacia la liberación económica aplicadas en Chile afectaron los parámetros del mercado laboral, y en particular el nivel de desempleo agregado. Nuestro análisis se concentra en los cambios introducidos en las regulaciones del mercado laboral durante el régimen militar y durante el primer gobierno democrático que le sucedió. En particular, nos interesa extraer lecciones de esta experiencia para los países —tanto emergentes como avanzados— que están considerando la posibilidad de reformar sus estructuras económicas y se orientan progresivamente hacia el mercado. Con el objeto de proporcionar el telón de fondo adecuado para esta discusión, situamos el punto de partida de nuestro análisis a comienzos de la década de 1970, cuando el gobierno del Presidente Salvador Allende intentó estructurar un sistema económico basado en principios socialistas. Luego

[5] El nivel inicial de salarios era, sin embargo, sumamente bajo (Edwards y Edwards, 1991). Asimismo, como se explicó más arriba, la crisis de los mercados emergentes ocurrida entre 1998 y 1999 trajo consigo una dramática reducción de la actividad económica y un aumento en la tasa de desocupación.

nos referimos a los principales avances relacionados con el mercado laboral ocurridos durante el régimen militar y el primer gobierno democrático de la era post-Pinochet. Analizamos en detalle aspectos específicos de las reformas a la legislación laboral, incluidos los cambios relativos a la legislación de protección del empleo y al papel de los sindicatos. A lo largo del trabajo nos esforzamos por entregar una comparación entre el grado de regulación del mercado laboral en Chile y en los países europeos.

El trabajo se organiza de la siguiente manera: la Sección I corresponde a la introducción y en ella se presenta el tema de este trabajo. En la Sección II se entrega un panorama general del mercado laboral chileno durante el período 1966-1997. Analizamos la manera en que evolucionaron las regulaciones a lo largo de esa época. En esta sección utilizamos datos de encuestas para examinar la evolución de los patrones de desempleo[6]. En las secciones III a V se describen de manera muy detallada los tres principales componentes de las reformas del mercado laboral chileno: la Sección III se concentra en las reformas a la legislación sobre seguridad en el empleo; la sección IV se refiere a las reformas a las normas de negociación colectiva y a la evolución del papel de los sindicatos; en la Sección V nos concentramos en las consecuencias para el mercado laboral de la privatización de la seguridad social. En la Sección VI utilizamos series cronológicas agregadas para analizar las repercusiones del paquete de reformas en la flexibilidad del mercado laboral, concentrándonos en su efecto en la tasa de desocupación 'de equilibrio' y en la persistencia del desempleo. En esta sección procuramos cuantificar la contribución de cada uno de los componentes de las reformas laborales a la reducción del desempleo a largo plazo. Por último, la Sección VII contiene los comentarios finales. El trabajo incluye además un apéndice en el que presentamos un modelo de mercado laboral doble para analizar las consecuencias en el mercado laboral de una reforma de la seguridad social.

II. VISIÓN GENERAL DE LAS TENDENCIAS Y REGULACIONES DEL MERCADO LABORAL EN CHILE

En esta sección proporcionamos un panorama general de los mercados laborales en Chile durante el último cuarto de siglo. Comenzamos con un análisis de las regulaciones laborales, incluidas las reformas del merca-

[6] En este caso sería pertinente analizar estas reformas desde el punto de vista de la economía política. Sin embargo, por falta de espacio remitimos al lector a Edwards y Lederman (1998); Bosworth y otros (1994) y Piñera (1990).

TABLA Nº 1: LA EVOLUCIÓN DE LAS REGULACIONES DEL MERCADO LABORAL

FASE/ AÑOS	Representación sindical y negociación colectiva	Política salarial	Seguridad en el empleo	Impuestos sobre las nóminas
Condiciones iniciales 1931-1965.	Sistema tripartito de negociación colectiva y resolución de conflictos. El código del trabajo de 1931 se concentra en la resolución de conflictos. Si bien la legislación favorecía la negociación colectiva a nivel empresas, y este era el sistema de negociación predominante, los mecanismos de resolución de conflictos proyectaban las negociaciones más allá de la empresa. Con el tiempo, las negociaciones sectoriales se extendieron a todo el ámbito económico.		Despido sin expresión de causa con una notificación previa de un mes. Desahucio equivalente a un mes de sueldo por año de servicio para empleados de oficina.	El principal componente de los impuestos sobre las nóminas son las imposiciones en la seguridad social. Chile instauró un Sistema de Seguridad Social en 1924, que se basaba en una serie de sistemas de pensiones de origen privado que cubrían a grupos específicos de trabajadores o sectores de actividad económica. El sistema de seguridad social financia beneficios de jubilación, invalidez y de seguro en caso de muerte, un sistema público de atención de salud, el pago de asignaciones familiares, y un subsidio de desempleo. Asimismo, se contribuía con un 1% al financiamiento de programas de capacitación públicos.
Fase I 1966-1973.	Creciente polarización del movimiento laboral.	Uso generalizado de la indexación salarial.	Ley de inamovilidad. Para despedir a un empleado se requiere la expresión de una causa “justificada”, o bien el pago de un desahucio equivalente a un mes de sueldo por año de servicio.	A pesar de las altas tasas de imposiciones nominales, en 1970 el sector público destinaba un 20,5% de su presupuesto a cubrir los déficit en los sistemas de salud y de pensiones además de sus propias contribuciones.
Fase II Liberalización económica con un mercado laboral sometido a un alto grado de intervención. 1974-1979.	Decreto ley 670, de octubre de 1974, vino a substituir la anterior legislación que definía las comisiones tripartitas, otorgándoles un carácter consultivo. Se las concebía como un mecanismo de transición, al tiempo que se elaboraba una nueva política respecto del mercado laboral y se prohibía la actividad sindical.	Reajustes salariales impuestos por decreto en todo el ámbito económico.	El despido sin expresión de causa es restablecido en 1978 para todos los nuevos empleados. Los empleadores pagan un desahucio equivalente a un mes de sueldo por año de servicio a todos los trabajadores despedidos, a menos que exista una “causa justificada”, que incluye la “causa económica”.	Diversas modificaciones parciales rebajaron las imposiciones de un nivel máximo de 60% en 1974 a cifras del orden del 33% en 1980. Las tasas variaban de acuerdo con el plan específico al cual estaba afiliado un empleado, pero los planes estaban garantizados por el Estado. Por ejemplo, en 1976 se eliminó la imposición del 1% destinada a financiar programas de capacitación.

(continúa)

(continuación tabla Nº 1)

Fase III Reformas laborales 1980-1990	La afiliación sindical adquiere un carácter voluntario. Negociación colectiva descentralizada. Negociaciones laborales abiertas a las fuerzas del mercado. Huelgas sin empleo garantizado después de 60 días. Nula intervención del Gobierno en asuntos sindicales o en el proceso de negociación colectiva, *a excepción* de un salario base garantizado por la ley. El salario base fue eliminado en 1982, y como consecuencia se deterioraron las condiciones necesarias para reemplazar a los trabajadores en huelga.	Fijación del salario mínimo.	A partir de 1981, se puede despedir a cualquier trabajador, nuevo o ya contratado, sin expresión de causa, siempre que se cancele un desahucio. Los desahucios están sujetos a negociación. A falta de un acuerdo explícito el desahucio mínimo sería de un mes de sueldo por año de servicio con un tope de 5 meses. Una reforma de 1984 estableció que el desahucio mínimo acordado por las partes no podía ser menor que el desahucio establecido por la ley. Además, la "causa económica" para despedir a un empleado no se considera "causa justificada".	En 1980, mediante una reforma se rebajaron las imposiciones en la seguridad social a una cifra apenas superior al 20% (10% hacia jubilación, 7% hacia salud, y cerca de un 3% hacia pensiones por invalidez). Las personas que recién se incorporaban a la fuerza laboral debían imponer en un nuevo programa de pensión por vejez basado en un plan de ahorro individualizado obligatorio, que sería administrado por instituciones privadas (AFP). Los imponentes antiguos no podían optar por retirarse del sistema tradicional de pagos con cargo a los ingresos corrientes. En el caso de las imposiciones para atención de salud tanto a los antiguos imponentes como los que recién ingresaban al sistema se les ofrecía la opción de retirarse del sistema público (FONASA) y destinar el 7% a una póliza de seguro para atención de salud ofrecida por una institución aseguradora de salud privada autorizada (ISAPRE). Una pensión básica, el subsidio de desempleo y los programas de asignaciones familiares serían financiados completamente por el presupuesto del gobierno central.
Fase IV Consolidación de las reformas laborales. 1991 en adelante.	La nueva ley eliminó el período de 60 días de duración de una huelga legal, que permitía a los empleadores despedir sin desahucio a los trabajadores en huelga. Asimismo, la nueva ley restableció condiciones más estrictas para el reemplazo de trabajadores en caso de huelga. Las negociaciones laborales pueden realizarse a nivel sectorial si así lo acuerdan empleadores y trabajadores.	Fijación del salario mínimo	Para despedir a un empleado se requiere una expresión de "causa". El desahucio de un mes de sueldo por año de servicio se aplica a los despidos por "causa económica". El desahucio se cancelaría con un 20% de recargo si el empleador no puede comprobar la "causa económica" aducida. No existe obligación de pagar un desahucio en el caso de despidos por "causa justificada". El tope para el monto del desahucio se elevó a 11 meses de sueldo. Trato diferenciado al servicio domestico basado en cuentas individualizadas.	

do laboral introducidas en 1981 y 1990. A continuación utilizamos datos de encuestas para analizar la evolución de algunas variables fundamentales, incluida la tasa de desocupación y las tasas de actividad.

II.1. Cuatro fases generales en la legislación laboral chilena

Los estudios sobre las regulaciones del empleo han tendido a concentrarse en: a) la facultad de los empleadores para despedir trabajadores; b) el costo de los desahucios; c) el poder de los sindicatos; y d) las limitaciones a los contratos de trabajos temporales. Grubb y Wells (1993) y Nickell (1997), por ejemplo, se han concentrado en dichas variables en un intento por analizar el efecto de las regulaciones del empleo en los parámetros del mercado laboral en los Estados Unidos y en la Comunidad Europea. Bertola (1990) utilizó una serie de indicadores de seguridad en el empleo para clasificar los países de la OCDE desde mercados laborales altamente regulados (Italia) a menos regulados (Estados Unidos). Estas clasificaciones fueron usadas después para analizar la evolución del empleo y la brecha salarial en un grupo de 10 países. Edwards (1995) investigó los efectos de algunos de estos indicadores —incluidas las prerrogativas de los sindicatos y la legislación sobre seguridad en el empleo— en el comportamiento del mercado laboral de un grupo de países latinoamericanos.

Basándose en el comportamiento de estos indicadores, y tal como quedará de manifiesto en el resto del trabajo, es posible dividir la historia reciente del mercado laboral chileno en cuatro fases claramente distinguibles[7].

- La primera fase, que se extiende desde 1966 hasta 1973[8], corresponde a una era de creciente intervención y regulación por parte del Gobierno. Esta postura en la formulación de políticas alcanzó su apogeo en el período 1970-1973 durante la administración del presidente socialista Salvador Allende. En los primeros 3 meses del gobierno de Allende por decreto presidencial se aumentó en 56% el

[7] Edwards (1999) y Mizala (1998), entre otros, han propuesto un esquema de clasificación similar para este período.

[8] Nosotros situamos el inicio de esta era en 1966 por dos razones: en primer lugar, y tal como lo analizamos en la sección II de este trabajo, en ese año se promulgó una legislación muy estricta que limitaba severamente los despidos de trabajadores. En segundo lugar, 1966 es el primer año para el cual existen datos globales a nivel nacional sobre empleo y desempleo en Chile.

salario mínimo legal[9]. Este período se caracterizó por la nacionalización en gran escala de empresas del sector privado, un desequilibrio macroeconómico en expansión y una creciente intranquilidad política. La inflación aumentó en forma acelerada y para 1973 los salarios reales habían disminuido significativamente (véase Dornbusch y Edwards 1990, para mayores detalles).

- La segunda fase corresponde a los años iniciales del régimen militar y cubre el período 1974-1979. Durante esta etapa, y en gran parte debido a motivos de represión política, se suprimió la actividad sindical. Desde un punto de vista legal, sin embargo, no se introdujeron reformas importantes en la legislación laboral. A lo largo de este período Chile sufrió un brusco descenso en los términos de intercambio que desembocó en una recesión de gran magnitud en 1975. El desempleo alcanzó niveles sin precedentes y el gobierno puso en práctica un programa temporal de obras públicas —conocido como Programa de Empleo Mínimo (PEM)— como una forma de combatir este fenómeno. El período llega a su fin en 1980 con la aplicación de la reforma laboral del gobierno militar, conocida popularmente en Chile como el *Plan Laboral*.
- La tercera fase abarca los años 1980 a 1990 y corresponde al último decenio del régimen militar. Durante este período las relaciones laborales se rigieron por el recién aprobado *Plan Laboral*. Se continuaron adoptando iniciativas globales destinadas a modernizar la economía chilena, y la privatización de la seguridad social llegó a convertirse en una de las reformas más importantes emprendidas en esta época. Durante esta fase Chile se vio una vez más afectado por un fenómeno recesivo de gran alcance, ya que la crisis de la deuda observada entre 1982 y 1983 se tradujo en un pronunciado descenso de la producción y una notoria alza del desempleo.
- La cuarta y última fase corresponde al período 1991-1998, y engloba los gobiernos democráticamente elegidos de los presidentes Patricio Aylwin (1990-1994) y Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000). Durante el primer año de esta fase se aplicó una nueva reforma a la legislación laboral. Aumentó la protección del empleo y a los sindicatos se les asignó un papel más importante en el proceso de nego-

[9] Este tipo de aumento no era, por cierto, sustentable. En el segundo trimestre de 1973, y a pesar de los esfuerzos del Gobierno, la inflación había deteriorado muy significativamente el salario mínimo real. En ese entonces el salario mínimo era, en términos reales, un 20% inferior a su nivel de 1970. Para un análisis de la experiencia del gobierno de Allende, véase, por ejemplo, Dornbusch y Edwards (1990) y Larraín y Meller (1991).

ciación colectiva. De todos modos, los nuevos gobiernos democráticos se esforzaron por mantener un código laboral 'flexible'[10].

En función de la intensidad de las 'rigideces', los períodos pueden clasificarse de la siguiente manera: el período 1966-1973 fue el más restrictivo (y 1970-1973 resulta ser una época particularmente generadora de distorsiones). El segundo período más restrictivo es 1974-1979, cuando la legislación de protección del empleo mantuvo sus tradicionales características mientras se aplicó la indexación obligatoria de los salarios. Luego viene 1990-1997, período en que las restricciones disminuyen significativamente, seguido a su vez (de cerca) por 1980-1989, el período menos restrictivo. En lo que resta de este trabajo analizaremos el comportamiento del mercado laboral chileno durante estas fases, en particular después de que se introdujeron las reformas laborales[11]. Más específicamente, nos preguntamos si el mercado laboral se comportó con mayor 'fluidez' durante períodos con menores restricciones.

En la Tabla Nº 1 se resume la evolución de las intervenciones clave en el mercado laboral durante estos cuatro períodos. Esta tabla abarca cuatro aspectos de los mercados laborales: a) normas que rigen la negociación colectiva; b) legislación relativa a la seguridad en el empleo; c) impuestos sobre las nóminas; y d) regulaciones que afectan la fijación y el reajuste de salarios, incluidas las normas de indexación. Con el fin de proporcionar un trasfondo adecuado, en esta tabla se incluye además información sobre la evolución histórica (previa a 1996) de las regulaciones del mercado laboral.

II.2. Tendencias del mercado laboral a lo largo de los períodos

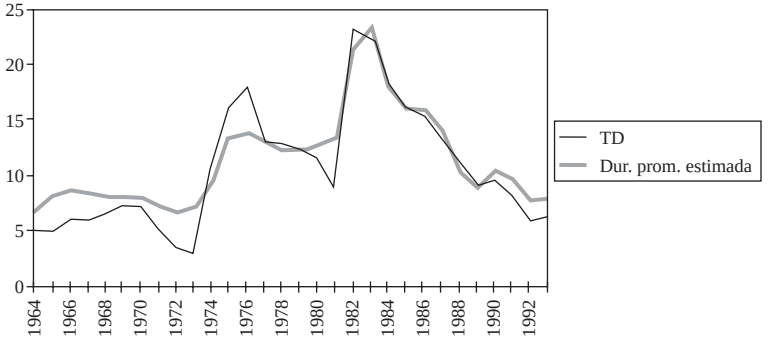
En esta subsección empleamos datos de encuestas de la Universidad de Chile para el Área del Gran Santiago (AGS) con el objeto de analizar las tendencias de desempleo entre 1964 y 1994. Aun cuando esta es la única serie de datos basados en encuestas que se remonta a épocas pasadas, el hecho de que abarque sólo cerca de un tercio del mercado laboral del país constituye una limitación que debería tenerse en cuenta al momento de interpretar los resultados. La encuesta se realiza en junio de cada año y

[10] Al momento de escribirse este trabajo, sin embargo, la administración del Presidente Frei está impulsando una nueva reforma laboral que, de ser aprobada, aumentará el grado de centralización del proceso de negociación.

[11] Pages y Montenegro (1998) realizan una clasificación análoga.

contiene información sobre la participación en el mercado laboral y el nivel de ocupación durante la semana que precede al sondeo, y sobre los salarios recibidos en mayo. El Área del Gran Santiago es predominantemente urbana y se concentra en los servicios. La Figura Nº 2 contiene la tasa de desocupación y la duración promedio estimada del desempleo para el Área del Gran Santiago. Los aumentos en el desempleo observados en 1975 y 1982 fueron asociados a fenómenos recesivos de gran magnitud que redujeron el crecimiento del PIB a una cifra significativamente menor que su tendencia a largo plazo. Después de 1982 se apreció una constante disminución de la tasa de desocupación, la que llegó a niveles históricos a comienzos de los años noventa. La duración promedio estimada del desempleo subió de aproximadamente 8 semanas en el período 1964-1973, a cerca de 12,5 semanas en el período 1974-1978, y a 14,8 semanas en el período 1979-1990 hasta llegar a 23,5 semanas en 1983[12].

FIGURA Nº 2: TASA DE DESOCUPACIÓN Y DURACIÓN DEL DESEMPLEO



III. REFORMAS A LA LEGISLACIÓN SOBRE SEGURIDAD EN EL EMPLEO

Al igual que en la mayor parte de los países latinoamericanos, la legislación laboral chilena tradicional proporcionaba un amplio grado de protección al empleo. Con el tiempo, el grado de seguridad en el empleo había llegado a ser tan alto que a las empresas les costaba mucho ajustarse a *shocks* externos o a cambios en los precios relativos. En efecto, desde

[12] La metodología usada para producir una estimación de la duración promedio del desempleo se presenta en Ureta (1998).

mediados de la década de 1960 el despido de trabajadores en prácticamente cualquier circunstancia se había vuelto una tarea muy difícil para las firmas. Por añadidura, esta legislación había aumentado el costo total de la contratación de mano de obra, lo cual había inducido a las empresas a adoptar tecnologías que necesitaran un uso relativamente más intensivo del capital (Edwards y Edwards, 1991). Uno de los objetivos explícitos de la reforma laboral de 1980 era el de revertir esta tendencia al reducir el costo del despido de trabajadores —y al mismo tiempo seguir entregando algún grado mínimo de seguridad en el empleo. Se esperaba que al reformarse la legislación sobre seguridad en el empleo las firmas serían más capaces de adaptarse a nuevas circunstancias externas. En esta sección analizamos con cierto detalle las reformas chilenas a la protección de la seguridad en el empleo, y determinamos en qué medida este aspecto de la reforma permitió alcanzar los objetivos propuestos.

III.1. Legislación sobre seguridad en el empleo durante la década de 1960 y principios de los años setenta

Tradicionalmente, Chile ha utilizado tres herramientas para proporcionar seguridad en el empleo:

- Notificación por adelantado a los trabajadores en caso de un despido inminente. Durante todo el período objeto de nuestro análisis las firmas tenían que notificar al trabajador con un mes de anticipación.
- Limitaciones al uso de contratos laborales de plazo fijo.
- Pago de desahucio en caso de despido. El alcance de este instrumento fue modificado drásticamente en las reformas laborales de 1980 y 1990.

La legislación sobre seguridad en el empleo fue introducida en 1966 con la aprobación de la así llamada ‘ley de inamovilidad’. Hasta 1966 había prevalecido la doctrina del ‘empleo a voluntad’, aunque en la ley se hacía una importante distinción entre empleados de oficina y obreros. Los empleadores podían despedir a los obreros sin expresión de causa, notificándolos por anticipado, o bien pagándoles una suma equivalente al salario de un mes. Los empleados de oficina recibirían un desahucio calculado en función de su sueldo y antigüedad en el cargo. La ley de 1966 estableció el principio de “causa justificada”, que incluía “faltas graves” como comportamiento delictual y ausentismo, y de “necesidades económicas” de la firma. La ley otorgó a los trabajadores el derecho a apelar de un despido ante

los tribunales, y si los juzgados del trabajo estimaban que en la exoneración no existía una "causa justificada", el trabajador debía ser reincorporado en su puesto. Si en tal caso el empleador se negaba a reintegrar al trabajador, el juez podía obligar a aquél a pagar un desahucio equivalente a no menos de un mes de salario por año de servicio. No existía un límite superior para el monto de este desahucio. Si bien la legislación contemplaba los motivos económicos entre las 'causas justificadas', en la práctica y con el tiempo los juzgados del trabajo tendieron a no considerar las razones económicas o financieras como 'justificadas', aumentando así de manera muy significativa el costo de los despidos para una firma.

III.2. Reformas a la seguridad en el empleo bajo el régimen militar

Entre 1973 y 1979 el régimen militar adoptó un enfoque fragmentario con respecto a la legislación sobre seguridad en el empleo. Tal vez el cambio más importante observado en este período fue que los juzgados del trabajo adoptaron una actitud más comprensiva hacia los reclamos de las empresas, reduciendo de hecho el alcance de la protección del empleo. Asimismo, en marzo de 1975 el gobierno militar agregó causas de índole política al "despido justificado". Entre ellas se incluía la participación en paros o huelgas ilegales, actividades delictuales e infracción a la ley de control de armas.

En 1978 la administración de Pinochet abolió las distinciones entre empleados de oficina y obreros, y dispuso que todos los trabajadores despedidos por "motivos injustificados" tenían derecho a recibir un desahucio equivalente a un mes de sueldo por año de servicio, sin límite superior para el monto total que debía cancelarse.

No fue sino hasta la puesta en práctica del *Plan Laboral* de 1980 cuando la legislación sobre seguridad en el empleo sufrió importantes modificaciones. Este nuevo cuerpo legal siguió dando un trato igualitario a todos los trabajadores —empleados de oficina y obreros— y estableció que, en general, la naturaleza del desahucio pasaría a formar parte del contrato de trabajo general, y su nivel y otros aspectos serían objeto de negociaciones entre el empleador y el empleado[13]. No obstante, según lo dispuesto en la reforma, el paquete de desahucio acordado entre empleados y empleadores no podía ser inferior a un mes de sueldo por año de servicio,

[13] Esta nueva disposición se aplicaba sólo a los contratos firmados después de agosto de 1981. Véase la Ley 18.018 para más detalles.

con un máximo de cinco meses[14]. Este desahucio mínimo entraría en vigencia en caso de no existir un acuerdo explícito entre las partes. En junio de 1984 el régimen de Pinochet determinó que las necesidades económicas o financieras de una empresa no constituían una "causa justificada" de despido, y que los trabajadores exonerados por esos motivos tenían derecho a recibir el mismo paquete de desahucio que otros funcionarios (véase la Tabla Nº 1 para mayores detalles).

III.3. Reformas a la seguridad en el empleo introducidas por el primer gobierno democrático post-Pinochet en 1990

En diciembre de 1990 entró en vigor la reforma laboral aplicada por el gobierno de Aylwin (Ley 19010). En ella se modificaron las normas de despido sin "causa justificada" en cinco aspectos:

1) Se restableció la noción de despido por "causas económicas", manteniéndose el desahucio legal en 30 días de salario por cada año de servicio, pero se elevó el paquete máximo de 5 a 11 meses de salario; 2) Los empleadores que despidieran a un trabajador aduciendo "causas económicas" estarían obligados a pagar el desahucio legal, o cualquier monto de desahucio superior al legal acordado previamente con el trabajador. A los empleadores se les impuso la obligación de probar las "causas económicas", y se fijó un límite al monto adeudado en caso de no presentarse pruebas legales ante el juzgado. Al no demostrarse las causas económicas el desahucio legal se elevaría en un 20%[15]; 3) La ley estableció un trato particular para los trabajadores domésticos, quienes tendrían el derecho a recibir un desahucio no bien fueran despedidos, independientemente de la causa. El monto del desahucio correspondería a los fondos acumulados como resultado de un depósito mensual del 4,11% del sueldo mensual imponible en una cuenta de ahorro a nombre del trabajador; 4) Todos los trabajadores con una antigüedad en el puesto superior a 6 años podrían optar por abandonar el plan de seguridad en el empleo y participar en un "fondo de desempleo". En este último sistema los empleados aportan mensualmente el 4,11% del sueldo mensual imponible a una cuenta personalizada a su nombre. Si el trabajador deja su cargo por cualquier motivo —ya sea voluntariamente o por despido—, puede retirar el monto que ha acumu-

[14] En rigor, la ley establecía un máximo de 150 días de salario.

[15] Usando el mismo principio de establecer un grado de responsabilidad limitado, al no demostrar la "causa justificada" el empleador se vería obligado a pagar el desahucio legal (por motivos económicos) aumentado en 50%.

lado en el fondo; 5) Se suprimieron los motivos políticos para el despido, introducidos en 1975 por el régimen militar.

III.4. El costo de la legislación sobre seguridad en el empleo en Chile

Ni en la reforma de 1980 ni en la de 1990 se intentó alterar el hecho de que los desahucios aumentaran de acuerdo con la antigüedad en el puesto. Las reformas fijaron una cifra tope para el desahucio que debía pagarse, acotando la discreción de los juzgados del trabajo. La reforma de 1980 estableció una cifra tope para los desahucios equivalente a 5 meses de sueldo, mientras que la reforma de 1990 aumentó esa suma a 11 meses de salario. En principio, los esquemas de desahucio asociados a la antigüedad repercuten de dos maneras en los incentivos al mercado laboral. En primer lugar, tenderán a desalentar los despidos; más específicamente, van a desincentivar el despido de los trabajadores con más años de antigüedad. En segundo lugar, van a desalentar las contrataciones. El efecto neto en los parámetros del mercado laboral —y en particular en la tasa agregada de desocupación— es en principio ambiguo. Álvarez y Veracierto (1999), por ejemplo, han elaborado un modelo de equilibrio general en que el mayor grado de protección del empleo reducirá la incidencia del desempleo, pero aumentará su duración. El efecto neto en la *tasa* de desocupación dependerá de los parámetros específicos del modelo. En su simulación específica, un aumento en el monto de los desahucios de 3 a 12 meses de salario permite reducir la tasa agregada de desempleo.

Muchos autores han procurado construir índices en los que se tienen en cuenta los costos de los esquemas de seguridad en el empleo. Si bien algunos autores han construido índices comparativos transnacionales (Grubb y Wells 1993; Lazear 1990), otros han calculado la manera en que los costos de despido evolucionan a lo largo del tiempo en un país determinado (véase Bentolila 1997 para una aplicación al caso de España). En este trabajo usamos una metodología propuesta recientemente por Pages y Montenegro (1999) para construir un índice de los costos de la legislación sobre seguridad en el empleo en Chile. De acuerdo con estos autores, el costo de la legislación de protección del empleo puede resumirse en la siguiente expresión:

$$(1) \quad Ct = \Sigma \beta^{I} \delta^{I-1} (1 - \delta) (b + a S^{j}\, t+I + (1 - a) S^{u}\, t+I) .$$

Donde β es el factor de descuento, δ es la probabilidad de permanecer en el mismo empleo, δ^{I-1} $(1 - \delta)$ es la probabilidad de despido después de i años, b es el costo de la notificación por anticipado (un mes de sueldo durante todo el período analizado), a es la probabilidad de que los juzgados del trabajo admitan los apuros económicos como una "causa justificada", S^j t+I es el monto pagado por concepto de causa justificada, y S^u t+I es el monto cancelado por concepto de despido injustificado. En el cálculo real de este índice consideramos ocho períodos distintos: 1) Antes de 1966, cuando prevalecía la doctrina del "empleo a voluntad", y la notificación con un mes de adelanto constituía la única restricción a los despidos; 2) El período 1966-1969, cuando los juzgados, las empresas y los trabajadores estaban aprendiendo a regirse por la nueva ley de seguridad en el empleo de 1966. Durante esta época, los juzgados del trabajo no demostraban una absoluta indiferencia frente a las necesidades económicas de las empresas; 3) El período 1970-1973, cuando en Chile aumentaron significativamente los conflictos sociales y políticos. Durante este período los juzgados del trabajo rara vez dieron la razón a las firmas al momento de dictar fallos en conflictos laborales; 4) 1974-1977, período que corresponde a los primeros años del régimen militar. Durante esta época los juzgados se inclinaron a favor de las empresas; 5) 1978-1980, cuando aumentó aun más la probabilidad de que los apuros económicos fueran considerados una "causa justificada" (parámetro a en la ecuación 1); 6)1981-1984, etapa correspondiente a los primeros años de aplicación del plan laboral del gobierno de Pinochet; 7) El período 1985-1990, cuando se eliminó la dificultad económica como "causa justificada"; y 8) 1991-1997, que corresponde a la época de la reforma laboral democrática[16]. En la Figura Nº 3 se presenta la evolución de este índice a través del tiempo. Como puede apreciarse, en él se consignan los importantes cambios en la legislación sobre protección del empleo introducidos durante el período estudiado[17]. La liberalización de los mercados laborales en la década 1980-1990 se ve claramente reflejada en el índice, lo mismo que el mayor grado de protección del empleo que introdu-

[16] Previa solicitud, el autor puede poner a disposición de cualquier interesado los parámetros reales usados para elaborar el índice de seguridad en el empleo.

[17] La principal diferencia entre nuestro índice y el de Pages y Montenegro (1999) es que nosotros tomamos en cuenta explícitamente el cambio de actitud de la Inspección del Trabajo en el período 1969-1973. Es decir, en nuestros cálculos el parámetro "a" adopta un valor distinto que en los de ellos. Con el fin de introducir algún grado de comparación con su trabajo, utilizamos deliberadamente los valores que les asignaron a los demás parámetros de la ecuación (1). En ese sentido, nuestro índice podría denominarse 'índice revisado de Pages-Montenegro'.

jo la reforma de 1990. Para contar con mediciones alternativas del costo del despido, también calculamos cuál sería el costo esperado para una firma si decidiera despedir a trabajadores con 10 y 20 años de servicio. Denominamos esos índices *costo diez* y *costo veinte*, respectivamente. Los tres índices presentan un alto grado de correlación; cuando se los mide en logaritmos, sus coeficientes de correlación oscilan entre 0,94 y 0,97.

Como lo demuestra claramente nuestro *índice de seguridad* en la Figura Nº 3, hacia comienzos de la década de 1990 el costo impuesto por la legislación de protección del empleo en Chile era significativamente menor que el que había alcanzado en el período 1970-1973. Con todo, una interesante pregunta que surge a este respecto es cómo se compara a nivel internacional la legislación chilena sobre seguridad en el empleo. Este tema se aborda en la Tabla Nº 2, donde la legislación chilena sobre protección del empleo de comienzos de los años noventa se compara con la de 36 países

FIGURA Nº 3: ÍNDICE DE SEGURIDAD EN EL EMPLEO

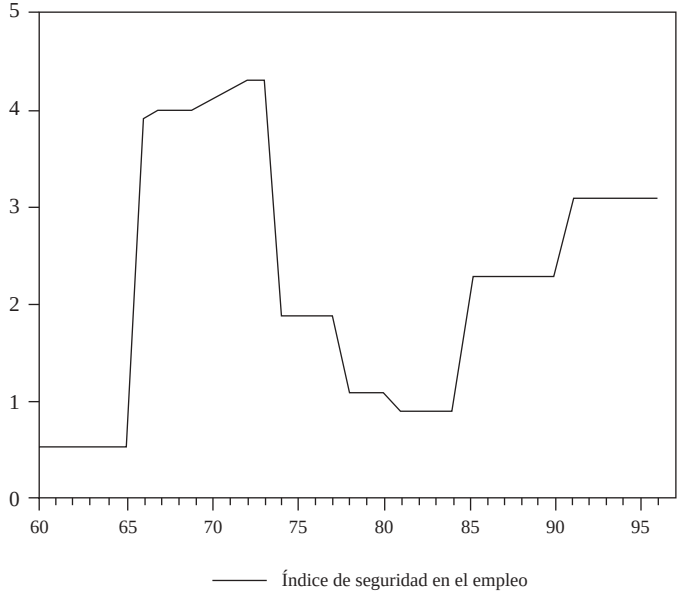


TABLA Nº 2: PROTECCIÓN DEL EMPLEO EN CHILE, EN EL RESTO DE LATINOAMÉRICA, EN PAÍSES EUROPEOS ESCOGIDOS, Y EN LOS ESTADOS UNIDOS A MEDIADOS DE LA DÉCADA DE 1980

	Chile	Resto de Latinoamérica	Países europeos escogidos	Estados Unidos
1 Causa de despido	10	10	29	31,5
2 Desahucio basado en los años de servicio (3 años)	4	12	23	37
3 Período de prueba	17,5	20,2	20,8	37
4 Desahucio por 20 años de servicio	26	18,5	21,6	37
5. Reincorporación	23	21,3	13	23
6. Índice de protección general	11,5	12,8	22,7	37

Véase texto para detalles.
Los índices clasifican a los países de más protectores (1) a menos protectores (37).
Fuente: Basado en información detallada proporcionada por Márquez y Pages (1998).

de todo el mundo[18]. Los datos esenciales de esta tabla fueron tomados de un trabajo reciente de Márquez y Pages (1988), en el que se utilizó la metodología de Grubb y Wells (1993) para clasificar los países de acuerdo con el grado de restricción impuesto en seis aspectos de la legislación sobre seguridad en el empleo. El país más restrictivo en una determinada categoría ocupa el 1º lugar; el menos restrictivo se ubica en el lugar 37. Se consideran las siguientes características de la legislación sobre seguridad en el empleo: 1) Causal de despido: los países se clasifican de acuerdo con la probabilidad de que los contratiempos económicos sean considerados una causa justificada de despido; 2) Desahucio basado en tres años de

[18] Además de Chile, los siguientes países están incluidos en la muestra: Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guayana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Surinam, Trinidad, Uruguay, Venezuela, Bélgica, Dinamarca, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Italia, Holanda, Portugal, España, Reino Unido y los Estados Unidos.

servicio. Los países se clasifican según el costo previsto para la firma si decide despedir a un trabajador con tres años de servicio; 3) Período de prueba: los países se clasifican según la duración del período de prueba de un trabajador; 4) Desahucio por veinte años de servicio. Los países se clasifican de acuerdo con el costo previsto para una forma si decide despedir un trabajador con veinte años de servicio; 5) Reincorporación. Se pregunta si las empresas tienen que reincorporar a trabajadores que, según los tribunales, han sido despedidos injustamente; 6) Índice general del grado de restricción. En la Tabla Nº 2, las cifras reales para el "Resto de Latinoamérica" y "Países europeos escogidos" corresponden a la clasificación promedio para ese grupo específico de países, la cual aparece en Márquez y Pages (1998). El aspecto más interesante de esta tabla es que, a pesar de las reformas implantadas en las dos últimas décadas, la legislación chilena sobre seguridad en el empleo sigue siendo —al menos desde una perspectiva de comparación internacional— más bien restrictiva[19].

Diversos estudios empíricos han intentado medir el efecto de la legislación sobre seguridad en el empleo en los parámetros del mercado laboral. En el de Bentolila y Saint Paul (1992) se emplea un enfoque de "antes y después" para analizar el caso de España. Ellos demuestran que la demanda de mano de obra fluctuaba más en respuesta a cambios bruscos en la producción después de haberse adoptado normas de empleo flexibles. Houseman (1991) utiliza datos obtenidos en acerías de Europa Occidental y ofrece evidencias de que la aplicación de una política más restrictiva con respecto a los desahucios provocaba una disminución de las contrataciones. Dertouzos y Karoly (1990) usan datos estadounidenses para demostrar que las excepciones estatales a la doctrina del empleo a voluntad reducen los niveles de empleo. Lazear (1990) aplicó un diseño de investigación similar a un panel de países para demostrar que el pago de desahucios más generosos reduce los índices de empleo. Un estudio reciente de Pages y Montenegro (1999) utilizó datos chilenos para el período 1960-1997 con el objeto de evaluar el efecto que las modificaciones de la legislación sobre seguridad en el empleo tuvieron en los índices de empleo, desempleo y en las tasas de actividad. Descubrieron que la seguridad en el empleo basada en los años de servicio reduce las tasas agregadas de empleo a largo plazo, particularmente a través del efecto en la tasa de empleo de jóvenes. De todas maneras, como la reducción en la tasa de empleo de jóvenes coincide

[19] Los índices de clasificación de este tipo adolecen de una serie de limitaciones, incluido el hecho de que no consideran que el costo de la legislación de protección al empleo tiende a afectar los incentivos, y de que las empresas y los trabajadores deben llegar privadamente a acuerdos ejecutorios. Por este motivo hay que interpretar dichos índices con cuidado.

con una disminución de la tasa de actividad de la mano de obra entre los jóvenes, no se advierte un impacto visible en el desempleo. Ellos sostienen que un desahucio uniforme repercutiría levemente en el nivel de empleo de los jóvenes o en la tasa agregada de empleo o desempleo. En la sección VI de este trabajo nos valemos de nuestros índices de los costos de la legislación sobre seguridad en el empleo para investigar el efecto que esta reforma laboral en particular tuvo en el índice agregado de desempleo de Chile.

IV. EL PAPEL DE LOS SINDICATOS Y SU EFECTO EN LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

Uno de los objetivos fundamentales de las reformas laborales en Chile era el de modificar drásticamente la naturaleza del proceso de negociación colectiva. A comienzos de los años setenta las relaciones laborales se habían vuelto sumamente tensas: por una parte, los sindicatos se habían transformado en instituciones altamente combativas y politizadas; por otra parte, el sector privado había estado adoptando una postura cada vez más contraria a los trabajadores. El conflicto entre los sindicatos y el sector privado había alcanzado su punto más álgido durante le gobierno de Allende, cuando muchos de estos organismos recurrieron a la fuerza para tomarse empresas donde trabajaban sus miembros, proporcionándole al Gobierno un pretexto para nacionalizarlas. Inmediatamente después del golpe militar se suprimieron los derechos de los sindicatos. No fue sino hasta 1979, y debido a presiones de sindicatos estadounidenses, cuando el régimen de Pinochet decidió restituir esos derechos. Sin embargo, en ese entonces quedó de manifiesto que la legislación antigua ya no era adecuada, y que era necesario elaborar un nuevo marco legal. Ése era exactamente el propósito del así llamado *Plan Laboral* de 1980. En esta sección nos referimos a la reforma de la legislación sobre negociación colectiva durante el gobierno de Pinochet (y los que le siguieron), y analizamos en qué medida se han cumplido esos objetivos.

IV.1. Algunos antecedentes acerca de la legislación chilena sobre negociación colectiva

Las normas que rigen el proceso de negociación colectiva en Chile fueron establecidas por primera vez en el Código del Trabajo de 1931, y con el paso de los años fue evolucionando en el sentido de otorgar cada vez

más poder a los sindicatos. En la época en que ocurrió el golpe militar de 1973, las principales características del proceso de negociación colectiva eran las siguientes:

- El Gobierno participaba activamente en el proceso de negociación por medio de las llamadas *comisiones tripartitas.*
- La afiliación sindical era obligatoria para los trabajadores empleados en cualquier empresa que contara con sindicato. Para crear un sindicato se requería la aprobación del 55% de los trabajadores de una firma.
- Los sindicatos podían decidir si negociar a nivel de cada empresa en particular, o a nivel de rama de actividad industrial.
- Las huelgas legales podían convocarse en caso de fracasar una serie de instancias previas, incluido el arbitraje. La duración de las huelgas era indefinida. Sin embargo, en 1973 muchos sindicatos organizaron huelgas o paros ilegales como una manera de presionar al empresariado para que cediera a sus demandas.
- Las prácticas de huelga patronal fueron severamente restringidas y una vez declarada una huelga la firma no podía contratar trabajadores de reemplazo. Los sindicatos podían llamar a una huelga indefinida, disposición que podía resultar especialmente onerosa para las empresas. Es más, los sindicatos solían exigir, como condición previa para retornar al trabajo, el pago de los salarios que habían dejado de percibir durante la huelga.
- Había una serie de leyes que establecían normas especiales para ramas específicas de actividad industrial. Esta tendencia ya se había iniciado en 1956, cuando se les otorgaron privilegios extraordinarios a los trabajadores de la industria del cobre (el principal producto de exportación del país).
- En muchos gremios se exigía por ley estar afiliado a los sindicatos representativos de esa rama de actividad —los llamados *sindicatos profesionales*. Estas disposiciones se aplicaban a los peluqueros, presentadores de televisión, profesores y conductores de buses, entre otros, e imponían estrictas barreras para incorporarse a esas actividades.

El índice de sindicalización aumentó aceleradamente desde un 11% del total de trabajadores empleados a principios de la década de 1960, hasta casi el 37% en 1973. En ese entonces el índice de sindicalización sobrepasaba el 85% en el sector minero, el 60% en el sector manufacturero y 50% en el sector de servicios públicos (Feres, 1997). Durante los primeros años

del régimen militar el Gobierno desempeñó un papel cada vez más protagónico en el proceso de negociación, particularmente en la fijación de salarios. Por ejemplo, a comienzos de julio de 1975 el Gobierno impuso un sistema de hecho para la indexación de salarios con criterio retroactivo.

IV.2. El 'Plan Laboral' del gobierno militar

En 1979, y sometido a un alto grado de presión internacional, el gobierno militar decidió autorizar la libre participación en los sindicatos, en el contexto de un nuevo conjunto de leyes laborales[20]. Tres cuerpos legales aprobados a mediados de 1979 establecieron nuevas normas para la constitución de los sindicatos, y determinaron sus derechos y obligaciones. Estos decretos también se referían a la creación de organizaciones patronales y a las normas que rigen la negociación colectiva[21]. En la reforma laboral introducida por el régimen militar se eliminó el requisito de la sindicalización obligatoria en las empresas, de modo que la afiliación a un sindicato se volvió una decisión individual y voluntaria, y todas las negociaciones tenían que efectuarse a nivel empresarial. Un importante objetivo de estas reformas era el de contener (la mayor parte de) los costos de un conflicto laboral para las dos partes directamente comprometidas en el proceso de negociación. Por ejemplo, estipulaba que a falta de un nuevo convenio colectivo el contrato antiguo conservaría su vigencia mientras las negociaciones siguieran su curso. La nueva oferta de contrato de parte de los empleadores debería contener un reajuste salarial acorde con la inflación acumulada. El nuevo contrato, u otro en su reemplazo que incluyera la misma condición, entraría en vigor a menos que los trabajadores convocaran a una huelga. Para llamar a huelga la ley exigía la aprobación de una mayoría absoluta de los trabajadores representados. En caso de huelga la empresa podía imponer un cierre patronal y despedir temporalmente a los trabajadores, medida que la ley anterior prohibía de manera explícita. En contraste con la legislación antigua, la nueva permitía que los trabajadores aceptaran otros empleos, y los empleadores podían contratar reemplazantes temporales. Cada trabajador en particular podía abandonar la negociación y volver al trabajo después de 30 días de huelga, y los empleadores tenían la obligación de aceptarlos de vuelta en la empresa, con un salario completa-

[20] Piñera (1990) proporciona una fascinante descripción del proceso que condujo a las reformas laborales.

[21] Esta nueva legislación vino a reemplazar el Título II del Volumen IV del Código del Trabajo de 1931 que, irónicamente, llevaba el título de "Conflictos colectivos".

mente reajustado según la tasa de inflación acumulada desde el contrato previo. La continuación de una huelga por un período superior a 60 días se consideraba como renuncia voluntaria al puesto.

IV.3. Los sindicatos y la reforma laboral aplicada por el primer gobierno democrático post-Pinochet

En febrero y agosto de 1991 entraron en vigencia nuevas leyes sobre derechos sindicales y negociación colectiva. La nueva legislación no se apartó significativamente del marco establecido en 1980, pero sí abolió la prohibición de negociaciones supraempresariales o la prohibición de tratar ciertos temas en el proceso de negociación colectiva. A los sindicatos y a las asociaciones gremiales se les concedió el derecho a negociar con más de un empleador. La nueva ley eliminó el período de 60 días para la huelga legal, lo que permitía a los empleadores despedir a los trabajadores en huelga sin desahucio una vez cumplido ese plazo. Asimismo, la nueva ley reintrodujo condiciones más estrictas para el reemplazo de trabajadores en caso de huelga, que habían sido anuladas con la enmienda del artículo 26 de la legislación anterior en 1982[22].

IV.4. Cuantificación del grado en que se reformó la negociación colectiva en Chile: Perspectivas comparativas y de series cronológicas

El objetivo fundamental de las reformas a la negociación colectiva era reducir el costo de las disputas, disminuir el poder de los sindicatos, descentralizar las negociaciones y lograr que las partes llegaran a un rápido acuerdo. En cierto modo, la finalidad de la reforma era apartar la negociación colectiva de la tradición europea más centralizada y aproximarla al modelo descentralizado estadounidense. Este propósito de la reforma se logró en gran medida. En la Tabla Nº 3 presentamos una comparación explícita entre algunas importantes características de la legislación chilena sobre negociación colectiva, y las mismas características en un grupo de

[22] El artículo 157 de la Ley 19069 disponía que el empleador podía contratar trabajadores de reemplazo a partir del primer día de iniciada la huelga, sólo si la última oferta contenía las mismas condiciones del contrato previo reajustadas según el alza del costo de la vida. Si la última oferta no había cumplido con las condiciones mencionadas, los empleados podían contratar sustitutos a partir del decimoquinto día después de iniciada la huelga, y los trabajadores podían retornar a su puesto después de 30 días después del inicio de la huelga.

TABLA Nº 3: NATURALEZA DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA:
CHILE, PAÍSES EUROPEOS SELECCIONADOS Y LOS ESTADOS UNIDOS

	Chile			Países europeos seleccionados		EE.UU.	
	1970-73	1985-89	1995-96	1980	1994	1980	1994
1. Densidad sindical	34,7%	8%	15%	53%	40%	22%	16%
2. Nivel de negociación	2+	1	1	2+	2	1	1
3. Coordinación de las negociaciones	2+	1	1	2+	2+	1	1
4. Participación de federaciones	4	1	1+	2+	2	1	1
5. Intervención gubernamental	3	2	1	2+	2+	1	1

Categorías definidas por Flanagan (1999)

Notas

Densidad sindical = proporción de trabajadores que reciben sueldos y salarios que están afiliados a sindicatos.

Nivel de negociación = 1) Negociación a nivel de la planta; 2) Negociación a nivel de rama de actividad industrial; 3) Negociación centralizada.

Coordinación de las negociaciones = El rango abarca desde las negociaciones descoordinadas (=1) hasta las negociaciones altamente coordinadas (= 3).

Participación de federaciones = Las federaciones sindicales, de empleadores, o ambas: 1) no participan en la fijación de salarios en ninguna de las siguientes modalidades; 2) participan en la formulación de exigencias salariales para todos los afiliados; 3) negocian beneficios no salariales; 4) negocian una parte del acuerdo salarial (por ejemplo, el reajuste según el costo de la vida); 5) representan a los afiliados en procesos de mediación con ratificación centralizada; 6) representan a los afiliados en los arbitrajes; 7) negocian acuerdos salariales nacionales sin obligación de avenimiento; 8) negocian acuerdos salariales nacionales con obligación de avenimiento.

Participación gubernamental = 1) sólo fija el salario mínimo; 2) ordena que se efectúen reajustes; 3) cumple un papel en las negociaciones tripartitas.

países europeos seleccionados y en los Estados Unidos. La primera variable en esta tabla es el grado de densidad sindical, o porcentaje de la fuerza laboral que pertenece a un sindicato. El segundo es un índice que mide el grado de centralización del proceso de negociación. El índice va de 1 a 3, y un número superior es señal de un proceso más centralizado. Los índices para Europa y los Estados Unidos fueron tomados de un trabajo reciente de Flanagan (1999); ésta es también la fuente para los demás índices de la

tabla[23]. Los valores de los índices para Chile los determinamos nosotros después de analizar la evolución de la legislación chilena sobre negociación colectiva durante el período estudiado[24]. El tercer índice de la tabla capta el grado de coordinación de las negociaciones dentro de los sindicatos, las empresas y el Gobierno. El índice va de 1 a 3, y mientras mayor la cifra, mayor el grado de coordinación. El cuarto índice mide el grado en que las federaciones sindicales participan activamente en el proceso de negociación. Un número superior denota un grado mayor de participación. Por último, el quinto índice mide la participación del Gobierno en la negociación colectiva. Un valor de 1 se refiere a un grado mínimo de participación, y una cifra superior indica una postura más activa de parte del Gobierno (véanse las notas de la Tabla Nº 3 para mayores detalles). Los datos de la Tabla Nº 3 captan de manera bastante elocuente el drástico cambio experimentado por el proceso de negociación colectiva en Chile. Los sindicatos perdieron importancia y el proceso mismo se tornó más descentralizado. Además, el Gobierno, que hasta 1979 había cumplido una función clave en las negociaciones laborales, fue marginado completamente del proceso.

Como lo ha señalado Flanagan (1999, p. 1172), los datos sobre densidad sindical pueden entregar una visión engañosa sobre la naturaleza de las relaciones industriales. El problema es que estos datos dicen muy poco —si es que algo dicen— sobre la "intensidad de la influencia... [o] del poder de negociación de los sindicatos". A este respecto, los datos sobre la verdadera cantidad e intensidad de las huelgas proporcionan importante información complementaria. Según la OIT (1994), el nivel de conflictos laborales en Chile a comienzos de los años noventa equivalía a sólo un quinto de los niveles observados en el período 1966-1970. Además, de acuerdo con este estudio, durante el período 1990-1993 las pérdidas asociadas a huelgas correspondían a un promedio de una hora de trabajo por año. Lo anterior situaría los niveles de conflicto chilenos por debajo de los observados en países más desarrollados. En 1996, en 183 de 1.584 negociaciones registradas se recurrió a la huelga —es decir en el 11,5% de los casos. Este porcentaje ha estado bajando desde 1986, cuando era un 12,5%. La duración promedio de las huelgas ha disminuido de 25 días en 1985 a 10 días en 1996. La cantidad de días-trabajador perdidos por huelga cayó

[23] Los siguientes países europeos fueron incluidos por Flanagan (1999) en su estudio: Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Italia, Holanda, Noruega, Suecia, Suiza y el Reino Unido. Las cifras de la Tabla Nº 10 corresponden al índice promedio de estos países. La Tabla Nº 1 en Flanagan (1999) contiene datos individuales para cada uno de estos países.

[24] Para el período anterior nos basamos en Barría (1971 a, b).

de cerca de 750.000 en 1991 a alrededor de 250.000 en 1996. Todos estos indicadores sugieren que a las huelgas se apela como último recurso.

La Tabla Nº 4 presenta algunos aspectos de la actividad huelguística en Chile entre 1960 y 1996. Con el objeto de afinar el análisis hemos incluido datos de tres períodos: a) 1960-1970, que corresponde a la era previa a las reformas, caracterizada por una legislación rígida y combativa; b) 1985-1989, que corresponde a un período en que la nueva legislación laboral estaba en vigencia, pero el país seguía gobernado por los militares; c) El período 1990-1996 que corresponde a una época posterior a las reformas, pero dentro de un gobierno democrático. Las primeras dos columnas se refieren a la cantidad de huelgas legales. Como puede apreciarse en la columna 1, durante el período posterior a las reformas, pero democrático, la cantidad total de huelgas alcanzó su apogeo en 1992 y desde entonces ha disminuido en forma constante. Asimismo, en cada uno de estos años el número de huelgas ha sido menor que durante el período previo a las reformas. Este hecho resulta particularmente impresionante si se considera que estas cifras se refieren a la cantidad absoluta de huelgas. Cuando estos datos se ajustan por empleo (columna 2), resultan aun más impresionantes. Entre 1960 y 1970 hubo en promedio 9,9 huelgas anuales por cada 100.000

TABLA Nº 4: ACTIVIDAD HUELGUÍSTICA EN CHILE: 1960-1996
(Promedios anuales)

	(1) Cantidad de huelgas (promedio anual)	(2) Cantidad de huelgas por cada 100.000 trabajadores empleados	(3) Días-trabajador perdidos por huelga (promedio por huelga)	(4) Promedio de días por huelga	(5) Porcentaje de la fuerza laboral sindicalizada
1960-70	279	9,9	2.549	22	n.a.
1985	42	1,2	n.a.	21	8
1986	41	1,1	n.a.	15	5
1987	81	2,0	n.a.	14	8
1988	72	1,7	1.215	14	7
1989	101	2,3	2.956	16	13
1990	176	3,9	1.393	15	18
1991	224	4,9	3.276	12	23
1992	247	5,1	1.355	12	17
1993	224	4,4	1.393	12	14
1994	196	3,8	1.592	13	10
1995	187	3,6	1.872	12	17
1996	183	3,5	1.282	10	18

Fuente: Feres (1997), Instituto Libertad y Desarrollo (1997).

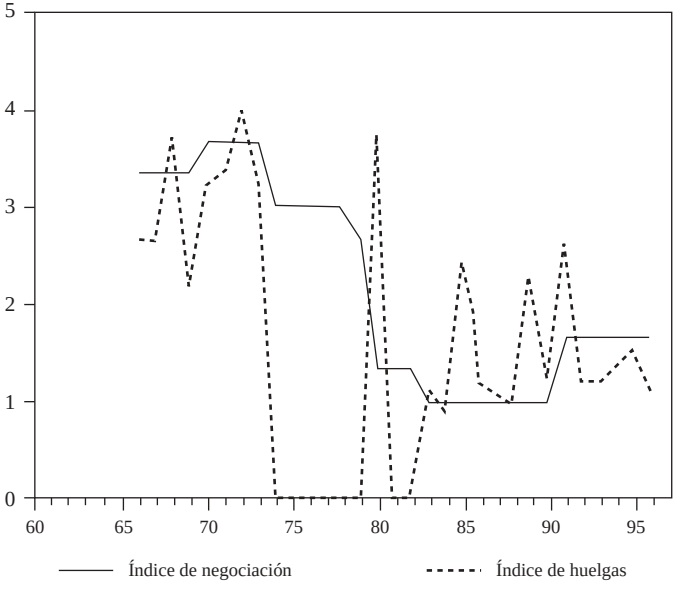
trabajadores empleados; para el período 1994-1996 esa cifra había bajado a 3,6 huelgas anuales por cada 100.000 trabajadores empleados. Un aspecto particularmente importante que cabe hacer notar es que entre 1994 y 1996 esta disminución de la actividad huelguística se produjo cuando los salarios reales estaban creciendo a un ritmo anual de 4,2%. Otro aspecto interesante de la columna 1 es que muestra que una vez restablecida la democracia en 1990 la cantidad de huelgas aumentó muy significativamente en relación con el nivel registrado durante el período 1985-1989. Este drástico cambio proporciona alguna evidencia de que incluso después de promulgada la Ley Laboral en 1980 los sindicatos se sintieron inhibidos y sus presiones en el proceso de negociación no llegaron al extremo de declararse en huelga. La columna 3 indica la cantidad de días laborales perdidos por los huelguistas como consecuencia de la paralización de actividades. Se trata de una medición (indirecta) del costo económico de las huelgas. Como puede observarse, con excepción de 1991 (el primer año completo de gobierno democrático), el número de días laborales perdidos fue inferior durante el período democrático posterior a las reformas que en el decenio 1960-1970. La columna 4 sobre la duración promedio de las huelgas también muestra una notoria declinación entre 1990 y 1996 en relación con el período 1960-1970. En definitiva, los datos presentados aquí proporcionan evidencias concluyentes de que después del retorno a la democracia el sistema de negociación colectiva ha sido relativamente más eficiente que durante la época previa a las reformas. La cantidad de huelgas ha disminuido, como también su duración y el promedio de días laborales perdidos por los huelguistas.

Con el objeto de ahondar aun más en el tema de la evolución del proceso de negociación colectiva en Chile a lo largo del tiempo, construimos dos índices. El primero de ellos pretende capturar el grado de descentralización del proceso de negociación. Al construir este índice nos concentramos en las características del proceso de negociación resaltadas por Flanagan (1999). Desgraciadamente sólo pudimos construir series largas para tres de los indicadores de Flanagan: nivel de negociación, participación de las federaciones y participación del Gobierno. Nuestro *indicador de negociación* es el promedio simple de estos tres índices parciales, y puede adoptar un valor de 1 a 4; una cifra mayor significa que el proceso de negociación colectiva es más centralizado[25]. Nuestro segundo índice mide la intensidad de las actividades sindicales, y fue construido sobre la base de

[25] En cuanto a la evolución histórica de la negociación salarial en Chile nos basamos en Barría (1971 a, b).

datos de la OIT respecto de actividades huelguísticas. Nuestro *índice sindical* consta de dos componentes: a) cantidad de huelgas anuales por cada 100.000 trabajadores; y b) promedio de días-trabajador perdidos por huelga. Tras modificar la escala de estos datos de 1 a 4, el índice sindical fue definido como su promedio simple. Con todo, cabe hacer notar que debido al historial político chileno ambos índices deberían interpretarse con cuidado. En la Figura Nº 4 presentamos la evolución de nuestros índices *de negociación* y *sindicales.* Utilizamos estos índices en la sección V en un esfuerzo por comprender la manera en que los diferentes aspectos de la reforma del mercado laboral en Chile han repercutido en el índice agregado de desempleo del país.

FIGURA Nº 4: ÍNDICES DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y DE ACTIVIDAD SINDICAL



V. LA REFORMA DE LA PRIVATIZACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y SU EFECTO EN EL MERCADO LABORAL

Uno de los objetivos iniciales de las reformas laborales en Chile fue reducir el nivel de impuestos sobre la nómina, que en los años setenta excedían el 50% del salario para los trabajadores de bajos ingresos. Sin

embargo, lo anterior no fue tarea fácil, ya que el grueso de los tributos sobre las nóminas correspondía a imposiciones en un sistema de seguridad social extremadamente ineficiente y administrado por el Estado. En 1981 el régimen militar decidió introducir una reforma de gran magnitud en materia de seguridad social destinada a reemplazar el antiguo sistema de pago con cargo a los ingresos corrientes por un sistema privado basado en cuentas de pensión individuales. En esta sección se pretende analizar la manera en que la privatización del sistema de seguridad social en Chile afectó los mercados laborales. Para ello elaboramos un modelo simple de un mercado laboral segmentado, donde, tal como ocurre en el caso de Chile, sólo una fracción de los trabajadores está cubierta por un sistema de seguridad social formal.

V.1. La privatización de la seguridad social: Antecedentes

El sistema tradicional de seguridad social chileno de pago con cargo a los ingresos corrientes fue creado en la década de 1920, y se caracterizaba por una tasa muy alta de imposiciones. En 1973, por ejemplo, las imposiciones totales del fondo de pensión —por parte de empleados y empleadores— fluctuaba entre el 16% y el 26% de los salarios, dependiendo del tipo de trabajo que desempeñara la persona. Una vez agregadas las imposiciones en el sistema nacional de salud, el impuesto sobre nóminas de la seguridad social superaba el 50% del salario de la mayoría de los trabajadores. A falta de un vínculo entre imposiciones y beneficios percibidos, el sistema de seguridad social aplicó una pesada carga tributaria al mercado laboral durante los años sesenta y setenta, y al mismo tiempo ofreció derechos que fue imposible materializar (Edwards, 1993).

En 1981, y luego de un intenso debate interno, el gobierno militar decidió introducir una reforma radical en el sistema (de pensiones) de la seguridad social, que ha estado en vigencia desde ese año, con algunos cambios menores. Las bases del nuevo sistema son cuentas de pensión individuales manejadas por empresas privadas conocidas como Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Cada AFP puede administrar sólo un fondo de pensiones; de igual manera, cada participante puede tener sólo una cuenta de pensión.

Un aspecto clave del sistema es su carácter *obligatorio* para las personas que trabajan para un empleador formal. Los participantes pueden decidir libremente qué AFP administrará sus fondos de pensión, y cuando lo deseen pueden transferir sus fondos de una a otra administradora. Al

momento de jubilar pueden optar por adquirir una renta vitalicia o bien por retirar los fondos según un plan predeterminado (actuarialmente justo) (Vittas 1995)[26].

Las imposiciones en el área de pensiones del sistema corresponden al 10% del ingreso, en comparación con el promedio de 26% en el sistema antiguo. El total de imposiciones por concepto de pensiones, salud y seguro de supervivencia asciende al 21% del salario, con un tope mensual al que se llega cuando el salario alcanza el equivalente a 60 UF. Un marco regulador detallado y moderno —cuyo cumplimiento lo asegura una institución creada especialmente para este efecto, la Superintendencia de AFP— regula las carteras de inversión, garantiza la libre fijación de cuotas y comisiones y la libre incorporación a esta rama de actividad.

Los trabajadores independientes no están obligados a participar en el sistema. No obstante, tienen la opción de abrir cuentas de pensión que (básicamente) están sujetas a las mismas regulaciones que las de los empleados del sector formal. En 1997 el porcentaje de imponentes activos alcanzó al 58% de los trabajadores empleados; además, el 4% de los trabajadores seguía imponiendo en el sistema antiguo. De modo que en 1997 la *cobertura* total del sistema de pensiones chileno ascendía al 62% de la fuerza laboral, aproximadamente el mismo porcentaje que en el sistema tradicional de pago con cargo a los ingresos corrientes. La falta de universalidad se explica por dos factores fundamentales: primero, los trabajadores independientes no tienen la obligación legal de participar en el sistema. Segundo, la existencia de una pensión mínima (para todos) garantizada por el Estado origina una situación de falta de voluntad de afiliarse por parte de los trabajadores de bajos ingresos, muchos de los cuales son independientes. A estas personas sólo les conviene imponer en forma esporádica, y únicamente la cantidad necesaria para obtener la pensión mínima una vez que jubilen[27].

V.2. La reforma al sistema de pensiones y su efecto en el mercado laboral

En la mayoría de los análisis de las reformas a la seguridad social se ha tendido a no prestar suficiente atención a los efectos de las reformas en los mercados laborales (Siebert 1997; Lorz 1997; Gruber 1997 y Schmidt-

[26] En el caso de que un fondo acumulado no lograra financiar una renta vitalicia superior a la pensión mínima, el Estado complementa los fondos, siempre que el beneficiario haya realizado imposiciones durante un mínimo de 20 años.

[27] Véase Edwards (1998) para detalles sobre los aspectos operativos del sistema.

Hebbel 1997 son algunas excepciones). Es posible sostener, sin embargo, que, en principio, una reforma del sistema de pensiones afectará el funcionamiento del mercado laboral a través de dos canales relacionados. En primer lugar, las reformas que reducen la tasa impositiva sobre las nóminas disminuirán el costo de la mano de obra, aumentarán los salarios netos, o producirían ambos efectos a la vez, y de ese modo tenderán a fomentar la creación de empleos y la tasa de actividad de la mano de obra, elevando en último término el nivel de equilibrio del empleo[28, 29]. En segundo lugar, al depender de un sistema de capitalización, estas reformas aumentarán en gran medida el grado de conexión entre imposiciones y beneficios percibidos de parte del sistema. Vale decir que este tipo de reformas tenderá a reducir la proporción de las cargas sociales que *se perciben* como un impuesto puro. En esta sección desarrollamos un modelo simple del mercado laboral chileno para analizar la manera en que la reforma de la seguridad social afectó los parámetros del mercado laboral chileno. Si bien el modelo es más bien sencillo, su estructura es lo suficientemente compleja como para captar algunos aspectos microeconómicos clave de la reforma a la seguridad social.

Los mercados laborales de las economías emergentes en general —y de Chile en particular— poseen una serie de características institucionales que los distinguen de los mercados laborales de las naciones industrializadas. Las más importantes son:

- En los países emergentes los mercados laborales suelen caracterizarse por incluir un segmento 'informal' más bien amplio, en el cual no influyen de hecho directamente las regulaciones de los mercados laborales como el salario mínimo, la legislación sobre seguridad en el empleo o la seguridad social. El sector informal coexiste con un sector 'moderno' donde las regulaciones del mercado laboral se encuentran plenamente vigentes. El hecho de que en Chile el sistema de seguridad social cubra sólo al 62% de los trabajadores empleados

[28] Naturalmente que esas reformas que aumentan el impuesto sobre las nóminas tenderán a producir el efecto opuesto.

[29] Gruber (1997) sostuvo que los cambios en el financiamiento de la seguridad social en Chile a comienzos de la década de 1980 no tuvieron consecuencias importantes en la eficiencia del mercado laboral. Él cree que los menores costos para las formas de los impuestos sobre las nóminas se traspasaron completamente a los trabajadores en forma de aumentos salariales, con un leve efecto en los niveles de empleo. Pero su conclusión carece de fundamento porque la variación medida en los salarios captada en su estudio fue en gran medida diseñada artificialmente. Para alentar a los afiliados a trasladarse al nuevo sistema se promulgó un decreto que ordenaba traspasar a los trabajadores los ahorros impositivos asociados a ese traslado voluntario (Decreto Ley 3.501, 18 de noviembre de 1980).

proporciona alguna evidencia de que existe una estructura segmentada. Asimismo, Basch y Paredes (1996) presentan evidencias microeconómicas sobre Chile, las que respaldan la visión de que el mercado laboral del país se caracteriza por la coexistencia de estos dos segmentos laborales[30].

- A menudo se considera que las imposiciones en la seguridad social constituyen un impuesto (parcial) a la mano de obra y no una compensación diferida o un programa de seguro. El porcentaje de las imposiciones que se considera realmente como impuesto puro depende de la naturaleza del sistema de seguridad social y, más específicamente, de vínculo que se perciba entre imposiciones y beneficios (Diamond y Valdés-Prieto 1994). En el caso de Chile, Torche y Wagner (1997) han sostenido que aun cuando la reforma redujo el componente tributario de las imposiciones en la seguridad social, no lo eliminó del todo.

En términos formales, suponemos que, tal como ocurre en muchas economías en desarrollo y en proceso de transición, el mercado laboral está segmentado. Existe un sector *moderno* o *cubierto* sujeto a un salario mínimo y a cobertura de la seguridad social, y un sector *informal* o *desprotegido* sin cobertura de la seguridad social y con salarios determinados con un criterio competitivo. En igualdad de circunstancias, los trabajadores preferirán ser empleados en el sector 'protegido'. Ahora bien, el problema es que no hay suficientes empleos en ese sector; las personas que postulan a un trabajo en el sector moderno tienen una probabilidad (p) de conseguirlo, y una probabilidad (1-p) de quedar cesantes. En una situación de equilibrio, y en el supuesto de neutralidad de riesgos, el salario obtenido en el segmento *informal* equivale al salario (neto) previsto en el sector *protegido*. Asimismo suponemos que en cada período el empleo en el sector moderno se agota completamente, de modo que la probabilidad de conseguir un trabajo equivale a la proporción vacantes/aspirantes[31].

Antes de la reforma, los trabajadores del sector *protegido* estaban sujetos a un impuesto sobre las nóminas —cuyo propósito era financiar el sistema de seguridad social— igual a T_1. También suponemos que hay una

[30] Los autores utilizan un método econométrico de "puntos de inflexión" para determinar a) si el mercado laboral chileno es segmentado, y b) para definir cada segmento.

[31] Este mecanismo es similar al considerado en los modelos de migración del tipo Harris-Todaro. En nuestro modelo, sin embargo, no hay migración. La suposición de neutralidad de riesgo no es esencial; todos los resultados se derivarán si la persona tiene un grado constante de aversión a los riesgos.

disociación entre las imposiciones y los beneficios obtenidos en la seguridad social. Más específicamente, presumimos que las personas consideran las imposiciones en la seguridad social como un impuesto pleno (nosotros corregimos esta suposición en la aplicación empírica del modelo).

Nótese, sin embargo, que el análisis que sigue no estaría afectado por la suposición de que sólo una fracción de la imposición fue considerada como un impuesto. Los trabajadores empleados en el sector moderno reciben un nivel salarial 'neto' equivalente al salario mínimo (W_{min}). El costo de la mano de obra para las firmas que operan en este sector corresponde al nivel salarial mínimo más el impuesto sobre las nóminas. La reforma de la seguridad social se traducirá en una reducción de este tributo. Esta reducción puede tener dos orígenes: primero, como ocurría en Chile, la reforma propiamente tal puede traer consigo una reducción de las imposiciones. Segundo, el reemplazo del viejo sistema de pago con cargo a los ingresos corrientes por cuentas de pensión individuales, disminuye el grado de disociación entre imposiciones y beneficios. Durante el período posterior a las reformas, al menos una parte de las imposiciones será considerada como imposición diferida.

Dentro de este marco los trabajadores prefieren ser empleados en el sector cubierto, donde se pagan salarios más altos. Con todo, en condiciones de equilibrio el salario previsto en el sector cubierto E (W_c) equivale al salario del sector no cubierto (W_n):

(2) $W_n = E(W_c)$

Supongamos, para efectos de simplificación, que los desempleados obtienen ingresos iguales a cero y que la probabilidad de encontrar un trabajo en el sector moderno es igual a la proporción vacantes —es decir, el empleo en ese sector (L_c)— /postulantes, la cual se obtiene sumando las vacantes a la cantidad total de desempleados ($L_c + U$).

(2a) $W_n = [L_c / (L_c + U)] W_{min,}$

donde L_c es el nivel de empleo en el sector cubierto por la seguridad social, y U es la cantidad de cesantes. [$L_c / L_c + U$] es, entonces, la probabilidad de ser empleado en el sector cubierto. La fuerza laboral total equivale a F:

(3) $L_c + L_n + U = F.$

Se supone que las empresas maximizan las utilidades, y que su demanda de mano de obra en cada sector (cubierto y no cubierto) depende de los salarios y del precio de los productos:

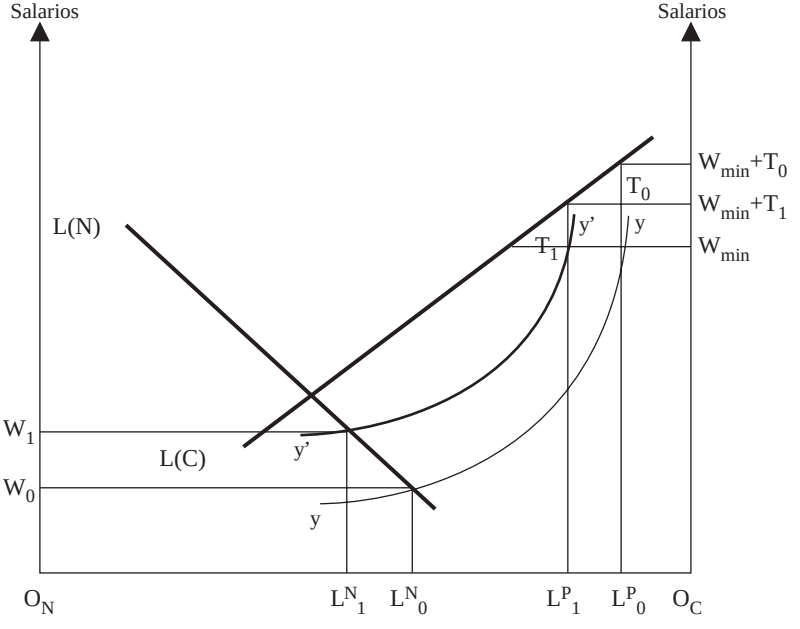
(4) $L_c = f(W_c, P_c...)$

(5) $L_n = g(W_n, P_N...)$

P_c y P_N son los precios de los productos en los sectores cubierto y no cubierto.

El equilibrio inicial está representado en la Figura Nº 5, donde la curva yy es una hipérbola rectangular que satisface la condición de equilibrio salarial en la ecuación (3). Inicialmente, las personas $O_cL^c{}_0$ están empleadas en el sector protegido, las personas $O_NL^N{}_0$ están empleadas en el sector no protegido, y las $L^N{}_0L^C{}_0$ se encuentran cesantes. W_{min} es el salario mínimo, que supuestamente se fija con un criterio de ingreso neto disponible. Se supone que la imposición inicial (previa a la reforma) en la seguridad social (o, más específicamente su componente puramente tributa-

FIGURA Nº 5: EFECTO DE LA REFORMA DE PENSIONES EN EL MERCADO LABORAL



rio) es To, y W_0 es el nivel salarial de equilibrio en el sector no cubierto. (Este nivel salarial se obtiene de la intersección de la hipérbola rectangular yy y la curva de la demanda para el sector no cubierto L(N). Resulta claro al observar esta figura que el nivel salarial para los trabajadores empleados en el sector protegido y para los desempleados —es decir, para la reserva de postulantes a empleos en el sector protegido— es igual a W_0.

Consideremos ahora los efectos —tanto en los salarios como en el empleo— de una reforma de la seguridad social que, como sucedió en Chile, se traduce en una disminución del impuesto a la seguridad social. Este caso se ve una vez más descrito en la Figura Nº 5, en el supuesto de que los factores de producción no laborales se fijan en su sector de origen y de que las ofertas de mano de obra es inelástica. Se supone que el nuevo impuesto es T_1. Como consecuencia de la reducción en el factor de impuesto sobre la nómina, el costo de contratar mano de obra en el sector cubierto disminuye y de este modo el índice de empleo en este sector aumenta a L_1^P. El nivel salarial en el sector no cubierto está determinado ahora por la intersección entre su demanda de mano de obra y la nueva trayectoria de los niveles salariales de equilibrio (y'y'), y es igual a W_1; el empleo en el sector no cubierto desciende a L_1^N. De todos modos, no es posible establecer a priori lo que ocurre con el desempleo. Esto dependerá básicamente del grado de reducción del componente tributario de las imposiciones en la seguridad social, lo mismo que de los valores de las elasticidades de la demanda de mano de obra en los sectores cubierto y no cubierto. Formalmente, el efecto de la reducción del componente tributario en los salarios del sector no cubierto será:

$$(7) \qquad d \log W_n = (1/\Delta) [(U/(L_c + U)) \eta_c (U/F) + (L_n/F) \eta_c (U/(L_c + U))] (T/(1 + T)) d\log T.$$

donde η_c es la elasticidad de la demanda de mano de obra en el sector cubierto, η_n es la elasticidad de la demanda de mano de obra al interior del sector no cubierto, y

$$(8) \qquad \Delta = \{ (U/F) - (L_n/F) \eta_c (U/(L_c + U))\} > 0.$$

La ecuación (7) es, entonces, negativa, lo cual indica que si nos guiamos por nuestras suposiciones las disminuciones en el impuesto a la mano de obra en el sector cubierto ($d \log T < 0$) siempre se traducirán en un alza del nivel salarial de compensación para aquellos trabajadores no cubiertos por el sistema de seguridad social formal. Por otra parte, el efecto de la reforma en la cantidad total de desempleados será

$$(9) \qquad d\,U = -\{(U/\Delta)\,\eta_c(L_n/F)\,\{\,1 + (U/(\,L_c + U))\,\eta_n\,\}\}\,(T/(1+T))\,d\log T.$$

No es posible poner un signo a priori a esta expresión. Ello significa que, en principio, en este contexto una reforma de la seguridad social que reduce el impuesto a la mano de obra en el sector cubierto podría generar o bien un aumento o bien un descenso en la cantidad de cesantes en la economía. No obstante, según la ecuación (9) el signo de d U dependerá del valor de la elasticidad de la demanda de mano de obra en el sector no cubierto. Más específicamente, si $|\eta_n| < (L_c + U)/U$, entonces la reforma al sistema de seguridad social derivará en una reducción en la cantidad de desempleados.

Si se relajan las suposiciones relativas a la especificidad sectorial del capital y la oferta inelástica de mano de obra, los cálculos se tornan algo más complicados y los resultados ambiguos se vuelven más probables. Si, por otra parte, se reasigna el capital, las consecuencias dependerán de la relación capital-trabajo. Si, como posiblemente ocurre en los países en desarrollo, el sector formal (cubierto) hace un uso intensivo del capital, la probabilidad de que la reforma aumente el número de desempleados es aun mayor. Con una F inelástica, los salarios en el sector no cubierto seguirán creciendo después de la reforma. Lo que resulta interesante es que incluso en el supuesto de que haya una oferta elástica de mano de obra, el modelo desarrollado aquí aún permite estimar el impacto de las reformas en el empleo. Esta sería de hecho la manera de interpretar la ecuación (9) basándonos en esta serie de supuestos (por cierto que con un signo negativo).

Pese a su simplicidad, este modelo capta muy bien los aspectos institucionales más relevantes del caso chileno, y puede emplearse para simular, con valores paramétricos adecuados, los efectos de la reforma del sistema de pensiones en los mercados laborales chilenos. Para llevar a cabo esta simulación necesitamos estimaciones de las elasticidades pertinentes, la cantidad inicial de trabajadores empleados en cada sector, el número inicial de desempleados, al igual que los valores iniciales y finales del componente tributario de las imposiciones en el sistema de seguridad social.

La Tabla Nº 5 contiene los valores paramétricos usados en los cálculos. Los valores básicos de los parámetros corresponden a 1981, año en que se pusieron en marcha las reformas. Para que los cálculos resulten tan claros como sea posible se ha supuesto que bajo el sistema de pago con cargo a los ingresos corrientes se consideraba que la imposición en su totalidad era un gravamen, mientras que bajo el nuevo sistema de capitali-

TABLA Nº 5: VALORES PARAMÉTRICOS PARA SIMULAR LOS EFECTOS DE LA REFORMA DE PENSIONES EN EL MERCADO LABORAL

Parámetro	Valor paramétrico
F (miles de personas)	3.700
L_c (miles de personas)	1.850
L_N (miles de personas)	1.450
U (miles de personas)	400
η_N	–0,5/0.7
η_c	–0,4-0.6
T_0	0,26
T_1	0,05

Fuente: Edwards y Edwards (1991), Coeymans y Mundlak (1993).

zación la mitad de la imposición es vista como una imposición diferida. Vale decir, estamos suponiendo que el componente tributario del nuevo sistema corresponde sólo a la mitad de la imposición obligatoria, o el 5% del salario. Esta última suposición es coherente con los cálculos efectuados recientemente por Torche y Wagner (1997), que aplicaron un enfoque de diferenciales salariales de igualación para calcular la proporción de la imposición en la seguridad social que los trabajadores consideraban como un impuesto[32].

Por añadidura, como puede apreciarse en la Tabla Nº 5, hemos supuesto un rango de valores para las dos elasticidades de demanda de mano de obra (Coeymans y Mundlak 1993). Lo anterior nos permite simular rangos para los efectos de las reformas en los salarios dentro del sector no cubierto y en la creación de empleos. Los resultados obtenidos de las simulaciones, con las suposiciones empleadas para derivar las ecuaciones (8) y (9) se presentan en la Tabla Nº 6. Como puede observarse, sobre la base de la constelación de parámetros empleados en esta sección, estimamos que la reforma del sistema de pensiones chileno generó, con otros valores dados, un aumento en los salarios en el sector no cubierto que fluctuó entre 3,7% y 6,2%, y un aumento neto en los niveles de ocupación

[32] Ellos calcularon las ecuaciones de salario en un conjunto de datos con más de 21.000 observaciones en 1990. Desgraciadamente, ese conjunto de datos (conocido como CASEN) sólo está disponible desde la década de 1990.

que varió entre 61.000 y 96.000 puestos. Si se parte del supuesto que la oferta de mano de obra es inelástica con respecto a las imposiciones en la seguridad social, este efecto equivale a una disminución en la tasa de desocupación (con todos los otros valores dados) que en la época de la reforma fluctuaba entre 2 y 3,1 puntos porcentuales. Estos resultados deberían interpretarse como si proporcionaran una estimación de cota superior de los efectos de las reformas en el desempleo. Lo anterior obedece al hecho de que han sido obtenidos bajo el supuesto de que la reforma propiamente tal no afecta la oferta de mano de obra. Utilizando el modelo general elaborado en el apéndice, en Edwards y Edwards (1999) determinamos que, cuando había una respuesta de oferta de mano de obra las reformas a la seguridad social, contribuyeron a reducir la tasa de desocupación en 0,7 a 1,1 puntos porcentuales.

TABLA Nº 6: RESULTADOS DE LA SIMULACIÓN

	Escenario optimista	Escenario pesimista
Creación de empleos	96.000 puestos	61.000 puestos
Cambio porcentual en los salarios en el sector no protegido	6,2	3,7

Fuente: Véase el texto.

VI. REGULACIONES DEL MERCADO LABORAL Y PERSISTENCIA DEL DESEMPLEO: ANÁLISIS GLOBAL

En las secciones anteriores nos hemos concentrado en los aspectos microeconómicos más importantes de las reformas laborales chilenas, y hemos analizado la manera en que la nueva legislación introducida en 1980, 1981 y 1990 afectó la seguridad en el empleo, la negociación colectiva, las huelgas, los impuestos sobre las nóminas y los salarios netos. En esta sección adoptamos una perspectiva distinta y usamos datos agregados de series cronológicas para analizar las maneras en que las reformas afectaron el grado de flexibilidad del mercado laboral y el nivel de equilibrio del

desempleo. Se trata de un aspecto importante, ya que, como se señaló en la introducción, dos de los objetivos explícitos de las reformas eran aumentar el grado de sensibilidad del mercado laboral frente a los *shocks*, y a la vez reducir el nivel equilibrio a largo plazo del desempleo.

Diversos autores han sostenido que el grado de rigidez inserto en la legislación laboral afectará el nivel de equilibrio del desempleo. Ésta ha sido, por ejemplo, la posición de muchos autores que han procurado explicar la alta tasa de desocupación observada en Europa durante los últimos 15 años, y ha sido expuesta en términos particularmente enérgicos por el *Estudio de Empleos de la OCDE* (OCDE, 1994).

La mayoría de los intentos por poner a prueba esta proposición general se han basado en comparaciones entre países con distintos marcos reguladores, y particularmente en comparaciones entre los países europeos y los Estados Unidos. Nickell (1997, p. 55) ha expuesto recientemente una visión general sobre esta materia en los siguientes términos: "He aquí la lección recibida: El mercado laboral europeo es rígido e inflexible; resultado: una alta tasa de desocupación. El mercado laboral norteamericano es dinámico y flexible; resultado: baja tasa de desocupación". No obstante lo anterior, Nickell (1997) concluye que la lección recibida es correcta sólo en parte, y que algunas (pero no todas) las regulaciones del mercado laboral en Europa provocan un alza en el desempleo. Blanchard y Katz (1997) adoptan una postura similar y estiman que las restricciones al despido de empleados aumentan la duración de la cesantía y los flujos monetarios de los trabajadores, pero no "condujeron necesariamente a un aumento en la tasa de desocupación" (p. 59).

Al analizar los efectos de las regulaciones del mercado laboral, algunos autores se han concentrado en sus efectos en la *dinámica del desempleo*, y en particular en su grado de persistencia. Por ejemplo, en su análisis de los patrones de desempleo europeos y estadounidense, Blanchard y Summers (1986) sostienen que debido a las mayores rigideces, y en particular al papel más activo de los sindicatos, el desempleo ha sido un fenómeno más persistente en Europa que en los Estados Unidos. Asimismo argumentan que en el grado de persistencia del desempleo influye la situación de la economía, de modo que el desempleo es más persistente en "épocas de escasez" que en "épocas de prosperidad".

Como consecuencia de las reformas en gran escala efectuadas en los últimos 30 años, Chile proporciona una oportunidad única para analizar los efectos de la evolución de las regulaciones laborales en el desempleo y en otros parámetros del mercado laboral *dentro de un determinado país.* Si la 'hipótesis de las regulaciones' es correcta, cabría esperar que el mercado

laboral chileno exhibiera un grado mayor de flexibilidad y fluidez durante el período posterior a las reformas. En esta sección usamos datos agregados para explorar esta proposición. En particular nos basamos en los estudios de Blanchard y Summers (1986) y nos concentramos en el grado de *persistencia* del desempleo como un indicador del grado de flexibilidad del mercado laboral. De acuerdo con el modelo de Blanchard-Summers, la persistencia del desempleo es consecuencia directa de la existencia de personas *incorporadas* y *no incorporadas* al mercado laboral. En la medida en que la pertenencia al 'grupo' de los incorporados se relaciona con aquellos trabajadores que se encuentran actualmente empleados, la cesantía tenderá a mostrar cierto grado de persistencia. Lo anterior se debe a que, teniendo en cuenta funciones objetivas más razonables, los miembros del grupo de los 'incorporados' negociarán contratos laborales que protejan su condición, tendiendo así a perpetuar la situación actual de empleo (desempleo)[33]. Esta perpetuación de las actuales condiciones se traducirá a su vez en una persistencia del desempleo.

Las regulaciones tradicionales del mercado laboral—y en particular la legislación sobre protección del empleo y las normas que otorgan un considerable grado de poder a los sindicatos— desempeñan un importante papel dentro de este marco. Primero, como lo señalaron los propios Blanchard y Summers, los sindicatos poderosos serán más capaces de manipular los contratos de un modo que proteja los intereses de sus miembros que actualmente tienen empleo. En este contexto cabría esperar que en la medida en que las reformas del mercado laboral alteren las 'normas de pertenencia' y aumenten el grado de flexibilidad del mercado laboral, debería observarse una reducción en el grado de persistencia del desempleo durante el período posterior a las reformas. En el caso extremo en que las reformas anulen absolutamente la distinción entre personas incorporadas y no incorporadas, la persistencia del desempleo tenderá a desaparecer[34]. En segundo lugar, la existencia de normas de protección del empleo, como la ley chilena de *inamovilidad* promulgada en 1966, contribuirán a restringir la 'calidad de miembro' a las personas que actualmente desempeñan un trabajo y están protegidas por la legislación. Este posible efecto (positivo) de la

[33] La expresión en inglés que ha sido traducida aquí como "incorporados," es "insiders" y dice relación con el excesivo poder de negociación que tienen los trabajadores protegidos por leyes de seguridad en el empleo. Véase Blanchard y Summers (1986) para una derivación formal de esta proposición.

[34] Nótese, sin embargo, que existen algunos modelos teóricos que predicen que la existencia de sindicatos más poderosos y de sistemas de negociación más centralizados permitirán reducir la tasa de desempleo global. Véase Flanagan (1999) para una revisión de esta bibliografía.

seguridad en el empleo en el nivel de empleo agregado puede sin embargo contrarrestarse por el hecho de que este tipo de legislación desincentiva los despidos. A la larga, si la protección del empleo afecta positiva o negativamente el nivel de desempleo agregado es, como tantos factores en esta área, un problema empírico.

Iniciamos nuestro análisis de la persistencia del desempleo en Chile considerando un proceso simple que relaciona la actual tasa de desocupación con su valor diferido y con las desviaciones de la tasa de crecimiento del PIB de su tendencia a largo plazo:

$$(10) \quad u_t = \alpha + \beta\, u_{t-1} + \gamma\,(g_t - g^*_t) + \varepsilon_t,$$

donde u_t es la tasa agregada de desempleo en el período t, g_t es la tasa de crecimiento del PIB real en el período t, g^*_t es la tasa de crecimiento tendencial del PIB, α, β e γ son parámetros, y ε_t es un término de error. A estas alturas ya no restringimos las características de ε_t y permitimos, en principio, que siga procesos alternativos. La presencia de la brecha de crecimiento del PIB distingue la ecuación (10) de los procesos simples calculados por Blanchard y Summers (1986) para los EE.UU. y un grupo de países europeos[35]. Lo esperable sería que γ tuviera un valor negativo, lo cual reflejaría el hecho de que las tasas de crecimiento superiores a la tendencia conducirán a una disminución en la tasa de desocupación. Sin embargo, si se mantiene en un nivel constante, g será igual a g*, y la tasa de desocupación convergerá con su tasa 'natural' u*:

$$(11) \quad u^* = \alpha / (1 - \beta).$$

Dentro de este marco el grado de persistencia del desempleo estará determinado por b: mientras mayor su valor, más persistente será el desempleo. En el límite, un valor de 1 sugiere la presencia de un fenómeno de histéresis, en que los *shocks* del pasado serán incorporados permanentemente a la tasa de desocupación. Además, para determinados valores de a, un mayor grado de persistencia (es decir, un valor más alto de b) también redundará en un alza en la tasa natural de desempleo.

El cálculo de la ecuación (10), utilizando tasas de desempleo nacionales chilenas para el período 1966-1997, arrojaron las siguientes estima-

[35] Blanchard y Summers (1986) adaptan los procesos ARMA(1,1) a sus datos para Gran Bretaña y los Estados Unidos (véanse sus tablas 6, 7 y 10). En nuestro caso, sin embargo, descubrimos que un proceso AR(1) aumentado se adapta mejor a los datos chilenos.

ciones puntuales (estadígrafo t, entre paréntesis): $\alpha = 1.16$ (1.48); $\beta = 0.87$ (10.7), y $\gamma = -0.32$ (-4.7). Un aspecto interesante que cabe destacar es que nuestro coeficiente AR calculado no es muy distinto de los estimados por Blanchard y Summers para el Reino Unido (0.93) y los Estados Unidos (0.90) para un período mucho más largo.

Aun así, no existen motivos para creer que estos coeficientes van a ser constantes a lo largo del tiempo. En efecto, en la medida en que la legislación laboral experimente drásticos cambios, como sucedió en Chile, es dable esperar que los coeficientes de la ecuación (10) cambien significativamente con el paso del tiempo. Más específicamente, si con las reformas se alcanzara el objetivo esperado de aumentar el grado de flexibilidad del mercado laboral, y de ese modo reducir el grado de persistencia, sería esperable que β disminuyera en forma significativa durante el período posterior a las reformas. Nótese que esta especificación también nos permite investigar la hipótesis más restrictiva de que las reformas influyeron en el nivel de desempleo. Si, como han sostenido algunas entidades, entre ellas la OCDE (1994), un menor grado de restricciones laborales se traduce en un menor nivel de equilibrio del desempleo, podría esperarse que α también fuera menor durante el período posterior a las reformas, tal como lo sería $u^* = \alpha / (1 - \beta)$.[36]

En la Tabla Nº 7 presentamos los resultados de las pruebas de estabilidad de la razón de probabilidad χ^2 para la ecuación (9). Como puede apreciarse, la hipótesis nula sobre la inexistencia de un punto de inflexión en 1980 —el primer año de aplicación de las reformas— queda refutada en

TABLA Nº 7: PRUEBA DEL PUNTO DE INFLEXIÓN PARA LA ECUACIÓN DE DINÁMICA DEL DESEMPLEO

	1974	1980	1980 y 1990
$\chi 2$	5.65 (0,26)	10.815 (0,029)	13.26 (0,048)

Valores P entre paréntesis.

[36] Agradecemos a Steve Nickell por sugerir la estimación de una ecuación de la dinámica del desempleo, forzando la tasa natural a permanecer constante. Sin embargo, los resultados obtenidos de esta formulación presentaron un alto grado de inestabilidad y fueron difíciles de interpretar.

el nivel convencional. La hipótesis nula en cuanto a que no hubo puntos de inflexión en 1980 *y* en 1990 también es rebatida. Por último, un aspecto de interés que cabe subrayar es que la hipótesis nula sobre la inexistencia de un punto de inflexión en 1974 (el primer año de dictadura militar) no puede refutarse en un nivel convencional.

En la Tabla Nº 8 presentamos los resultados de la estimación de (9) usando variables ficticias en las que se consideran los cambios en los coeficientes α y β para el período posterior a la aplicación de la reforma laboral del régimen militar. *Dumref* es una variable ficticia que adopta un valor de 1 desde 1980 hasta 1997, y de 0 en cualquier otra época. Al igual que antes, $(g_t - g^*_t)$ se calculó como la diferencia entre la tasa de crecimiento real del PIB real, y el crecimiento tendencial a largo plazo del PIB calculado usando el procedimiento de Hodrick y Prescott (1997). Los resultados más importantes en esta tabla son: Primero, hasta 1979 el desempleo exhibía efectivamente un considerable grado de persistencia. De hecho, según las ecuaciones (10.3) y (10.4) no es posible rechazar la hipótesis de

TABLA Nº 8: ECUACIONES DE DINÁMICA DEL DESEMPLEO

Coeficiente	Eq. 1.1	Eq. 1.2	Eq. 1.3	Eq. 1.4
Constante	1.167	1.471	1.038	0.088
	(1.480)	(1.792)	(1.359)	(0.781)
u_{t-1}	0.866	0.888	0.985	1.065
	(10.861)	(10.952)	(10.221)	(8.265)
$g_t - g^*_t$	–0.315	–0.321	–0.338	–0.347
	(–4.718)	(–4.834)	(–5.276)	(–5.271)
dumref	–	–0.858	–	1.547
		(–1.215)		(1.001)
dumref* u_{t-1}	–	–	–0.151	–0.284
			(–2.097)	(–1.973)
R^2	0.824	0.833	0.845	0.850
N	31	30	31	31
D.W.	1.792	1.906	2.017	2.067

histéresis[37]. En segundo lugar, el grado de persistencia del desempleo disminuyó apreciablemente tras la aplicación de las reformas. El coeficiente de la variable ficticia de las reformas interactuado con el desempleo desfasado es considerablemente negativo, con una estimación puntual que fluctúa entre –0.15 y –0.28. En tercer lugar, el cálculo de la variable ficticia de reforma para el término constante no es significativo, y si bien es negativo en una de las regresiones, en la otra es positivo. Y en cuarto lugar, el coeficiente de desviaciones del crecimiento de su tendencia a largo plazo siempre es considerablemente negativo, con un coeficiente muy estable de alrededor de –0.3.

Según nuestra interpretación, estos resultados proporcionan evidencia que respalda la hipótesis de que las reformas laborales chilenas aumentaron el grado de flexibilidad del mercado laboral, como lo señala una disminución en el grado de persistencia del desempleo. Al mismo tiempo, estas regresiones del punto de inflexión no apoyan la postura de que las reformas, en y por sí mismas, redujeron el nivel de equilibrio del desempleo (no se observa un efecto claro en el valor estimado de α).

Aun cuando esta pequeña cantidad de observaciones no nos permite efectuar un análisis detallado en busca de una diversidad de puntos de inflexión, de todos modos podemos investigar la presencia de dos puntos de inflexión —uno correspondiente a cada reforma— en la ecuación de dinámica del desempleo. La Tabla Nº 9 contiene los resultados de esa regresión. *Dum8090* es una variable ficticia que adopta un valor de 1 para el período 1980-1990 y de 0 para cualquier otra época, mientras que *Dum9097* adopta un valor de 1 entre 1991 y 1997, y de 0 en el resto de ese período. Los resultados obtenidos tienden a confirmar los presentados más arriba. Pese a que la variable ficticia para la constante es apenas significativa, el coeficiente estimado para ambas variables ficticias interactivas refleja una disminución en el grado de persistencia del mercado laboral en el período posterior a la aplicación de las reformas.

Las regresiones consignadas en las tablas 8 y 9 consideran por lo menos dos discretos puntos de inflexión en el proceso de desempleo chileno. Esta cantidad limitada de inflexiones es el resultado de la pequeña cantidad de observaciones y del hecho de que los modelos de punto de inflexión no son capaces de procesar una gran cantidad de saltos (Hamilton, 1994). Sin embargo, en principio los cambios en el grado de persistencia pueden ser graduales y uniformes, y no leves. Con el objeto de investi-

[37] Según las pruebas ADF y Phillips-Perron no es posible rechazar la hipótesis de raíz unitaria. El poder de estas pruebas, sin embargo, es muy reducido en presencia de puntos de inflexión en la serie. Además, con sólo 31 observaciones su confiabilidad es baja.

TABLA Nº 9: PERSISTENCIA DEL DESEMPLEO: PRUEBA PARA DOS PUNTOS DE INFLEXIÓN

Variable	Coeficiente estadístico	Error	Estadígrafo t	Prob.
$(g_t - g^*_t)$	–0.351025	0.064304	–5.458866	0.0000
Desemp. (–1)	1.067799	0.125893	8.481779	0.0000
Dum8090*Desemp. (–1)	–0.467489	0.200750	–2.328713	0.0283
Dum9097*Desemp. (–1)	–0.813395	0.385122	–2.112047	0.0448
C	0.073158	1.097515	0.066658	0.9474
Dumref	4.211344	2.320239	1.815048	0.0815

R-cuadrado	0.862895	Variable promedio dependiente.	8.900000
R-cuadrado reajustado	0.835474	Desviación estándar de la variable dependiente.	4.385354
Error estadístico de regresión	1.778781	Info criterio Akaike.	4.161719
Cantidad de observaciones	31	Criterio Schwartz.	4.439265
probabilidad logarítmica	–58.50665	F-estad.	31.46831
Estadígrafo Durbin-Watson	1.956933	Prob. (F.-estad.)	0.000000

gar esta posibilidad calculamos la ecuación (10) usando una técnica estocástica de variación de parámetros de acuerdo con el tiempo (Hamilton, 1994). El modelo específico estimado es:

$$(12) \quad u_t = \alpha_t + \beta_t u_{t-1} + \gamma (g_t - g^*_t) + \varepsilon_t,$$

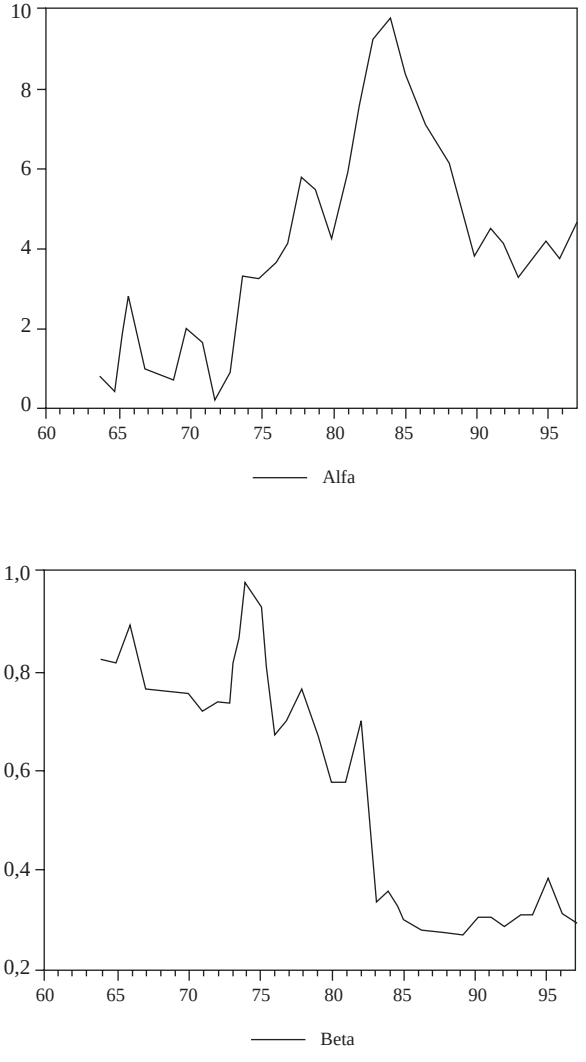
$$(13) \quad \alpha_t = \alpha_{t-1} + \xi_t$$

$$(14) \quad \beta_t = \beta_{t-1} + \zeta_t,$$

donde ξ_t y ζ_t son términos de error de media cero y varianza constante. En la ecuación (12), entonces, se permite que la constante y el término de AR varíen a lo largo del tiempo, mientras que se supone que el coeficiente del término de la brecha de crecimiento permanece constante. En la Figura Nº 6 aparecen los valores estimados de alfa y beta[38]. Como puede verse, estas estimaciones de coeficientes que varían de acuerdo con el tiempo indican de manera muy palmaria que el término autorregresivo en la ecuación de la dinámica del desempleo disminuyó después de que se introduje-

[38] Para no perder algunos valiosos grados de libertad retrotrajimos la serie de desempleo hasta 1960, usando los datos sobre desempleo en el Área del Gran Santiago para calcular las tasas nacionales de desempleo para 1960-1965.

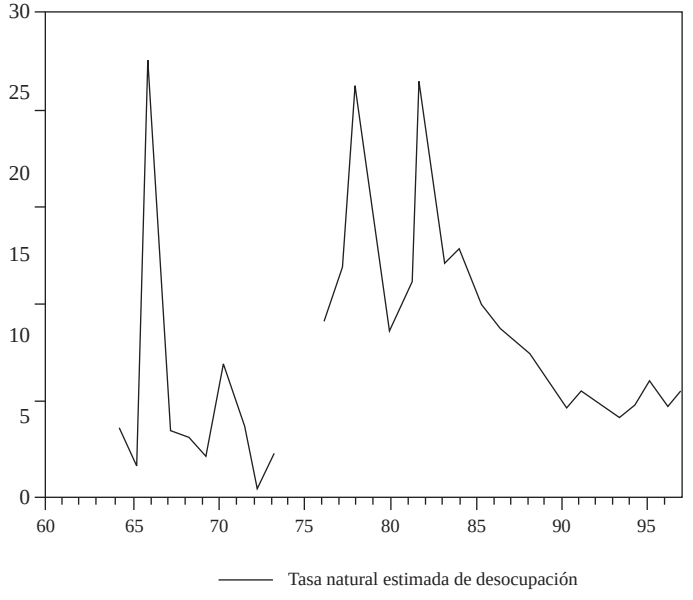
FIGURA Nº 6: ESTIMACIONES DE COEFICIENTES QUE VARÍAN CON EL TIEMPO PARA LA ECUACIÓN DE DINÁMICAS DEL DESEMPLEO



ron en Chile las reformas laborales. Estos cálculos sugieren que ya un año después de aplicadas las reformas la estimación puntual del coeficiente de persistencia había bajado en 0.1, y que tres años después de la implementación de las mismas había descendido a casi la mitad de su nivel de la época

previa a las reformas[39]. Resulta interesante puntualizar que estas estimaciones del filtro de Kalman sugieren que después de aumentar bruscamente durante el período 1974-1982, el coeficiente constante alfa también experimentó una profunda caída durante la época que siguió a las reformas. Además, de acuerdo con estos cálculos, la tasa estable de equilibrio del desempleo también bajó —aunque no demasiado— con posterioridad a la aplicación de las reformas. Véase la Figura Nº 7 para la tasa estimativa de desocupación a largo plazo calculada a partir de estas ecuaciones.

FIGURA Nº 7: TASA NATURAL DE DESOCUPACIÓN ESTIMADA



¿En qué medida contribuyó cada uno de los componentes de la reforma —seguridad en el empleo y negociación colectiva en particular— al mejoramiento de los parámetros del mercado laboral? La importancia de

[39] Con el objeto de afinar la presentación visual, los coeficientes estimados se presentan sin los errores estándar. Sin embargo, éstos demuestran que *cero* se encontraba claramente fuera del intervalo de confianza de 95% en el período 1966-1979. No obstante, después de introducidas las reformas el valor cero pertenecía al intervalo.

esta pregunta estriba en el hecho de que, como se señaló en las secciones III y IV, el efecto de estas reformas en la tasa agregada de desempleo es teóricamente ambiguo. Nosotros abordamos este problema determinando si nuestros índices de protección del empleo y de negociación colectiva pueden explicar la evolución de la persistencia del desempleo a lo largo del tiempo. Más específicamente, desarrollamos regresiones de la siguiente manera:

$$(15) \quad \textit{Persistencia}_t = \gamma_0 + \gamma_1 \log(\textit{índice colectivo})_t + \gamma_2 \log(\textit{índice de protección})_t + \varepsilon_t.$$

Donde *persistencia* se define como la estimación que varía con el tiempo (filtro de Kalman) de β presentada en la Figura Nº 7. Un valor mayor de esta variable denota una tasa de desocupación de crecimiento más lento y un mercado laboral menos flexible. El *índice colectivo* y el *índice de protección* miden el grado de restricción (y centralización) de la negociación colectiva y de la legislación sindical, al igual que el costo de la legislación sobre protección del empleo, respectivamente. Este enfoque de la investigación de los (posibles) efectos de las reformas en la tasa de desocupación agregada puede considerarse como una extensión de serie cronológica de las pruebas transnacionales aplicadas por Layard, Nickell y Jackman (1991) para un grupo de países industrializados[40].

En la estimación real de la ecuación (15) utilizamos cuatro definiciones alternativas para el *índice colectivo*: 1) El índice del grado de centralización del proceso de negociación elaborado en la Sección IV. Se denomina *índice de negociación* y, tal como se explica, un valor mayor indica que el proceso está más centralizado; 2) El índice de actividades sindicales, también elaborado en la Sección IV y presentado en la Figura Nº 4. Un valor más alto del índice refleja un mayor nivel de actividad huelguística, un costo promedio por huelga más alto, o ambos fenómenos a la vez. Lo denominamos *índice sindical*; 3) Un índice que combina, como promedio simple, los dos índices previos de centralización y de actividad huelguística. Este índice fue llamado *colectivo 1*; 4) Una versión suavizada del índice colectivo 1 (usando el procedimiento Hodrick-Prescott para suavizar la serie). Este índice recibió el nombre de *colectivo*.

[40] En ese estudio los autores utilizaron datos puntuales agrupados y series de tiempo para calcular las ecuaciones de estructurales estimativas de desempleo para un grupo de 19 países. En la segunda etapa del análisis ellos regresaron los coeficientes de las ecuaciones de desempleo sobre índices que captan las propiedades más importantes de las instituciones de negociación en cada país.

Con respecto al *índice de protección* usamos dos mediciones alternativas: en primer lugar utilizamos el índice del costo de la legislación sobre seguridad en el empleo elaborado en la Sección III y presentado en la Figura Nº 5. Y en segundo lugar, usamos el costo de despedir a una persona con veinte años de servicio en la empresa (costo-veinte).

Los resultados obtenidos del cálculo de la ecuación (15) se presentan en la Tabla Nº 10, y son bastante interesantes. En primer lugar, los coeficientes de los índices del grado de centralización del proceso de negociación son siempre positivos. Asimismo, los coeficientes del logaritmo de *colectivo, colectivo 1* y *negociación* son altamente significativos. Lo ante-

TABLA Nº 10: PERSISTENCIA DEL DESEMPLEO Y REFORMA DEL MERCADO LABORAL[a]

	EQ 15.1	EQ 15.2	EQ 15.3	EQ 15.4	EQ 15.5
Constante	0.241 (2.125)	0.244 (1.899)	0.225 (2.660)	0.399 (3.081)	0.439 (2.870)
Log (colectivo)	0.822 (15.067)	0.791 (5.603)	–	–	–
Log (negociación)	–	–	0.493 (11.608)	0.557 (10.143)	–
Log (sindical)	–	–	0.050 (1.590)	0.044 (1.540)	–
Log (colectivo 1)	–	–	–	–	0.417 (3.842)
Log (índice de protección)	–0.244 (–4.802)	–	–0.125 (–1.840)	–	–0.180 (–1.370)
Log (costo-veinte)	–	–0.017 (–1.824)	–	–0.118 (–2.364)	–
AR (1)	–	0.512	–	–	–
DW	1.58	2.03	1.65	1.54	1.58
R^2	0.89	0.86	0.91	0.85	0.36
N	31	31	31	31	31

Notas: estadígrafo t entre paréntesis.

[a] También se incluyó una variable ficticia que adoptó el valor 1 durante los años del régimen militar.

rior sugiere que un proceso de negociación colectiva más centralizado (es decir, uno en que se otorgue una mayor cuota de poder a los sindicatos) aumenta el grado de persistencia del desempleo. Dicho de otro modo, estos resultados sugieren claramente que las reformas al proceso de negociación salarial aumentaron el grado de flexibilidad y de fluidez del mercado laboral. En segundo lugar, los coeficientes para el *índice de protección* del empleo son negativos, con estimaciones puntuales más bien bajas (en valores absolutos). Sólo en dos de las cinco regresiones (15.1) y (15.4) ellos son significativos en niveles convencionales. Estos resultados son algo ambiguos, y sugieren que la seguridad en el empleo o bien no tuvo ningún efecto en el nivel de desempleo agregado —resultado coincidente, por ejemplo, con los de Pages y Montenegro (1999) para el área urbana de Santiago—, o bien tuvo un leve efecto negativo.

TABLA Nº 11: EXPLICACIÓN DE LOS CAMBIOS EN LA PERSISTENCIA DEL DESEMPLEO

Cambios ocurridos en los períodos 1966-1970 y 1993-1997	
Cambio en el coeficiente de persistencia	–0.468
Cambio atribuido a la reforma de la negociación colectiva	–0.480
Cambio atribuido a la reforma a la protección del empleo	+0.066
Cambio no explicado en la persistencia	–0.054

Fuente: Cálculos de los autores. Véase el texto para más detalles.

Los resultados presentados en la Tabla Nº 10 pueden usarse para calcular la verdadera contribución de estas reformas a la reducción de la persistencia del desempleo en Chile. Como lo muestran los cálculos consignados en la Tabla Nº 11, las estimaciones en la ecuación (15.1) sugieren que nuestro modelo explica la mayor parte de la reducción de la persistencia en los períodos 1966-1970 y 1993-1997. Estas estimaciones también pueden usarse, en conjunto con los cálculos del Filtro de Kalman de la dinámica del desempleo (ecuación 12), para percibir más claramente el grado en que las reformas afectaron la tasa de desocupación a largo plazo. Por ejemplo, los resultados de la ecuación (15.2) sugieren que, si bien la reforma a la seguridad en el empleo no tuvo ninguna repercusión en la tasa natural de desempleo a largo plazo, la reforma a la negociación colectiva

disminuyó la tasa de desocupación a largo plazo en 1,5 puntos porcentuales[41].

En suma, los resultados presentados en esta sección indican que durante el período posterior a las reformas el mercado laboral chileno experimentó una reducción en la persistencia y en la tasa natural de desempleo. Nuestro análisis también señala que aun cuando la reforma al sistema de negociación colectiva contribuyó en gran medida a aumentar la flexibilidad y a reducir la tasa de desocupación, la reforma del sistema de seguridad en el empleo produjo un efecto insignificante o negativo en las variables.

VII. A MODO DE CONCLUSIÓN

En este trabajo hemos analizado el proceso global de reformas laborales en Chile desde el período del gobierno militar (1973-1989) hasta el presente. El análisis se ha centrado en tres aspectos fundamentales de estas reformas: a) la reducción del grado de seguridad en el empleo; b) la descentralización de la negociación colectiva, y la consiguiente reducción del poder de los sindicatos; y 3) la privatización de la seguridad social. Llegamos a la conclusión de que las reformas cumplieron los siguientes objetivos: 1) Redujeron el costo (en efectivo) para las empresas de los despidos de trabajadores. Llegamos a esta conclusión tras analizar la evolución de varios índices del costo de la seguridad en el empleo. Sin embargo, sostenemos que, desde una perspectiva internacional comparativa, la legislación chilena sobre seguridad en el empleo sigue siendo relativamente restrictiva; 2) Las reformas disminuyeron el grado de centralización del proceso de negociación salarial. Redujeron asimismo el grado de poder de los sindicatos y el costo de los conflictos laborales. Nuestro análisis comparativo sugiere claramente que Chile experimentó una transición desde instituciones basadas en la tradición europea hacia un modelo descentralizado de tipo estadounidense; 3) La reforma de la seguridad social se tradujo en una significativa reducción de los impuestos sobre las nóminas.

Nuestro análisis también sugiere que (algunos de los componentes de) las reformas repercutieron en el nivel dinámico y en el nivel agregado a largo plazo del desempleo. Nuestras conclusiones en esta área pueden resu-

[41] Este cálculo se efectuó comparando el u* promedio estimativo para el período 1966-1970 con una u* hipotética para la época 1993-1997. Este último se calcula como el promedio estimado α para ese período, dividido por $(1-\beta^*)$, donde β^* se calcula como el b para 1966-1970, corregido por el efecto estimativo de las reformas. Estas a su vez se obtienen de la ecuación (15.2).

mirse de la siguiente manera: 1) Los ejercicios de simulación basados en el modelo desarrollado en la Sección V sugieren que la reforma de la seguridad social contribuyó a reducir la tasa de desocupación en cerca de 1 a 1,5 puntos porcentuales; 2) El análisis de regresión presentado en la Sección VI —incluidas las estimaciones del Filtro de Kalman de ecuaciones dinámicas de desempleo— indican que durante el período posterior a las reformas el mercado laboral chileno experimentó una reducción en la persistencia y en la tasa natural de desocupación; 3) Las reducciones en la persistencia del desempleo, así como en la tasa natural de desocupación, parecen ser en gran medida producto de las reformas al proceso de negociación colectiva; 4) La reforma a la legislación sobre seguridad en el empleo parece haber tenido un efecto insignificante —o tal vez incluso levemente negativo— en la tasa agregada de desocupación. Es importante recalcar, no obstante, que esta última conclusión no significa que el efecto de las disposiciones sobre seguridad en el empleo fuera nulo. De hecho, Pages y Montenegro (1999) han presentado no hace mucho resultados convincentes que sugieren que esta reforma en particular tuvo una importante repercusión en el nivel y en la composición del empleo.

Las reformas laborales chilenas no han estado exentas de críticas. De hecho, algunos observadores han sostenido que las reformas de liberación económica y, en particular, la nueva legislación sobre seguridad en el empleo, han dado lugar a un creciente nivel de precariedad en el mercado laboral. Aun así no hay evidencia que respalde la afirmación de que las reformas —laborales u otras— afectaron negativamente las condiciones sociales. En efecto, entre mediados de la década de 1980 y mediados de los años noventa Chile experimentó una disminución muy impresionante en la cantidad de pobres. Asimismo, de acuerdo con cifras del Banco Mundial (1997) el coeficiente Gini varió de 0.470 en 1969 a 0.455 en 1996[42].

REFERENCIAS

Álvarez, Fernando; y Marcelo Veracierto (1999). "Equilibrum Search and Labor Market Policies". Trabajo presentado en el 14º Annual Macroeconomics Conference NBER, Cambridge MA.

Baeza, Sergio; y Raúl Burger (1995). "Calidad de las pensiones del sistema privado chileno". En Sergio Baeza y Francisco Margozzini C. (eds.), *Quince años después: Una mirada al sistema privado de pensiones.* Santiago: Centro de Estudios Públicos (CEP).

[42] Los cálculos del Banco Mundial (1997) también indican que el coeficiente Gini experimentó un alza significativa entre 1985 y 1990.

Banco Mundial (1997). *Chile: Poverty and Income Distribution In a High-Growth Economy, 1987-1995.* Report 16377-Ch., Washington D.C.

Barría, Jorge S. (1971a). *El movimiento obrero en Chile.* Santiago: Trigono, Universisdad Técnica del Estado.

——— (1971b). *Historia de la CUT.* Santiago: Ediciones Prensa Latinoamericana.

Basch, Miguel; y Ricardo D. Paredes (1992). "Segmentación laboral en Chile: Nueva evidencia a partir de estimaciones de cambio de régimen". *Colección Estudios CIEPLAN.*

Bentolila, Samuel (1997). "Las decisiones judiciales sobre despidos en España: Una perspectiva económica". *Cuadernos de Información Económica* #128-129 (Nov.): 170-79.

———; y Gilles Saint Paul (1992). "The Macroeconomic Impact of Flexible Labor Contracts, with an Application to Spain". *European Economic Review* 36 (5).

Bertola, G. (1990). "Job Security, Employment and Wages". *European Economic Review,* 34 (4).

BID. (1996). *Progreso económico y social en América Latina. Cómo organizar con éxito los servicios sociales.* Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Blancard, O.; y L. F. Katz (1997). "What We Know and Do Not Know About the Natural Rate of Unemployment". *Journal of Economic Perspective.*

———; y L. Summers (1986). "Hysterisis and the European Unemployment Problem". *NBER Macreconomic Annual.*

Bosworth, Barry P.; Rudiger Dornbusch; y Raúl Labán (1994). "The Chilean Economy: Policy Lessons and Challenges: Introduction". En Barry P., Bosworth, Rudiger Dornbusch y Raúl Labán (eds.), *The Chilean Economy: Policy Lessons and Challenges.* Washington, D.C.: Brookings Institution.

Cheyre, Hernán (1988). *La previsión en Chile ayer y hoy. Impacto de una Reforma.* Santiago: Centro de Estudios Públicos (CEP).

Coymans, Juan Eduardo; y Yair Mundlak (1993). *Sectoral Growth in Chile 1962-82.* Washington D.C.: International Food Policy Research Institute.

Dertouzos, James; y Lynn Karoly (1992). *Labor Market Responses to Employer Liability.* Santa Mónica, CA: RAND.

Diamond, P.; y S. Valdés-Prieto. (1994). "Social Security Reforms". En Barry P., Bosworth, Rudiger Dornbusch y Raúl Labán (eds.), *The Chilean Economy: Policy Lessons and Challenges.* Washington, D.C.: Brookings Institution.

Dornbusch, R.; y S. Edwards (1990). "Macroeconomic Populism". *Journal of Development Economics* 32 (2).

Edwards, Sebastián (1995). *Crisis and Reform in Latin America: From Despair to Hope.* Nueva York: Oxford University Press.

——— (1996). "The Chilean Pension Reform: A Pioneering Program". *NBER Working Paper 5881.*

——— (1998a). "Chile: Radical Change Towards a Funded Pension System". En Horst, Siebert (ed.), *Redesigning Social Security.* Institut für Weltwirtschaft an der Universitat Kiel.

——— (1998b). "The Chilean Pension Reform: A Pioneering Program". En Martin, Feldstein (ed.), *Privatizing Social Security.* The University of Chicago Press.

——— y Daniel Lederman (1998). "The Political Economy of Unilateral Trade Liberalization: The Case of Chile". *NBER Working Paper* No. W6510.

——— y Alejandra Cox Edwards (1991). *Monetarism and Liberalization: The Chilean Experiment.* Chicago, Ill.: University of Chicago Press.

——— (1999). "Social Security Reform and Labor Markets: The Case of Chile", Manuscript, August.

Edwards, Alejandra Cox (1993). *Labor Market Legislation in Latin America and the Caribbean.* The World Bank. Latin America and the Caribbean Technical Department. Regional Studies Program. Report #31.

——— (1995). "Labor and Economic Reforms in Latin America and the Caribbean". *Regional Perspectives on the World Development Report.* Washington D.C.: Banco Mundial.

——— (1999). "Labor Market Reform and Modernization of Labor Relations in Chile". *Southwestern Journal of Law and Trade in the Americas* (por aparecer).

Feres, María Ester (1997). "Sindicalismo y negociación colectiva". En *La negociación colectiva en Chile.* Santiago: Editorial Gestión.

Flanagan, Robert J. (1999). "Macroeconomic Performance and Collective Bargaining: An International Perspective". *Journal of Economic Literature* 27 (September). 1150-75.

Grubb, D.; y W. Wells (1993): "Employment Regulation and Patterns of Work in EC Countries". *OECD Economic Studies*, 21.

Gruber, Jonathan (1997). "The Incidence of Payroll Taxation: Evidence from Chile". *Journal of Labor Economics*, 15 (3).

Hamilton, J. (1994). *Time Series Analysis.* Princeton University Press.

Hodrick, Robert J.; y Edward C. Prescott (1997). "Postwar U.S. Business Cycles: An Empirical Investigation". *Journal of Money, Credit, and Banking,* 29 (1).

Houseman, Susan (1991). *Industrial Restructuring with Job Security: The Case of European Steel.* Cambridge University Press.

ILO (1994). *Las relaciones laborales en Chile.* Informe Relasur. Colección Informes OIT 41.

Larraín, Felipe; y Patricio Meller (1990). "La experiencia socialista-populista chilena: La Unidad Popular, 1970-73". *Cuadernos de Economía*, 27 (82).

Layard, Richard G.; Stephen Nickell; y Richard Jackman (1991). *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labor Market.* Oxford: Oxford U. Press.

Lazear, Edward P (1990). "Job Security Provisions and Employment". *Quarterly Journal of Economics*, 105 (3).

Lorz, O. (1998). "Social Security and Employment". En Siebert, H. (ed.), *Redesigning Social Security.* Institut für Weltwirtschaft an der Universitat Kiel.

Márquez, G.; y Carmen Pages. (1998). "Ties that bind". Bank Working Paper, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Mizala, A. (1998). "La regulacion del mercado laboral en Chile". *Perspectivas*, 2.

Nickell, Stephen (1997). "Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe vs. North America". *Journal of Economic Perspectives*, 11 (3).

OECD (1994). *OECD Job Study.* Vols. I y II. París: OECD.

Pages, Carmen; y Claudio Montenegro (1999). "Job Security, Tenure and Employment Dynamics: Theory and Evidence from Chile". Working Paper #398 Banco Interamericano de Desarrollo (septiembre).

Piñera, José (1990). *La revolución laboral en Chile*. Santiago: Zig-Zag.

Schmidt-Hebbel, Klauss (1997). "Pension Reform, Informal Markets and Long-Term Income and Welfare". *Documento de Trabajo del Banco Central de Chile.*

Siebert, H. (1997): "Labor Market Rigidities: At the Root of Unemployment in Europe". *Journal of Economic Perspectives*, 11 (3).

Torche, Aristides; y Gert Wagner (1997). "Previsión social: Valoración individual de un beneficio mandatado". *Cuadernos de Economía,* 34 (103).

Ureta, Manuelita (1998). "Incidencia y duración del desempleo en áreas urbanas del Paraguay". *Estudios de Economía,* 25 (1).

Vittas, Dimitri (1995). *Strenghts and Weaknesses of the Chilean Pension Reform.* Washington D.C.: Banco Mundial. □

POLÍTICA MONETARIA Y CAMBIARIA EN CHILE DURANTE LOS NOVENTA

Patricio Rojas

En este trabajo se describen y analizan los condicionantes que prevalecieron en la definición de los objetivos económicos y en el diseño de las políticas económicas en Chile durante la década de los noventa. En particular, durante gran parte de esa década, el diseño de las políticas monetaria y cambiaria se desarrolló bajo dos condicionantes. El primero de ellos tuvo relación con el relajamiento de la restricción externa que primó durante gran parte de la década anterior, mientras que el segundo se refiere al entorno generalizado de alta indexación que ha desarrollado la economía chilena en los últimos treinta años. En este contexto, debido a la autonomía del Banco Central, durante los primeros años de la década del noventa el objetivo prioritario de política económica pasó a ser, gradualmente, el obtener una reducción en la tasa de inflación, mientras el objetivo cambiario se modificaba hacia uno en favor de la obtención de un tipo de cambio real que fuera acorde con el equilibrio de las cuentas externas en el mediano plazo. Aun cuando estos objetivos de política aún se mantienen, la crisis asiática y el nuevo escenario de flujos de capitales han cambiado el contexto en que se desarrolla actualmente la política monetaria y cambiaria en Chile. En particular, este escenario de mayor volatilidad y de menor abundancia de flujos de

PATRICIO ROJAS R. Ph.D. en Economía, MIT. Profesor del Instituto de Economía de la P. Universidad Católica de Chile e investigador asociado del Centro de Estudios Públicos.

Estudios Públicos, 78 (otoño 2000).

capitales ha significado que el Banco Central no ha tenido que enfrentar el dilema de evitar la apreciación excesiva del peso, en circunstancias que las tasas reales de interés en Chile todavía se ubican por encima de las internacionales. Es más, las actuales condiciones han permitido que la política monetaria de tasas reales de interés cuente con un grado de independencia relativamente mayor que en el pasado, situación que debería ayudar al manejo monetario y, de esta forma, facilitar el logro de los objetivos de estabilidad de precios y mantención de los equilibrios de las cuentas externas, metas que siguen siendo las principales directrices de la política macroeconómica chilena.

1. Introducción

Durante gran parte de la década de los noventa, el diseño de las políticas monetaria y cambiaria se ha desarrollado bajo dos condicionantes fundamentales. El primero de ellos tiene relación con el relajamiento de la restricción externa o escasez de divisas que tendió a primar en la década anterior, mientras que el segundo se refiere al entorno generalizado de alta indexación que ha desarrollado la economía chilena durante los últimos treinta años. En particular, la entrada masiva de capitales a partir de 1990, llevó no sólo a que la política monetaria perdiera grados de libertad sino que la obtención del objetivo cambiario de un tipo de cambio real alto, que había prevalecido en toda la segunda mitad de los ochenta, se viera en dificultad frente al objetivo monetario de reducción de la inflación mediante una política monetaria restrictiva que ha mantenido tasas reales de interés domésticas por sobre las tasas internacionales. Paralelamente, el alto grado de indexación de la economía chilena dificultó una estrategia de reducción rápida de la inflación, llevando a las autoridades a preferir una política gradualista de desinflación en vez de una de shock en los noventa.

A su vez, la autonomía del Banco Central de Chile, decretada a fines de 1989, sumada a la relajación relativa de la restricción externa, hizo que durante los primeros años de la presente década el objetivo prioritario de política económica pasara gradualmente a ser el de obtener una reducción en la tasa de inflación, siempre teniendo en consideración que el mejoramiento del frente externo necesitaba consolidarse para abandonar en mayor medida el objetivo de hacer frente a la restricción externa que había prevalecido en gran parte de los ochenta. En efecto, la realidad de abundantes flujos de capital y mejores condiciones externas que se vivieron durante los

primeros años de los noventa llevaron a que el objetivo cambiario seguido hasta entonces, de lograr un tipo de cambio real alto, empezara a perder fuerza en favor de un objetivo de tipo de cambio real que fuera acorde con el equilibrio de las cuentas externas en el mediano plazo.

Si bien la experiencia de la crisis de principios de los ochenta y el deseo de no repetir un episodio de excesivas restricciones externas, llevó a evitar sostenidamente la apreciación cambiaria en los primeros años de los 90, ésta se hizo insostenible cuando los flujos de capital empezaron a llegar en magnitudes importantes y a la vez la cuenta corriente mejoraba significativamente. No obstante esta situación, la apreciación cambiaria no fue un problema para el equilibrio macroeconómico en los primeros siete años de la década, por cuanto las ganancias de productividad que experimentó la economía durante ese período, permitieron, en términos generales, acomodar esta apreciación como una de equilibrio.

Sin embargo, a partir de 1997, las ganancias de productividad ya no fueron suficientes para acomodar la apreciación del peso, lo que sumado a una política monetaria más flexible que la requerida, llevaron a que la economía chilena exhibiera en 1997 una situación de exceso de gasto mayor a la sostenible. En efecto, la economía chilena exhibió en 1997 una apreciación excesiva del peso, la cual entre diciembre de 1996 y octubre de 1997 alcanzó a 10,4% en términos reales. Si bien durante gran parte de los noventa la apreciación del peso había sido considerada de equilibrio, por cuanto las ganancias de productividad y el alto nivel alcanzado por el tipo de cambio real a principios de los noventa permitieron acomodar una apreciación real cercana a 25% entre 1990 y 1996, estos elementos ya no fueron suficientes para aceptar la magnitud de la apreciación de 1997, la cual llevó a que el tipo de cambio real se ubicara por debajo de su nivel de equilibrio de largo plazo. En efecto, Rojas (1997) mediante la estimación de un modelo de tipo de cambio real concluía que éste se encontraba alrededor de 7% por debajo de su nivel de equilibrio a fines de 1997.

Así, al analizar el desempeño de la economía chilena hacia fines de 1997, se observaba que ésta se encontraba creciendo por encima de su producto potencial, con un exceso de gasto interno y falta de ahorro doméstico e iniciando un proceso de aceleración de la inflación. En particular, el alto nivel de déficit de cuenta corriente indicaba que la vulnerabilidad de la economía estaba incrementándose y el crecimiento económico era altamente dependiente del ahorro externo. En efecto, la economía venía creciendo a una tasa promedio anual por encima de 7%, considerada en ese entonces como el nivel potencial, mientras el gasto interno crecía en promedio por encima del ingreso nacional disponible generando un déficit de ahorro que

debía ser financiado por el exterior para así lograr el equilibrio de ahorro e inversión.

Así, durante 1998 la economía chilena debió iniciar un proceso de ajuste que era necesario no sólo por la magnitud que alcanzó la crisis internacional sino también porque la economía doméstica ya venía mostrando en los últimos años un problema de exceso de gasto que hacia fines de 1997 se hizo evidente. En general, es posible sostener que la crisis asiática permitió desnudar una falencia que la economía chilena arrastraba desde hacía algunos años, como es su falta de ahorro doméstico o exceso de gasto[1], situación que producto de términos de intercambio favorables tendió a ser minimizada y no ocupó un lugar importante en la agenda de políticas. En efecto, se pensaba que la economía podía seguir creciendo a tasas elevadas por algunos años más sin requerir de un ajuste de gasto, mientras se utilizaba un monto importante de ahorro externo para financiar la inversión que era necesaria para mantener una tasa de crecimiento cercana al potencial.

En este contexto, la evidencia indicaría que la economía chilena requería de un ajuste aun sin crisis en Asia y que esta última adelantó un ajuste que más temprano que tarde debía de realizarse.

No obstante las políticas restrictivas que se han implementado en la economía chilena durante 1998 y 1999, la experiencia de la crisis asiática y el nuevo escenario de flujos de capitales que han tenido que enfrentar las economías emergentes en este período han llevado a cambiar el marco en que se desarrolla actualmente la política monetaria y cambiaria en Chile. En particular, las menores ganancias de productividad que empezó a mostrar la economía chilena desde finales de 1996 no permitieron continuar acomodando la fuerte y sostenida apreciación real que exhibió el peso entre 1990 y 1996. Adicionalmente, la mayor volatilidad externa de los mercados de capitales desde mediados de 1997, sumado a la relativa menor disponibilidad de capitales respecto de la exhibida en la primera mitad de la década, llevaron a que la expectativa de la paridad peso/dólar se modificara desde una con una clara tendencia a la apreciación del peso (que rigió durante los primeros siete años de la década) hacia una de mayor volatilidad pero con un sesgo a la depreciación del peso. Esta situación llevó primero a que en septiembre de 1998 se suspendieran ciertos controles de capital (encaje de 30% a los capitales externos se redujo a 0%) y, posteriormente, en septiembre de 1999 se abandonara la banda de flotación por un sistema de libre flotación.

[1] Lo que es lo mismo que exhibir crecientes déficits de cuenta corriente.

En este escenario de mayor volatilidad y de menor abundancia de flujos de capitales, el Banco Central no ha necesitado continuar con el dilema de evitar la apreciación excesiva del peso, en circunstancias que las tasas reales de interés en Chile todavía se ubican por encima de las internacionales. Es más, las actuales condiciones han permitido que la política monetaria de tasas de interés cuente con un grado de independencia relativamente mayor que en el pasado, situación que debería ayudar el manejo monetario y, de esta forma, facilitar la obtención de los objetivos de estabilidad de precios y mantención de los equilibrios de las cuentas externas, objetivos que continúan guiando las principales directrices de la política macroeconómica chilena.

En materia de resultados, durante la década de los noventa la economía chilena ha presentado un nivel de alto crecimiento, con bajo desempleo y una sostenida reducción de la tasa de inflación. En efecto, entre 1990 y 1998 el producto ha crecido a una tasa promedio del 7,3%, el que ha sido liderado por las exportaciones y por la inversión. Los altos y sostenidos niveles de actividad han llevado a un creciente aumento del empleo, lo que se ha reflejado en una caída de la tasa de desempleo desde alrededor de un 7% en 1989 a un 5,3% en diciembre de 1997, para posteriormente incrementarse a un 7,2% a fines de 1998. Finalmente, la tasa de inflación ha caído sostenidamente durante este período desde alrededor de un 27% en 1990 a 4,7% en diciembre de 1998.

El objetivo del este trabajo es describir y analizar los condicionantes y elementos fundamentales que han primado en la definición de los objetivos económicos y del diseño de políticas económicas durante la década de los noventa.

2. Diseño de la política económica en los noventa

2.1. Las distintas políticas macroeconómicas y su interrelación

A fines de 1989 el Banco Central pasa a ser independiente del Gobierno con el explícito objetivo de estabilidad de precios, además del normal funcionamiento de los pagos internos y externos. En este nuevo contexto institucional y de cierta relajación en la restricción externa, el objetivo prioritario de política económica pasó gradualmente a ser el de obtener una reducción en la tasa de inflación. En este escenario las políticas fiscal, monetaria y cambiaria han constituido instrumentos claves de la política económica para alcanzar y preservar los equilibrios macroeconómi-

cos fundamentales, tanto en lo concerniente a la estabilidad de precios y del sistema de pagos —equilibrio interno—, como en lo atingente al equilibrio del sector externo.

La obtención del *equilibrio interno*[2] hace necesario que las políticas monetaria y fiscal tengan como orientación fundamental cautelar que, como tendencia, *el crecimiento del gasto interno se encuentre alineado con el incremento del potencial productivo de la economía.* Adicionalmente, la conveniencia y posibilidad de complementar el ahorro doméstico con recursos de origen externo en el financiamiento de la inversión hacen deseable que *el nivel* del gasto doméstico exceda al ingreso nacional o, lo que es lo mismo, que la cuenta corriente de la balanza de pagos presente un déficit. En este sentido, durante los noventa se ha estimado que la preservación del *equilibrio externo* equivale a acomodar un déficit de cuenta corriente en relación al producto, de tendencia, en el rango de 3% a 4% del PIB.

Si bien el monto preciso del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos conveniente para un país como Chile es difícilmente precisable, el rango antes mencionado surge de tres criterios ordenadores. En primer lugar, un déficit de tendencia en la cuenta corriente de esa magnitud permite mantener estables o mejorar levemente los indicadores habituales de solvencia externa, tales como el coeficiente de la deuda externa en relación al PIB o a las exportaciones. En segundo lugar, aquel rango se acerca a la evidencia histórica reciente y a proyecciones prudentes con base en la información actualmente disponible, relativa a la oferta externa hacia Chile de financiamiento externo *neto de mediano y largo plazo,* es decir, de naturaleza más permanente. Por último, pero no por ello menos importante, registros sistemáticos de niveles de déficit de cuenta corriente significativamente superiores, aunque puedan considerarse financiables durante cierto plazo, dejarían a la economía chilena muy expuesta o vulnerable a cambios repentinos en las condiciones de liquidez, tasas de interés y/o expectativas de los mercados financieros internacionales, como consecuencia, por ejemplo, de eventuales alzas en las tasas de interés en los países industriales, vuelcos adversos inesperados en economías de la región o caídas significativas en los términos de intercambio de Chile.

Sin perjuicio de lo anterior, en el corto plazo pueden presentarse fluctuaciones transitorias en el saldo de la cuenta corriente de la balanza de

[2] Definido éste como el uso adecuado de los recursos productivos del país, en el sentido de promover el empleo de los mismos en una magnitud tal que no se generen presiones inflacionarias adicionales a las programadas.

pagos que absorban los choques temporales de términos de intercambio, suavizando así la evolución del gasto agregado. Con todo, aceleraciones excesivas en el nivel de gasto se traducen en presiones inflacionarias en el plano interno y/o en un déficit de cuenta corriente de la balanza de pagos insostenible en el plano externo, con consecuencias que tarde o temprano deben enfrentarse a través de la aplicación de fuertes medidas de ajuste, como ha ocurrido en Chile recientemente y en la mayoría de las economías latinoamericanas durante el presente año. En este contexto, es una tarea primordial para el Banco Central el evitar la amplificación de este curso cíclico en los niveles de gasto y actividad, por cuanto lleva a una mayor inflación, introduce fricciones en los mercados laborales y crediticios y, en el mediano y largo plazo, afecta negativamente las perspectivas de desarrollo de la economía, pues la incertidumbre disminuye el ritmo de la inversión y tiene negativas consecuencias sobre nuestras posibilidades de financiamiento externo.

En este marco, y dado el nivel de ahorro interno de Chile, la política monetaria ha procurado situar las tasas de interés de mercado en un rango coherente con los objetivos de equilibrio interno y equilibrio externo anteriormente mencionados. Por su parte, la política fiscal ha contribuido durante gran parte de estos años a generar un ahorro fiscal significativo, así como un superávit en las cuentas globales del tesoro público. El ahorro fiscal ha alcanzado en promedio 4,6% del PIB en el período 1990-1998. Este ahorro ha sido indispensable e importante, pues ha *permitido más que compensar el desahorro o déficit cuasifiscal que registra el Banco Central*, que se ha generado principalmente como consecuencia directa e indirecta del 'salvataje' del sistema financiero doméstico llevado a cabo a comienzos de los ochenta y de la política de esterilización de las operaciones de cambio que el instituto emisor ha realizado en los años noventa.

Cabe destacar que la incidencia macroeconómica de la política fiscal es más amplia. En particular, puede contribuir significativamente al objetivo de contener presiones inflacionarias adicionales si se procura que la absorción pública crezca a un ritmo menor al del producto potencial. En el período 1990-1998 la absorción pública ha crecido, en promedio, en torno al ritmo de crecimiento del producto potencial. Sin embargo, en los últimos años lo ha hecho a un ritmo más acelerado, situación que se espera sea corregida a partir del año 2000. De ser así, la política fiscal podría contribuir a aminorar la amplitud y profundidad de los futuros ciclos de actividad e inflación, limitando y estabilizando su ritmo de crecimiento anual. Cabe destacar que el presupuesto del año 2000 se ha encaminado en este sentido, contemplando un crecimiento del gasto público total de 3,3%

anual mientras el crecimiento del PIB se estima en alrededor de 5,5%-6,0% en igual período.

Asimismo, la autoridad fiscal dispone de otros instrumentos que también contribuyen al control de la inflación. En efecto, en la medida que la política de reajustes de los salarios públicos esté vinculada al crecimiento de la productividad de dicho sector y a las *expectativas de inflación futura asociadas a la meta de inflación del Banco Central*, no se generarán presiones internas adicionales sobre los precios. Lo anterior contribuye tanto a que el gasto público se mantenga bajo control, como a evitar mayores presiones de costos a través de la señal que se entrega en las negociaciones laborales del sector privado.

2.2. El rol del Banco Central[3]

La Ley Orgánica constitucional del Banco Central de Chile en su Título III, párrafo cuarto, define en términos generales el rol del Banco Central en relación a la regulación del sistema financiero y del mercado de capitales. Entre otras disposiciones, se establece que el Banco Central dictará las normas a las que estarán sujetas las instituciones financieras en lo concerniente a captación de fondos, pago de intereses en cuentas corrientes, intereses máximos, cámaras de compensación y las posiciones que pueden tomar los bancos en distintas operaciones (dólar, UF, etc.), así como deberá dictar la normativa referente a las empresas cuyo giro sea la emisión u operación de tarjetas de crédito, etc.

Por otra parte, en el párrafo quinto del mismo Título de la Ley Orgánica se dictan las normas relativas a las facultades del Banco Central para cautelar la estabilidad del sistema financiero. En particular, se establece aquí que el Banco Central otorgará préstamos a instituciones financieras por plazos reducidos cuando éstas presenten problemas de liquidez. En tanto, la Ley General de Bancos precisa que, en caso de declararse la liquidación forzosa de una institución bancaria, los depósitos y obligaciones a la vista se pagarán con cargo a los fondos que se encuentran en caja, depositados en el Banco Central, o de reserva técnica. Si estos fondos fueran insuficientes se deberá proceder a efectuar dichos pagos con la mayor diligencia y premura. Para esto el Banco Central deberá proporcionar los fondos faltantes. Estos fondos del Banco Central tendrán luego preferencia entre los acreedores.

[3] Véase Reinstein y Vergara (1993).

Es así como los depósitos a la vista están totalmente garantizados y su pago se hace en forma inmediata al declararse la liquidación de una entidad bancaria. El rol del Banco Central es mantener en funcionamiento el sistema de pagos, proveyendo los fondos que hagan falta para hacer frente a las obligaciones a la vista de la institución en problemas.

En síntesis, el Banco Central cumple con dos roles fundamentales en relación al sistema financiero. En primer lugar dicta parte importante de las normas bajo las cuales se rige dicho sistema, tanto aquéllas referidas al sistema de pagos (liquidez del sistema financiero) como aquéllas relacionadas con límites a las posiciones y captación de fondos a plazos. En segundo lugar se preocupa de proveer de liquidez a instituciones en problemas. En este segundo aspecto la normativa define explícitamente el rol del Banco Central como prestamista de última instancia, y le da los instrumentos necesarios para que cumpla esta función en forma efectiva. Es claro que estos dos roles están íntimamente relacionados, ya que ambos apuntan a la mantención del sistema de pagos.

2.3. Instrumentos de política monetaria

Por casi una década y media, la política monetaria del Banco Central de Chile se ha basado en el control de las tasas de interés, política fundada en la influencia que dichas tasas ejercen sobre el ritmo de expansión del gasto agregado. Para estos efectos, se utiliza una tasa de interés real en vez de la nominal debido, básicamente, a la indexación financiera existente en la economía chilena. Sin embargo, es conocido que las autoridades monetarias no pueden alcanzar un objetivo nominal como la estabilidad de precios, exclusivamente sobre la base de objetivos para variables reales. La crítica indica que con una política de tasas reales y sin ancla nominal se produciría la indeterminación de los precios. Esto porque la oferta de dinero responde pasivamente a la demanda del mismo, entonces cualquier shock de inflación sería acomodado por la autoridad al proveer la mayor cantidad nominal de dinero demandada por los agentes. En el caso de la economía chilena el ancla nominal es la meta explícita de inflación, la cual obliga a las autoridades ante un shock inflacionario a hacer los ajustes de política necesarios para compensarlo y poder cumplir la meta.

La reducción de la inflación requiere que, en el largo plazo, los bancos centrales mantengan control sobre el crecimiento de los agregados monetarios. Sin embargo, la situación se complica debido a la inestabilidad que suele presentar la demanda de dinero en el corto plazo. Siendo la

relación entre los agregados monetarios respecto a los precios y el ingreso de baja precisión, sería inapropiado y poco conveniente establecer metas intermedias fijas. Una política monetaria orientada a establecer metas rígidas de crecimiento de los agregados monetarios induciría a grandes fluctuaciones en las tasas de interés, afectando la inversión y el nivel de actividad. Por otra parte, el uso del tipo de cambio como ancla nominal ha demostrado ser, bajo distintas experiencias internacionales, un instrumento muy riesgoso, que suele acarrear grandes costos en términos de empleo y pérdida de competitividad externa. Los logros en materia inflacionaria conseguidos en base a esta estrategia generalmente son transitorios, tal como ocurriera bajo la experiencia chilena de principios de los años ochenta. Como se vio en esa oportunidad, la utilización del tipo de cambio para lograr mejores resultados antiinflacionarios es una política que, en algún momento, tiende a volcarse en contra de la consecución del objetivo buscado, puesto que la apreciación de la moneda se hace insostenible y se genera una devaluación que termina anulando completamente los avances en materia de la reducción de la inflación. Es precisamente esta inestabilidad de la relación entre los objetivos intermedios y el objetivo final de inflación controlada lo que ha llevado al Banco Central de Chile a centrar su accionar directamente sobre el objetivo final, permitiéndole desarrollar una política monetaria más oportuna, basada en toda la información disponible, y que pueda calibrarse directamente en atención a las perspectivas que presenta la evolución de los precios.

El planteamiento de metas explícitas de inflación es también una forma más efectiva para comunicar al público en general las intenciones de las autoridades monetarias en esta materia. Sin embargo, al aplicar este enfoque es necesario tomar en cuenta las limitaciones que afectan la operación de la política monetaria. Es un hecho conocido que ésta se transmite lentamente sobre los precios, y el grado de precisión es imperfecto. Esto significa que las metas inflacionarias deben plantearse dentro de un horizonte compatible con los rezagos que afectan la ejecución de la política monetaria, con atención al nivel inicial desde el cual parte la inflación y también a las circunstancias en las que se encuentra la economía.

La meta inflacionaria debe ser establecida con suficiente flexibilidad para acomodar eventos exógenos que no afectan la tendencia de esta variable sino sólo su medición puntual. En este sentido, parece más adecuado la fijación de rangos para la meta de inflación pues tiene la virtud de dar mayor flexibilidad que una meta rígida ante shocks aleatorios y ante rezagos de los efectos de la política monetaria sobre la inflación. Existe, no obstante, un trade-off entre la mayor probabilidad de lograr la meta a través

de un rango más amplio versus aumentar la credibilidad de que existe un firme compromiso frente a la reducción de la inflación. Una banda excesivamente amplia provee menos disciplina a la política monetaria, pero una banda demasiado estrecha no da cabida a las oscilaciones transitorias en la inflación que son inevitables y que no responden a los instrumentos de política monetaria.

La contrapartida de la flexibilidad que otorga la estrategia de objetivos finales de inflación sin objetivos intermedios de política monetaria, es precisamente que requiere de gran credibilidad. En el caso concreto de Chile, el cumplimiento año tras año de las metas planteadas son prueba del firme compromiso del Banco Central con el objetivo antiinflacionario, lo que ha permitido entregar credibilidad a las metas y romper en alguna medida la inercia en los salarios y otros precios indexados.

Es importante destacar que si bien el Banco Central no establece objetivos intermedios explícitos, se ha mantenido vigilante ante indicadores de desequilibrios macroeconómicos, tales como desviaciones entre el crecimiento del gasto doméstico y del producto efectivo y entre el crecimiento del producto efectivo y del producto potencial.

La brecha entre el crecimiento del gasto interno y el crecimiento del PIB es un indicador del desarrollo futuro de las cuentas externas en el mediano plazo. Un crecimiento más rápido del gasto es indicador de un deterioro del déficit de la cuenta corriente. Hasta un cierto límite esto es aceptable dependiendo del punto de partida inicial y el déficit considerado como objetivo, y dependiendo de la evolución esperada de los términos de intercambio. Sin embargo una brecha gasto producto muy amplia y en forma sostenida indica que el déficit en cuenta corriente excederá el objetivo planteado para el mediano plazo y que será necesario realizar un ajuste, o éste será forzado por acción de los acreedores externos.

La brecha entre PIB efectivo y PIB potencial anticipa quiebres en el componente doméstico de la tendencia inflacionaria, aun cuando el rezago y la magnitud de la relación sean variables. Cabe señalar que es difícil precisar la magnitud exacta de esta brecha, pues las proyecciones del PIB potencial necesariamente están sujetas a errores. Aún así, las estimaciones disponibles del PIB potencial permiten indicar si la economía cuenta o no con espacio suficiente para crecer por encima de la tasa de tendencia o de largo plazo sin introducir presiones inflacionarias adicionales desde los mercados internos. En cualquier caso sostener un crecimiento del PIB superior a la tasa de ampliación de la capacidad productiva conduce a presiones inflacionarias. Hay indicadores adicionales que también deben ser ponderados al momento de tomar una decisión sobre política monetaria. En el

caso de Chile, se utilizan, entre otros, indicadores del mercado laboral, evolución de los agregados monetarios, información de créditos, indicadores del gasto agregado, la trayectoria de la inflación y la de algunos precios específicos.

En cuanto a la ejecución de la política monetaria, que por más de una década se basó en el control de las tasas de interés de los Pagarés Reajustables del Banco Central (PRBC) a 90 días, se modificó dicha política a contar del mes de mayo de 1995 con el objetivo de operar con instrumentos más flexibles y eficientes. En lo fundamental, el Banco Central dejó de fijar directamente la tasa de los PRBC a 90 días, comenzando a utilizar como principal señal de política monetaria la tasa de interés a un día. En general, esta modificación no representó *un giro dramático en los objetivos del Banco Central.* Ella sólo busca ampliar y perfeccionar el instrumental disponible para lograr el mismo objetivo intermedio: el control del gasto agregado, destinado a perseguir con igual énfasis las metas finales de estabilidad de precios y normal desarrollo de los pagos internos y externos.

Los propósitos de esta medida fueron otorgarle al mercado una participación más amplia en la determinación de las tasas de interés de todos los documentos emitidos por el Banco Central, no sólo de la tasa de los documentos de mediano y largo plazo (PRC). Un segundo objetivo de la nueva modalidad apuntó a regular en mejor forma la liquidez y evitar que la generación de expectativas de modificación de la tasa de interés de los PRBC a 90 días que pudiera decidir el Banco Central termine distorsionando las operaciones del mercado interbancario. De hecho, la utilización de la tasa a un día como principal instrumento monetario ha sido probada como una manera eficaz de minimizar la influencia de las expectativas de ganancia o pérdidas de capital y como una herramienta eficiente en los países con mercados financieros más desarrollados. Finalmente, la medida pretende adaptarse a la creciente integración financiera internacional de la economía chilena, adoptando una forma más flexible de hacer política monetaria. La interrelación entre las tasas de interés internas y externas hace aconsejable eliminar rigideces que den oportunidad a movimientos indeseados de recursos financieros, permitiendo que los ajustes puedan realizarse de manera compartida entre el tipo de cambio y las tasas de interés, lo que a su vez significa un manejo menos traumático de la política monetaria.

Así, los instrumentos fundamentales de la nueva política monetaria son las tasas de interés de la línea de depósitos de liquidez y de la línea de créditos de liquidez que son fijadas por el Banco Central y que definen el rango dentro del cual debe moverse la tasa diaria del mercado interbanca-

rio. En este nuevo esquema, el Banco Central seguirá velando por la mantención de las tasas de interés dentro de un rango de equilibrio, a través de elementos explícitos que amarran las expectativas del mercado respecto a las tasas de interés cortas. Para ello se estableció una cuenta de depósito de liquidez donde se realizan operaciones a un día a una tasa nominal prefijada, estableciendo con ello una cota mínima efectiva para las tasas de interés de corto plazo. Por otra parte, el instituto emisor puede entregar liquidez al mercado para prevenir movimientos bruscos de las tasas de interés a través de líneas de crédito de liquidez y de la compra de títulos con pacto de retrocompra. Adicionalmente, el Banco Central puede discrecionalmente modificar los cupos de licitación de sus pagarés, mecanismo que también le permite entregar señales sobre la tasa de interés considerada como de equilibrio. En definitiva, el uso de todos estos instrumentos se dirige a guiar la tasa de interés diaria por una senda consistente con las metas macroeconómicas, en particular con la reducción gradual y sostenida de la inflación.

Además del ya mencionado mayor rol del mercado en la determinación de la estructura temporal de las tasas de interés, la razón de fondo que tuvo el Banco Central para modificar la tasa de interés utilizada en su accionar de política monetaria consistió en que la tasa de interés a un día permite superar algunos inconvenientes que presentaba ejecutar la política monetaria con tasas de interés a tres meses. Los cambios discretos en la tasa de retorno de los instrumentos a plazo producen ganancias o pérdidas de capital a sus tenedores, que son mayores mientras mayor es el plazo de emisión del instrumento. Estas expectativas de ganancias o pérdidas de capital generan especulación en el sistema financiero, el que intenta anticiparse a eventuales movimientos de tasas por parte del Banco Central. Por definición, en el sistema anterior estas expectativas no podían reflejarse en cambios del precio de los instrumentos a 90 días, por lo que se manifestaban mediante vuelcos bruscos en la composición de plazos de la cartera del sistema financiero y en anormales giros en la curva de retorno; desde la perspectiva del Banco Central ello complicaba el control de la liquidez y distorsionaba el normal funcionamiento del mercado financiero.

Con la actual modalidad de la política monetaria se evita que se originen esos movimientos especulativos, transfiriendo el peso de la política monetaria a las tasas más cortas, cuyo movimiento no genera ganancias de especulación, y dejando que el resto de la estructura de tasas se determine a partir de las tasas cortas. La ejecución de la política sobre la base de las tasas diarias resuelve el mencionado problema y aumenta la eficacia de la política monetaria, permitiendo una mayor iniciativa, flexibilidad y frecuencia de los movimientos de tasas cortas, las que a su vez afectan al resto

de las tasas y permiten un mayor control de las condiciones de liquidez para influir sobre el curso del gasto agregado y la inflación.

En el nuevo escenario, la mayor flexibilidad de las tasas de interés de corto plazo significa que la volatilidad derivada de los shocks que afectan a la economía chilena se distribuye más equilibradamente entre los movimientos de las tasas de interés, la recomposición de cartera y las variaciones del tipo de cambio, y no sólo mediante estos dos últimos mecanismos.

2.4. Política cambiaria

El rol de la política cambiaria es colaborar con las otras medidas en el sentido de mantener el tipo de cambio real en un rango consistente con el objetivo externo antes planteado. En consecuencia, la política cambiaria no mantiene objetivos explícitos sobre el tipo de cambio real, ni tampoco busca una estabilización excesiva de éste, sino que intenta evitar desviaciones importantes que pudieran alejarlo de su trayectoria de tendencia. En efecto, el Banco Central no puede pretender fijar el tipo de cambio real en una economía como la chilena, puesto que el creciente proceso de integración comercial y financiera, la volatilidad de los términos de intercambio, los cambios en la percepción y clasificación de riesgo del país, la inversión en el sector productor de bienes transables y el desigual desarrollo tecnológico de los sectores transables y no transables llevan a que el tipo de cambio real de equilibrio varíe. Esto significa que, a medida que se van consolidando estos cambios estructurales, se modifica el tipo de cambio real que asegura el equilibrio externo y, por tanto, el Banco Central tiene que permitir el necesario ajuste.

Para una economía abierta como la chilena, es fundamental utilizar la disponibilidad de financiamiento externo para complementar el esfuerzo interno de ahorro con el objeto de financiar las necesidades de inversión. Sin embargo, esta fuente de financiamiento debe ser utilizada con cautela. La experiencia internacional de principios de la década de los ochenta y el reciente ciclo en los mercados financieros internacionales para países en desarrollo justifican una actitud prudente en esta materia. Algunos segmentos de los mercados financieros internacionales, aquellos de plazo más corto, que privilegian la liquidez, suelen estar sujetos a problemas de información. Además, importantes agentes económicos en ocasiones actúan con una visión de muy corto plazo, lo que si bien puede ser perfectamente racional en la estrategia de un agente que maneje portafolios de alta liquidez, puede afectar muy negativamente la mantención de los equilibrios

macroeconómicos, tal como lo refleja la enorme volatilidad de precios y flujos de financiamiento que dentro de un corto período han enfrentado la mayoría de las llamadas economías emergentes tras el detonante de la crisis asiática y anteriormente frente a la crisis de México. La lección que queda de estas experiencias es la significativa vulnerabilidad a la que nos podemos exponer al participar en estos mercados si no mantenemos una activa vigilancia sobre el saldo de la cuenta corriente y la composición de su fuente de financiamiento. El tamaño del déficit de la cuenta corriente es importante, por lo que la política económica debe mantener un activo control sobre el gasto global.

La política cambiaria debe complementar a la política fiscal y monetaria en el objetivo de lograr un determinado déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Cabe señalar, eso sí, que el Banco Central no puede pretender fijar el tipo de cambio real en una economía como la chilena, con alta variabilidad en sus términos de intercambio e inserta en un creciente proceso de consolidación comercial y financiera en los mercados internacionales. La política cambiaria sólo puede estabilizar el valor de la divisa en torno a su trayectoria de equilibrio e intentar evitar que especulaciones infundadas de tipo financiero alteren su valor.

En este sentido, el objetivo de la política cambiaria durante los noventa ha sido el de promover un ahorro externo razonable, entendido éste como aquel ahorro externo necesario en un país en vías de desarrollo para financiar parte de su inversión doméstica, pero no tan alto como para significar una acumulación de deuda externa tal que la economía pase a ser vulnerable a cualquier shock externo. La manera de operacionalizar este objetivo ha sido establecer que, en el mediano y largo plazo, la economía chilena debería tener déficits en cuenta corriente de entre 3% y 4% del PIB[4]. Por cierto, en un año específico este déficit puede ser mayor (como lo fue el año 1993, 1996, 1997 y 1998) o menor (como lo fue en 1990, 1991, 1992, 1994, 1995 y 1999) al rango señalado, pero lo importante es que en el mediano y largo plazo se tienda a dar, en promedio, dicha relación. En este contexto, el tipo de cambio real de equilibrio es aquel que produce en el mediano y largo plazo los objetivos planteados en la cuenta corriente.

---

[4] Este rango se determinó a principios de los noventa. Por un lado, se estimaba que el producto potencial en dólares, con un tipo de cambio real constante, crecía en torno a 8% al año. Por otro lado, la deuda externa era aproximadamente un 50% del PIB, luego un déficit en cuenta corriente de 4% del PIB significaba que la razón deuda externa a PIB se mantiene constante. El rango es entre 3% y 4%, lo que significa que no se quiere pasar el límite de 50% del PIB de endeudamiento externo, por el contrario, se estima prudente disminuirlo gradualmente.

La política cambiaria, tanto en sus objetivos como en su operatoria, se ha ido ajustando gradualmente a las nuevas condiciones de la economía chilena. Es así, como ante la evidencia de una masiva entrada de capitales, las autoridades actuaron con prudencia, modificando el objetivo de la política cambiaria sólo una vez que estuvieron seguras que se estaba asistiendo a un cambio estructural de las condiciones externas de la economía chilena. De igual forma, el régimen cambiario de paridad central con bandas de fluctuación, dejando que el tipo de cambio real, dentro de ciertos parámetros, sea una variable determinada fundamentalmente por el mercado, ha reflejado el criterio de gradualidad que primó en este frente. En particular, el convencimiento de las autoridades que el mercado en ciertas ocasiones puede tender a un nivel de tipo de cambio real alejado del de equilibrio, llevó a privilegiar un esquema cambiario de permitir que la paridad central trepara en función de la diferencial de inflación, mientras el tipo de cambio observado fluctuara dentro de la banda.

Las razones de por qué la autoridad se decidió por una política de paridad central con bandas de fluctuación se encuentran en el convencimiento tanto de que el tipo de cambio real de equilibrio es un concepto dinámico al cual es necesario darle cierta flexibilidad como también a que los agentes económicos no cuentan en todo momento con suficientes herramientas para determinar el tipo de cambio real de equilibrio. En efecto, la concepción del actual objetivo cambiario, de que existe una especie de tipo de cambio real de equilibrio de mediano y largo plazo, lleva implícita la necesidad de cierta orientación por parte de la autoridad respecto al nivel que se estima consistente con el equilibrio externo de la economía en el mediano plazo. Esta orientación cambiaria de mediano plazo se basa en la tesis de que, en la medida que la economía se aleje de este tipo de cambio real de equilibrio, se tendería a producir desequilibrios mayores en la economía y a que el mercado en ciertas ocasiones puede tender a un tipo de cambio real considerablemente alejado de este concepto de tipo de cambio real de equilibrio.

Los argumentos mencionados anteriormente son, en forma gruesa, los que sustentaron durante la presente década la utilización de un régimen cambiario de paridad central con bandas de flotación. Este mecanismo se inició en agosto de 1984 y operó hasta septiembre de 1999, momento en el cual el Banco Central ante el nuevo escenario externo decidió dejar flotar libremente el peso frente al dólar. Durante el tiempo que rigió el sistema de bandas, la paridad central se reajustó diariamente en base a diferentes especificaciones. En particular, ésta se reajustó por la inflación del mes previo

(reflejada en la variación de la UF[5]) menos una estimación de inflación internacional relevante para Chile que ha fluctuado en el tiempo en torno al 2%-2,5%. Adicionalmente, en noviembre de 1995 se incluyó un descuento por productividad de 2% anual. Esta paridad central se ligó a una canasta de monedas que incluía el dólar norteamericano, el marco alemán[6] y el yen japonés. Así, la paridad central para la canasta se anunciaba con un mes de anticipación para todos los días del mes siguiente, mientras que la paridad central entre el peso/dólar se anunciaba diariamente en la medida en que se conocían las paridades de las distintas monedas en los mercados internacionales.

Actualmente, la autoridad continúa entregando el valor de la paridad central como una señal de referencia. Sin embargo, ésta sólo se reajusta diariamente en función de la tasa de inflación meta establecida por el Banco Central para el año en curso.

Con relación a la banda de fluctuación, ésta se fue ampliando con el tiempo. En particular, se favoreció una banda amplia, la cual a partir de enero de 1992 se ubicó en ±10%, posteriormente en enero de 1997 se aumentó a ±12,5%. Las razones que justificaban su amplitud se encontraban tanto en minimizar el riesgo de un tipo de cambio real desalineado con los fundamentales como el otorgarle una mayor autonomía a la política monetaria. En efecto, si consideramos que el éxito de la banda depende de que el tipo de cambio real permanezca dentro de ella, entonces una mayor amplitud de la banda permite minimizar los riesgos de equivocarse. A su vez, la mayor amplitud era necesaria dado el creciente grado de inserción de la economía chilena en los mercados internacionales de capital, situación que dificulta el manejo de una política monetaria autónoma en un contexto de tipo de cambio fijo. Así, mientras mayor la amplitud de la banda, mayor la independencia de la política monetaria. Adicionalmente, a partir de marzo de 1992, el Banco Central estableció la facultad para intervenir al interior de la banda de flotación, en lo que se denomina la 'flotación sucia'. De acuerdo a lo expresado por la autoridad, el objetivo de esta intervención sólo buscaba atenuar fluctuaciones transitorias del tipo de cambio, pero no pretendía quebrar tendencias.

Durante los últimos años en que operó este sistema, la existencia tanto de la banda de fluctuación como del mecanismo de flotación sucia encontraron su justificación en la necesidad de entregar una cierta estabili-

[5] La UF corresponde a una unidad de cuenta que se reajusta diariamente de acuerdo a la inflación del mes anterior.

[6] A principios de 1999, el Banco Central de Chile decidió reemplazar el marco alemán por el euro.

dad cambiaria al sector exportador. Si bien el éxito de la banda depende de que el tipo de cambio real permanezca dentro de ella, su existencia tiene costos y beneficios. En principio, las bandas cambiarias son buenas porque orientan la asignación de recursos en el sector transable, a través de permitir cierta estabilidad para este sector, y, en la medida que sean amplias, permiten minimizar los riesgos de equivocarse. Sin embargo, si bien los costos de equivocarse se reflejan en una menor credibilidad de la política, en una mayor inflación, en una menor capacidad de crecimiento del país y en mayores costos financieros para el Banco Central, los beneficios a nivel macroeconómico en términos de mayor estabilidad los superan. Aun cuando la economía chilena abandonó el sistema de bandas en septiembre de 1999, esto no significa que la experiencia de este sistema no haya sido positiva durante los noventa. En particular, la experiencia indicaría que en un escenario externo donde la cuenta de capitales tiene fuertes elementos procíclicos, la prudencia en el tema cambiario permitió comprar una mayor estabilidad y por ende crecimiento.

Similarmente, durante gran parte de los noventa la política cambiaria privilegió una disminución gradual del tipo de cambio en vez de una caída brusca, lo cual puede tener el argumento en contra de una excesiva compra de reservas, sin embargo, los beneficios de una mayor estabilidad cambiaria y macroeconómica ha sido el argumento que ha primado en esta materia. En efecto, en este período, la presión a la baja del tipo de cambio ha sido resistida mediante el uso de diversas medidas[7]. Entre éstas destacan la masiva compra de moneda extranjera por parte del Banco Central, que ha significado un aumento de sus reservas internacionales de más de US$10.000 millones entre 1990 y 1998, con una contrapartida en emisión de deuda interna para contrarrestar el efecto monetario de dicha compra y con los costos cuasifiscales que ello conlleva. Otra medida ha sido la implementación de restricciones al ingreso de capitales, mediante la imposición de encajes no remunerados que aumentan el costo de endeudarse en el exterior. Por otro lado, se han ido flexibilizando gradualmente las restricciones existentes para la salida de divisas, aunque todavía quedan algunas por el lado de las inversiones y colocaciones en el exterior de los bancos[8].

No obstante los esfuerzos de la autoridad por intentar mantener la paridad en un esquema de bandas de flotación, la situación de mayor volatilidad en los movimientos de capitales que han vivido la mayoría de las

[7] Véase Vergara (1994) para una descripción de estas medidas.

[8] Las personas y empresas no tienen restricción legal o normativa alguna a la vez que se han ampliado significativamente las posibilidades de inversión de los inversionistas institucionales (Compañías de Seguros y Fondos de Pensiones).

economías emergentes durante 1998 y 1999 llevaron a que este sistema cambiario resultara demasiado rígido para hacer frente al nuevo escenario externo. Ante esto, el Banco Central de Chile decidió en el mes de septiembre de 1999 abandonar el sistema de bandas de flotación y dejar flotar libremente el peso frente al dólar. En general, esta decisión puede ser considerada acertada no sólo por la evolución que ha mostrado el tipo de cambio con posterioridad a su implementación, sino porque la autoridad en el último tiempo mostró un grado de indefinición importante en materia cambiaria, situación que afectó la credibilidad misma del sistema y la del Banco Central en esta materia. En efecto, la fuerte presión sobre el peso que enfrentó la autoridad monetaria durante la primera mitad de 1998 llevó a que ésta decidiera defender la paridad, además de venta de divisas, acotando las expectativas cambiarias a través de reducir la amplitud de la banda desde ±12,5% a un piso de 3,5% por debajo de la paridad central y un techo de 2% por encima de ésta. Posteriormente, en septiembre de 1998 la defensa de la paridad se realizó elevando fuertemente las tasas de interés desde 8% a 14% mientras la banda nuevamente se modificaba a ±3,5% en torno a la paridad central. Adicionalmente, se estableció que estos límites se irían ampliando en forma progresiva y diaria hasta acumular un 1,5% adicional en cada sentido. De esta forma, la banda cambiaria terminaría el año 1998 con una amplitud de ±5%. La fuerte presión a la que se vio enfrentada la paridad en los último días de 1998 llevaron a que la autoridad ampliara nuevamente la banda a ±8% y mantuviera la ampliación diaria. Al momento en que se eliminó la banda de flotación, ésta exhibía una amplitud en torno a ±13% y ya no cumplía los objetivos que la sustentaron durante gran parte de los noventa.

3. Dilemas de la política económica durante los noventa

El grado de restricción externa y el entorno generalizado de indexación de la economía han sido los condicionantes fundamentales del diseño de las políticas monetaria y cambiaria aplicadas en la presente década. De igual forma, el objetivo prioritario de política económica fue variando en respuesta a la relajación de la restricción externa que ocurrió durante el período. En efecto, a partir de 1990 Chile vuelve a los mercados voluntarios, lo que alivia substancialmente la restricción externa que había predominado hasta entonces. Adicionalmente, América Latina en su conjunto se transforma en una plaza atractiva para algunos inversionistas extranjeros, ya que de un período de escasez de divisas se pasa a un período de gran

abundancia de éstas. Si bien la entrada masiva de capitales fue un fenómeno que se generalizó hacia casi todos los países de la región a partir más o menos de 1991, no existe suficiente evidencia si la llegada de capitales a Chile se produjo por un efecto individual producto de sus logros económicos o por un efecto sistémico que afectó a toda la región[9]. En el caso particular de Chile, lo anterior se vio reforzado, por una parte, por el hecho de que las devaluaciones anteriores produjeron un crecimiento significativo del sector transable y el consecuente mejoramiento de la cuenta corriente, y, por otra parte, por la aplicación en ese entonces de una política monetaria restrictiva, que hizo subir de manera muy significativa las tasas de interés domésticas, lo que fue un estímulo adicional a la entrada de capitales al país.

De igual forma como el grado de restricción externa ha resultado ser un elemento clave en el diseño de la política económica, el entorno generalizado de indexación —conjuntamente con otros factores internos y externos— ha sido un condicionante importante en el proceso elegido de reducción de la inflación, iniciado a principios de los noventa. En particular, la estrategia de reducción gradual de la inflación que optó Chile se debió fundamentalmente a la alta indexación, a la incertidumbre en el frente externo (que hacía inviable utilizar la política cambiaria para desinflar más rápido) y a la reanudación de un régimen democrático (en el cual no resultaba recomendable iniciar una política fiscal y monetaria lo *suficientemente estricta* como para obtener una brusca caída de la inflación), factores que llevaron a privilegiar una política de estricto control del gasto agregado para lograr avances sostenidos en esta materia.

Por otro lado, a fines de 1989 el Banco Central pasa a ser independiente del Gobierno con el explícito objetivo de estabilidad de precios, además del normal funcionamiento de los pagos internos y externos. En este nuevo contexto institucional y de cierta relajación en la restricción externa, el objetivo prioritario de política económica pasó gradualmente a ser el de obtener una reducción en la tasa de inflación, siempre teniendo en consideración que el mejoramiento del frente externo necesitaba consolidarse para abandonar en mayor medida el objetivo de hacer frente a la restricción externa que había prevalecido durante gran parte de los ochenta.

Así, el reciente Banco Central autónomo puso gran parte de su esfuerzo en el objetivo antiinflacionario, a la vez que la nueva realidad de

[9] De acuerdo a información de las balanzas de pagos publicadas por la CEPAL, la entrada de capitales privados a Chile aumenta significativamente a partir de 1989, mientras que en México, Argentina y Brasil los cambios más relevantes en la entrada de capitales privados se producen alrededor de 1991.

abundantes flujos de capital y mejores condiciones externas llevaron a que el objetivo cambiario seguido hasta entonces, de lograr un tipo de cambio real alto, empezara a perder fuerza en favor de un objetivo de tipo de cambio real que fuera acorde con el equilibrio de las cuentas externas en el mediano plazo. Este cambio de objetivo del tipo de cambio real no se produjo sino hasta que las autoridades estuvieron seguras que los cambios en las condiciones externas eran un fenómeno no transitorio[10].

3.1. Tipo de cambio versus tasas de interés

Debido a la experiencia de la crisis de principios de los ochenta y al deseo de no repetir un episodio de excesivas restricciones externas, las autoridades evitaron sostenidamente la apreciación cambiaria durante los primeros años de la presente década. Sin embargo, cuando los flujos de capital empezaron a llegar en magnitudes importantes y la presión a la apreciación se hizo insostenible, fue necesario que se replanteara el tema del objetivo del tipo de cambio real. En efecto, a pesar de que entre mediados de 1990 y fines de 1991 el tipo de cambio estuvo pegado al piso de la banda de fluctuación, y con señales claras a la apreciación de la moneda, la revaluación no se llevó a cabo sino hasta enero de 1992. Es decir, sólo un año y medio después que habían empezado las presiones revaluatorias.

Si bien el cambio en las condiciones externas llevó a las autoridades a variar su objetivo de tipo de cambio real, éstas no produjeron un cambio en el régimen cambiario, ya que la paridad central se continuó reajustando de acuerdo a la diferencial de inflación. Aun cuando la indexación del tipo de cambio se contrapone al objetivo antiinflacionario, ya que constituye un elemento adicional que aumenta la indexación, y por ende la inercia de la inflación, la necesidad de continuar dando ciertas señales de estabilidad a los exportadores primó en esta materia.

En este contexto, que el Banco Central siguiera con una banda cambiaria y que a la vez haya tomado un cierto tiempo antes de revaluar la moneda en dos oportunidades durante los 90 (y que en el intertanto haya adquirido una gran cantidad de reservas internacionales) le significó recibir fuertes críticas en cuanto a una posible inconsistencia de sus objetivos. En efecto, se criticó que el instituto emisor perseguía dos objetivos, tipo de cambio real y tasa real de interés, los cuales podían ser mutuamente incon-

[10] Vergara (1994) hace un análisis detallado tanto de los objetivos económicos seguidos durante los noventa como también de las razones en que se habrían fundamentado las autoridades para su elección.

sistentes, en especial si se estaba frente a una situación de disponibilidad de divisas del exterior. En otras palabras, se argumentaba que si por consideraciones inflacionarias externas se hacía necesario un ajuste monetario, reflejado en mayores tasas de interés, esto podría significar un tipo de cambio real inconsistente con los objetivos de la política cambiaria. Si es así, y el Banco Central insistía en mantener una política que reajusta diariamente la paridad central y por ende la banda cambiaria, se produciría un influjo masivo de capitales que debía comprar para mantener la paridad cambiaria dentro de la banda. Para esterilizar dicho efecto monetario y así mantener la tasa de interés consistente con su política monetaria, el Banco Central debía emitir deuda interna a una tasa de interés mayor a la tasa de interés internacional, por lo que se producirían pérdidas cuasifiscales. Si este proceso continuaba por un período prolongado, el costo cuasifiscal llegaría a ser de tal magnitud que podría poner en peligro el equilibrio macroeconómico.

Si bien estos dos objetivos se siguieron a partir de mediados de los ochenta, la crítica pareció ser valida sólo a partir de 1990, ya que antes de esa fecha la cuenta de capitales, para efectos prácticos, estaba cerrada para Chile. Así, por muy alta que fuera la tasa de interés, difícilmente iban a entrar capitales en forma significativa. Sin embargo, en el contexto de los primeros años de los noventa, donde los agentes (públicos y privados) no tenían una total certeza de la solidez de los flujos de capitales, esta crítica puede ser cuestionable. En efecto, en la medida en que esta disponibilidad de divisas sea un fenómeno transitorio, la prudencia de la autoridad de prolongar el objetivo de un tipo de cambio real alto puede llegar a ser una política afortunada. El Banco Central consciente de este dilema, de mantener un objetivo de tipo de cambio real alto en un ambiente de masivas entradas de capital, postergó su decisión de revaluar hasta que estuvo seguro de que la entrada de capitales era un fenómeno más estructural que transitorio. Además, tanto la existencia de costos de transición, que hacían dudar si se elegía una estrategia gradual o brusca de realineamiento cambiario, como la capacidad de presión de los sectores transables hicieron que la decisión se postergara hasta un año y medio después que habían empezado las presiones revaluatorias. En efecto, a pesar de que entre mediados de 1990 y fines de 1991 el tipo de cambio estuvo pegado al piso de la banda de fluctuación, y con señales claras a la apreciación de la moneda, la revaluación no se llevó a cabo sino hasta enero de 1992.

Posteriormente a enero de 1992, el Banco central reconoció explícitamente la validez de la crítica anterior al tomar medidas para lograr mayor autonomía en su política monetaria. Así, por ejemplo, el mismo instituto

emisor sostuvo que la imposición de encajes al endeudamiento externo tenía el fin de subir el costo de dicho endeudamiento, para así darle mayor efectividad a la política monetaria interna que, para lograr el objetivo inflacionario, ha requerido tasas de interés mayores a las internacionales.

Adicionalmente, la menor flexibilidad de la política fiscal como consecuencia de la nueva institucionalidad democrática que empezó a vivir el país a partir de 1990, llevó a que el dilema de política monetaria y cambiaria se viera complicado respecto al que existió en los ochenta. Sin embargo, es importante resaltar que la política fiscal en los noventa ha contribuido significativamente a mantener los equilibrios, generando un nivel de ahorro importante. En efecto, el superávit fiscal ha estado en promedio en torno al 1,7% del producto durante la presente década. Este esfuerzo fiscal resulta aún mayor si consideramos que en este superávit se incluye el financiamiento de los pasivos del sistema de pensiones (AFP)[11].

La modificación del objetivo cambiario desde uno que buscaba lograr un tipo de cambio real alto hacia uno en que el tipo de cambio real tuviera que ser acorde con el equilibrio de las cuentas externas de mediano plazo se vio materializada a través de que la economía debería alcanzar déficit de cuenta corriente de entre 3% y 4% del producto, niveles que, para una economía como la chilena, se estiman sostenibles en el tiempo. Esta manera de materializar el objetivo cambiario no sólo refleja la cautela que ha tenido la política económica chilena con relación a las cuentas externas, sino que además ha significado que la cuenta corriente en sí es un objetivo y que no debe dejarse su determinación a los flujos de capital de cada momento. Esta argumentación adquirió importancia a mediados de la década de los noventa, cuando otros países de la región sostuvieron que el déficit en cuenta corriente debía ser simplemente la contraparte del superávit en cuenta de capitales. El argumento más usado para sustentar esta hipótesis, que la magnitud del déficit en cuenta corriente no importa, ha sido que en la medida que este déficit se dirija a financiar una mayor inversión, no debería producir problemas, ya que la mayor inversión generará en el futuro los recursos necesarios para hacer frente al mayor endeudamiento externo. En este esquema la cuenta corriente no es un objetivo de política, por lo que, frente a un escenario de gran entrada de capitales, es factible observar situaciones de apreciación cambiaria y voluminosos déficits en cuenta corriente. Sin embargo, en la medida que este mayor ahorro

[11] Este financiamiento se estima en torno al 3% del producto, luego el fisco durante los noventa estaría generando un superávit promedio antes de estos pasivos en torno al 4,5% del producto.

externo vaya a financiar un mayor consumo y no una mayor inversión, la solvencia de este esquema se ve fuertemente vulnerable a la disponibilidad de financiamiento de los déficits y a la presencia o no de shocks externos desfavorables.

Si bien sería absurdo negar que es preferible que el déficit en cuenta corriente financie mayor inversión y no un menor ahorro interno, la opción de la política cambiaria elegida en Chile a partir del mes de enero de 1992 ha sostenido que la magnitud del déficit en cuenta corriente es importante. Esto básicamente por dos razones. En primer lugar, las crisis externas cuando vienen son por lo general muy rápidas, en el sentido que no dejan tiempo para que la inversión en el sector transable rinda sus frutos. En segundo lugar, en períodos de flujos masivos de capital, la inversión se produce por lo general en sectores no transables, cuyos productos suben significativamente de precios. Es común ver *booms* tanto de producción como de precios en la construcción y en los servicios. Luego, la nueva inversión no es la requerida para hacer frente a una eventual crisis externa.

Además, en estos períodos no es extraño ver alzas de los salarios y del consumo. Así el mayor ahorro externo no sólo financia mayor inversión sino también mayor consumo. Este fue precisamente el caso chileno de principios de los ochenta cuando el ahorro interno cayó notoriamente y los aumentos de inversión se orientaron fundamentalmente a la construcción.

De igual forma, la reciente experiencia de ciertas economías asiáticas, y anteriormente la de México en 1995, casos donde se incubaron grandes desequilibrios externos y financieros que posteriormente derivaron en las respectivas crisis ya conocidas, constituyen experiencias que apoyan la posición de prudencia que ha seguido Chile en esta materia durante los noventa. En efecto, el objetivo ha sido privilegiar la obtención de déficit de cuenta corriente sustentable en el tiempo en vez de permitir la generación de un déficit demasiado alto en cuenta corriente, o lo que es lo mismo, el no permitir un excesivo endeudamiento externo, ya que más temprano que tarde éste se debe pagar, y cuando esto sucede los costos suelen ser enormes en actividad y empleo. En este sentido, la evidencia de los noventa indica que la prudencia de las autoridades se reflejó en que éstas decidieron que la determinación del déficit de cuenta corriente sostenible en el mediano plazo fuera determinado por una combinación de un rango de 3% a 4% del PIB y por la magnitud de aquellos capitales que se consideran suficientemente sólidos como para esperar que no serán revertidos.

3.2. Entradas masivas de capital

El excelente desempeño de las exportaciones chilenas y la fuerte entrada de capitales durante gran parte de la presente década han sido condicionantes fundamentales en el diseño macroeconómico. En efecto, la independencia en el manejo de la tasa de interés doméstica se ha visto limitada producto del arbitraje internacional, que explota las diferenciales que surgen entre las tasas de interés ajustadas por el tipo de cambio. Básicamente, cuando un país está abierto a los flujos internacionales de capital, se reduce la capacidad de la autoridad monetaria para controlar las tasas de interés y de usarlas para frenar los excesos de gasto. Esto se debe a que si la tasa de interés doméstica (definida como la tasa que asegura que el gasto doméstico sea consistente con la meta de inflación) supera a la tasa externa, entran capitales que hacen aumentar la liquidez de la economía y, por tanto, empujan la tasa de interés hacia abajo. Esto, a su vez, genera una aceleración del gasto que resulta en que el país termina por fracasar en su intento por lograr el objetivo de control de la inflación. Aún más, la entrada de capitales presiona a la baja al tipo de cambio real induciendo un mayor déficit de cuenta corriente. Evidentemente, la autoridad monetaria puede evitar la caída de la tasa de interés esterilizando el flujo de divisas que entran al país, con el objeto de mantener la inflación bajo control. Para ello, el Banco Central debe estar dispuesto a comprar un monto significativo de moneda extranjera, o bien, deberá permitir que disminuya el tipo de cambio real. Obviamente, la autoridad tiene la posibilidad de elegir una combinación de esterilización y apreciación de la moneda, pero debe tener presente que ajustes demasiado graduales del tipo de cambio pueden generar expectativas de revaluación que terminan exacerbando aún más el problema.

Dado este escenario, es fácil imaginar el dilema de política que ha enfrentado el Banco Central de Chile durante gran parte de la década, quien por un lado ha tenido la misión de reducir la inflación, y, por otro, ha mantenido objetivos relacionados al tipo de cambio real, que se tradujeron hasta septiembre de 1999 en mantener esta variable dentro de una banda consistente con el equilibrio externo de mediano plazo de la economía. Básicamente, si la tasa de interés que es consistente con la meta de inflación planteada es mayor a la tasa internacional, la entrada de capitales resultante lleva a una caída del tipo de cambio real, haciendo peligrar el logro del objetivo cambiario. Sin embargo, si se permite que la tasa de interés doméstica se reduzca, ambas metas se ven amenazadas, puesto que las menores tasa de interés inducen un aumento del gasto que presiona los precios al alza y el tipo de cambio real a la baja.

Si consideramos que es preferible evitar las fluctuaciones temporales en el tipo de cambio real, debido a que la volatilidad en un precio clave como lo es el tipo de cambio real generalmente tiene efectos adversos sobre la tasa de inflación, los flujos de comercio y la inversión, por la incertidumbre que genera, entonces la pregunta lógica que surge para la autoridad monetaria es: ¿cómo compatibilizar estos objetivos de estabilidad cambiaria y reducción de la inflación a un nivel o rango objetivo predeterminado sin incurrir en costos significativos? Teóricamente, hay varias opciones: i) esterilizar las entradas de capital; ii) permitir una apreciación del tipo de cambio; iii) imponer controles de capital; iv) encontrar la manera de incrementar el ahorro doméstico; y v) reducir los aranceles.

Dado que el proceso de esterilización como también la apreciación cambiaria involucran un alto costo, especialmente para un país como Chile con una clara estrategia de desarrollo orientada hacia afuera, el Banco Central de Chile optó (hasta finales de 1997) por una combinación de esterilización, de apreciación de la moneda y de controles de capital para compensar las entradas masivas de capital hacia Chile, de tal forma de no comprometer en demasía la estabilidad macroeconómica y la efectividad de las políticas monetaria y cambiaria.

La crisis asiática y el nuevo escenario de flujos de capitales que ha experimentado la región durante 1998 y 1999 han cambiado el contexto en que se desarrolla actualmente la política monetaria y cambiaria en Chile. En particular, las menores ganancias de productividad que empezó a exhibir la economía chilena desde finales de 1996 no permitieron continuar acomodando la sostenida apreciación real del peso, la cual entre 1990 y 1996 acumuló más de 24%. Adicionalmente, la mayor volatilidad externa exhibida por los mercados de capitales en los últimos dos años, sumado a la relativa menor disponibilidad de capitales respecto de la exhibida durante la primera mitad de la década, llevaron a que la expectativa de la paridad peso/dólar se modificara desde una con una clara tendencia a la apreciación del peso (que rigió durante los primeros siete años de la década) hacia una de mayor volatilidad pero con un sesgo a la depreciación del peso. Esta situación llevó primero a que en septiembre de 1998 se suspendieran ciertos controles de capital (encaje de 30% a los capitales externos se redujo a 0%) y, posteriormente, en septiembre de 1999 se abandonara la banda de flotación por un sistema de libre flotación. En este escenario de mayor volatilidad y de menor abundancia de flujos de capitales, el Banco Central no ha necesitado continuar con el dilema de evitar la apreciación excesiva del peso, en circunstancias que las tasas reales de interés en Chile todavía se ubican por encima de las internacionales. Es más, las actuales condicio-

nes han permitido que la política monetaria de tasas de interés cuente con un grado de independencia relativamente mayor que en el pasado, situación que debería ayudar el manejo monetario y, de esta forma, facilitar la obtención de los objetivos de estabilidad de precios y mantención de los equilibrios de las cuentas externas, objetivos que continúan guiando las principales directrices de la política macroeconómica chilena.

3.3. Acumulación de reservas internacionales y esterilización

Durante gran parte de los noventa, las políticas del Banco Central se orientaron no sólo a cumplir con el objetivo de estabilidad de precios sino que dedicaron grandes esfuerzos para impedir una apreciación excesiva del peso mientras se intentaba disminuir el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos. En este contexto, además de las políticas fiscal, monetaria y cambiaria, destacó la política de reservas internacionales que siguió la autoridad para evitar la apreciación brusca de la moneda, privilegiando un ajuste del tipo de cambio gradual en el tiempo. En la práctica, la intervención esterilizada llevó a que se acumularan reservas internacionales muy significativas en los primeros ocho años de la década, con el consiguiente déficit cuasifiscal para el Banco Central. En efecto, durante gran parte de los noventa, el tipo de cambio permaneció por un tiempo considerable presionando el piso de la banda, ante lo cual el Banco Central tuvo que intervenir fuertemente en el mercado cambiario. Es así como entre 1990 y 1997, las reservas internacionales netas crecieron en US$ 12 mil millones. Para compensar el impacto monetario de estas operaciones cambiarias, el Banco Central las esterilizó plenamente. Estas esterilizaciones masivas se pudieron llevar a cabo gracias a la existencia de un mercado de capitales profundo y bien desarrollado, donde actúan inversionistas de largo plazo como los fondos de pensiones privados y otros inversionistas institucionales. A su vez, el uso de instrumentos indexados, la relativamente baja carga de deuda pública como porcentaje del PIB y la favorable situación fiscal de esos años fueron factores favorables para reducir el costo de la deuda pública.

No obstante, las operaciones no estuvieron exentas de costos pues existe una diferencia significativa y persistente entre la tasa de retorno esperada de las reservas externas y la deuda doméstica. Las estimaciones indican que hay una pérdida anual por este concepto en el balance del Banco Central en torno a 0,5% del PIB sobre la base actual, a la que deben

sumarse las pérdidas de capital que resultaron de la apreciación de la moneda local en los ocho primeros años de la década.

Ciertamente, la magnitud de dicho déficit, así como *el nivel alcanzado por las reservas internacionales del país y la mayor madurez actual del sector exportador,* hacían poco conveniente, y poco realista, que la esterilización pudiese haberse mantenido, más allá de ciertos montos, en el tiempo. En general, la experiencia indica que la esterilización y la acumulación de reservas pueden ayudar en el corto plazo, pero no es la solución para un desequilibrio sostenido entre la cuenta de capitales y la cuenta corriente. El nuevo escenario externo, de una relativa menor disponibilidad de flujos de capitales que en la primera mitad de la década, conjuntamente con la decisión de la autoridad monetaria de dejar flotar el tipo de cambio en septiembre último, han llevado a que este problema no sea operativo actualmente en la economía chilena.

3.4. Controles de capital

Considerando el alto costo de la esterilización y de la apreciación excesiva del tipo de cambio, el Banco Central impuso temporalmente un encaje a los préstamos externos para incrementar su costo y, particularmente, para desincentivar el influjo de capitales de corto plazo. Esta restricción, que estuvo vigente entre mediados de 1991 y septiembre de 1998, intentaba encarecer el costo de ingresar capitales de corto plazo, *con el objetivo de tender a igualar la tasa de interés que enfrentan todos los agentes económicos.* De esta forma, se esperaba frenar la especulación y la volatilidad inherente a los llamados capitales golondrinas, reduciendo así la posibilidad de arbitrajes de tasas de interés y a su vez le otorgaba mayor autonomía y espacio a la política monetaria doméstica.

El encaje se impuso bajo la modalidad de un requerimiento de capital no remunerado de 30% que afectó al financiamiento externo, incluyendo créditos externos y depósitos en moneda extranjera, pero no se aplicó a entradas de capital generadas vía inversión extranjera directa o vía la emisión primaria de acciones de empresas chilenas. Los requerimientos de capital debían ser mantenidos en el Banco Central por un año, independientes del plazo de madurez del préstamo o del depósito, de manera que los influjos de capital de corto plazo tributaban proporcionalmente mayores tasas.

En lo fundamental, para un nivel dado de tipo de cambio, el encaje incrementa la capacidad de las autoridades monetarias de mantener una

diferencial de tasas de interés, por cuanto, la restricción es equivalente a una diferencial de tasa de interés de equilibrio de 3% para una inversión con un horizonte de un año. Sin embargo, no debería ser un instrumento útil para retrasar decisiones de realineamiento cuando los participantes del mercado están convencidos de que son inminentes. En efecto, en dos ocasiones en que el Banco Central de Chile vaciló en ajustar la paridad, el encaje no fue un obstáculo para los participantes del mercado para atacar el piso de la banda y esperar un ajuste discreto de la paridad. Un ejemplo de esto último lo constituye la experiencia de fines de 1994, donde las entradas de capital aumentaron de un promedio de US$ 750 millones durante los tres primeros trimestres a US$ 2.000 millones en el último trimestre, antes de que se llevara a cabo la revaluación.

Aun cuando los aportes de capital ingresados vía inversión extranjera directa no estuvieron en ningún momento durante los noventa afectos a encaje, sí lo han estado a la restricción de permanencia de 1 año. La motivación detrás de este tipo de control de capital ha sido la de minimizar la posibilidad de que se 'disfracen' créditos como aportes de capital y que estos últimos efectivamente se constituyan en capitales de mediano y largo plazo. La experiencia de los noventa indicaría que esta restricción también ha limitado los arbitrajes en el mercado bursátil y en el de bonos, situación que se estima ha afectado directamente el desarrollo de estos mercados. No obstante el costo que esta medida pudiese haber tenido en estos dos mercados, la autoridad considera que ésta ha ayudado a desincentivar la creación de burbujas de precios que pudiesen haberse generado por las inestabilidades de los mercados financieros internacionales y, por esa vía, aminorar el impacto de dicha volatilidad sobre el gasto privado.

En general, la efectividad de estos controles de capital ha sido fuertemente cuestionada, por cuanto la evidencia demuestra que éstos no pudieron evitar la sostenida y significativa entrada de capitales que mostró el país durante los primeros siete años de la década. Sin embargo, sí habrían tenido éxito estos controles para cambiar la preferencia de los agentes hacia una deuda de mayores plazos. En efecto, la evidencia indica que durante el período la deuda de mediano y largo plazo se incrementó desde US$ 14 billones en 1990 a algo menos de US$ 30 billones en 1998 mientras la deuda de corto plazo se redujo desde US$ 3,4 billones a US$ 1,6 billones en igual período.

Aun cuando el encaje de 30% se redujo a 0% en septiembre de 1998 y el requerimiento de permanencia de 1 año de la inversión extranjera directa continúa vigente, es importante mencionar que la motivación de las autoridades para aplicar este tipo de controles no ha cambiado en demasía.

En particular, la no eliminación del encaje sino su reducción a 0% demuestra que las autoridades no quieren entregar la señal al mercado de que renunciaron a este instrumento, por cuanto han manifestado que si las condiciones lo ameritan, éste será restablecido. En general, el principio que ha regido en las autoridades en este tema durante la década ha sido el reconocer que los controles de capital tienen costos microeconómicos importantes, sin embargo éstos se estiman menores frente al riesgo de inestabilidad macroeconómica y al desalineamiento sostenido del tipo de cambio que pudieran provocar movimientos indeseados de capitales.

4. Nominalización de la política monetaria

A medida que la tendencia inflacionaria ha venido disminuyendo a través de los últimos años, se ha venido planteando en la discusión pública la conveniencia de avanzar en la desindexación o nominalización de la economía, y, en particular, de la política monetaria que implementa el Banco Central. Este último, por su parte, ha planteado la necesidad que los agentes privados tomen sus decisiones de salarios y contratos en función de la inflación futura.

Desde la perspectiva del control inflacionario, existen al menos dos argumentos que hacen conveniente avanzar en una desindexación global de la economía. Por una parte, la indexación de los costos financieros, los salarios y otros precios con respecto a la variación pasada del IPC genera inercia en la tasa de inflación, lo que hace más difícil la disminución de su tendencia y también su control ante eventuales rebrotes. Es decir, se requiere hacer un uso más intensivo de los instrumentos de política monetaria para lograr el mismo impacto sobre la inflación, lo que se transmite a una mayor volatilidad del empleo, la producción y el tipo de cambio real. Por otra parte, la inflación se torna más inestable en presencia de indexación en los precios, porque los choques sobre precios individuales se generalizan a choques globales a través de las cláusulas de reajustabilidad automática. Este argumento ha venido adquiriendo mayor importancia a medida que la inflación total desciende, y por lo tanto el *impacto relativo* de este tipo de choques es mucho mayor hoy en día que cuando la inflación se encontraba en torno al 20% o 30%.

La evolución macroeconómica de los primeros ocho años de la década parecería contradecir estas observaciones, pues con salarios y políticas indexadas se logró una reducción sustancial de la inflación a niveles de un dígito, sin generar desequilibrios en la economía. Sin embargo, las circuns-

tancias que se enfrentaron en este período han sido particularmente favorables para avanzar en este proceso sin grandes traumas. Específicamente, la trayectoria de apreciación del tipo de cambio real permitió que la inflación transable liderara el proceso de reducción de la inflación, mientras que la inflación no transable, donde la inercia es mayor, podía acomodarse a la baja más lentamente. Sin embargo, esta tendencia a la apreciación del peso ha cambiado en los últimos dos años hacia una de depreciación y de mayor volatilidad.

Ciertamente, la depreciación que ha exhibido el peso, de más 20% en el período 1998-1999, debería haber corregido en gran medida el desequilibrio cambiario que mostraba la economía chilena hacia fines de 1997. De ser así, y considerando un escenario externo en los próximos años de menor disponibilidad relativa de capitales respecto a la exhibida en la primera parte de la década, es factible esperar que el tipo de cambio no debería ser un elemento que continúe presionando a la baja los precios de bienes transables, con lo cual para continuar avanzando en este frente se requerirá de mayor flexibilidad en los precios de bienes no transables para así mantener el ritmo de reducción de la inflación, y también para facilitar los ajustes de precios relativos que sean necesarios en el futuro, sin que ello genere rebrotes inflacionarios u otros desequilibrios internos o externos sobre la economía.

En términos teóricos, se plantea que para ser efectiva la nominalización ésta debiera ser comprensiva y no sólo abarcar las políticas del Banco Central, sino también el resto de los precios y salarios en la economía. Sin duda, ésta es la meta final, y el escenario ideal para lograrla sería una acción coordinada entre las decisiones de política económica de la autoridad, y la desindexación del resto de los precios. Sin embargo, este escenario parece estar fuera del alcance de las posibilidades de la economía chilena. A diferencia de otras experiencias en las que se ha llevado a cabo este tipo de políticas comprensivas de desindexación, la estructura de negociación salarial en Chile es esencialmente descentralizada, lo que significa que la nominalización efectiva no va a partir por la vía administrativa o legislativa, sino que será una respuesta de mercado a un cambio de las condiciones de la economía.

En este contexto, la autoridad monetaria[12] constituye un agente fundamental para dar inicio al proceso de nominalización de la economía. En efecto, la nominalización de la política del Banco Central contribuye a

[12] La indexación existente en ciertos impuestos hace que la autoridad fiscal también sea un agente que puede contribuir a nominalizar la economía.

desindexar un componente importante de la estructura de costos de las empresas: los costos financieros, y esto rompe el círculo vicioso que existe entre la indexación de los precios privados y la indexación de la política monetaria. A la vez, la nominalización demuestra un compromiso efectivo de las autoridades monetarias con su meta de inflación, lo que de por sí lleva a entregarle mayor credibilidad como ancla nominal. Aunque no es el camino ideal, su alternativa, esperar que la desindexación se produzca primero en el resto de la economía, es un círculo vicioso sin solución.

Es importante tener en consideración que el beneficio directo de desindexar pasa por disminuir la *persistencia de la inflación* y no por una *caída en su nivel.* Adicionalmente, un beneficio indirecto para la economía sería que las tasas de interés nominales se estabilizarían, trasladando la volatilidad de la tasa de inflación mensual a las tasas de interés reales (expresadas en UF). La estabilidad de las tasas de interés nominales permitiría eliminar las fuertes fluctuaciones que exhibe actualmente los agregados monetarios.

En general, las propuestas de nominalización de la política monetaria consistirían en modificar el instrumento de política monetaria desde la actual tasa de interés real interbancaria diaria hacia una fijada en términos nominales. Además, los instrumentos de entrega de liquidez, como por ejemplo la tasa de interés de los repos, y cualquiera otra señal monetaria de corto plazo, deberían ser determinados en términos nominales. En tanto, los documentos del Banco Central que sean licitados por un período igual o inferior a un año, deberían ser subastados a tasas de interés nominales y su volumen y variedad dependería de las necesidades del sistema financiero. Sin embargo, las licitaciones de documentos del Banco Central (PRC) a 8 y más años plazo deberían continuar efectuándose a tasas de interés reales (en términos de UF).

5. Conclusiones

La combinación de políticas monetaria, fiscal y cambiaria aplicadas durante los noventa ha permitido que la economía chilena haya presentado, en promedio, un nivel de alto y estable crecimiento, con bajo desempleo y una sostenida reducción de la tasa de inflación. Estos resultados han sido parte de una estrategia de desarrollo donde las autoridades han privilegiado el actuar con prudencia y gradualidad en todos los frentes económicos, permitiendo así mantener los equilibrios macroeconómicos que aseguren un crecimiento sostenido en el mediano plazo. Esta estrategia, a su vez, ha

permitido y debería permitir en el futuro enfrentar el desafío de lograr una menor variabilidad en la tasa de crecimiento del producto evitando así los típicos ciclos de 'parar y acelerar' que han caracterizado largamente a nuestra economía y a las demás de la región.

Los resultados obtenidos y los acontecimientos ocurridos en otras economías de la región confirman la política seguida por las autoridades de que el déficit de cuenta corriente es en sí un objetivo, y debería de continuar siéndolo en la medida que no se esté seguro de la estabilidad de los flujos de capital. En efecto, la reciente experiencia de ciertas economías asiáticas, y anteriormente la de México en 1995, casos donde se incubaron grandes desequilibrios externos y financieros que posteriormente derivaron en las respectivas crisis ya conocidas, constituyen experiencias que apoyan la posición de prudencia que ha seguido Chile en esta materia durante los noventa.

El objetivo ha sido privilegiar la obtención de déficit de cuenta corriente sustentable en el tiempo en vez de permitir la generación de un déficit demasiado alto en cuenta corriente, o lo que es lo mismo, el no permitir un excesivo endeudamiento externo, ya que más temprano que tarde éste se debe pagar, y, cuando esto sucede, los costos suelen ser enormes en actividad y empleo. En este sentido, la evidencia de los noventa indica que la prudencia de las autoridades se reflejó en que éstas decidieron que la determinación del déficit de cuenta corriente sostenible en el mediano plazo fuera determinado por una combinación de un rango de 3% a 4% del PIB y por la magnitud de aquellos capitales que se consideran suficientemente sólidos como para esperar que no serán revertidos.

En términos de la política de desinflación, el entorno indexatorio que aún exhibe la economía chilena hace recomendable continuar aplicando una política de objetivos de inflación, con metas que se acerquen gradualmente hacia los niveles de las economías desarrolladas. Sin embargo, a medida que la economía avance a objetivos de inflación menores, la consolidación de éstos requerirá cada vez más contar con mecanismos que permitan desindexar la economía. En efecto, si bien la economía chilena ha logrado reducir la tasa de inflación a niveles en torno al 3% durante el período 1998-1999, los avances futuros dependerán fuertemente no sólo del diseño de políticas monetarias y fiscales coherentes con las posibilidades de crecimiento en el mediano plazo, sino que también de los avances que se pueden lograr en materia de reducción del grado de indexación de la economía.

La desindexación de la economía requiere avanzar en todos los sectores en donde ésta existe, ya que, aun cuando la eliminación de esta

práctica en algún sector específico ayudaría, no sería suficiente para el logro de todos los resultados esperados. En este contexto, la desindexación de la política monetaria, a través de la utilización de una tasa de interés nominal en vez de una real, debería ayudar a desindexar el sistema financiero de corto plazo. Sin embargo, en la medida que continúe la indexación, por ejemplo, en el mercado laboral, la inercia del proceso inflacionario seguirá siendo un elemento importante en la explicación de la inflación en Chile. En este sentido, un avance importante que ha surgido en los últimos años es la mayor utilización de la inflación meta y no la pasada como indicador de reajustabilidad en las negociaciones salariales, situación que permite que la inercia inflacionaria tienda a disminuir. De igual forma, la obtención y mantención de bajas tasas de inflación deberían llevar en el futuro a que la indexación tendiera a autoeliminarse.

Finalmente, la crisis asiática y el nuevo escenario de flujos de capitales que ha experimentado la región durante 1998 y 1999 han cambiado el contexto en que se desarrolla actualmente la política monetaria y cambiaria en Chile. En particular, las menores ganancias de productividad que empezó a mostrar la economía chilena desde finales de 1996 no permitieron continuar acomodando la sostenida apreciación real del peso. Adicionalmente, la mayor volatilidad externa exhibida por los mercados de capitales en el último tiempo, sumado a la relativa menor disponibilidad de capitales respecto de la primera mitad de la década, llevaron a que la expectativa de la paridad peso/dólar se modificara desde una con una clara tendencia a la apreciación del peso hacia una de mayor volatilidad pero con un sesgo a la depreciación del peso. Esta situación llevó primero a que se suspendieran ciertos controles de capital y, posteriormente, se abandonara el sistema de bandas cambiarias por un sistema de libre flotación. En este escenario de mayor volatilidad y de menor abundancia de flujos de capitales, el Banco Central no ha necesitado continuar con el dilema de evitar la apreciación excesiva del peso, en circunstancias que las tasas reales de interés en Chile todavía se ubican por encima de las internacionales. Es más, las actuales condiciones han permitido que la política monetaria de tasas reales de interés cuente con un grado de independencia relativamente mayor que en el pasado, situación que debería ayudar el manejo monetario y, de esta forma, facilitar la obtención de los objetivos de estabilidad de precios y mantención de los equilibrios de las cuentas externas, objetivos que continúan guiando las principales directrices de la política macroeconómica chilena.

REFERENCIAS

Corbo, V. (1985). "Reforms and Macroeconomic Adjustment in Chile during 1974-1984". *World Development*, 13 (agosto).

——— y S. Fischer (1994). "Lessons from the Chilean Stabilization and Recovery". En B. Bosworth, R. Dornbusch y R. Labán (editores), *The Chilean Economy: Policy Lessons and Challenges.* Washington D.C.: Brookings Institution.

Eyzaguirre, N.; y Rojas, P. (1995). "Las políticas monetaria y cambiaria en Chile: Condicionantes históricos, desarrollo y desafíos futuros". Mimeo, Banco Central de Chile.

Fontaine, J. A. (1991). "La administración de la política monetaria en Chile, 1985-1989". *Cuadernos de Economía*, 83 (abril).

Le Fort, G. (1995). "Políticas monetaria y cambiaria y ancla nominal en Chile". Mimeo, Banco Central de Chile.

Magendzo, I.; Rojas, P.; y Vergara, R. (1996). "Bandas cambiarias: La experiencia chilena, 1990-1994". En F. Morandé y R. Vergara (editores) *Análisis empírico del tipo de cambio en Chile.* Santiago: ILADES Georgetown University y Centro de Estudios Públicos.

Massad, C. (1998). "La política monetaria en Chile". *Economía Chilena.* Vol. Nº 1, Banco Central de Chile.

Reinstein A.; y Vergara, R. (1993). "Regulación y supervisión eficiente del sistema bancario". *Estudios Públicos*, 49 (verano).

Rojas, P. (1997). "Tipo de cambio real e inflación". *Punto de Referencia* Nº 195, Centro de Estudios Públicos, diciembre.

——— (1996). "Un análisis descriptivo de las políticas económicas aplicadas en el período 1990-95". Mimeo Banco Central de Chile, febrero.

——— López, E.; y Jiménez, S. (1997). "Determinación del crecimiento y estimación del producto potencial en Chile: El rol del comercio". En F. Morandé y R. Vergara (editores), *Análisis empírico del crecimiento en Chile*. Santiago: Centro de Estudios Públicos e ILADES Georgetown University.

——— y Jiménez, S. (1997). "Objetivos de inflación: Consideraciones teóricas y evidencia empírica". *Estudios Públicos*, 65 (verano).

——— y Vergara (1996). "Política cambiaria en Chile: Aspectos teóricos y de política económica". *Cuadernos de Economía*, marzo.

Vergara, R. (1994). "Política cambiaria en Chile: La experiencia de una década (1984-1994)". *Estudios Públicos*, 56 (primavera).

Zahler, R. (1992). "Política monetaria en un contexto de apertura de la cuenta de capitales". *Boletín Mensual*, Banco Central de Chile.

——— (1995). "Fundamentos de la política macroeconómica y perspectivas de la economía chilena para el corto plazo". *Boletín Mensual*, Banco Central de Chile, julio. □

PESCA EN ALTA MAR DE RECURSOS TRANSZONALES: ALTERNATIVAS DE POLÍTICA PARA CHILE*

Julio Peña-Torres, Rodolfo Serra y Michael Basch

Chile no ha ratificado aún el Acuerdo de 1995 de las Naciones Unidas sobre la conservación y manejo de peces transzonales y peces altamente migratorios, en el que se insta a las naciones interesadas a buscar soluciones *negociadas* respecto al acceso de pesca y manejo de estas poblaciones en alta mar. Este trabajo analiza los efectos económicos en juego —al ratificar o no el Acuerdo— para un Estado costero que tiene intereses importantes en peces transzonales. El jurel chileno, uno de los recursos pesqueros más importantes de Chile, pertenece a esta categoría. En la actualidad, sólo flotas bajo pabellón chileno capturan este recurso en la alta mar adyacente, y por el momento no hay evidencia que permita suponer una competencia inminente de naciones que pescan en aguas distantes. Argumentamos que la ratificación del Acuerdo podría tener repercusiones negativas sobre: i) la soberanía del Estado costero con respecto a las medidas de manejo en su zona económica exclusiva (ZEE); y ii) la competitividad de empresas pesqueras nacionales. Pese a esto, el

JULIO PEÑA-TORRES. School of Development Studies, University of East Anglia, U. K.
RODOLFO SERRA. Instituto de Fomento Pesquero, Valparaíso, Chile.
MICHAEL BASCH. Departamento de Economía, Universidad de Chile.

* Este trabajo es una traducción del original en inglés. Se presentó una versión preliminar de este estudio en la Conferencia sobre Manejo de Poblaciones de Peces Transzonales y Peces Altamente Migratorios, celebrada en Bergen (Noruega) del 19 al 21 de mayo de 1999.

costo-beneficio neto depende de la magnitud del riesgo que pueda significar la competencia pesquera de naciones que pescan en aguas distantes. Si el Acuerdo entra en vigor, los Estados costeros con intereses en poblaciones de peces transzonales sentirán presión para ratificarlo. Este trabajo discute los obstáculos que aún subsisten para que los Estados que ratifiquen el Acuerdo puedan lograr un manejo pesquero efectivo en la alta mar adyacente. Analizamos posibles soluciones a los problemas de nuevos miembros y de pescadores ilegales en acuerdos regionales. Con respecto a los primeros, limitar el acceso parecería jurídicamente viable conforme al Acuerdo. En cuanto a prohibiciones efectivas sobre la pesca por pescadores ilegales, sería necesario crear nuevos instrumentos de regulación. En algunos casos se podrían requerir nuevos ajustes a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

1. Introducción

Chile es uno de los países que, por el momento, no han ratificado el Acuerdo de 1995 de las Naciones Unidas sobre la conservación y manejo de peces transzonales y peces altamente migratorios (en adelante el *Acuerdo*). Esto, a pesar de que Chile fue una de las primeras naciones en solicitar una revisión de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (Naciones Unidas, 1982, en adelante CONVEMAR), en relación con regulaciones de la pesca en alta mar. La propuesta inicial de Chile era que, en caso de no existir normas internacionales *efectivas* respecto a la pesca de poblaciones transzonales, la aplicación de medidas de conservación y/o manejo para una población dada de peces transzonales, definidas por los Estados costeros afectados, se debería ampliar a la alta mar adyacente. El *Acuerdo,* en cambio, implica que el derecho a definir el manejo y acceso a la pesca de peces transzonales o altamente migratorios debe negociarse entre los Estados que "tengan intereses pesqueros" en una zona determinada de alta mar, incluyendo Estados costeros y naciones que pescan en aguas distantes. Este trabajo discute aspectos económicos en juego —en el caso de ratificar o no el *Acuerdo*— para un Estado costero como Chile, uno de cuyos principales recursos pesqueros (el denominado 'jurel chileno') realiza migraciones transzonales estacionales a áreas adyacentes de alta mar.

No desarrollamos aquí un análisis exhaustivo de las diversas áreas de controversia relacionadas con la pesca en alta mar (jurídicas, biológicas, ambientales, geopolíticas y económicas). Nuestro foco es discutir pros y

contras económicos en estrategias posibles de pesca y de negociacion internacional, para un Estado costero que captura peces transzonales en áreas de alta mar adyacente[1]. No discutimos tampoco posibles implicancias geopolíticas, como el concepto de "Mar Presencial" (Martínez Busch, 1996; Joyner y De Cola, 1993; y Gilliland-Dalton, 1993). Asimismo, aunque planteamos observaciones sobre controversias de interpretación para algunas cláusulas claves dentro del *Acuerdo*, no es nuestro objetivo el desarrollar un análisis exhaustivo sobre la evolución de conceptos jurídicos en el derecho internacional del mar (Balton, 1999; Freestone y Makuch, 1998; y Tahindro, 1997).

El manejo pesquero de poblaciones transzonales, con migración dentro/fuera de zonas económicas exclusivas (ZEE en adelante) y de la alta mar adyacente es un problema complejo. No sólo porque envuelve dificultades científicas y técnicas (conocimiento sobre patrones migratorios y sus consecuencias biológicas, junto al control eficaz de la pesca en alta mar), sino también porque implica posibles conflictos distributivos entre Estados costeros y el deseo de ampliar su jurisdicción a la alta mar adyacente —más allá de sus actuales ZEE—, y el deseo de naciones que pescan en aguas distantes por capturar poblaciones de peces en esas áreas de alta mar.

No existen normas jurídicas absolutas que permitan establecer quién debería regular el manejo y acceso a la pesca de peces transzonales cuando se encuentran en alta mar. Como ocurre con otros derechos de propiedad, la evolución de conceptos jurídicos relacionados con la explotación de recursos vivos en la alta mar está condicionada por cambios en la escasez de estos recursos y el poder de negociación de los que pretenden su apropiación. En el caso de los recursos vivos en la alta mar, la evolución jurídica está aún lejos de alcanzar un equilibrio estacionario.

Desde que el Sacro Imperio Romano de la Europa medieval fuera reemplazado en el siglo XVI por un sistema de Estados independientes, con fronteras definidas, se ha reconocido que los Estados costeros gozan de ciertos derechos a regular en su propio beneficio las actividades en los mares adyacentes a sus costas. Desde entonces, temas relacionados con la vigencia de los derechos involucrados, y las zonas marítimas en que éstos rigen, han sido objeto de controversia y de evolución en el tiempo.

---

[1] En los últimos años, algunos barcos que operan bajo pabellón chileno han comenzado a pescar en aguas de alta mar que no son adyacentes a la ZEE de Chile, como en el Atlántico Sur, cerca de las islas Georgias del Sur y también cerca de las islas Kerquelen y Príncipe Eduardo, con el objeto, en ambos casos, de capturar bacalao de profundidad. Si bien estos barcos son propiedad de empresas con domicilio legal en Chile, el control corporativo está en manos de capitales españoles.

A modo de ilustración, considérese la evolución de los conceptos jurídicos sobre el reconocimiento de la soberanía de los Estados costeros sobre sus *mares territoriales.* En las primeras prácticas y doctrinas de los siglos XVI y XVII se usaron criterios vagos, como los 'límites de visibilidad', para determinar las áreas marítimas sobre las cuales los Estados ribereños tenían derecho a ejercer un control. Más tarde, algunos tratadistas propusieron la doctrina denominada del 'tiro de cañón', según la cual los derechos de los Estados costeros se extendían a todas las aguas que podían alcanzarse con disparos de cañones emplazados en sus costas. En esa época, los Estados escandinavos sostenían, en cambio, que el dominio marítimo debería extenderse a distancias fijas a lo largo de toda la costa, independientemente de que en ésta estuviesen o no emplazadas baterías costeras. Con el tiempo, este concepto llegó a conocerse como 'la liga escandinava de cuatro millas'. Estas controversias continuaron durante todo el período de desarrollo del derecho internacional moderno en el siglo XVII (Churchill y Love, 1985)[2]. A fines del siglo XVIII, distintos conceptos de mar territorial convergieron hacia una fórmula que proponía un límite fijo de 3 millas náuticas (en 1793 los Estados Unidos aprobaron esta definición de mar territorial, con el objeto de afirmar su neutralidad; Johnson, 1997). La evolución de este concepto culminó, con el tiempo, en el límite actual de 12 millas náuticas (ó 22 kilómetros) para las aguas territoriales.

El reconocimiento jurídico, en la CONVEMAR, de una ZEE de 200 millas náuticas (370 kilómetros) puede interpretarse como parte de la evolución descrita. El límite de la ZEE significó un apoyo importante para los intereses pesqueros de los Estados costeros. Sin embargo, la CONVEMAR no definió con claridad la situación jurídica de importantes recursos pesqueros, entre éstos las poblaciones de peces transzonales y peces altamente migratorios. Como resultado, muchos de estos recursos han terminado siendo sometidos a pesca excesiva[3].

El *Acuerdo* propone una solución *negociada*, entre las naciones interesadas, para establecer derechos de acceso y sistemas de manejo de pobla-

---

[2] Por ejemplo, ya en 1609, el jurista holandés Hugo Grotius propuso el concepto de "libertad de los mares", aunque éste sólo se convirtió en un principio aceptado del derecho internacional en el siglo XIX. Este concepto estaba vinculado ideológicamente con otros conceptos de libertad dominantes en ese siglo, como el de *laissez-faire* en asuntos económicos. Las grandes potencias marítimas y comerciales de esa época, especialmente Gran Bretaña, impulsaron vigorosamente el concepto de "libertad de los mares".

[3] En 1994, las poblaciones de peces transzonales representaban el 14,3% de las capturas marítimas mundiales —incluyendo las capturas dentro y fuera de ZEE—, mientras que las poblaciones altamente migratorias representaban el 5,4% de las capturas marítimas mundiales (estadísticas de la FAO).

ciones de peces transzonales y de peces altamente migratorios. En la actual situación internacional, la ampliación de la jurisdicción de los Estados costeros a áreas de la alta mar adyacente parece menos probable que la entrada en vigor del *Acuerdo* y, por ende, la creación de Organizaciones Regionales de Administración Pesquera para resolver los problemas que plantean este tipo de poblaciones. Tomando esto como un hecho dado, y centrándonos en el caso de la población transzonal del jurel chileno, examinamos aspectos de importancia económica que están en juego en la decisión chilena de ratificar o no el *Acuerdo*.

La sección 2 describe la población de jurel chileno y sus principales zonas de pesca. La sección 3 discute la posibilidad de adoptar medidas para desalentar el acceso a áreas de la alta mar adyacente de flotas de naciones que pescan en aguas distantes. Las secciones 4 y 5 analizan las consecuencias que tendría la ratificación del *Acuerdo* para los Estados costeros respecto del control del uso de puertos y sobre la soberanía en decisiones de manejo pesquero dentro de la ZEE. Las secciones 6 y 7 examinan dos fuentes de problemas que pueden presentarse al intentar organizar instituciones *eficaces* de manejo para la pesca en alta mar de peces transzonales. La sección 6 discute la posible incorporación de 'nuevos miembros' a organizaciones regionales de manejo pesquero ya establecidas, mientras que la sección 7 analiza la posibilidad de pesca por parte de barcos ilegales. La sección 8 ofrece conclusiones.

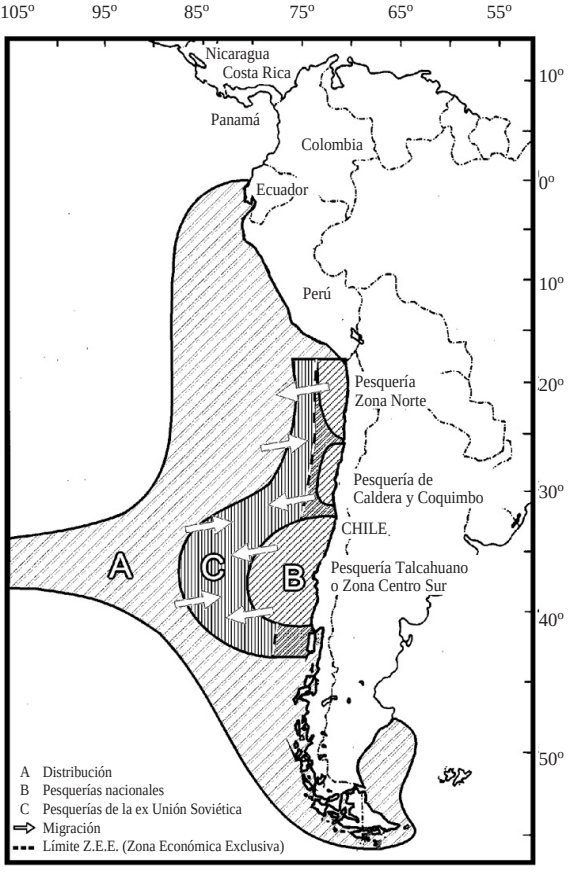
2. La población de *jurel chileno*

Entre las pesquerías chilenas que explotan peces transzonales, la pesquería Centro-Sur del *jurel chileno* es la más importante[4]. El Gráfico Nº 1 representa la distribución geográfica (área A) de poblaciones de jurel que, tras un proceso de colonización iniciado a principios de los años ochenta, se extienden hacia el Pacífico sudoriental hasta cerca de 900 millas náuticas desde las costas de la zona central de Chile —a lo largo de la Convergencia Subtropical (40° latitud sur), llegando hasta aguas de Nueva Zelandia y Tasmania (Serra, 1991; Elizarov y otros, 1993).

Se considera que la población del *jurel chileno*, distribuida en aguas chilenas y en áreas de alta mar adyacente, en algunos casos llegando hasta

[4] Otros casos son las pesquerías industriales del *bacalao de profundidad (Dissostichus eleginoides),* en la zona austral de Chile, cuyas capturas totales en 1994 fueron cerca de cuatro mil toneladas, en su mayor parte destinadas a la exportación, y la de *pez espada* (Caldera y Coquimbo), cuyas capturas totales en los últimos tres años han sido alrededor de tres mil toneladas, destinadas también en su mayor parte a mercados de exportación.

GRÁFICO Nº 1: DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DEL STOCK DE JUREL EN EL PACÍFICO SUDORIENTAL



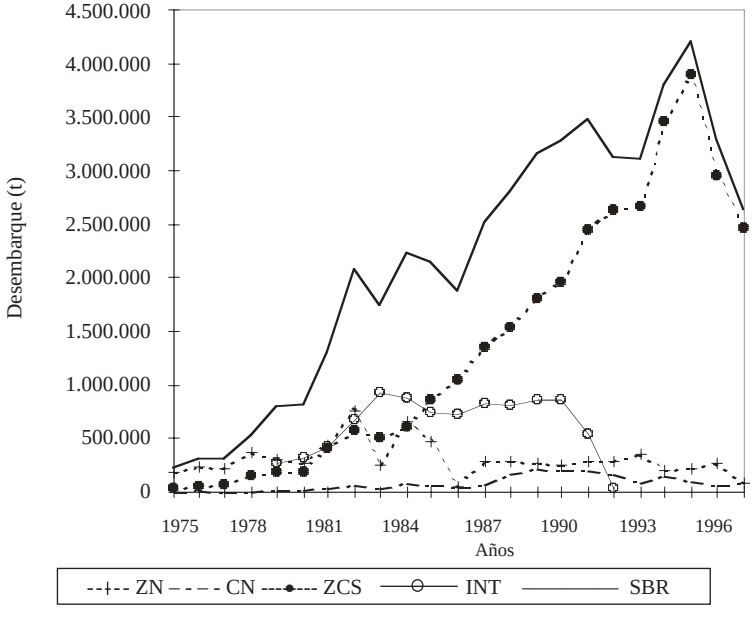
Fuente: Versión modificada del gráfico de Serra (1991).

los 110° de longitud oeste, es *autosustentada*, es decir, capaz de reproducirse por sí misma (Serra, 1991 y M. Oliva, comunicación personal, Universidad de Antofagasta). Evseenko (1987) sugiere la existencia de una población *oceánica*, más allá de los 120° de longitud oeste, a lo largo de la Convergencia Subtropical, que llega hasta aguas de Nueva Zelandia y Tasmania. Sin embargo, queda aún por demostrarse si esta población oceánica es autosustentada, o necesita insumos de la población chilena para subsistir[5].

[5] En esta controversia hay dos hipótesis que compiten entre sí: la de una "población única" (Elisarov y otros, 1993) y la de "tres poblaciones" (Storozhuk y otros, 1987). Serra (1991) postula la teoría de tres poblaciones independientes: chilena, oceánica y peruana.

En las costas de Chile se captura el jurel, junto con otras especies pelágicas (sardinas, anchovetas), en cuatro zonas pesqueras (Gráfico Nº 1): la pesquería Norte (NZ), la pesquería Norte-Centro o de Coquimbo (NC), la pesquería Centro-Sur o de Talcahuano, y una pesquería internacional de alta mar adyacente a la ZEE. El Gráfico Nº 2 indica la evolución reciente de las capturas en estas pesquerías. Desde principios de los años 80 se produjo un auge de inversión privada en la pesquería de Talcahuano, lo que primero desencadenó un aumento en las capturas, y luego sobreinversión y pesca excesiva (Peña-Torres, 1997 y Serra, 1998)[6]. Desde principios de los

GRÁFICO Nº 2: DESEMBARQUE DE JUREL EN EL PACÍFICO SUDORIENTAL FRENTE A LA COSTA DE CHILE



ZN = Zona Norte; CN = Centro Norte o Caldera y Coquimbo; Thno = Talcahuano o Zona Centro Sur; ex SU = ex Unión Soviética; y SBR = Total Subregional.

Fuente: IFOP (Instituto de Fomento Pesquero).

[6] Desde 1986, el acceso a esta pesquería ha estado cerrado mediante una regulación *de jure*, pero la eficacia de ésta sólo ha sido parcial. Desde 1993, la situación ha sido de "explotación plena", lo que ofrece la posibilidad de aplicar las normas de cupos de captura total anual, así como otras normas (Peña-Torres, 1996, 1997). Hasta ahora, en esta pesquería no se han utilizado cupos de captura total anual. Durante el período 1997-1998, la norma predominante fue la aplicación de períodos de veda estacionales. Para el año 1999, se está debatiendo una cuota de captura total anual de dos millones de toneladas, con sujeción a la posibilidad de asignar cuotas individuales transferibles libres de costos.

años 1990, la flota que opera en la pesquería de Talcahuano amplió su pesca más allá de la ZEE, llegando en los últimos años hasta 300 millas náuticas desde la costa chilena. Esto último se relaciona con inversión en barcos con mayor capacidad de pesca y movilidad —barcos con capacidad de carga superior a 800 metros cúbicos. En 1995, barcos de esta categoría representaban el 44% del total de capacidad de carga de la flota operando en la pesquería Centro-Sur (Cuadro Nº 1).

El crecimiento de la abundancia del stock de *jurel chileno*, durante los años 1970 y 1980, explica en parte la expansión de la actividad pesquera chilena a áreas de la alta mar adyacente. El stock parental creció hasta 1989; luego comenzó a declinar debido a los menores reclutamientos y aumentos en la captura (Gráfico Nº 3). Otra razón fue la desaparición, en 1992, de la flota de la ex Unión Soviética que hasta entonces capturaba

CUADRO Nº 1: LA FLOTA DE PESCA INDUSTRIAL DE LA ZONA CENTRO-SUR

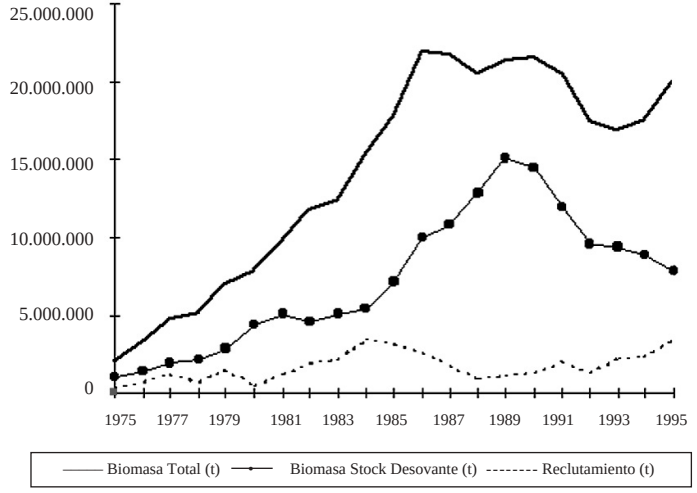
Año	Capturas (toneladas x 10^3)		Categoría 1 (80-300 m^3)		Categoría 2 (300-800 m^3)		Categoría 3 (más de 800 m^3)		Pesca total	
	Total	Jurel	N	SC (%)	N	SC (%)	N	SC (%)	N	SC (m^3x10^3)
1985	952,8	852,0	49	37,4	48	62,6	0	-	97	27,8
1986	1.127,9	1.050,5	46	30,2	47	69,8	0	-	93	29,5
1987	1.528,1	1.341,2	38	24,9	54	75,1	0	-	93	32,8
1988	1.704,4	1.438,8	38	19,7	66	78,2	1	2,1	105	39,7
1989	2.001,5	1.676,5	31	12,5	69	75,1	8	12,4	108	48,4
1990	2.091,2	1.859,5	45	15,6	83	67,6	12	16,8	140	60,4
1991	2.868,0	2.329,4	45	12,9	110	69,8	19	17,2	174	76,4
1992	2.881,2	2.471,8	42	11,7	109	67,1	22	21,3	173	78,5
1993	2.617,7	2.391,5	34	8,9	107	60,9	31	30,1	172	90,1
1994	3.423,5	3.124,6	28	6,4	94	52,4	45	41,2	167	97,0
1995	4.024,2	3.733,9	21	5,1	108	50,9	48	44,0	177	108,9

Capturas (de la V a la X región). Total de todas las especies capturadas.
SC: capacidad de almacenamiento de la flota, medida en m^3.
SC (%): participación porcentual en la capacidad total de la flota.
N: número de barcos.
Fuente: IFOP (Instituto de Fomento Pesquero), Santiago.

jurel en la alta mar adyacente a las ZEE de Chile y Perú[7]. En 1990, esta flota capturó 1,1 millón de toneladas de jurel en áreas de alta mar adyacente en el Pacífico Sudoriental.

En 1997 se hizo evidente una escasez de peces adultos en la pesquería Centro-Sur (Serra, 1998), resultado de pesca excesiva y de los efectos del fenómeno de *El Niño* más fuerte durante este siglo (desde mediados de 1997 hasta inicios de 1999). Como consecuencia, el stock de *jurel chileno* atraviesa hoy una delicada situación de sobrepesca. Dado que la principal zona de desove de este recurso se ubica en la alta mar adyacente[8], el posible regreso de flotas de naciones que pescan en aguas distantes a esta

GRÁFICO Nº 3: ABUNDANCIA DEL STOCK DE *JUREL CHILENO* EN LA ZEE Y ZONA DE ALTA MAR ADYACENTE.



Fuente: Serra (1998).

[7] Esta flota estaba integrada principalmente por barcos de Polonia, Cuba y la URSS, predominando barcos del último país. Esta flota pescó en esta área desde 1978 hasta 1992. Sus principales zonas de pesca estaban ubicadas en áreas de alta mar frente a las costas de la región central de Chile. En 1981 se avistaron 42 barcos soviéticos, operando a una distancia de entre 210 y 250 millas de la costa chilena. Su número alcanzó a 80 en 1984. A fines de los años 1980, estaba compuesta por 70 barcos factoría (Crone-Bilger, 1990, p. 118). Los principales productos elaborados en los barcos soviéticos eran pescado congelado y harina de pescado. En los barcos polacos se elaboraba pescado enlatado. Su retiro de esta pesquería fue consecuencia de la desintegración de la ex Unión Soviética y del colapso económico asociado. Mientras esta flota operaba en la región, no hubo colaboración entre la Unión Soviética y contrapartes chilenas.

[8] Las migraciones del *jurel chileno* son estacionales: se realizan desde las aguas costeras hacia la alta mar para el desove, y en dirección inversa para buscar alimento.

zona de alta mar es percibido, por el gobierno chileno y los intereses privados envueltos, como un tema delicado[9]. A los precios y niveles de captura de mediados de los años 1990, las capturas chilenas de jurel generaban cerca de 650 millones de dólares por año en exportaciones (Sarquis, 1996). El empleo regional generado por estas pesquerías también tiene relevancia política, especialmente en la pesquería Centro-Sur[10].

3. ¿Medidas de disuasión al ingreso de flotas pesqueras foráneas en áreas de la alta mar adyacente?

Es una pregunta abierta si convendría o no a intereses chilenos el ampliar el esfuerzo de pesca nacional en áreas de la alta mar adyacente, como estrategia disuasiva al ingreso en esta pesquería de flotas foráneas.

Supongamos que la expectativa de capturas adicionales entregase un incentivo suficiente a empresarios chilenos para aumentar su esfuerzo de pesca en esta zona, y que esta expansión requiriese nuevas inversiones en barcos aptos para la pesca en alta mar. Antes que el regulador pesquero aprobase esta expansión, sería necesario abordar dos aspectos importantes. Primero, las repercusiones en términos de sustentabilidad del recurso pesquero, es decir, evaluar los riesgos impuestos sobre la capacidad reproductiva de esta población (Peña-Torres, Barton y Fuentes, 1999). En la medida en que la captura sustentable sea inferior a los niveles de captura de mediados de los 1990 (como ocurrirá sin duda en los próximos años), nuevas inversiones en capacidad pesquera no harían sino empeorar el problema de capacidad excesiva que ya existe, dada la falta de zonas de pesca alternativas.

En segundo lugar, aun podría argumentarse que limitar el esfuerzo pesquero chileno en esta área sería improductivo —y por lo tanto demasiado costoso—, ya que esto podría terminar favoreciendo el ingreso de flotas extranjeras, sin asegurar ningún beneficio a largo plazo para los intereses chilenos. Esta idea, así como la propuesta de aumentar la pesca nacional

[9] Japón y otros países de Asia, como China, han mostrado interés en esta pesquería de alta mar. Los japoneses han realizado investigaciones sobre el *jurel chileno*, examinando su abundancia y las posibilidades de utilizarlo para producir *surimi*. En Chile, algunas opiniones sugieren que Rusia podría tener interés en regresar a esta pesquería, sobre todo si pudiese utilizar puertos chilenos para el transbordo de sus capturas.

[10] En 1994, las regiones pertenecientes a la pesquería Centro-Sur (V a IX Región) tenían una participación del 56% en el total de empleos directos y permanentes generados por la actividad pesquera industrial, en captura y procesamiento (Nilo y Palta, 1997). Si sumamos la pesca industrial, la artesanal y la acuicultura, los empleos directos y permanentes en la actividad pesquera alcanzarían a 100.000 en todo el país. Si agregamos estimaciones de empleos temporales e indirectos, el total de empleo asociado al sector pesquero llegaría en torno a los 500.000 (Bernal y Aliaga, 1999).

como medida disuasiva al ingreso de flotas extranjeras, suponen que el aumento de capturas en esta área no sólo reduciría la disponibilidad del recurso pesquero en esta pesquería, sino también la rentabilidad de unidades *marginales* de captura. La pesca pelágica, no obstante, suele implicar costos marginales de captura poco sensibles a variaciones en la disponibilidad total del recurso, al menos hasta que éste alcanza niveles riesgosos de sobreexplotación (Bjorndal, 1989; Csirke, 1988; Peña-Torres y Basch, 2000; Basch, Peña-Torres y Dufey, 1999). En consecuencia, no resulta claro en absoluto que la ampliación de pesca nacional en la alta mar adyacente sería una estrategia eficaz de disuasión contra el ingreso de flotas foráneas.

Es probable que la ausencia actual de flotas extranjeras en esta zona pesquera esté más bien asociada al costo de un transporte rápido de las capturas procesadas hacia los mercados finales de destino. Es probable también que estos costos sean afectados en forma no trivial por reglas relativas al acceso a puertos chilenos para el desembarque o transbordo de capturas efectuadas en la alta mar adyacente.

4. Control por parte del Estado costero del uso de puertos en su territorio

Conforme a la CONVEMAR, la jurisdicción sobre el uso de puertos por cualquier tipo de barco depende por completo, en principio, de la legislación nacional del Estado del puerto[11]; y donde las controversias entre Estados, respecto a la interpretación de los derechos del Estado del puerto,

[11] Ya se ha intentado cuestionar la preeminencia de la legislación nacional sobre el derecho internacional en relación al control del uso de puertos: por ejemplo, los cuestionamientos de la Unión Europea a la decisión adoptada por Canadá en 1989, por la cual se cerraba el acceso a puertos canadienses a flotas de la Unión Europea, tomando como base el Artículo V del "Acuerdo de Marrakech" —creado por la Organización Mundial del Comercio (OMC), en reemplazo del GATT. En el Artículo V se establece la obligación de los Estados miembros de asegurar la libertad de tránsito a través del territorio de todas las partes contratantes [...] para el tráfico en tránsito desde y hacia el territorio de otra parte contratante. Sin embargo, la aplicación de esta amplia norma no debería ser válida, directamente, para barcos pesqueros y sus capturas, ya que estas últimas no representan, necesariamente, una operación de "comercio internacional" —a las que se refiere el Artículo V— entre el Estado costero y la flota de la nación que pesca en aguas distantes. La validez de este argumento se refuerza cuando las restricciones que impone el Estado costero al uso de sus puertos se basan en legislación nacional que tiene como objeto principal garantizar medidas de conservación para poblaciones capturadas por barcos de ese Estado costero dentro de su ZEE —inciso g) del Artículo XX del Acuerdo del GATT, por el cual se eximen de las reglas del GATT, bajo las condiciones de no discriminación arbitraria y no imposición de barreras al comercio, las medidas de política vinculadas con la conservación de recursos naturales agotables. En este caso, también debería aplicarse el inciso a) del párrafo 3 del Artículo 297 de la CONVEMAR, por el cual se exime a los Estados costeros de someterse a cualquier mecanismo de solución de controversias, en relación con *sus derechos soberanos* sobre los recursos vivos en su ZEE.

quedan sujetas a procedimientos *voluntarios* de solución (Montt y otros, 1996). Cabe preguntarse si la ratificación del *Acuerdo* modificaría los derechos del Estado del puerto a este respecto.

Consideramos que la respuesta está condicionada por dos aspectos. Primero abordaremos aquellos vinculados a políticas de control de desembarcos y/o transbordos de pesca efectuada en alta mar, basados en medidas establecidas por el Estado del puerto para regular la conservación o manejo de peces transzonales que sean capturables dentro de su ZEE. En la sección 5 se discute el segundo aspecto.

En el párrafo 3 del Artículo 23 del *Acuerdo*, se reconoce el derecho del Estado del puerto a "prohibir desembarcos y/o transbordos cuando se hubiera demostrado que la captura se ha obtenido de una manera que menoscaba la eficacia de las medidas subregionales, regionales o mundiales de conservación y/o manejo *en alta mar"* [la cursiva es nuestra]. Estas medidas incluyen las adoptadas por las organizaciones regionales de administración pesquera, que son el régimen institucional —del cual sería miembro el Estado del puerto— que propone el *Acuerdo* como solución negociada para el manejo de poblaciones transzonales en áreas de alta mar.

Obsérvese que el párrafo 3 del Artículo 23 no hace alusión alguna al derecho del Estado del puerto a prohibir los desembarcos y/o transbordos —de capturas realizadas en alta mar— cuando estas capturas menoscaban la eficacia de las medidas de conservación y/o manejo adoptadas *dentro* de la ZEE. Sin embargo, el párrafo 4 del Artículo 23 reconoce explícitamente el ejercicio de la soberanía de los Estados costeros sobre los puertos ubicados en su territorio, "de conformidad con el derecho internacional". En consecuencia, en la medida en que controles de desembarcos y/o transbordos no puedan cuestionarse como medidas arbitrarias o discriminatorias, u obstáculos ilícitos al comercio internacional, no parece existir impedimento alguno para que los Estados costeros ejerzan el derecho soberano a aplicar controles en sus puertos, con el objeto de asegurar la eficacia de medidas de conservación y/o manejo establecidas por el Estado del puerto para poblaciones transzonales que pueden ser capturadas dentro de su ZEE.

Sin embargo, Montt y otros (1996) han afirmado que la ratificación del *Acuerdo* implicaría aceptar procedimientos *obligatorios* de solución, en caso de que surgiesen controversias de interpretación sobre los derechos del Estado costero en esta área[12]. Así, los derechos del Estado costero

[12] En el Artículo 27 se establece que los Estados tienen la "*obligación de solucionar* las controversias por medios pacíficos"— éstos se definen en los Artículos 28 a 30. Al referirse a la solución de las controversias entre Estados, la CONVEMAR utiliza una redacción menos imperativa: "Los Estados partes *procurarán encontrar* una solución (por medios pacíficos) [...]" (CONVEMAR, Artículo 279).

podrían quedar condicionados por reglas del derecho internacional, ya que las controversias serían resueltas, en última instancia, por un tribunal internacional. Sin embargo, respecto a medidas adoptadas por el Estado del puerto, como las definidas en esta sección, consideramos que esta conclusión no es válida. El Artículo 32 del *Acuerdo* extiende a los Estados partes en el *Acuerdo* las limitantes sobre la aplicabilidad de los procedimientos de solución de controversias, establecidas en el Artículo 297 de la CONVEMAR. Específicamente, el párrafo 3 del Artículo 297 exime al Estado costero de la obligación de someter a procedimientos de solución "controversia alguna relacionada con sus derechos soberanos respecto a los recursos vivos en la ZEE o sobre el ejercicio de estos derechos, incluidas sus facultades discrecionales para determinar la captura permisible, su capacidad de pesca [...] y los términos y condiciones establecidas en sus leyes y reglamentos de conservación y administración"[13]. En consecuencia, desde el punto de vista de controles a desembarcos y/o transbordos que tengan base en la aplicación de medidas de conservación y/o manejo para poblaciones de peces transzonales capturados dentro de su ZEE, y que se ajustan al derecho internacional, la ratificación del *Acuerdo* no implicaría cambio alguno respecto a los derechos del Estado costero sobre la utilización de sus puertos, conforme a lo establecido en la CONVEMAR y en el derecho consuetudinario internacional vigente.

5. Soberanía del Estado costero en decisiones sobre el manejo de la pesca —y sobre el uso de puertos— dentro de su ZEE

Examinemos ahora "la otra cara de la moneda" respecto a los derechos del Estado del puerto a ejercer controles soberanos. Sostenemos que, bajo ciertas condiciones, ratificar el *Acuerdo* podría implicar la subordinación de derechos soberanos del Estado costero, en relación a la adopción de medidas de manejo de peces transzonales capturables dentro de su ZEE, respecto a medidas de conservación y/o manejo acordadas por una organización regional de administración pesquera[14]. Los eventuales conflictos de

[13] La Ley General de Pesca de Chile (D. L. 430, 1991) establece en el párrafo 3 del Artículo 165 que el Ministerio [de Economía] puede prohibir el desembarco, avituallamiento y cualquier otro servicio especial proporcionado a los barcos que recalan en puertos chilenos y dentro de la ZEE, cuando exista presunción fundada de que las actividades pesqueras del barco afectan a la captura de poblaciones por parte de barcos chilenos dentro de la ZEE.

[14] Tahindro (1997) parece sugerir otra cosa. Sostiene que cuando se examinan las cláusulas de la CONVEMAR y del *Acuerdo* en su conjunto "podría inferirse [...] que los intereses de los Estados costeros podrían tener prioridad sobre los de naciones que pescan en alta mar, si no logran acordar medidas compatibles para la conservación y/o manejo de las poblaciones transzonales [...]" (p. 18). Ésta es una interpretación personal de Tahindro.

preeminencia entre los dos principales principios jurídicos envueltos —los derechos soberanos del Estado costero sobre medidas de conservación y/o manejo dentro de su ZEE, y los derechos de control de las organizaciones regionales de manejo pesquero sobre medidas de conservación y/o manejo sobre la pesca en alta mar de peces transzonales— forman parte de zonas jurídicas 'grises' (ambiguas) que surgen en caso de ratificar el *Acuerdo*.

Antes de examinar las consecuencias, discutamos los fundamentos de nuestro argumento: en el Artículo 3 del *Acuerdo* se afirma que los Artículos 6 y 7 no se aplican sólo a la conservación y/o manejo de peces transzonales y poblaciones altamente migratorios en la alta mar sino, también, a las medidas de conservación y/o manejo de estas poblaciones *mientras permanezcan en zonas bajo la jurisdicción de un país determinado —sujetas a los distintos regímenes jurídicos aplicables [...] en las zonas sometidas a jurisdicción nacional...* [la cursiva es nuestra]. Analicemos el Artículo 7.[15]

El Artículo 7 se refiere a requisitos de cooperación entre Estados costeros y naciones que pescan en aguas distantes, respecto a la aplicación de metodologías de conservación y/o manejo —en nuestro caso, de poblaciones transzonales— tanto dentro como fuera de las zonas bajo jurisdicción nacional. El Artículo 7 es ambiguo respecto a controversias de interpretación que pudieran surgir sobre la preeminencia de principios jurídicos potencialmente contrapuestos. Por un lado, el párrafo 1 del Artículo 7 y el inciso a) del párrafo 2 del mismo artículo reconocen los derechos soberanos del Estado costero para determinar medidas de conservación y/o manejo de peces capturados en su ZEE[16]. Por el otro, ambos párrafos establecen "obligaciones de cooperación" para el Estado costero y las naciones que

[15] El Artículo 6 se refiere a la aplicación del "Principio de Precaución" ("la falta de información científica adecuada no se aducirá como razón para aplazar la adopción de medidas de conservación y/o manejo[...]") a poblaciones de peces transzonales y/o altamente migratorios. También incluye condiciones que deberán cumplir los Estados partes en el *Acuerdo*, como las siguientes: los Estados compartirán "la información científica más fidedigna de que se disponga, […] determinarán niveles de referencia específicos a cada stock de peces, así como las medidas que han de tomarse cuando se rebasen estos niveles". La solución a problemas que puedan surgir si se exceden estos "niveles de referencia" queda en manos de los Estados, mediante su participación en la organización regional de manejo pesquero pertinente.

[16] El párrafo 1 del Artículo 7 comienza: "Sin perjuicio de los derechos de soberanía que la Convención reconoce a los Estados costeros con respecto a la exploración y explotación, la conservación y manejo de los recursos marinos vivos dentro de las zonas bajo su jurisdicción nacional[…]"; mientras que en el inciso a) del párrafo 2 se dice que, como parte de la obligación de cooperar, las medidas de conservación y/o manejo adoptadas para la alta mar no deberán menoscabar la eficacia de las medidas adoptadas por los Estados costeros dentro de las zonas que se encuentran bajo su jurisdicción nacional.

pescan en aguas distantes, que pueden llegar a contraponerse entre sí: el inciso a) del párrafo 1 del Artículo 7 dice que el Estado costero y las naciones que pescan en aguas distantes "*procurarán* [...] *acordar* las medidas necesarias para la conservación de esas poblaciones [transzonales] en las áreas de alta mar adyacente" [la cursiva es nuestra]. La redacción en este caso no difiere cualitativamente de las "obligaciones" establecidas en el párrafo 2 del Artículo 63 de la CONVEMAR. En tanto, el párrafo 2 del Artículo 7 comienza diciendo: "las medidas de conservación y/o manejo que se establezcan para la alta mar y las que se adopten para las zonas que se encuentran bajo jurisdicción nacional *habrán de ser compatibles* [...]. Con este fin, los Estados costeros y los Estados que pesquen en alta mar *tienen la obligación de cooperar*" [la cursiva es nuestra]. Por su parte, el texto del párrafo 1 del Artículo 64 de la CONVEMAR es menos imperativo: [los Estados costeros y las naciones que pescan en aguas distantes de que se trate], "*cooperarán* [...] con miras a asegurar la conservación [...] tanto dentro como fuera de la ZEE".

¿Qué debe entenderse por medidas de conservación y/o manejo "compatibles"? ¿Qué sucedería si una nación que pesca en aguas distantes plantea que el Estado costero no cumple con su "obligación de cooperar"? Dado que uno de los aspectos más importantes en juego es determinar *a quién corresponden qué derechos de pesca* sobre poblaciones transzonales en áreas de alta mar adyacente, y que los Estados involucrados pueden tener objetivos de pesca diferentes y asignar valores distintos al derecho de explotar esas poblaciones, no parece improbable que surjan controversias de interpretación. No encontramos disposiciones en el *Acuerdo,* o en la CONVEMAR, o en la combinación de ambos, que permitan solucionar *inequívocamente* controversias a este respecto.

Veamos una ilustración de este punto: en el inciso e) del párrafo 2 del Artículo 7 se dice: "[como parte de la obligación de cooperar para lograr medidas compatibles con respecto a peces transzonales, los Estados pertinentes] tendrán en cuenta la medida en que el Estado costero y el Estado que pesca en alta mar dependen, respectivamente, de la población en cuestión". Supongamos que, según la opinión de la nación que pesca en aguas distantes, cuyos barcos operan en la alta mar adyacente a la ZEE del Estado costero, una medida de conservación y/o manejo establecida por el Estado costero, o propuesta por éste, causaría perjuicios a sus intereses de pesca comercial o a los intereses de las comunidades de esa nación que dependen de la pesca. ¿Podría utilizarse esto como argumento para oponerse a la adopción de medidas rigurosas de manejo por parte del Estado

costero? Freestone y Makuch (1998) sostienen que sí podría formularse un argumento jurídico que sustentara una controversia de interpretación.

Si bien es cierto que el Artículo 32 establece una exención *condicionada* a la "*obligación* [de los Estados] *de solucionar* las controversias por medios pacíficos" (véase Artículo 27), diluyendo de este modo las posibilidades de tener que enfrentar un procedimiento de solución *obligatorio*, los mecanismos para establecer acuerdo sobre principios jurídicos potencialmente conflictivos en estas controversias constituyen parte de un universo jurídico inexplorado.

Además de conflictos relacionados con la preeminencia de principios jurídicos, y sobre los derechos de los Estados involucrados, esta línea de argumentos implica otras dos consecuencias de importancia.

Primero, conflictos en esta área entrañarían controversias sobre cuestiones distributivas entre Estados costeros y naciones que pescan en aguas distantes. Los Estados costeros habrían deseado lograr control pleno sobre los derechos de pesca de peces transzonales en áreas de la alta mar adyacente, pero el *Acuerdo* opta por una solución negociada[17]. A menos que la ratificación del *Acuerdo* fuese un fracaso total —lo que parece poco probable[18]—, también parece improbable por ahora que los objetivos de los Estados costeros en esta área puedan lograr apoyo suficiente para cuestionar con éxito el derecho internacional vigente sobre los temas involucrados. Además, como argumentamos más adelante, si el *Acuerdo* entra en vigor para los Estados que son partes en él, Estados costeros con intereses importantes en poblaciones de peces transzonales enfrentarán fuertes incentivos para ratificarlo también, especialmente si la competencia de flotas de naciones que pescan en aguas distantes en áreas de la alta mar adyacentes representa una amenaza cierta.

En segundo lugar, supongamos que un Estado costero y una nación que pesca en aguas distantes han ratificado el *Acuerdo* y han establecido una organización regional de manejo pesquero para administrar una población transzonal en áreas de alta mar adyacente que ambos explotan. Supongamos que la nación que pesca en aguas distantes cumple satisfactoriamente con todas las medidas de conservación y/o manejo establecidas por la organización regional para la pesca en alta mar. Supongamos ahora que la

---

[17] El poder de negociación de los Estados en estas materias muy probablemente estaría condicionado por problemas que van más allá de consideraciones estrictamente 'pesqueras'. Tal vez desempeñarían un papel significativo otros intereses comerciales en juego.

[18] Al 10 de junio de 1999, 23 Estados habían ratificado el *Acuerdo*. A fin de que éste pueda entrar en vigor debe ser ratificado al menos por 30 partes (Artículo 40).

flota de esta nación solicita acceso a los puertos del Estado costero para el desembarque o el transbordo de su captura en áreas de alta mar adyacente. ¿Podría el Estado costero denegar o limitar el acceso a sus puertos? A menos que se presentasen argumentos sólidos en contra de las actividades pesqueras de la flota de la nación que pesca en aguas distantes, fundados en efectos perjudiciales sobre la eficacia de medidas de manejo del Estado costero para la pesca de esa población en su ZEE —argumento que parece difícil de sostener si la flota de la nación de pesca en aguas distantes ha cumplido con las medidas de conservación y/o manejo *negociadas* en la organización regional—, la denegación del acceso a los puertos del Estado costero podría ser interpretada como ilícita con arreglo al derecho internacional. En este caso se podría ver perjudicada la competitividad de empresas pesqueras del Estado costero.

Las conclusiones sugeridas en esta sección no significan necesariamente que la ratificación del *Acuerdo* sea una decisión negativa para un Estado costero con intereses importantes en la explotación de peces transzonales. Uno de los condicionantes fundamentales para determinar la conveniencia de ratificar o no el *Acuerdo* —o quizás, para decidir el *momento óptimo* para hacerlo (Kaitala y Lindroos, 1999)— es cuán perjudicial puede resultar la amenaza de competencia de flotas de naciones que pescan en aguas distantes, respecto a la pesca en la alta mar adyacente.

6. Acceso a los recursos pesqueros en la alta mar adyacente: El problema de 'nuevos miembros'

Algunos analistas, como Hayashi (1996), han sugerido que el *Acuerdo* —especialmente sus Artículos 8 y 17— puede socavar el principio de 'libertad de pesca en alta mar', lo que significaría apartarse de la letra de la CONVEMAR. No discutimos este tema en este trabajo. En la medida en que poblaciones capturadas en alta mar son transformadas en recursos más escasos, compartimos el punto de vista de que, para evitar la proliferación de sobrepesca dilapidadora de recursos en la alta mar —facilitada hasta ahora por las falencias de la CONVEMAR a este respecto[19]—, deben imponerse límites a esta libertad. Como ha señalado Munro (1995), "regímenes cooperativos de manejo estables [eficaces] para poblaciones transzonales y peces altamente migratorios no serán viables a menos que la alta mar

[19] Cuando Balton (1999) se refiere a las implicancias en materias de fiscalización y cumplimiento que surgen del principio de jurisdicción exclusiva del Estado del pabellón sobre los barcos en alta mar, utiliza la analogía de un "santuario para los 'malos actores' [de la actividad pesquera]".

adyacente se convierta en 'alta mar' [léase 'propiedad común'] sólo en nombre". Si aceptamos este principio, cabe preguntarse si la ratificación del *Acuerdo* aseguraría la eficacia de un manejo cooperativo de poblaciones transzonales. Examinamos este tema en esta sección y la siguiente.

Por un lado, conforme a los párrafos 3, 4 y 5 del Artículo 8 del *Acuerdo*, se confiere a una organización regional de manejo pesquero derechos de control sobre el acceso a zonas de pesca de poblaciones transzonales ubicadas en la alta mar bajo la jurisdicción de dicha organización. Mientras los párrafos 3 y 5 del Artículo 8 establecen que los Estados están *obligados a cooperar con* la organización regional de manejo pesquero pertinente, o a crear una si ésta no existe [la cursiva es nuestra], el párrafo 4 del mismo artículo dispone que el incumplimiento de esta obligación —es decir, de convertirse en miembro o participante de la organización, o de consentir en aplicar las medidas de conservación y/o manejo establecidas por ella— *impide el acceso a los recursos pesqueros* a los cuales se aplican las medidas establecidas por la organización regional de manejo pesquero [la cursiva es nuestra].

Por otro lado, en el Artículo 8 se incluye una condición de acceso ambigua para los Estados que desean convertirse en miembros de una organización regional de manejo pesquero ya establecida: "Los Estados que tengan un *interés real* en la pesquería podrán hacerse miembros de dicha organización [...]. Las condiciones de participación en tal organización no impedirán que dichos Estados adquieran la condición de miembros o participantes; ni se aplicarán de tal manera que se discrimine contra cualquier Estado o grupo de Estados que tenga un interés real en las pesquerías de que se trate (párrafo 3 del Artículo 8) [la cursiva es nuestra]".

La definición de "*tener un interés real en la pesquería*" se presta a controversias. Si esto significara el libre acceso *de facto* a la organización, se impediría cualquier posibilidad de que la organización regional de manejo pesquero sea eficaz, ya que, a la larga, la estrategia predominante sería de *free-riding* (Munro, 1999). Una manera de evitar este peligro sería que las organizaciones regionales pudieran distinguir entre la asignación de 'derechos de participación' y 'derechos de pesca'. Conforme a las disposiciones del *Acuerdo*, esta diferenciación parece ser viable jurídicamente[20].

La asignación de 'derechos de participación' serviría a las organizaciones regionales de manejo pesquero para cumplir con su obligación de no impedir a ningún Estado que "tenga un real interés en la pesquería" de

[20] Así opina David Balton, uno de los abogados del equipo de los Estados Unidos que participó en las negociaciones para la redacción del *Acuerdo*.

participar en tales organizaciones. El derecho 'de participación' —y las obligaciones concomitantes— ofrecería la *posibilidad* de obtener "derechos de pesca en alta mar" sobre las poblaciones transzonales en aguas que se encuentran bajo la jurisdicción de la organizacion regional. En el Artículo 11 del *Acuerdo* se definen varios criterios básicos que podrían utilizarse para diferenciar las características y la amplitud de los 'derechos de participación' y de los 'derechos de pesca'.

A fin de que las organizaciones regionales de manejo pesquero puedan ser *eficaces*, la diferenciación propuesta debería permitir establecer condiciones de *acceso cerrado efectivas* –respecto a la pesca de peces transzonales en la alta mar pertinente. En este caso, ¿sería consecuente la eficacia de la organización regional de manejo pesquero con permitir a nuevos miembros un acceso *no discriminatorio* a 'derechos de pesca' en la alta mar? Una solución eficaz sería fijar un precio al acceso a estos derechos, por ejemplo, condicionando la asignación de derechos de pesca a 'nuevos miembros' al traspaso de derechos equivalentes por parte de uno o más miembros actuales de la organización. Además, para que una organización regional pueda administrar *en forma eficaz* la población transzonal, es decir, soportando con éxito variaciones impredecibles en la productividad de la pesquería, la venta de derechos de pesca (por ejemplo, de cuotas porcentuales sobre la captura anual permisible) también debería permitir la transferibilidad y divisibilidad de las cuotas de pesca entre los miembros actuales de la organización, posibilitando transferencias de derechos de pesca desde miembros con una valoración marginal más baja de estos derechos hacia aquellos con valoraciones marginales más altas.

Desafortunadamente, aun si se aplicasen las propuestas que acabamos de enunciar, y los esfuerzos de supervisión y control condujesen a un cumplimiento efectivo de las cuotas de pesca asignadas a los miembros de la organización regional, el éxito de manejo de la organización aún dependería de su capacidad para resolver otro problema: la posibilidad de pesca *ilícita*, dentro de las áreas de alta mar bajo su jurisdicción, por barcos que operan con el pabellón de un Estado que, voluntariamente, ha decidido no integrar la organización regional en cuestión. Munro (1999) llama a este problema el de los "intrusos".

7. Pesca ilegal: El problema de los 'intrusos'

Si el riesgo de pesca ilegal por parte de 'intrusos' fuese ineludible, y las organizaciones regionales de manejo pesquero pertinentes no contaran con poderes eficaces para evitarla, sería esperable el predominio

de estrategias de *free-riding* (los miembros de la organización dejarían de enfrentar incentivos suficientes para cumplir con sus obligaciones como partes en ésta). En estas circunstancias, los esfuerzos de manejo pesquero de la organización regional resultarían ineficaces.

Imaginemos una pesquería de especies transzonales en que la pesca ilícita de los 'intrusos' fuera una actividad lucrativa. Conforme a las disposiciones de la CONVEMAR, el velar por el cumplimiento de las medidas de conservación y/o manejo sobre la pesca en alta mar es jurisdicción del Estado del pabellón. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que este enfoque tiene debilidades importantes (Balton, 1999; Munro, 1999). Si bien en el *Acuerdo* se mantienen las obligaciones de los Estados del pabellón en esta materia, el *Acuerdo* procura fortalecer los poderes de control y fiscalización sobre la pesca en alta mar (Tahindro, 1997; Freestone y Makuch, 1998).

El Artículo 17 del *Acuerdo* establece que los Estados que no sean miembros de una organización regional de manejo pesquero no estarán exentos de la *obligación de cooperar* con dicha organización en la conservación y/o manejo de las poblaciones de peces en cuestión. Conforme a este principio, los Estados del pabellón son responsables, aunque no sean miembros de la organización regional pertinente, de hacer cumplir las medidas de manejo en alta mar así como de establecer procedimientos legales contra la pesca ilícita de 'intrusos' que enarbolan su pabellón[21]. (Corresponde a los Estados miembros de la organización regional decidir, *con arreglo al derecho internacional*, sobre soluciones a los problemas generados por el incumplimiento de estas obligaciones del Estado del pabellón.)

Además, en la Parte VI del *Acuerdo*, especialmente los Artículos 20 y 21, se faculta a las organizaciones regionales de manejo pesquero para inspeccionar a barcos que se encuentren en alta mar y que sean sospechosos de realizar pesca no autorizada en aguas bajo la jurisdicción de la organización regional[22]. Aun si el Estado del pabellón no es miembro de la organización afectada, en el párrafo 1 del Artículo 21 se establece el derecho de un Estado parte, tanto en el *Acuerdo* como en la organización regional de que se trate, de abordar e inspeccionar —en áreas de alta mar

[21] En los Artículos 18 y 19 se definen los deberes de los Estados del pabellón que dimanan de la "obligación de cooperar" con las organizaciones regionales de manejo pesquero.

[22] Por ejemplo, con arreglo al párrafo 6 del Artículo 20, un Estado de pabellón puede permitir al Estado costero interesado abordar e inspeccionar un buque —que opera bajo el pabellón del primero de estos Estados— sospechoso de pescar sin autorización en la ZEE del Estado costero.

bajo la jurisdicción de la organización regional— cualquier buque sospechoso que enarbole el pabellón de un Estado parte en el *Acuerdo*.

Pese a las ventajas potenciales que se ofrecen a los Estados que ratifiquen el *Acuerdo*, respecto a una mayor *eficacia* en el manejo de la pesca en alta mar, subsisten otras dos áreas importantes de duda respecto a si estos beneficios potenciales pueden convertirse en beneficios reales. Ambas áreas de duda se relacionan con las posibilidades de aplicar medidas *eficaces* contra la amenaza de pesca ilícita por parte de 'intrusos'.

En primer lugar, está aún sujeto a comprobación, a nivel de cada organización regional, si los instrumentos de control y de cumplimiento acordados en el marco de cada organización serían adecuados para resolver los problemas de *free-riding*, tanto por parte de los Estados que son miembros de la organización regional como de 'intrusos' ilegales.

En segundo lugar, y posiblemente más importante, las disposiciones del *Acuerdo* dirigidas a fortalecer las capacidades de control y de cumplimiento sobre la pesca en alta mar sólo serían obligatorias para los *Estados partes en el Acuerdo*. Por ejemplo, en el párrafo 6 del Artículo 20 y en el párrafo 1 del Artículo 21 se afirma lo antedicho en forma explícita y en el Artículo 17 puede ser inferido (Freestone y Makuch, 1998, p. 34). En consecuencia, pescadores ilegales podrían encontrar 'puertos amigables' (no enfrentar castigo alguno) enarbolando pabellones de Estados que, por propia decisión, no sean miembros de la organización regional de manejo pesquero y que no sean partes en el *Acuerdo*.

En algunos casos, organizaciones regionales de manejo pesquero han logrado un control y cumplimiento efectivos, pese a que el *Acuerdo* aún no ha entrado en vigor. Munro (1999) cita el reciente éxito, a partir de 1996, de un arreglo cooperativo para el manejo de la población transzonal de arenque noruego que desova en primavera[23]. Como ejemplos de medidas de control y de cumplimiento adoptadas por organizaciones regionales de manejo pesquero existentes, Balton (1999) cita la aplicación —desde 1994 a la fecha— de embargos comerciales multilaterales por parte de los Estados miembros de la Comisión Internacional para la Conservación de Atunes del Atlántico (CICAA), contra Estados de pabellón —que no sean miembros de CICAA— que tengan una actitud permisiva respecto a barcos

[23] En el arreglo actual participan Noruega —el Estado costero predominante en esta pesquería—, la Federación Rusa, Islandia, las Islas Feroe y la Unión Europea. Los acuerdos de cooperación se renuevan anualmente. Estos acuerdos anuales se complementan con negociaciones bilaterales entre pares de Estados que se otorgan mutuamente derechos de explotación en aguas territoriales de uno y otro. Por ejemplo, la Unión Europea recibe el derecho a realizar parte de sus capturas en aguas de Noruega, y viceversa (Munro, 1999, pp. 23 y 24).

bajo su pabellón y que desarrollen actividades pesqueras que afectan a los objetivos de la CICAA[24]. Otro ejemplo reciente es la aplicación —a partir de 1997— por parte de la Comisión de Peces Anádromos[25] del Pacífico Septentrional, de restricciones a los desembarcos de peces capturados por Estados *no miembros* en violación de medidas de conservación y/o manejo adoptadas por esta Comisión[26]. La Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos también ha adoptado una versión modificada de las medidas de control y cumplimiento de la Comisión de Peces Anádromos del Pacífico Septentrional, y está actualmente evaluando la posibilidad de adoptar medidas complementarias, como un régimen de certificación de capturas.

Aún está por verse si para mantener el cumplimiento de las medidas de manejo, en los casos arriba citados, se requerirá de nuevos instrumentos o poderes de control y acatamiento. Dudas similares rodean el futuro del *Acuerdo*. Para su aplicación eficaz, si llega a entrar en vigor, quizás se requerirá introducir nuevas modificaciones al derecho marítimo internacional; por ejemplo, permitir la fiscalización internacional de participantes ilegales en actividades pesqueras en alta mar, a través de una institución similar a una 'Interpol Pesquera'.

Más allá de dudas relativas a las áreas jurídicas 'grises' (ambiguas) que surgen por la posibilidad de la entrada en vigor del *Acuerdo*, y como ocurre con muchas otras decisiones regulatorias vinculadas a la pesca marina, no hay reglas *absolutas* que permitan determinar *a priori* las posibilidades de un manejo pesquero eficaz por parte de organizaciones pesqueras regionales. Algunos ejemplos de factores que condicionan la eficacia de esta labor en la alta mar adyacente son: el tamaño y las características del área bajo jurisdicción de la organización regional; los patrones migratorios de las poblaciones explotadas y los conocimientos disponibles sobre éstos; el número y las características (diversidad) de las partes interesadas (por ejemplo, la valoración relativa de los recursos y el poder de negociación de los eventuales miembros de la organización regional; la importancia de la amenaza de pesca por parte de barcos ilegales).

---

[24] Después de identificar a los Estados no miembros que desarrollan actividades pesqueras perjudiciales, la CICAA puede autorizar a sus miembros a que prohíban la importación de productos derivados del atún producidos por los Estados no miembros involucrados.

[25] Para todos los fines prácticos, *salmones*.

[26] Una salvedad: la Comisión de Peces Anádromos del Pacífico Septentrional ejerce su jurisdicción sobre un área relativamente compacta de alta mar. En consecuencia, las inspecciones conjuntas de la Comisión permiten un monitoreo eficaz de todas las actividades pesqueras pertinentes, tanto por parte de sus miembros como de los Estados que no son miembros (Balton, 1999, p. 8).

8. Comentarios finales

En la actualidad, las capturas de *jurel chileno* en la alta mar adyacente a la ZEE de Chile las realiza exclusivamente una flota que opera bajo pabellón chileno. Aunque en los últimos años algunas naciones que pescan en aguas distantes, como la Federación Rusa y el Japón, han mostrado interés en esta pesquería, no parece haber evidencia que permita concluir que el peligro de competencia por parte de flotas foráneas pudiese ser inminente. Esta situación explica, en gran medida, la estrategia de 'espera cautelosa' que Chile ha adoptado, hasta ahora, respecto a la ratificación del *Acuerdo*. Mientras tanto, Chile ha iniciado conversaciones con los Estados miembros de la Comisión Permanente del Pacífico Sur (CPPS) —integrada por Chile, Colombia, Ecuador y Perú— para establecer puntos de vista comunes con respecto a las repercusiones de una eventual ratificación del *Acuerdo*.

Hemos señalado que el *Acuerdo* entraña principios jurídicos potencialmente en conflicto, que podrían afectar negativamente a la soberanía de los Estados costeros sobre medidas de conservación y/o manejo adoptadas en su ZEE, y la competitividad de empresas pesqueras nacionales. Este hecho en sí mismo no implica que la ratificación del *Acuerdo* sería una decisión pública equivocada desde el punto de vista del Estado costero. El costo-beneficio neto depende de la magnitud del riesgo que pueda significar la competencia pesquera de naciones que pescan en aguas distantes, en especial si éstas persiguiesen estrategias no cooperativas. La magnitud de este riesgo está condicionada por los diferenciales de costos que haya entre los Estados costeros relevantes y las naciones que pescan en aguas distantes con objetivos de pesca en áreas comunes de la alta mar adyacente. No hay estudios sobre los parámetros empíricos pertinentes para evaluar estos factores en el caso de la pesquería de alta mar del *jurel chileno.* Contribuciones en esta área serían de utilidad.

También hemos postulado que, considerando las coaliciones internacionales dominantes cuando se negoció la redacción del *Acuerdo*, hoy día la alternativa de su entrada en vigor (su ratificación por al menos 30 Estados partes) es más probable que la posibilidad de que Estados costeros pudiesen ampliar su jurisdicción soberana sobre el manejo de peces transzonales en áreas de la alta mar adyacente. Por otro lado, si el *Acuerdo* entrase en vigor, los Estados costeros con intereses importantes en peces transzonales enfrentarán fuertes incentivos para ratificarlo también. Y donde el momento óptimo para ratificar el *Acuerdo* está condicionado por la magnitud del riesgo que signifique la amenaza de competencia pesquera en

la alta mar adyacente por parte de otras naciones. En caso contrario, Estados que no ratificasen el *Acuerdo* correrían el riesgo de ser 'anticipados' por otros Estados, que sí son partes en el *Acuerdo*, respecto a manifestar primero su "interés real" en una pesquería de alta mar dada. Así, los Estados que no ratifiquen el *Acuerdo* podrían perjudicar su poder de negociación, en caso de que las reglas de acceso y restricciones a la pesca en esa pesquería de alta mar tuvieran que negociarse con otros Estados.

Más allá de particularidades de manejo en pesquerías específicas, la ratificación del *Acuerdo* dejaría sin respuesta interrogantes de importancia. Entre ellas, la solución a problemas de manejo asociados a 'nuevos miembros' y a pescadores ilegales en organizaciones regionales de pesca. Respecto a los primeros, la única forma de lograr un manejo pesquero *eficaz* sería que las organizaciones regionales hiciesen prevalecer condiciones *efectivas* de *acceso restringido*. Con arreglo a las disposiciones del *Acuerdo*, esto podría lograrse si estas organizaciones regionales asignasen a nuevos miembros derechos de 'participación', entendidos como distintos de los derechos de 'pesca'. La asignación de los primeros derechos permitiría obtener los segundos, siempre y cuando los nuevos miembros aceptasen cumplir las obligaciones definidas por la organización regional. Los derechos de 'participación' se asignarían a todos los Estados que tengan un 'interés real' en la pesquería de alta mar de que se trate, mientras que los derechos de 'pesca' estarían sujetos a acceso pagado. El permitir intercambiar y/o dividir estos 'derechos de pesca' entre miembros actuales y potenciales de la organización regional mejoraría la eficacia económica de este sistema, y a la vez lo haría más flexible y robusto frente a variaciones inesperadas en la productividad de la pesquería. Ambas características —acceso pagado y transferibilidad de derechos de pesca— parecerían jurídicamente viables bajo el marco combinado del *Acuerdo* y de la Convención sobre el Derecho del Mar.

Sin embargo, el mejor aprovechamiento de rentas económicas, que permitiría la propuesta anterior, enfrentaría obstáculos de importancia si el problema de pescadores ilegales fuese una amenaza cierta en la pesquería en cuestión. Queda por probarse aún si los poderes de control y de cumplimiento conferidos a las organizaciones regionales de manejo pesquero en el marco del *Acuerdo* permitirían resolver satisfactoriamente los problemas de pesca ilícita de 'intrusos'. Con arreglo al *Acuerdo*, las debilidades intrínsecas al principio vigente de fiscalización por parte del Estado de pabellón respecto a la pesca en alta mar permanecen en esencia inalteradas. Por ello, para una fiscalización eficaz, las organizaciones regionales de manejo pesquero necesitarían instrumentos adicionales de control y sanción —por

ejemplo, sanciones comerciales y/o certificación obligatoria de capturas efectuadas en cumplimiento de las reglas. En algunos casos, podrían requerirse nuevos acuerdos internacionales respecto a modificaciones de la Convención sobre el Derecho del Mar; por ejemplo, respecto a establecer una institución internacional de fiscalización similar a una 'Interpol Pesquera'. Por el momento, sin embargo, estos temas constituyen sólo especulación y conjeturas.

Por último, mirando al futuro, es probable que las actividades de pesca sigan ampliándose a nuevas áreas marinas, a medida que la rentabilidad de áreas actuales decae. Parece igualmente probable que en áreas de alta mar en el Pacífico sudoriental, así como del Océano Antártico, se podrían desarrollar nuevas pesquerías rentables, sujeto a lograr avances adicionales en tecnologías de captura y en nuevos productos pesqueros, por ejemplo derivados del krill aptos para el consumo humano. Convertir esta opción en realidad requiere actividades de exploración pesquera y avances científicos y tecnológicos. Pese a que los desafíos totales envueltos exceden las posibilidades individuales de países en desarrollo, Chile y otros países que enfrentan un reto similar debieran comenzar a desarrollar estrategias para contribuir a los esfuerzos requeridos.

Bibliografía

Balton, D. (1999). "Dealing with the 'bad actors' of ocean fisheries". Documento presentado en la Conferencia sobre el Manejo de Peces Transzonales y Peces Altamente Migratorios y el Acuerdo de 1995 de las Naciones Unidas, celebrada en Bergen (Noruega), del 19 al 21 de mayo.

Basch, M.; Peña-Torres, J.; y Dufey, H. (1999). "Economies of scale and stock-dependence in pelagic harvesting: The case of Northern Chile". *Cuadernos de Economía* Nº 108.

Bernal, P. A.; y Aliaga, B. (1999). "ITQs in Chilean fisheries". Documento presentado en la conferencia User rights in European fisheries, celebrada en Brest, Francia, del 5 al 7 de mayo.

Bjorndal, T. (1989). "Production in a schooling fishery: The case of the North Sea herring fishery". *Land Economics*, Vol. 65.

Churchill, R. R.; y Love, A. V. (1985). *The Law of the Sea.* Manchester, Reino Unido: Manchester University Press.

Crone-Bilger, C. (1990), "International and economic policy aspects of the Soviet ocean-going fishing industry". Tesis de doctorado en economía, LSE, Universidad de Londres.

Csirke, J. (1988). "Small shoaling pelagic fish stocks". En J. A. Gulland (ed.), *Fish Population Dynamics* (2ª edición). Chichester, Reino Unido: John Wiley and Sons.

Elizarov, A. A.; Grechina, A. S.; Kotenev, B. N.; y Kuzetsov, A. N. (1993). "Peruvian jack mackerel. *Trachurus symmetricus murphyi*, in the open waters of the South Pacific". *J. Ichth.*, Vol. 33, N° 3.

Evseenko, S. A. (1987). "Reproduction of the Peruvian Jack Mackerel, *Trachurus symmetricus murphyi*, in the Southern Pacific". *J. Ichth*., Vol. 27, N° 3.

Freestone, D.; y Makuch, Z. (1998). 'The New International Environmental Law of Fisheries: The 1995 United Nations Straddling Stocks Agreement". En *The Yearbook of International Environmental Law*. Oxford, Reino Unido: Clarendon Press.

Gilliland-Dalton, J. (1993). "The Chilean Mar Presencial: A harmless concept or a dangerous precedent?" *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 8, N° 3.

Hayashi, M. (1996). "The 1995 Agreement on straddling fish stocks and highly migratory fish stocks: Significance for the Law of the Sea Convention". *Ocean & Coastal Management*, Vol. 29.

Johnson, P. (1997). *A History of the American People.* Londres: Weidenfeld & Nicolson.

Joyner, C. J.; y De Cola, P. N. (1993). "Chile's Presencial Sea Proposal: Implications for straddling stocks and the International Law of fisheries". *Ocean Development & International Law*, Vol. 24.

Kaitala, V.; y Munro, G. (1993). "The management of high seas fisheries". *Marine Resource Economics*, Vol. 8.

———— y Lindroos, M. (1999). "When to sign an environmental agreement: The case of high seas fisheries". Documento presentado en la conferencia sobre el Manejo de Peces Transzonales y Peces Altamente Migratorios y el Acuerdo de 1995 de las Naciones Unidas, celebrada en Bergen (Noruega), del 19 al 21 de mayo.

Martínez Busch, J. (1996). "Los intereses marítimos de Chile en alta mar". Documento presentado en la Conferencia de Sonapesca celebrada en mayo en Valparaíso.

Ministerio de Economía (1991). Ley general de Pesca y Acuicultura, Decreto Ley Nº 430, 28/09/91, Valparaíso.

Montt Iruarrizaga y Cía. S.A. (1996). "Acceso a los puertos por naves pesqueras extranjeras de acuerdo al derecho nacional e internacional", Mimeo, Santiago, Chile (mayo).

Munro, G. R. (1995). "Fishery Resources of the Pacific. The new International Law of the Sea and International Cooperation". Mimeo.

———— (1999). "An economic review of the United Nations Agreement for the Implementation of the U. N. Convention on the Law of the Sea, relating to the Conservation and Management of Straddling and Highly Migratory stocks". Documento presentado en la conferencia sobre el Manejo de Peces Transzonales y Peces Altamente Migratorios y el Acuerdo de 1995 de las Naciones Unidas, celebrada en Bergen (Noruega), del 19 al 21 de mayo.

Naciones Unidas (1982). "Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de Mar". Documento de las Naciones Unidas A/Conf. 62/122.

———— (1995). "Acuerdo sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982, relativas a la conservación y manejo de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios". Documento de la Asamblea General de las Naciones Unidas A/Conf. 164/33, 3 de agosto de 1995 (Nueva York, 24 de julio al 4 de agosto de 1995).

Nilo, M.; y Palta, E. (1997). "Análisis de la fuerza de trabajo en el sector pesquero". *Documento de trabajo*, Instituto de Fomento Pesquero, Valparaíso, Chile.

Peña-Torres, J. (1996). "Chilean Fishing Regulation: A historical perspective". *Cuadernos de Economía*, Vol. 100, diciembre.

———— (1997). "The political economy of fishing regulation: The case of Chile". *Marine Resource Economics*, Vol. 12.

——— Barton, J.; y Fuentes, R. (1999). "Desafíos de política pesquera en Chile: Un ensayo más allá de la coyuntura". *Estudios Públicos* Nº 75 (ver además *Fe de Erratas* en *Estudios Publicos* Nº 76, p. 599-600).

——— y Basch, M. (2000). "Harvesting in a pelagic fishery: The case of Northern Chile". *Annals of Operations Research*, por aparecer.

Sarquis, S. (1996). "Los intereses pesqueros de Chile en alta mar". Documento presentado en la conferencia de Sonapesca celebrada en mayo en Valparaíso.

Serra, R. (1991). "Important life history aspects of the Chilean jack mackerel, *Trachurus symmetricus murphyi*". *Investigación Pesquera*, Vol. 36 (Chile).

——— (1998). "Investigación evaluación del stock del jurel. 1997", IFOP/SUBPESCA, *Informe Técnico Final* (50 págs. y 1 anexo).

Storozhuk, A. Y.; Truveller, K. A.; Baturin, A. L.; Guleva, I. B.; y Nefedov, G. N. (1987). "Estructura poblacional del jurel peruano". En D. Arcos y A. Grechina (eds.), *Biología y pesca comercial del jurel en el Pacífico Sur 1994*. Concepción: Aníbal Pinto S.A.

Tahindro, A. (1997). "Conservation and management of transboundary fish stocks: Comments in light of the adoption of the 1995 agreement for the conservation and management of straddling and highly migratory fish stocks". *Ocean Development & International Law*, Vol. 28. □

OBJETIVOS DE LA ENSEÑANZA ESCOLAR: LA IMPORTANCIA DE LA BASE*

Oliver Letwin

En este artículo, escrito durante el debate de la reforma educacional en Gran Bretaña, Oliver Letwin sostiene que un país que pretende subsanar graves deficiencias en la preparación de sus jóvenes, debería comenzar por preguntarse cuál es el *primer* objetivo de la enseñanza escolar. ¿No será —señala Letwin— que el sistema escolar se ha fijado *numerosas metas ambiciosas* (todas ellas muy loables y legítimas), en desmedro del objetivo central, pero más modesto, de entregar una 'base'? ¿No será que la ambición noble pero grandiosa de querer lograr lo imposible termina impidendo alcanzar lo posible? Letwin no discute que formar una 'persona educada' es el ideal más alto al que puede aspirar un establecimiento. Con todo, afirma, el primer objetivo de la escuela, y el más importante de todos, debería

OLIVER LETWIN. Ha sido académico en Cambridge y asesor especial del Departamento de Educación y Ciencia. Autor de varios libros y artículos en temas de filosofía, ciencias sociales y políticas públicas.

* "Aims of Schooling: The Importance of Grounding", *Education Quartet Part* 3 (© Centre for Policy Studies, 1988). El Centre for Policy Studies fue fundado en 1974 por Margaret Thatcher y Sir Keith Joseph, con el propósito de formular y divulgar políticas que promuevan la libertad individual, la iniciativa en la esfera económica y la responsabilidad social (mayores detalles en su página web: www.cps.org.uk).

Su publicación en esta edición cuenta con la debida autorización. Traducción al castellano de *Estudios Públicos*.

ser proporcionarles a los alumnos una base sólida que les permita a éstos entender un texto escrito, expresarse con relativa facilidad en forma escrita y oral, y un manejo básico de los números. Esto, en verdad, sería entregarles a los alumnos un tesoro de incalculable valor.

1. Objetivos de la enseñanza escolar

Desde la década de 1870 que los políticos ingleses están preocupados por la organización de los colegios: ¿de iglesia o estatales?, ¿locales o nacionales?, ¿abiertos a todo tipo de alumnos o selectivos?, ¿grandes o pequeños? Éstas opciones le son familiares a cualquier político. Sus méritos y defectos han sido exhaustivamente discutidos, y una completa generación nueva de 'especialistas en educación' ha tomado parte activa en el debate (equipados con suficiente jerga técnica para hundir a un barco de batalla).

Llama la atención que en toda esta discusión sobre sistemas y organización se haya dicho muy poco acerca de las metas de la escuela. En efecto, la polémica se ha mantenido por años —y se han llevado a cabo grandes cambios— sin apenas haber hecho referencia a la finalidad última de la enseñanza escolar.

Ha llegado el momento de parar de hablar y de actuar en forma tan liviana, y preguntarse al fin para qué son los colegios. ¿Por qué forzamos a los niños a acudir todos los días a edificios de ladrillo y concreto con olor a repollo viejo y detergente, con su peculiar surtido de profesores y grandes cantidades de papel y tinta? ¿No será, en realidad, una operación para mantener controlados a los niños, una manera de enjaular a los pequeños mientras los padres salen a trabajar? ¿O hay algo más, algo que realmente se pueda lograr en el colegio y que no se lograría dejando que el niño explore libremente y sin restricciones como lo hacen los gitanos y nómades?

Usualmente se dan dos clases de respuesta a esta pregunta. Una se concentra en lo que se le enseña *[input]* al alumno. La otra se concentra en el producto *[output],* lo que el alumno aprende. Aquellos que se concentran en lo que se enseña *[input]* le atribuyen al currículum enormes poderes. Dicen: enseñen las cosas adecuadas y de alguna manera todo irá bien. Esta teoría no sólo encuentra un poderoso soporte en una larga tradición de pensamiento que se remonta a Platón —probablemente el primero que diseñó un currículum básico—, sino también, más recientemente, en

Matthew Arnold. En su *Informe General* de 1880, Arnold deja en claro que su meta es asegurar que lo que se enseñe *[input]* sea apropiado, a través de un currículum que contempla una amplia gama de materias. "En general", escribió:

> [...] Todos nuestros escolares, de ocho a diez años, deberían estar recibiendo instrucción en estas ocho materias: lectura, escritura, matemáticas, poesía o literatura, gramática, geografía, ciencias naturales elementales y música.

No es que haya algo malo en eso, el error está en el enfoque. Al centrarse en aquello que se está enseñando y no en lo que se está aprendiendo, los defensores de lo que se enseña *[input]* (como los que se preocupan de la organización de los colegios sin considerar las metas de la escolaridad) corren el riesgo de recetar remedios sin haber diagnosticado la enfermedad. Para decir algo razonable acerca de la meta o el propósito de la escuela, uno debe concentrarse en el producto *[output]* al final de la enseñanza escolar.

Muchos profesores no dudarían en afirmar que es inútil intentar describir los resultados esperados, porque de cualquier forma que se dé la escolaridad, va a tener diferentes efectos en diferentes alumnos; pero este argumento no es válido. Por supuesto, es cierto que cada alumno es diferente de los demás; pero la conclusión adecuada es que para obtener el efecto deseado es necesario que cada alumno aprenda diferentes cosas de una manera diferente, no que a todos los alumnos se les deban enseñar las mismas cosas sin tener en cuenta que esto tendrá en ellos diferentes efectos.

Esto se acepta como algo obvio en las escuelas de medicina, cuyos programas de estudio están relativamente bien definidos. Todos saben que la meta es formar doctores capaces de curar a la gente, y la preparación de los futuros médicos se adecua al logro de esta meta convenida por todos —mediante cursos y métodos de enseñanza que persiguen, y no dictan, el fin deseado. En los colegios la meta no es tan obvia, pero el principio debiera ser el mismo: primero decida qué resultado quiere obtener en sus alumnos al término de la escolaridad y luego disponga los medios para que todos los alumnos, con sus diferentes capacidades e inclinaciones, lleguen lo más cerca posible de esta meta.

Esto no significa que los alumnos al egresar parezcan todos iguales. Nada podría ser menos deseable. Los alumnos deberían ser, y van a ser, tan diferentes el uno del otro al término de su vida escolar como lo fueron al principio —ciertamente, en un buen colegio van a ser más diferentes (y sin duda más interesantemente diferentes) al final del período escolar que lo

que eran al principio. Pero las diferencias deben tener un fondo común. Eso es así con los principios morales. Todos tenemos como meta ser moralmente buenos; pero este solo propósito no compromete nuestra individualidad, y no lo haría aun cuando todos cumpliéramos el propósito de convertirnos en moralmente buenos, porque lo seríamos de diferentes maneras. Ésta es la característica de una cualidad como la de ser bueno: es suficientemente general para no restringir la individualidad.

Si no queremos que la enseñanza escolar restrinja la individualidad, su propósito debe ser producir cualidades generales semejantes en los alumnos. ¿Qué cualidades son éstas, suficientemente generales para que pueda desplegarse la personalidad individual de cada alumno, pero suficientemente específicas para establecer que la escuela tiene una función que le es propia?

2. Una persona educada

La respuesta habitual es decir que los niños van al colegio para recibir una educación. Esta afirmación se centra, al menos, en la cualidad general del producto *[output]* —lo que el alumno ha aprendido—más que en lo que se enseña *[input]*. Pero hay confusión y debate en torno a lo que significa 'llegar a ser una persona educada'. Hubo un tiempo en que se pensaba que educación y eternidad estaban estrechamente ligadas. La respuesta que el Dr. Alington, director de Eaton, dio a una ansiosa madre que preguntaba para qué preparaba a los niños, fue corta, inequívoca y piadosa: 'Para la muerte, señora, para la muerte'. Más recientemente, y en otros lugares, la moral secular ha reemplazado a las ambiciones escatológicas; el filósofo americano John Dewey escribió:

> [...] cuando la escuela incorpora a un niño a la sociedad y lo instruye para que sea miembro […] de una pequeña comunidad, llenándolo de espíritu de servicio y entregándole instrumentos para una efectiva autodeterminación, es la mejor garantía de que la sociedad más vasta sea valiosa, amable y armoniosa.

Otros han visto a la educación como el cultivo de la individualidad. Por ejemplo, Coleridge la describe como aquello "que hace aflorar y adiestra el germen de la libre determinación en el individuo", y D. H. Lawrence dijo que significaba "desplegar la naturaleza individual de cada hombre y cada mujer hacia su verdadera plenitud". Otros, sin embargo, consideran que la educación es algo intrínsecamente intelectual: Michael Oakeshott, en

un famoso ensayo, la describió como "el proceso de aprender, en una situación en que hay dirección y disciplina, cómo reconocer lo que somos y hacer algo de nosotros mismos".

El cúmulo de puntos de vista diferentes sobre lo que verdaderamente significa ser educado, y por tanto de las metas de la escuela, han sido suficientes para aturdir y desanimar a las autoridades educacionales —particularmente cuando ellas además deben enfrentarse con las opiniones de aquellos poco sensibles a la cultura que presionan en favor de las materias prácticas, y con el clamor de aquellos que defienden las artes y quieren que cada niño estudie a Dante y la música del Caribe. Las autoridades educacionales en Gran Bretaña han abordado este problema en su manera acostumbrada. Han recogido con absoluta sangre fría y total falta de discriminación todas las ideas nuevas acerca del propósito de la escolaridad y la naturaleza de la educación, reuniéndolas en una mezcolanza grandilocuente e incoherente que Burgess y Adams resumieron apropiadamente, en un informe preliminar para el gobierno, como el cultivo de una "mente indagadora, respeto por la gente, comprensión del mundo, uso del lenguaje, valoración de los controles económicos, habilidades matemáticas y otras, y conocimiento de los logros culturales". ¿Qué se supone que deban hacer nuestras escuelas cuando se les ofrece esa clase de revoltijo?

Pero el problema no está sólo en que la gente tiene poco claras las ideas acerca de la naturaleza de la educación. De hecho, en la práctica, la mayoría de nosotros sabemos distinguir a una persona educada. Sabemos, por experiencia, que alguien puede tener muchos conocimientos sin ser de algún modo educado, tal como ocurre con muchas personas con doctorados. Reconocemos un cierto escepticismo (aunque profundamente oculto) que distingue a una persona educada de otra que posiblemente tenga conocimientos pero no educación: una comprensión de que no hay conocimiento que sea completo, que uno no tiene ni puede tener, en ningún sentido final, 'la respuesta total' para cualquier pregunta complicada. Junto con esto, reconocemos también un cierto tacto intelectual, un sentido de cómo aproximarse a un nuevo conjunto de ideas, una cierta capacidad de sentirse cómodo en el mundo del pensamiento.

El problema real está en que esta condición tan deseable de ser una persona educada no es, ni podrá ser jamás, el resultado o la meta de la vida escolar para la mayoría de las personas y para la mayoría de los colegios. La educación depende fuertemente de circunstancias afortunadas. Muchos profesores no son ellos mismos personas educadas: pueden saber alguna cosa u otra, pero carecer de toda capacidad de discriminación, de refinamiento intelectual o escepticismo. Tales profesores bien pueden dar a sus

alumnos algo valioso, pero no son capaces de entregar el nivel de conciencia crítica que ayudaría a los alumnos a convertirse en personas educadas. Es más, convertirse en una persona educada no es algo que ocurre automáticamente en un alumno, aun cuando el profesor lo sea y enseñe en forma cuidadosa, ya que esa enseñanza prolija podría no lograr gatillar aquel chispazo de inspiración indispensable para encender en el alumno la llama de la conciencia crítica de sí mismo. Para que el alumno llegue a ser educado necesita también cualidades especiales: debe ser capaz de ir más allá de la mera ejecución de tareas, debe ser capaz de abstraerse de sus intereses inmediatos y prácticos y entender al menos en cierto grado lo que él está haciendo, y qué pasos podría dar en el futuro; no sólo debe llegar a conclusiones sino entender cómo podrían ser modificadas y pulidas esas conclusiones. Éstas no son capacidades comunes. Hay muchos alumnos, incluyendo algunos competentes e inteligentes en variados aspectos, que nunca llegarán a ser educados, no importa cuán inspirada y cuidadosa sea su enseñanza. Desde luego, en cualquier colegio puede haber algunos profesores suficientemente educados y dotados, y algunos alumnos suficientemente imaginativos. Aun en los peores colegios puede haber uno o dos de cada uno de esos profesores y alumnos: en ese caso, allí también se estará dando alguna verdadera educación. Pero sólo en un gran colegio, provisto de una buena cantidad de profesores espléndidos y de alumnos imaginativos y muy inteligentes, podríamos tener la esperanza de ver egresar una cantidad importante de gente educada. Aun así, de seguro nos vamos a encontrar con algunos alumnos que asistieron a un gran colegio y no muestran señal alguna de ello, y que en lo fundamental permanecen sin educación hasta el final de sus días. Por lo tanto, resulta absurdo imponer a los colegios comunes y corrientes la inalcanzable meta de asegurar que todos sus alumnos salgan de allí educados. Proporcionar educación es algo maravilloso, pero especial.

Una de las cualidades que distingue a un gran colegio es la presencia en su interior de una cierta tolerancia intelectual —una percepción de la importancia de la excentricidad. Éste es un ingrediente vital para un colegio que pretenda que muchos de sus alumnos puedan llegar a ser verdaderamente educados; porque la excentricidad, correctamente entendida, hace que los alumnos pongan atención en aquellas posibilidades que van más allá de lo obvio y los tienta para que miren más allá de la tarea inmediata, de manera tal que sean capaces comparar su propia posición intelectual con otras posibles posiciones (más refinadas o más profundas). En un gran colegio habrá una cantidad importante de excéntricos realmente interesantes tanto entre los alumnos como entre los profesores: gente tan imaginati-

va que no se contenta con los obvios modelos sociales o intelectuales. En un gran colegio, sin embargo, la excentricidad no es sólo tolerada y admirada, también es rigurosamente mantenida bajo control. Ésa es la cualidad peculiar que tienen estos colegios: el sentido de tradición, el profundo orden que se observa en el manejo diario de sus asuntos y el sentido de disciplina (tanto intelectual como social) que prevalece son tales que la excentricidad puede florecer, cautivar y engrandecer la mente sin degenerar en una mera incoherencia o decadencia. En ningún otro, sino en un gran colegio, puede lograrse este delicado equilibrio. En cualquier otro establecimiento, o la excentricidad será implacablemente suprimida —privando a los alumnos de un incentivo para trascender lo obvio, para adquirir una auténtica conciencia de sí mismos y, por consiguiente, de comenzar a educarse—, o bien ella degenerará rápidamente en un absurdo incapaz de inspirar a alguien. Si un colegio común y corriente, en un afán por evitar la mediocridad, se esfuerza por cultivar la excentricidad sin contar con la necesaria estructura de orden y disciplina, probablemente va a finalizar, como muchos de nuestros colegios, con proyectos pretenciosos y sin entregar nada realmente de valor.

Aunque resulte triste y suene paradójico, el hecho importante e inmutable es que una educación de verdad, en todo el sentido de la palabra —convertir a los alumnos en personas educadas—, no es algo que la mayoría de los colegios puedan esperar entregar a la gran mayoría de sus alumnos. ¿Cuál es, entonces, su finalidad? ¿Cuál es el deber de los colegios respecto a lo que deben entregar a la mayoría de sus alumnos?

3. La base es lo primero

Sostengo que el estricto deber de todo colegio es asegurar que cada alumno tenga al egresar lo que yo llamo una base. Por base entiendo una comprensión de aquellas cosas que se requieren para participar con la necesaria autonomía en la vida de nuestra sociedad. Para convertirse en un actor con tal independencia, las personas tienen que ser capaces de leer y comprender información de diversos tipos; de otra manera, no podrían tomar decisiones propiamente autónomas acerca de su trabajo, vivienda, compras diarias, viajes, etc. También debieran ser capaces de entender los periódicos y los discursos de la vida pública ¿Si no, cómo podrían tener opiniones fundadas e independientes acerca de sus gobernantes y del sistema político? Es esencial que las personas tengan, a su vez, suficientes nociones de matemáticas para ver los simples efectos que tienen en su vida diaria sus

propias decisiones, ya que de otra manera quedarán siempre a merced de otros que usarán su ignorancia en beneficio propio. Y por último, quizás lo más importante de todo, las personas deben ser capaces de expresarse con suficiente claridad tanto en el lenguaje escrito como oral, para darse a entender en forma relativamente bien. De lo contrario, les será virtualmente imposible tomar las decisiones que son parte fundamental de una vida autónoma en nuestra sociedad, o ser reconocidos por otros como poseedores de una voz independiente y con derecho a ser escuchada. Cuando una persona carece de esa base, y por lo tanto es incapaz de tomar parte en la sociedad de manera independiente, claramente representa un fracaso de la escuela a la que asistió. Si de algún modo apreciamos vivir en una democracia liberal, en la cual la gente puede tomar decisiones por sí misma, entonces tenemos la obligación de entregarles a todos las herramientas que les permitan expresar y tomar dichas decisiones, sobre la base de que se ha entendido bien aquello que se ha escogido y que no se están dando saltos en la oscuridad. Esto implica escuela obligatoria para todos los potenciales ciudadanos, pero también supone que la escuela entregue las bases que justifiquen esa imposición. Una persona a quien no se le entrega una base representa una paradoja, porque ha estado sujeta a una escolaridad obligatoria que sólo se justificaría si la vida de nuestra sociedad dependiera de su asistencia a la escuela. Sin embargo, no ha recibido aquello que habría justificado la obligatoriedad.

Obtener una base implica adquirir tanto un rango de destrezas como cierta cantidad de conocimiento —en un nivel donde el conocimiento y las destrezas se confunden. Leer y escribir, comprender matemáticas simples y expresarse con claridad son por cierto habilidades: uno debe saber llevarlas a la práctica más que tener un conocimiento teórico de ellas. En el proceso de aprendizaje, sin embargo, inevitablemente se adquieren ciertos conocimientos específicos. Uno aprende que ciertas palabras se refieren a ciertos objetos y actividades, que dos más dos son cuatro, acaso también que la luna no está hecha de queso, y muchos otros ítems de pura información. Si las destrezas se adquieren mediante la información, o si la información se obtiene mediante las destrezas, es un asunto de práctica educacional más que de metas de la enseñanza —o simplemente un asunto de suerte. En cuanto a la meta y la obligación de todo colegio, no hay lugar para los desacuerdos. Todo niño necesita adquirir, por cualquier método, una combinación de destrezas y conocimientos que le permitan vivir en una democracia liberal.

Entregar dicha base, a mi juicio, es el único deber categórico de un colegio.

Mucha gente vinculada a la educación —y por cierto casi toda la institucionalidad educacional— lo negará, al punto de encontrarlo ofensivo. Argumentarán que un concepto de educación como el expuesto es terriblemente estrecho y que cualquier colegio que entregue a sus alumnos sólo una base rudimentaria, estaría faltando gravemente en su deber.

Esos argumentos no logran reconocer la cantidad de oportunidades que se le abren a quien cuenta con una base. Un individuo, en esencia, es alguien que toma decisiones por sí mismo y no hace que otros las tomen por él —alguien que tiene suficiente acceso a los frutos de la civilización para entender lo que se le ofrece y especificar sus preferencias reales. Eso es exactamente lo que una base le permite hacer a una persona. Al igual que el trabajador que acudía a la Asociación Educacional de Trabajadores y aquellos que asistían a las charlas instructivas del siglo diecinueve, una persona con base puede ir a la biblioteca y leer, asistir a conferencias y escuchar, preguntar y entender cualquier respuesta que se le dé en un lenguaje claro. Una persona con una base tiene algo que jamás podría tener alguien que carece de ella: un cimiento desde el cual construir una comprensión del mundo.

Claro está, una base no constituye el logro culminante de un colegio en lo que toca a fomentar la individualidad. Un colegio que sólo proporciona una base no puede pretender haber hecho todo lo que pudo por desarrollar en sus alumnos la capacidad de formular juicios independientes. Eso sería sugerir que la individualidad es un asunto muy evidente, lo que por cierto no es verdad. No decimos que una persona simplemente es capaz, o simplemente incapaz, de formular juicios independientes. Algunos tienen mayor capacidad que otros de expresar juicios independientes. A medida que las personas expanden su comprensión del mundo y de las posibilidades dentro de éste, también aumenta su rango de opciones: llegan a saber de posibilidades que antes no habrían podido imaginar. Y esto es producto no de la base sino de una verdadera educación. Los dos objetivos de la escolaridad —el deber esencial de proporcionar una base y la más ansiada y más alta meta de hacer que sus alumnos lleguen a ser educados— contribuyen, en diferentes niveles, a promover la individualidad.

Describir las metas de la educación de esta manera general y abstracta, sin duda va a ser visto por los teóricos de la educación —y entre ellos por los que se sienten de una u otra manera conservadores— como algo erróneo y peligroso a la vez. Se van a quejar de que estas metas no mencionan la enseñanza de la historia inglesa, las Sagradas Escrituras, el valor de la creatividad artística, las habilidades musicales y la capacitación para el trabajo. Pero por sobre todo, se van a quejar de que no se hace

mención alguna de la necesidad de inculcar sólidos principios morales. Pero estas omisiones son intencionales. Al contrario de lo que la moda establece, no es ni seguro ni correcto imponer —ya sea desde el púlpito o desde el gobierno— una gama completa de habilidades específicas o ítems de información que debieran enseñarse en todos los colegios. Más allá de la base, que es prerrequisito indispensable para desempeñar un rol independiente en la sociedad, no hay habilidades específicas que deban ser adquiridas por todos los alumnos. Un colegio puede ser bueno o incluso muy bueno y, sin embargo, no enseñar a sus alumnos cómo realizar un experimento físico o hablar francés o tocar el piano. Por ejemplo, hay algunos pequeños colegios religiosos donde no se enseña ninguna de esas materias. Pero aun así los alumnos reciben una base y (en algunos casos) salen como gente educada a través de sus estudios de los textos sagrados, de la lengua de su propia comunidad y de las tradiciones vinculadas a esa lengua. ¿Con qué fundamento tiene alguien derecho a objetar esa educación elegida por los padres, y que es a todas luces adecuada para su modo de vida y claramente justificada por sus resultados sociales?

Igualmente nociva es la idea de que el objetivo de la escuela sea preparar gente para el trabajo. Adquirir una base es hoy probablemente tan importante para desempeñar la mayoría de los trabajos como lo es para vivir como ciudadano en una sociedad democrática liberal; mas hay todavía muchos trabajos que pueden ser adecuadamente desempeñados sin ninguna base, y hay muchos más que pueden ser muy bien ejercidos por gente sin ningún tipo de educación. Pero esto es del todo irrelevante desde el punto de vista de la escolaridad; si ambas —la base y la educación— no fuesen necesarias para todos los trabajos, no por ello serían menos importantes. El trabajo contribuye a una existencia civilizada porque el que lo ejecuta y el que se sirve de él obtienen beneficios económicos con algún valor humano. La escolaridad, tanto al otorgar una base como al procurar gente educada, también hace un aporte directo al sustento de una existencia civilizada. Por lo tanto, la escolaridad está al mismo nivel del trabajo económico, no subordinado a éste.

La formación moral es un asunto mucho más delicado. La principal finalidad de un colegio es inculcar principios y prácticas morales, en el sentido de que todo lo que se lleve a cabo en el establecimiento, no sólo en la clase sino también en los campos de deportes y en el ejemplo de los profesores, obviamente debiera propiciar que los alumnos sean mejores y no peores. En aquellos días en que se daba por supuesto que todo colegio tenía el deber de entregar a los alumnos una base, este objetivo moral podía ser enfatizado sin peligro. Cuando se le dijo a Tom Brown que su educa-

ción moral era más importante que cualquier conocimiento profundo que pudiese adquirir, era perfectamente razonable, ya que su padre suponía que iba a recibir una base adecuada. Pero ahora las cosas son diferentes. De ninguna manera se puede suponer que todos los colegios vayan a tener como meta entregar una base a sus alumnos. Por el contrario, un gran número de profesores y de especialistas en educación consideran que el llegar a tener una base no es importante en la medida en que los niños salgan gentiles, compasivos, sensibles y progresistas. Esto es tan peligroso como las teorías educacionales que se han aplicado en los últimos cuarenta años. Los alumnos de los colegios que suscriben esta doctrina quizás egresen con una conciencia delicada, pero es muy posible que estarán tan faltos de preparación para participar de una manera independiente en la sociedad, que pronto se convertirán en adultos amargados y miserables. La educación moral, por consiguiente, no es un sustituto de la enseñanza de la base. Debe ser algo inserto en todo el proceso de enseñanza y aprendizaje, no una mera añadidura a tal proceso.

4. Algunas fallas

¿Por qué todo este hincapié en la entrega de una base? ¿No es algo que ya están haciendo bastante bien todos los colegios británicos? ¿No podríamos asumir que se está entregando la base, y orientar la enseñanza hacia materias más interesantes?

Por desgracia, la respuesta a estas preguntas es un rotundo no. Muchos de nuestros colegios no les están entregando una base a un gran número de alumnos.

Este apabullante dato puede ser ilustrado mediante numerosas evidencias. Tomaré sólo una: la encuesta sobre la habilidad de lectura y escritura cuidadosamente realizada por la Assesment of Perfomance Unit (APU) [Unidad de Evaluación de Rendimiento] del Departamento de Educación y Ciencia. En su folleto sobre la enseñanza del inglés[1], el doctor Marenbon ha hecho, con alguna justicia, una cantidad de observaciones críticas a la actitud adoptada por la APU respecto a la gramática y la sintaxis; pero a pesar de estas observaciones, el material que la APU ha sacado a la luz constituye una evidencia singular de lo que está ocurriendo en nuestros colegios.

[1] John Marenbon, “English Our English: The New Orthodoxy Examined”, CPS, junio de 1987.

Aquí hay un pasaje, reproducido en uno de los informes de la APU, en el cual un alumno describe una de "las tres cosas más importantes […] aprendidas en las últimas dos semanas".

> Historia
> Aprendimos que la gente pobre sufría muy dolorosamente hacia las emfermedades en el 1800 porque no podían pagar la cirugía Emfermedades Comunes en el 1800 Abortos al nacer —causados por la madre que trabaja muy duro mientras está embarazada. Fiebre Tróphica— Tomar agua contaminada
> Los pobres estaban hacinados por tener cinco familias en una casa porque no podían pagar nada mejor Una familia vivía en cada pieza y una en la bodega Esto causó que las enfermedades se transmitieran muy rápidamente La parte de una ciudad alrededor de una fábrica se llaman 'Las Callampas' Los ricos vivían más lejos en el campo. Mientras más lejos más ricos eran. Los ricos y pobres se mezclaban muy rara vez. (APU: Language Perfomance in Schools, Secondary Survey N° 2.)*

¿Qué edad tenía el autor cuando lo escribió? ¿Ocho? ¿Once? ¿Trece? No, quince. Después de diez años de escolaridad obligatoria, este alumno no había logrado un dominio en la escritura mejor que el de un niño cinco años menor que él. Los errores ortográficos, el extraño uso de las mayúsculas, la ausencia de puntos seguidos y la falta de otros signos de puntuación, los neologismos, el mal uso de las preposiciones, los tiempos verbales erróneos, la incapacidad de organizar una frase con nada más que un solo verbo principal, la consiguiente inhabilidad para unir frases complejas en una secuencia coherente, todas estas tendencias muestran al autor como alguien que no se siente ni puede sentirse cómodo en su propia lengua. ¡Y esto a los quince años, con sólo un año más de escolaridad obligatoria pendiente y con muchas probabilidades de que esos errores

---

* N. del T.: El texto original en inglés es el siguiente:

"History

We learnt that poor people suffered very painfully towards illnesses in the 1800's because they couldn't afford to pay for surgery Common deceases in the 1800's Still born - caused by the mother working too hard whilst pregnant. Trophiad Fever - Drinking polluted water

The poor were cramped by having five family's into one house as they couldn't afford anything better One family lived in each room and one lived in the cellar This caused deceased to spread very quickly The part of a town around a the factory's are called 'The Slums' Rich people lived farer out into the country. The farer out the richer they were. The rich and poor mixed very rarely. (APU: Language Perfomance in Schools, Secondary Survey Report Nº 2.)"

garrafales sigan sin ser corregidos durante el último año! Y es muy posible que el autor los siga cometiendo durante el resto de su vida.

¿Un caso excepcional? De ninguna manera. El escrito fue calificado con nota 3 en una escala que va de 1 (peor) a 7 (mejor); no menos del 26% de los estudiantes examinados de quince años se ubicó en esta categoría o en alguna inferior. En otras palabras, eso es lo máximo que puede lograr uno de cada cuatro alumnos un año antes de finalizar su vida escolar —y esta cifra excluye, por supuesto, a los alumnos de colegios especiales (que no fueron evaluados), pero sí incluye a los alumnos de colegios particulares y *grammar schools**; es más, aquí no se han tenido en cuenta las variaciones locales o regionales que sin duda afectarían aún más el resultado. Si uno fuera a conducir un estudio similar en un *comprehensive school*** en ciertas áreas urbanas, lo más probable es que la proporción de alumnos que lograrían los mismos estándares, o más bajos, sería mucho mayor.

Un alumno de cada diez a nivel nacional está en una situación aún peor. Para aquellos alumnos que sacan 2 o menos (que representan el 9% de la población, o más del 10% si uno incluye aquellos que ni siquiera intentaron rendir el examen de escritura), el problema no consiste únicamente en sentirse incómodos con la lengua, sino de estar permanentemente al borde de caer en la ininteligibilidad. Lo atestigua este quinceañero que sacó nota 2:

> En las últimas dos semanas fui a la Real Fuerza Aérea a buscar información y aprendí mucho al ir. como el sueldo la edad el entrenamiento los años de curso y reservados, y lo que tengo que hacer para conseguir el trabajo. y he aprendido acerca de el Espiral en física porque siempre he querido saber de eso. Yo estaba interesante en saber todos los distintos oficios y de todas desqripciones de ingenería y otros oficios***.

¿Qué es lo que está tratando de decir este joven? ¿Qué son "los años de curso y reservados"? ¿Lo sabe el autor? Ciertamente, el lector no está en condiciones de adivinar.

---

* N. del T.: *Grammar school*, establecimiento fiscal de enseñanza secundaria con una orientación académica.

** N. del T.: *Comprehensive school*, colegios locales subvencionados para la enseñanza secundaria abiertos a todo tipo de alumnos.

*** N. del T.: el texto original es el siguiente: "In the last two weeks I went to the R.A.F. for information and I learned a lot from going. like the pay the age the training the signing years and reservered, and what I have to do to get the job. and I have learned about the Coil in physics because I have always wanted to know it. I was interesting to know all the different trades off all discibsion in engerneering and other trades."

La trampa en la que están atrapados estos alumnos es inimaginablemente atroz y el que sea compartida por cientos de miles de ellos no la hace menos grave.

Ellos están por salir del colegio; se han gastado cerca de 15.000 libras (en dinero de hoy) en su así llamada 'educación'. Se espera que en el corto plazo tomen su lugar en el mundo y puedan participar de un modo inteligente en una sociedad democrática liberal, expresar sus puntos de vista, conducir sus asuntos en forma ordenada. ¿Cómo van a lograrlo?

Quizás algunos comentaristas dirán que esto es una exageración y que la escritura no importa tanto. ¿Pensarán lo mismo respecto a la lectura?

La triste verdad es que una alta proporción de los alumnos que salen de la secundaria no están en condiciones de leer una simple historia y entender claramente de qué se trata. El Language Secondary Report de 1979 de la APU incluía un relato muy sencillo acerca de un chico, Billy, que llega a trabajar a Bath, se hospeda donde una casera y, pasado un tiempo, es asesinado por ella. A juzgar por el número de respuestas correctas a una serie de preguntas, cerca de uno de cada diez alumnos estaba totalmente perdido; cerca de uno entre siete no era capaz ni siquiera de identificar cosas muy simples, tal como la apariencia cálida y cómoda del cuarto, de acuerdo a como fue visto por Billy desde afuera; y casi uno de cada dos no fue capaz de decir por qué Billy comenzó a pensar que la casera era un poco loca (a pesar de que en el relato aparece claramente descrito) o por qué después él empieza a sospechar (a pesar de que ello, también, es sumamente obvio).

Todo esto puede parecer un poco abstracto. Para ponerlo en términos más concretos: si los padres comunes y corrientes de la clase media alta que envían a sus hijos a colegios particulares descubrieran que su hijo o hija quinceañera está en este nivel de lectura, concluirían que el 'niño' es subnormal. Sin embargo, en estas condiciones están egresando de nuestros colegios millones de hijos e hijas de los otros padres comunes y corrientes, pero no tan pudientes. Es una catástrofe que sólo se puede mantener y tolerar debido a las expectativas irremediablemente bajas y equivocadas que la mayoría de los colegios tienen sobre las capacidades de sus alumnos.

5. Conclusión

Una base realmente sólida —capacidad para entender en forma cierta y efectiva un texto escrito, sentirse cómodo tanto en la redacción escrita como en la expresión oral y un manejo básico de los números— es el

tesoro más preciado que podrían y deberían obtener todos los alumnos británicos normales. Hasta que ello no se haya logrado universalmente en nuestros colegios, deberíamos concentrar todos los esfuerzos de los administradores y profesores en esa tarea. Sólo en aquellos establecimientos donde la base mínima esté suficientemente consolidada y pueda darse por sentada, se podría justificar que los esfuerzos fuesen desviados a alguna otra tarea.

No seguir este camino tiene consecuencias verdaderamente trágicas. Se trata de un caso donde lo óptimo es enemigo de lo bueno. De hecho, esto es lo que ha sucedido con la educación británica en los últimos cuarenta años; la ambición noble pero grandiosa de querer lograr lo imposible ha impedido alcanzar lo posible. Tal vez en los próximos cuarenta años los colegios británicos adopten metas más modestas y logren resultados mejores, procurando educar sólo una vez que hayan logrado entregar una base completa, y buscar profundidad sólo cuando se hayan entregado fundamentos sólidos. Por cierto, si insisten en las pretensiosas y destructivas metas del pasado reciente, los alumnos continuarán recibiendo lo que Lewis Carrol acertadamente describe como “el curso regular […] las diferentes áreas de aritmética […] Ambición, Distracción, Deformación y Ridiculización”. □

GUERRILLA RURAL EN CHILE: LA BATALLA DEL FUNDO SAN MIGUEL (1968)

Cristián Pérez

Este trabajo describe los sucesos que condujeron a la primera huelga legal campesina en Chile bajo la Ley de Sindicación Campesina de 1967. El conflicto, que tuvo lugar en el fundo San Miguel (V Región) entre los meses de junio y agosto de 1968, también fue la primera tentativa realizada por el Partido Socialista chileno para implementar su estrategia revolucionaria rural con los campesinos politizados del valle central. La investigación aborda, así, en un caso concreto, la pregunta acerca de las dimensiones de los grupos armados de la época y la viabilidad de su proyecto.

PREFACIO

Desde mediados de la década de 1960, la izquierda chilena comienza un proceso de cuestionamiento de la estrategia de lucha pacífica para realizar una revolución socialista. La reflexión está motivada fundamentalmente por tres acontecimientos: la revolución cubana, que hacía ver cómo un pequeño grupo de militantes fortalecidos en las montañas, utilizando la guerra de guerrillas, podía derrotar a un ejército y tomar el poder; la derrota de Salvador Allende en las elecciones de 1964 ante Eduardo Frei

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

Montalva, que mostró cómo en los momentos de peligro la derecha votaba por la Democracia Cristiana para impedir la victoria izquierdista; y la deslegitimación de las políticas reformistas seguidas desde 1939.

Frente a esa coyuntura, los primeros en reaccionar fueron un grupo de jóvenes socialistas de Concepción, que se alejaron del partido y junto a un grupo de trotskistas formaron el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR). La nueva colectividad se proponía desarrollar la lucha armada como estrategia para materializar una revolución socialista; excluía la acción pacífica y ponía el acento en la militarización de los sectores más postergados de la sociedad: pobladores y campesinos.

Asimismo el Partido Socialista, en su Congreso de Linares de 1965, procedió a cambiar su dirección. Tomaron el control de la organización elementos más proclives a militarizar la acción política. Éstos pensaban que una combinación de luchas pacíficas y violentas era la ruta más corta para cumplir con su objetivo fundacional: construir una república socialista en Chile.

La otra gran colectividad, el Partido Comunista, sostenía una estrategia de *vía no armada*, que ponía el acento en los combates pacíficos de masas, pero que no excluía la posibilidad de un enfrentamiento violento para acceder al poder.

Así, es a mediados de los años 60 cuando la izquierda chilena enuncia su mutación trascendental: la *lucha armada*. Desde ese momento dicha opción va a estar siempre presente y determinará, en gran medida, sus éxitos y fracasos. Considerar esta concepción resulta de suma importancia, pues nos permite explicar en su globalidad el proceso de la Unidad Popular y el desencadenamiento del golpe militar de 1973.

Este artículo forma parte de una investigación más amplia denominada "La lucha armada de la izquierda chilena 1965-1973". Partimos con la 'Batalla del fundo San Miguel (1968)', porque es el primer incidente armado, de importancia nacional, donde visualizamos la estrategia guerrillera del Partido Socialista de militarizar a campesinos politizados, como eran los del Sindicato Alianza.

Durante seis años de investigación histórica hemos recopilado información realizando entrevistas a los protagonistas de los hechos. Las conversaciones se han efectuado en las urbes de Estocolmo (Suecia), La Habana (Cuba), Nueva York (Estados Unidos), París (Francia), Lieja (Bélgica), Ámsterdam (Holanda), Munich (Alemania), Buenos Aires (Argentina) y las ciudades chilenas de Valparaíso, Viña del Mar, Concepción, Los Andes, San Felipe y Santiago. También hemos realizado un completo trabajo de archivo en las colecciones especiales de la Universidad de Princeton

(EE.UU.), entidad que otorgó al autor una beca; en el Memorial Salvador Allende de La Habana (Cuba); en la fundación Salvador Allende de Santiago y en numerosas bibliotecas públicas y privadas.

Finalmente, en este artículo aparecen entre comillas algunos nombres propios, ellos son falsos y han sido inventados para encubrir a los verdaderos. El autor espera que con el transcurso del tiempo se produzca un cambio en las condiciones políticas que permita publicar sus nombres reales.

PRESENTACIÓN

En la mañana del miércoles 31 de julio de 1968, la comuna de San Esteban en el departamento de Los Andes, provincia de Aconcagua, se encontraba agitada. El aire, normalmente helado, no se sentía como de costumbre, los campesinos, mujeres y niños presentían que algo importante podía pasar.

Por la antigua calle de tierra que conducía al fundo San Miguel pasaban a gran velocidad vehículos que lucían distintivos del Senado de la República, automóviles fiscales que llevaban en su interior a las autoridades nacionales y regionales. En el lugar también se hicieron presentes las cámaras de Canal 9 de televisión, los periodistas y fotógrafos de los diarios *El Clarín*, *La Tercera de la Hora*, de las revistas *Punto Final* y *VEA*.

Varias horas antes habían llegado hasta el fundo San Miguel numerosos buses transportando 500 carabineros del entonces Grupo Móvil, apoyados por vehículos policiales y seis tanquetas. Allí en el interior, tras los parapetos que habían construido en la vieja casa patronal, 208 hombres armados esperaban las órdenes para disparar.

En las páginas siguientes presentamos la 'Batalla del fundo San Miguel'[1]. Éste fue el desenlace de la primera huelga legal bajo la Ley de Sindicación Campesina[2], a la vez que el primer intento por construir una fuerza guerrillera entre los trabajadores rurales. De este suceso fueron protagonistas los campesinos de San Esteban afiliados al Sindicato Comunal Alianza, a la Federación Campesina 'Liberación' de Aconcagua y a la

[1] Los campesinos que participaron en este hecho lo llaman la 'Revuelta de San Miguel', que tiene un tono festivo y de transgresión del orden establecido; hemos preferido denominarla Batalla de San Miguel porque refleja mejor el sentido que le dieron los responsables del episodio.

[2] El texto legal fue promulgado en el *Diario Oficial* el 29 de abril de 1967.

Confederación Campesina e Indígena Ranquil, y los 'jóvenes ayudistas'[3], del Partido Socialista de Chile.

1. El fundo San Miguel (comuna de San Esteban, provincia de Aconcagua)

La provincia de Aconcagua se localiza al norte de la Región Metropolitana, separada de ésta por el cordón montañoso de Chacabuco. La comuna de San Esteban se ubica hacia el este de la región limitando con la cordillera de los Andes. Fue oficializada en 1936 por el Presidente don Arturo Alessandri Palma. Tiene 1.361,6 Km^2 de superficie y es la más extensa de todas las comunas que componen la actual provincia de Los Andes. En 1968 formaba parte del departamento de Los Andes y su población era de 7.000 personas.

El fundo San Miguel se encuentra en la orilla norte del río Aconcagua, a 12 kilómetros al noreste de la ciudad de Los Andes, y 5 kilómetros del edificio municipal de San Esteban, por el camino de San Esteban a La Florida[4]. El origen de este predio se pierde en el tiempo. Hasta fines del siglo XIX fue utilizado por los viajeros que transitaban por el antiguo camino internacional que unía Los Andes con Mendoza, para hacer la última parada antes de enfrentar los duros repechos de la cordillera; posteriormente la tierra fue dividida en potreros que empezaron a producir, constituyéndose el fundo San Miguel. En el Censo de 1960 tenía 146 habitantes, de los cuales 71 eran mujeres y 75 hombres, y contaba con 23 casas[5]. En 1968 pertenecía a Ruperto Toro Bayle y era uno de los más prósperos de la zona. A él se llega transitando el antiguo camino internacional, que serpenteando por entre viñas y huertos pasa justo frente a su entrada.

Contemplando el lugar 30 años después, parece que el tiempo se hubiera detenido, casi nada ha cambiado, la vieja casa de adobe español rodeada por murallas de tapia, el huerto con naranjos en flor, durazneros y nísperos, los establecimientos enfardadores y las bodegas para guardar el pasto, son los mismos; las casas de los antiguos inquilinos y la cancha de

---

[3] Así denominamos a los jóvenes militantes del *Frente Interno* o aparato militar del Partido Socialista. Ellos tenían entrenamiento en guerrilla rural y fueron enviados a San Miguel para ayudar a los campesinos.

[4] Según información oficial de la Subdivisión Asignación de Tierras de la Corporación de la Reforma Agraria, CORA (1974), p. 3.

[5] Instituto Nacional de Estadísticas, INE (1960), p.22.

fútbol también. La tranquilidad del lugar nos hace difícil imaginar esa lejana mañana cuando decenas de hombres dispararon, colocando en el eje de la discusión nacional a los campesinos y la estrategia revolucionaria rural socialista[6].

2. La huelga legal del Sindicato Alianza de San Esteban, junio-julio de 1968

En enero de 1968 un grupo de campesinos vinculados al Partido Socialista, que no tuvieron cabida en el Asentamiento Triunfo Campesino, tomó contacto con la Comisión Agraria Socialista (CONAS)[7], que dirigía la senadora María Elena Carrera Villavicencio, para que los asesorara en la formación de un sindicato comunal de esa tendencia en San Esteban[8].

En el Sindicato Alianza se reunieron algunos trabajadores independientes con campesinos de once fundos, entre los que se encontraban San Miguel, de Ruperto Toro; La Toma, de Mario Millán; San Regis; Santa Teresa; Cinco Hijuelas de La Florida, de Adolfo Péndola y Sucesión Segura; Los Castaños, de Bernardo Schmutzer; Las Bandurrias y Lo Calvo de la Sucesión Catan. En las oficinas de la Dirección Provincial del Trabajo de Los Andes, los 154 miembros eligieron presidente a Segundo Saavedra S. (don Segua); en la directiva lo acompañaron Carlos Hernández, Bernardo Tapia y Pedro Páez. Completaban la estructura del sindicato un delegado por cada predio. Según la Ley de Sindicación Campesina de 1967, los representantes contaban con fuero sindical y los empleadores debían facilitarles el tiempo para realizar las actividades sindicales. Las horas no trabajadas debían ser canceladas por la organización[9].

El Sindicato Alianza fue socio fundador de la Federación Provincial de Sindicatos Agrícolas de Aconcagua, denominada 'Liberación'. Ésta se constituyó en la ciudad de San Felipe el 17 de marzo de 1968. Su primer presidente fue Pascual Salinas Cruz[10].

---

[6] El autor visitó el lugar en la primavera de 1998. Las apreciaciones son de esa época.

[7] La Comisión Agraria Socialista (CONAS) era dentro del Partido Socialista la entidad encargada de todos los asuntos que tuvieran relación con los trabajadores campesinos. Fue creada en los primeros años de la década del 60. Su principal dirigente fue el senador Salomón Corbalán.

[8] Relato de Bernardo Tapia, *c*ampesino, dirigente del Sindicato Alianza. Véase el lugar y fecha de las entrevistas en nómina de entrevistados, en la sección Referencias al final del trabajo.

[9] Ley de Sindicación Campesina, artículos 11 y 13.

[10] Acta de Constitución de la Federación de Sindicatos de Trabajadores Agrícolas 'Liberación' de Aconcagua (1968).

'Liberación' adhirió a la Confederación Nacional de Campesinos e Indígenas Ranquil, organización vinculada a los partidos de izquierda[11].

Al mismo tiempo que se organizaban los trabajadores del campo, también lo hacían los latifundistas. En efecto, la Ley de Sindicación Campesina permitía la formación de sindicatos de empleadores, los que tenían que estar compuestos por diez patrones como mínimo[12]. En la noche del 29 de julio de 1967, los propietarios de San Esteban se reunieron en la casa de la familia Zenteno, para realizar la asamblea constitutiva del Sindicato de Empleadores Agrícolas. Eligieron presidente a Benigno Zenteno Zelaya, y designaron al abogado Pablo Casas Auger como secretario[13]. De esa manera, los dueños de tierra de la comuna habían formado la organización que los representaría en materias relacionadas con la explotación agrícola.

En el mes de mayo de 1968 los dirigentes del Sindicato Alianza presentaron a la organización de empresarios agrícolas Sindicato de Agricultores de San Esteban el primer pliego de peticiones. Lo realmente novedoso de la situación es que por primera vez las relaciones laborales se ejercían entre organizaciones y no individualmente entre patrones e inquilinos como era tradicional. El petitorio contemplaba un salario mínimo de E° 15 diarios y de Eº 20 para los trabajadores especializados, tractoristas y mecánicos, más algunas regalías. Los patrones contestaron ofreciendo un aumento del 21,9% sobre el salario anterior, que era de 7 escudos diarios; o sea, los trabajadores ganarían E° 8,50, con lo que, según ellos, les resultaba imposible vivir[14]. Este argumento tenía su base principal en que se esperaba una alta inflación. Efectivamente, durante 1968 ésta llegó al 30% y entre 1969-70 fue de 35%[15].

Los miembros del sindicato se reunieron en asamblea general y por amplia mayoría rechazaron esta oferta por encontrarla insuficiente. Acordaron dirigirse a la Inspección del Trabajo de Los Andes. La directora departamental, señorita Ana Canaán, convocó a la Junta Permanente de Conciliación Agrícola[16].

---

[11] Véase Sergio, Gómez. *El movimiento campesino en Chile* (1985), p.12. Un completo análisis sobre esta organización se puede leer en Almino Affonso y otros *Movimiento Campesino Chileno* (1970), tomo I, pp. 125-126.

[12] Ley de Sindicación Campesina (1967), Artículo 1°.

[13] "Sindicato de Empleadores Agrícolas de San Esteban", *La Aurora* de Los Andes N° 11.744, martes 6 de febrero de 1968. El presidente, Benigno Zenteno, conocido en la zona como Nino, era militante del Partido Nacional.

[14] "Huelga de los once fundos afecta a 280 familias: Senadora Carrera aborda el conflicto", crónica de *La Aurora* de Los Andes N° 11.860, miércoles 26 de junio de 1968.

[15] Julio César Jobet, *El Partido Socialista de Chile* (1971), tomo II, p. 143.

[16] Organismo creado por la Ley de Sindicación Campesina para mediar en los conflictos agrícolas.

Entre los últimos días de mayo y los primeros de junio se realizaron múltiples reuniones entre ambas partes, sin alcanzar un acuerdo. Los patrones que se habían opuesto a la formación del sindicato campesino, del cual por tradición desconfiaban, se amparaban en la depreciación de los productos agrícolas, la marcha general de la economía y la sequía para no otorgar el reajuste solicitado. Su negativa no carecía de fundamentos: durante 1967, en San Esteban sólo habían caído 173 milímetros de agua lluvia, eso representaba alrededor del 60% de un año normal; en 1968 las cifras fueron similares y en 1969 casi no llovió. El Sindicato de Agricultores sostenía que el monto del reajuste ponía en peligro la empresa agrícola. Los campesinos, asesorados por la Ranquil, la Federación 'Liberación' y la Comisión Agraria Socialista (CONAS), manifestaban que la agricultura era rentable y que los patrones se oponían al aumento sólo porque no querían reconocer al sindicato, al que tildaban de comunista[17].

El 2 de junio, todos los trabajadores se reunieron en el teatro de San Esteban y entre vítores, vivas a Chile, a la unidad obrero-campesina, y encendidos discursos, entre los que destacaron el de Rolando Calderón, vicepresidente de la Confederación Ranquil, y Segundo Saavedra S., presidente del Sindicato Alianza, votaron por mayoría la huelga legal. Esta actividad se realizó en un tono festivo, después del escrutinio comieron empanadas y bebieron chicha[18].

De inmediato formaron las comisiones de huelga, de difusión y de vigilancia, para que no se enajenaran los bienes de los fundos en conflicto. También reunieron alimentos y dinero[19].

Así, el 17 de junio de 1968 a las 8 de la mañana empezó la primera huelga legal campesina en Chile. A esa hora en los 13 predios se izó el pabellón nacional. Las mujeres organizaron ollas comunes en los fundos 'Lo Calvo' y en las puertas del predio 'Cinco Hijuelas de La Florida'[20]. En todo el conflicto la participación de las mujeres campesinas fue muy activa, estuvieron a cargo de la alimentación, tomaron parte en las marchas, mítines y en la vigilancia de los fundos paralizados[21].

La solidaridad de los trabajadores se manifestó de inmediato: el Sindicato de Trabajadores Agrícolas del Sauce, de tendencia comunista,

---

[17] Relato de Bernardo Tapia (campesino, dirigente del Sindicato Alianza).

[18] La chicha es un licor de uva producido en la zona, dulce y de alto contenido alcohólico.

[19] Relato de Miguel Aguilar que trabajaba ocasionalmente en labores agrícolas.

[20] Relato del Óscar Ibaceta Zelaya, hijo de Óscar Ibaceta Espíndola, entonces administrador del fundo Cinco Hijuelas de La Florida, quien no era miembro del sindicato y no participó en la huelga. En el momento de los sucesos tenía 20 años. Recuerda perfectamente el lugar donde izaron la bandera y el sitio exacto donde funcionó la olla común.

[21] Relato de Bernardo Tapia (campesino, dirigente del Sindicato Alianza).

afiliado a la Federación 'Liberación', donó 400 escudos en alimentos no perecibles[22]; la Central Única de Trabajadores de Aconcagua(CUT), dirigida por el militante comunista Eduardo Velastín Rodríguez, también hizo su aporte[23]; el párroco de San Esteban, Humberto Muñoz, apoyó la huelga en sus prédicas y organizó un grupo que recolectó alimentos para los campesinos. La actitud del sacerdote sólo reflejaba la nueva forma de interpretar el Evangelio que tenía la Iglesia Católica de Aconcagua. Ésta se puso inmediatamente al lado de los trabajadores, actuando de hecho como un agente legitimador del conflicto laboral[24]. Asimismo, el alcalde de San Esteban, miembro del Partido Nacional, Francisco Perinetti D., donó un tambor de aceite y otras mercaderías para las ollas comunes. El edil, que no estaba de acuerdo con la paralización y formaba parte del grupo de propietarios, se preocupó de la alimentación de los huelguistas porque los conocía, sabía que "eran buenos y se comportaban así empujados por los afuerinos", además, porque los niños y las mujeres no debían sufrir las consecuencias de la ingenuidad de los campesinos[25].

La Dirección Regional Aconcagua del Partido Socialista también se movilizaba. Ordenó al regidor por Los Andes Luis Muñoz González que coordinara todas las iniciativas de cooperación con el conflicto. Éste acudía diariamente a las ollas comunes, llevando verduras, pescados y otras ayudas. Apoyaban la subsistencia de los campesinos en huelga los locatarios del Mercado Municipal de Los Andes y pequeños productores agrícolas de la zona. Los senadores socialistas María Elena Carrera, Carlos Altamirano y el subsecretario general Adonis Sepúlveda Acuña participaban en todas las acciones de solidaridad con los huelguistas y los asesoraban acerca de las mejores estrategias para resolver el conflicto[26].

---

[22] "Huelga de los once fundos afecta a 280 familias: Senadora Carrera aborda el conflicto", en crónica de *La Aurora* de Los Andes, N° 11.860, miércoles 26 de junio de 1968.

Este sindicato reunía a los trabajadores de la hacienda El Sauce; el fundo se ubicaba en la comuna de Los Andes. En la década del 30 había sido adquirido por el fisco. En 1968 pertenecía a la Compañía Minera Salto del Soldado, de capitales norteamericanos.

[23] Relato de Eduardo Velastín Rodríguez (profesor, entonces presidente provincial de la CUT).

[24] Juan Briceño, sacerdote, entonces cura párroco de la iglesia Santa Rosa de Los Andes.

[25] Francisco Perinetti Dighero, inmigrante italiano, llegó a San Esteban a fines de los años 30. Se desempeño como comerciante en frutos del país, después adquirió un pequeño fundo. En política militó en el Partido Liberal y después en el Nacional, fue regidor y alcalde de San Esteban. Falleció en 1997.

[26] Relatos de: María Elena Carrera, ex senadora socialista; Adonis Sepúlveda Acuña, ex senador, subsecretario general del Partido Socialista; Eduardo Velastín Rodríguez (profesor, ex presidente provincial de la CUT, militante comunista).

Pocos días habían transcurrido desde el inicio de la paralización cuando empezaron las dificultades. Adolfo Péndola, propietario del predio Cinco Hijuelas de La Florida, vendió una yegua percherona. Cuando los comerciantes en ganado Rolando y Javier González, conocidos como fierros malos, intentaron sacarla del fundo, los campesinos dirigidos por Javier Reyes se lo impidieron, cerrando con cadena y candado la puerta de entrada. El artículo 33 de la Ley de Sindicación Campesina prohibía a los dueños retirar de los fundos en huelga "animales, maquinarias y productos, salvo los perecibles"[27]. Días después, en el mismo predio, Carlos Guajardo, que no pertenecía al sindicato en huelga, entró al predio para arar, fue sorprendido y expulsado violentamente del potrero por los mismos trabajadores. Javier Reyes, los hermanos Juan, Pablo y Salvador Cisterna, Luis Reinoso, Miguel Espinosa y Luis Montoya, tractorista del fundo, se pararon en el surco[28], frente a Guajardo, y lo obligaron a salir escoltándolo hasta el camino público[29]. Asimismo, el 25 de junio el Sindicato Alianza difundió una declaración en la que señalaba que "el martes casi se produjo un incidente grave en el predio Santa Teresa, por culpa de la señorita Ana Canaán, inspectora departamental del trabajo, quien envía un oficio pidiendo participación de carabineros para que entraran a sembrar almácigos de tabaco"[30]. Esta disputa tuvo su origen en la interpretación del artículo N° 33 de la ley de Sindicación Campesina. Éste sostenía que, una vez declarada la huelga, quedaban paralizadas todas las labores, excepto las faenas de "imprescindible necesidad destinadas a la conservación de frutos, plantaciones y animales". Para cumplir con estas actividades, el cuerpo legal obligaba a destinar personal de emergencia[31]. Los campesinos del Sindicato Alianza estimaron que la siembra de almácigos no era una tarea de *imprescindible necesidad*, mientras los patrones manifestaron que plantar el tabaco era absolutamente necesario para la supervivencia de la empresa agrícola. La señorita Canaán resolvió pedir protección policial para

[27] *Diario Oficial*, N° 26.730, sábado 29 de abril de 1967.

[28] 'Surco' es la huella que deja el arado en la tierra; dependiendo de su tamaño es la profundidad, puede variar entre 15 y 40 centímetros.

[29] Carlos Guajardo tenía alrededor de 45 años en el momento de los hechos, se dedicaba a arrendar tierras, donde plantaba melones y sandías; en ocasiones prestaba servicios arando con un tractor de su propiedad. Su *status*, más alto que el de los otros campesinos, su trabajo independiente y su vinculación ideológica con el Partido Nacional a través de su amistad clientelística con José Quiroga lo hicieron un firme opositor a la huelga. Falleció hace algunos años. Relato de Oscar Ibaceta Zelaya (hijo del entonces administrador del predio Cinco Hijuelas de La Florida).

[30] "*Momios* siguen buscando el odio a los campesinos", *El Clarín*, viernes 28 de junio de 1968.

[31] *Diario Oficial*, sábado 29 de abril de 1967.

realizar este trabajo. Los campesinos del fundo se opusieron con energía y fueron respaldados por obreros de los otros predios. Su determinación obligó a los sembradores de almácigos a marcharse del lugar. Posteriormente, debido a gestiones de la senadora Carrera, el gobernador de Los Andes, Jaime Rodríguez, ordenó a carabineros permanecer al margen del conflicto[32]. El grupo de campesinos que se opuso a la siembra de almácigos estaba dirigido por Atilio Arredondo y Leoncio Vásquez. Los miembros del sindicato lograron convencer a los extraños de que era un conflicto que con el tiempo beneficiaría a todos los campesinos, además aludieron a la solidaridad de la clase trabajadora y a la lucha contra los patrones[33].

Cuando se cumplían diez días de huelga, la senadora Carrera recorrió los fundos paralizados, manifestó a los trabajadores que denunciaría a la funcionaria Canaán ante el ministro del Trabajo; también dijo que en el caso de que no se diera una pronta solución a las demandas de los trabajadores, gestionaría la expropiación de los predios, tal como se lo habían propuesto los campesinos en huelga[34].

A los 30 días de huelga, el jueves 18 de julio, los campesinos y sus familias marcharon hacia Los Andes, portando letreros con leyendas alusivas a su movimiento. A las 5 de la tarde iniciaron su caminata desde el río Aconcagua. La columna fue encabezada por los dirigentes campesinos Rolando Calderón, de la Confederación Ranquil; Pascual Barraza, de la Federación 'Liberación', y Segundo Saavedra, presidente del Sindicato Alianza; junto a ellos, al frente de la marcha, Salvador Allende, Presidente del Senado; Eduardo Osorio, diputado; los regidores socialistas de Los Andes Luis Muñoz y Arturo Zuleta; a ellos se sumó Julio Contreras Muñoz, en su doble papel de regidor socialista por San Esteban y campesino en paro. En el recorrido por las calles de la ciudad recibieron el apoyo de la población que se asomaba a las puertas para verlos pasar. Muchos jóvenes se unieron a la columna. La marcha finalizó en una combativa concentración, donde los campesinos pidieron que se activara la solución del conflicto, que estaba repercutiendo principalmente en la alimentación de sus familias. En el escenario hablaron el regidor Luis Muñoz, para destacar la adhesión del Partido Socialista; Pascual Salinas, por la Federación Campesina 'Liberación' de Aconcagua; Rolando Calderón, por la Confederación Campesina e

[32] "*Momios* siguen buscando el odio a los campesinos", *El Clarín,* viernes 28 de junio de 1968, y relato de Javier Reyes (campesino del fundo Cinco Hijuelas de La Florida).

[33] Relato de Bernardo Tapia (campesino, dirigente del Sindicato Alianza).

[34] "*Momios* siguen buscando el odio a los campesinos", *El Clarín,* viernes 28 de junio de 1968.

Indígena Ranquil; el diputado Osorio y el senador Allende[35]. Días después se realizó en la Plaza de Armas de San Esteban una nueva concentración, donde volvió a hablar Salvador Allende[36].

3. La ocupación del fundo San Miguel

La paralización se fue alargando. A los 45 días y pese a las infinitas muestras de solidaridad, los patrones no cedían y no otorgaban el aumento exigido, con la finalidad de que el desgaste produjera la división entre los huelguistas, se quebrara su unidad y fracasara el movimiento[37]. Para los propietarios de San Esteban era necesario imponer el orden, obligando a los campesinos a volver al trabajo; ésa era la única posibilidad de mantener la hegemonía política y social en la comuna, ya cuestionada por los resultados electorales[38]. Los latifundistas temían que si los huelguistas triunfaban colapsara definitivamente el orden señorial en San Esteban. Frente a esta alternativa se mantenían firmes y sólidamente unidos[39].

Por esos días, secretamente desde Santiago habían llegado a San Esteban y permanecían ocultos en casas de militantes de confianza, un grupo de jóvenes pertenecientes al *Frente Interno* del Partido Socialista. Grupo que se había formado recientemente cumpliendo uno de los acuerdos reservados del Congreso de Chillán de 1967[40].

Poco después del arribo de los afuerinos, el Comité de Huelga, los miembros de la CONAS, de la Ranquil y los 'jóvenes ayudistas' se reunieron en una nogalera a orillas del río Aconcagua. Allí realizaron un comple-

---

[35] "Solución a sus problemas piden en combativa concentración", crónica de *La Aurora*, de Los Andes, N° 11.880, viernes 19 de julio de 1968.

[36] Relato de Bernardo Tapia (campesino, dirigente del Sindicato Alianza).

[37] Relato de 'Raúl Marcos', 'joven ayudista' del Partido Socialista. En el fundo San Miguel actuó como jefe de brigada. Era estudiante universitario, de familia de clase media santiaguina, en la universidad había adherido al socialismo. Formó parte del *Frente Interno* o aparato militar del Partido Socialista.

Es importante que el lector sepa que los nombres propios entre comillas son nombres falsos que encubren a los miembros del *Frente Interno* o aparato militar del Partido Socialista y que tuvieron destacada participación en los hechos de San Miguel.

[38] En las elecciones de regidores de 1967 el Partido Nacional obtuvo 947 votos contra 707 de la Democracia Cristiana y 351 del Partido Socialista. Los nacionales eligieron dos regidores, los restantes fueron 2 democratacristianos y un socialista (Dirección del Registro Electoral, "Elección ordinaria de regidores, domingo 2 de abril de 1967, provincia de Aconcagua").

[39] La afirmación es de Óscar Ibaceta Zelaya (comerciante, hijo del entonces administrador del fundo Cinco Hijuelas).

[40] Relato de 'Raúl Marcos', 'joven ayudista' del Partido Socialista.

to análisis del desarrollo que había tenido el conflicto y la situación en que se encontraba; también discutieron varias alternativas de solución. Plantearon la posibilidad de deponer la huelga, la que fue descartada, pues para la estrategia agraria del Partido Socialista era muy importante que en la primera huelga legal los campesinos tuvieran éxito; esto motivaría a otros sindicatos a seguir el ejemplo de San Esteban, provocándose una situación de verdadera insurrección en las zonas rurales. Sin embargo, los responsables sabían que ya no se podía mantener la paralización y que, de persistir en los próximos días, podía quebrarse. Así, los dirigentes se vieron obligados a aumentar la presión sobre los patrones y el gobierno. Decidieron crear un hecho político que llamara la *atención* del país hacia el conflicto que ya llevaba demasiado tiempo sin solución. Discutieron diferentes alternativas, pero en definitiva se impuso la acción propuesta por los 'jóvenes ayudistas', ésta era: la *ocupación* del fundo San Miguel[41].

La principal consideración estratégica para ocupar ese predio fue su ubicación. Rodeado por el canal de regadío del mismo nombre, el río Aconcagua y unas lomas, era el más fácil de defender, además contaba con múltiples salidas de emergencia. También consideraron que era necesario darle un escarmiento al propietario Ruperto Toro, quien junto a Teodoro Zenteno[42] eran los más intransigentes y violentos opositores al acuerdo con los campesinos[43].

Los 'jóvenes ayudistas' asumieron la planificación de esta acción. Ellos se proponían desplegar sus conocimientos paramilitares, tener su llamado 'bautismo de fuego' y, a la vez, conocer la dimensión de una respuesta militar del gobierno. El comando general quedó en manos de 'Aníbal Ruiz'. Bajo este nombre designamos al máximo jefe de la batalla del fundo San Miguel. En 1968 tenía 23 años. Había nacido en el hogar de un pequeño propietario agrícola de la zona de Rancagua, y cuando él aún era de corta edad su familia se radicó en la región de Aconcagua. Por influencia de su padre empezó a militar en el Partido Socialista. A mediados de los 60, junto a otros jóvenes viajó a Cuba, donde recibió entrenamiento en guerrilla rural. Era el militante más experimentado y de mayor ascendiente sobre los campesinos. Como hombre de confianza de la dirección partidaria gozaba de autonomía para protagonizar acciones como las de San Miguel[44].

---

[41] Relato de 'Raúl Marcos' ('joven ayudista' del Partido Socialista de Chile).

[42] Teodoro Zenteno, agricultor, durante décadas fue el principal caudillo comunal. De militancia liberal, fue alcalde y regidor durante varios períodos. En el conflicto fue el más duro opositor al acuerdo con el sindicato. Falleció a fines de los años 80.

[43] Relato de Javier Reyes (campesino del predio Cinco Hijuelas de La Florida).

[44] Relato de María Elena Carrera (ex senadora, directora de la CONAS) y 'Raúl Marcos' ('joven ayudista' del Partido Socialista de Chile).

Así, cerca de la medianoche, bajo un paraguas de nogales, a la luz de una vieja linterna, y con la segura dirección de 'Aníbal Ruiz', la suerte del conflicto quedó sellada: en los próximos días los campesinos en huelga del Sindicato Alianza *ocuparían* el fundo San Miguel[45]. A nuestro juicio, con esta acción la paralización cambiaba radicalmente su dimensión, se convertía en un conflicto ilegal que alteraba el orden institucional, el orden público y afectaba el derecho a propiedad mediante una acción armada.

Para materializar la ocupación, 'Aníbal Ruiz' viajó a Santiago donde tomó contacto con algunos militantes a quienes les encargó la parte logística de la ocupación. Jefe de este núcleo era 'Claudio Pardo'. Su parentesco con importantes políticos le permitió usar automóviles oficiales para cumplir la misión. Así llegó hasta San Miguel una metralleta checoslovaca con el escudo de armas del ejército de Bolivia, varios revólveres, rifles Winchester, algunas escopetas, proyectiles y explosivos[46].

Secretamente, en casas cercanas al fundo y de confianza para los 'jóvenes ayudistas', se prepararon granadas antitanque, bombas tipo vietnamita y cócteles molotov[47].

Al mismo tiempo, con los campesinos más decididos, disciplinados y valientes, especialmente con aquellos que habían hecho el servicio militar, ya que sabían como manejar armas, 'Aníbal Ruiz' formó tres brigadas. A los elegidos les explicó las razones por las que era necesario ocupar el fundo. Sostuvo que era un acto de suma importancia para el futuro de la revolución chilena, ya que por primera vez un grupo de campesinos armados iba a enfrentar el poder del Estado; les dijo que San Miguel era la Sierra Maestra de la revolución chilena y que su éxito serviría de ejemplo para que otros trabajadores tomaran las armas; también les detalló los objetivos que debían alcanzar, y finalmente los orientó acerca del comportamiento semimilitar que debían mantener[48].

---

[45] Relato de Javier Reyes (campesino del fundo Cinco Hijuelas de La Florida).

[46] Relato de 'Raúl Marcos' ('joven ayudista' del Partido Socialista de Chile).

[47] Relato de Bernardo Tapia (campesino, dirigente del Sindicato Alianza).

[48] Relatos de Bernardo Tapia (campesino, dirigente del Sindicato Alianza) y Luis Montoya (campesino del fundo Cinco Hijuelas de La Florida).

La Sierra Maestra es una de las montañas de Cuba, allí se fortaleció el ejército revolucionario de Fidel Castro, y desde esa posición inició la ofensiva que los condujo a la victoria el 1° de enero de 1959. De esa manera la Sierra Maestra se convirtió en un símbolo de los revolucionarios latinoamericanos. Cuando estuvo en Cuba, 'Aníbal Ruiz' asumió la tesis difundida por el Che Guevara de que la cordillera de los Andes era la Sierra Maestra de la revolución latinoamericana. Sus palabras, recordadas hasta hoy por los viejos campesinos, eran: "Convertiremos la cordillera de los Andes en otra Sierra Maestra y San Miguel será el principio".

El primer grupo de batalla quedó al mando de 'Raúl Marcos'. El nombre encubre a un estudiante que hasta septiembre de 1973 perteneció al *Frente Interno* del Partido Socialista. El segundo fue dirigido por 'Jorge Cerda'. Con este seudónimo designamos al militante del *Frente Interno* que en 1968 tenía poco más de 20 años. Nacido en una familia de clase media santiaguina, desde niño había pertenecido al Partido Socialista, tenía entrenamiento paramilitar y era eximio karateca. La tercera brigada fue comandada por 'Juan Herrera', jefe del aparato militar del regional Aconcagua del Partido Socialista[49]. Era un obrero de San Felipe.

En la noche del 28 de julio probaron las armas, terminaron de confeccionar los explosivos y especificaron las diferentes misiones. Hicieron varias exploraciones y constataron que Ruperto Toro, dueño del fundo, no se encontraba allí[50]. El día 29 fue de tensa espera. A media tarde un dirigente socialista, alertado por algunos militantes, apareció en la zona y tomó contacto con el líder. 'Ruiz' explicó lo que iban a hacer, que estaban dispuestos a enfrentarse y que ya no había forma de abortar la ocupación. El dirigente retornó a Santiago con la convicción de que era necesario informar a la Comisión Política del partido, poner en alerta la organización y los medios de prensa que controlaba. La situación podía ser grave, escaparse al control y tal vez acabar en una masacre[51]. Así, con los protagonistas sumidos en múltiples preocupaciones, se acabó el día.

Y, poco antes de las 23 horas de la oscura noche del lunes 29 de julio de 1968, se pusieron en marcha las brigadas. Todos contaban con armas y explosivos. El tercer grupo, comandado por 'Juan Herrera', tenía la misión de interrumpir la única línea telefónica que comunicaba la casa patronal con el exterior. Su inexperiencia y el escaso conocimiento del funcionamiento de los teléfonos los llevó a cortar más de 100 metros de cable[52]. La segunda brigada tenía como objetivo la captura del administrador Teófilo Serey: de sorpresa y sin mayores dificultades, 'Jorge Astorga' lo encañonó y redujo, al igual que a su mujer, quitándole una pistola. 'Jorge Astorga' había nacido en un hogar campesino de la zona de Talca, poseía entrenamiento en guerrilla rural. Al mismo tiempo, el tercer grupo se acerca a la puerta que lleva a las habitaciones de Ruperto Toro, propietario del

---

[49] Relato de 'Juan Herrera' (obrero, militante del Partido Socialista).

En esa época el regional Aconcagua contaba con un pequeño grupo paramilitar. Poseían algunas armas y un entrenamiento precario.

[50] Relato de 'Juan Herrera' (obrero, militante del Partido Socialista).

[51] Relato de Adonis Sepúlveda Acuña (entonces subsecretario general del Partido Socialista).

[52] Relato de 'Jorge Cerda' ('joven ayudista' del Partido Socialista de Chile).

fundo. Golpean y, al abrir Toro, 'El Viejo' lo apunta con la metralleta y lo domina. 'El Viejo' fue el segundo comandante de la batalla. Entonces era un hombre de mediana edad, de origen campesino, que había recibido entrenamiento en guerrilla rural. Fue el responsable de portar la metralleta checoslovaca, el arma de mayor potencia que tenían los ocupantes. Las personas capturadas fueron encerradas en dos piezas y vigiladas constantemente. A la medianoche las tres brigadas han cumplido con las misiones asignadas y los jefes se reportaron ante 'Aníbal Ruiz', quien ha permanecido en una casa cercana, la que habilitó como puesto de mando. Poco después, a bordo del jeep Willys de color verde se dirige a la casona patronal. A las 0.30 hora del martes 30 de julio de 1968, el fundo San Miguel *ha sido tomado mediante el uso de la fuerza* por los huelguistas del Sindicato Alianza, comandados por 'Aníbal Ruiz', secundados por los 'jóvenes ayudistas' del Partido Socialista de Chile[53]. Había concluido la primera fase de la batalla de San Miguel.

Esa mañana los campesinos reúnen materiales para hacer fortificaciones. En la casa patronal construyen la trinchera central, reforzada con sacos de cáñamo, trigo, arena y fardos de pasto; allí 'Aníbal Ruiz' ubica su puesto de mando; además, fortifican los cuatro costados de la casa y crean un parapeto adelantado —30 metros hacia la calle—; también, cavan fosos antitanques en los lugares accesibles para esos vehículos. Mientras tanto, en los alrededores varias patrullas de hombres armados vigilan todas las entradas del predio, con orden de no dejar pasar a nadie sin previa autorización del comandante[54].

A media mañana llega al fundo el alcalde de San Esteban, Francisco Perinetti D., acompañado por el juez del crimen de Los Andes, Ernesto Sepúlveda Opazo, protegidos por algunos carabineros, y los campesinos no los autorizan a entrar. El juez constata que el fundo San Miguel y el camino se encuentran bajo la autoridad de los huelguistas del Sindicato Alianza, que en número de 208 permanecen atrincherados en espera de los acontecimientos. De esa manera, sólo quedaban dos alternativas: o se llegaba a un acuerdo y los campesinos abandonaban voluntariamente el predio ocupado, o serían desalojados por la fuerza[55].

---

[53] Relato de 'Rául Marcos' ('joven ayudista' del Partido Socialista de Chile).

[54] Relato de 'Raúl Marcos' ('joven ayudista' del Partido Socialista de Chile).

[55] Raúl Marcos' (joven ayudista' del Partido Socialista de Chile); 'Jorge Cerda' ('joven ayudista' del Partido Socialista de Chile). "Los violentos sucesos del fundo San Miguel", crónica de revista *VEA*, N° 1.523, del 8 de agosto de 1968, p. 25; Alfonso Bórquez (corresponsal), "Entregaron los rehenes en el fundo San Miguel" y "Campesinos se tomaron fundo", diario *La Tercera de la Hora*, miércoles 31 de julio de 1968, p. 7.

4. El combate del fundo San Miguel, 31 de julio de 1968

La noche del 30 de julio de 1968 se llegó a un principio de acuerdo en la Gobernación Provincial de Los Andes, el que debía ser ratificado a las 18 horas del 31 de julio en la misma gobernación. Por este acuerdo los atrincherados liberaron al dueño del fundo, a quien mantenían cautivo; antes ya habían dejado salir al administrador junto a su familia[56].

Esa misma noche el ministro del Interior, Edmundo Pérez Zujovic, con absoluta reserva, sobrepasando el acuerdo alcanzado, ordenó al general Huerta, General Director de Carabineros, el desalojo de los campesinos atrincherados.

Al amanecer del miércoles 31 de julio de 1968, más de 500 carabineros del Grupo Móvil, armados con fusiles ametralladoras, tomaron posición frente a la casa patronal y en el camino que daba acceso al lugar. En la retaguardia ubicaron las seis tanquetas de apoyo. Las fuerzas eran comandadas por el general Humberto Araya y por el prefecto de la provincia de Aconcagua teniente coronel Jorge Jiles Suazo[57].

La senadora María Elena Carrera, responsable de la Comisión Agraria Socialista (CONAS), llegó al fundo a las 11.30 horas y "le pidió al general Araya, jefe de las fuerzas, una hora para conversar con el ministro del Interior, pues temía una masacre". "Mis órdenes son categóricas y no admiten dilación, Senadora —respondió él, y agregó—: a las 12.15 intervengo; esta orden debió haberse cumplido en la madrugada"[58].

A las 11.30 horas se confirmó desde Santiago la orden de desalojo, un oficial la comunicó por altoparlantes a los campesinos sitiados: debían abandonar inmediatamente el fundo. El jefe de los atrincherados contestó negativamente[59]. A las 12.15 horas un oficial hizo sonar el pito de órdenes y comenzó la batalla. Un feroz bombardeo de gases lacrimógenos contaminó el aire frío de la precordillera; desde las tanquetas se arrojaron cientos de bombas. Los campesinos asfixiados abandonaron las primeras trincheras

---

[56] "Los violentos sucesos del fundo San Miguel", revista *VEA*, N° 1.523, del 8 de agosto de 1968, p. 25.

[57] Esa mañana, en el camino que conducía al fundo fue atropellada por un furgón de la Prefectura de San Felipe la niña Jacqueline Báez B., de 5 años, la que falleció mientras era atendida en el hospital de Los Andes. El vehículo era manejado por el cabo José Camus O. Véase Luis Bórquez (corresponsal), "Violento desalojo en fundo San Miguel", diario *La Tercera de la Hora*, 1° de agosto de 1968, p. 12.

[58] "Los sucesos de San Miguel", crónica de revista *Punto Final*, N° 61, del 13 de agosto de 1968.

[59] Alfonso Bórquez (corresponsal), "Violento desalojo del fundo San Miguel", diario *La Tercera de la Hora*, jueves 1° agosto de 1968, p. 12.

y se retiraron a los refugios interiores. Desde el parapeto que daba hacia el cerro, un campesino, que no tuvo la paciencia de esperar las directrices de su jefe de brigada, arrojó una caja con granadas, inutilizando una tanqueta que, rodeando un foso antitanques, intentaba penetrar al patio derribando la muralla[60]. Al mismo tiempo algunos campesinos comenzaban a *disparar contra carabineros*. Destacó Alfredo Guerra, quien portando una carabina Winchester, entre el humo y las descargas, con absoluta frialdad, rodilla en tierra como le enseñaron cuando hizo el servicio militar, trataba de acertar al conductor de una tanqueta[61]. La inexperiencia en combate de los atrincherados, la mala calidad de sus armas, la asfixia y la distancia les impidieron dar en el blanco[62]. Minutos después, cuando estaban refugiados en el interior de la casa patronal, 'El Viejo' disparó una ráfaga con la metralleta que portaba, los disparos se escucharon nítidos, paralizando por algunos minutos a las fuerzas policiales. Luego se hizo un silencio, silencio que anunciaba el desenlace[63].

Una cerrada descarga de fusiles ametralladoras anunció que los efectivos de infantería y caballería del Grupo Móvil habían pasado a la ofensiva. Las tanquetas rompieron los muros de adobe y lograron llegar al centro del patio. En el puesto de mando el comandante 'Aníbal Ruiz' dio la orden de acabar la lucha. Mandó izar una sábana blanca como señal de rendición; sin embargo ésta fue perforada por los proyectiles de grueso calibre de los carabineros. En ese momento, los dirigentes del alzamiento intentaban evitar una masacre de campesinos. El grupo de 40 hombres que defendía la trinchera principal obedeció, arrojaron sus armas y brazos en alto se rindieron. Fueron duramente castigados por los policías. Los demás campesinos perdieron el orden, perseguidos por la caballería, grupos de ellos a pie y a caballo, trataron de escapar hacia el río y los cerros vecinos. Se había iniciado la caza de los alzados. La senadora Carrera se desplazaba entre los policías evitando que los rendidos fueran golpeados. La operación

---

[60] La explosión fue potente; el vehículo fue levantado del suelo y se rompieron sus ejes.

[61] Relato de 'Jorge Cerda' ('joven ayudista' del Partido Socialista de Chile). El campesino Alfredo Guerra falleció en 1999.

[62] El factor decisivo del enfrentamiento fueron las bombas lacrimógenas arrojadas en gran cantidad por carabineros en los primeros instantes de la lucha. Los defensores podían soportar un tiroteo intenso pero no la sensación de ahogo que producen los gases químicos. Así lo manifestó un mayor de carabineros. Véase crónica firmada por Augusto Carmona en revista *Punto Final*, N° 61, martes 13 de agosto de 1968, pp. 28-29. Según el testimonio del campesino Javier Reyes, las armas eran de mala calidad. Durante el enfrentamiento la pistola que portaba se atascó, por lo que no alcanzó a disparar más de 10 tiros.

[63] Augusto Carmona, "La Batalla del fundo San Miguel", revista *Punto Final*, N° 61, martes 13 de agosto de 1968.

de captura se realizó en medio de una gran violencia física descargada por los carabineros contra los rebeldes[64].

El saldo del combate fue de varios campesinos con contusiones y dos cabos de Carabineros pertenecientes al Grupo Móvil lesionados de mediana gravedad: José Navarro Hernández, con una herida de bala en la mejilla derecha, y Viterbo Henríquez Veloso con contusiones múltiples en las piernas, ocasionadas por las esquirlas de granada. Ambos quedaron hospitalizados[65].

Carabineros logró capturar a 101 de los 208 campesinos que se encontraban atrincherados en el fundo. Los detenidos fueron duramente golpeados y trasladados en buses hasta la comisaría de Los Andes. Allí los arrojaron a la piscina del recinto, que se encontraba sin agua. Un oficial de alto rango se les acercó, aprovechando la situación en que se encontraban, los amenazó diciendo que les iban a quemar sus casas, 'Aníbal Ruiz', el jefe, lo hizo callar; esto reafirmó en los campesinos su *confianza* en la lealtad que tenía hacia ellos la persona que los había dirigido en el combate[66]. Al día siguiente fueron llevados hasta la Cárcel de Valparaíso, acusados por el gobierno de infringir la Ley de Seguridad Interior del Estado.

La llegada al puerto de Valparaíso fue cinematográfica. A las 9.15 horas del jueves 1° de agosto, Carabineros cerró el tránsito en Plaza Victoria y Rodríguez por calle Independencia. A las 9.30, por Colón aparecieron los cuatro buses del Grupo Móvil de Santiago llevando a los 101 detenidos. Los acompañaba una fuerte custodia de vehículos policiales de Valparaíso. Los presos fueron ubicados en el teatro del establecimiento carcelario[67]. Como el número de detenidos era excesivo, gendarmería les ordenó despejar un espacio donde había fardos de pasto. En señal de rebeldía, con los fardos construyeron una trinchera semejante a la que tenían en el fundo San Miguel. En la mañana siguiente, un campesino que tenía bajo coeficiente intelectual, al despertarse asustado por no reconocer el lugar, gritó "Qué fundo nos tomamos ahora, compañeros". La frase causó la carcajada generalizada. Esta anécdota es una de las más recordadas por los protagonistas.

---

[64] Para reconstruir el enfrentamiento hemos utilizado los testimonios de los 'jóvenes ayudistas' del Partido Socialista 'Raúl Marcos' y 'Aníbal Ruiz'; de los campesinos Bernardo Tapia y Javier Reyes; los diarios, periódicos y revistas: *La Tercera de la Hora, El Clarín, La Aurora* de Los Andes y crónicas de *Punto Final y VEA.*

[65] "Niñita muerta y dos carabineros heridos saldo del conflicto en San Esteban", crónica de *La Aurora* de Los Andes, N° 11.890, del 31 de julio de 1968.

[66] Relato de 'Raúl Marcos' ('joven ayudista' del Partido Socialista de Chile).

[67] "Trajeron a campesinos: Llegada fue espectacular", crónica de *La Estrella,* de Valparaíso, jueves 1° de agosto de 1968.

La administración Frei Montalva y la derecha le asignaron a este hecho el carácter de un grave enfrentamiento guerrillero. El Ministro del Interior, Edmundo Pérez Zujovic, en una conferencia de prensa afirmó: "Poderoso arsenal tenían campesinos..."[68]. Al día siguiente, esta frase fue reproducida por todos los diarios de Santiago. Las informaciones sobre el suceso abundaban en datos confusos y conjeturas, como la supuesta detención de los senadores María Elena Carrera y Carlos Altamirano, quien en el momento del enfrentamiento no se encontraba en el lugar[69]. El Ministro del Interior agregó que el arsenal de los campesinos consistía en 30 bombas de dinamita, 15 bombas del tipo denominado Molotov, 10 revólveres de marcas diferentes, 6 escopetas de diversos calibres, 2 carabinas Winchester, 3 pistolas, 100 cartuchos para escopetas, 1.000 tiros de revólver y 20 armas contundentes[70]. En ese instante el ministro aún desconocía la existencia de una metralleta checoslovaca, que fue encontrada días después, oculta en un camino interior.

La defensa de los detenidos fue asumida por un grupo de abogados, en su mayoría militantes socialistas: Juan Matus, Humberto Fuentealva, Carmen Villanueva, Nelson Salinas y otros. La mayoría de los profesionales señalaron que el conflicto gremial estaba prácticamente superado y que se esperaba la firma del acta de advenimiento cuando se produjeron los incidentes[71]. La estrategia de la defensa intentó demostrar que sólo era un conflicto gremial, y que los campesinos habían sido agredidos por carabineros cuando la paralización ya estaba solucionada[72].

Como la mayoría de los dirigentes permanecían detenidos, la noche del viernes 2 de agosto se efectúo en la Sociedad de Artesanos de Los Andes una reunión gremial convocada por la Confederación Ranquil, para tratar el conflicto. Allí se acordó reestructurar las organizaciones campesinas y formar un comité de solidaridad[73].

---

[68] "Dijo Pérez Zujovic: Poderoso arsenal tenían los campesinos"; "Aplicarán ley de Seguridad contra 110 detenidos", en *La Tercera de la Hora"*, jueves 1° de agosto de 1968.

[69] Carlos Altamirano Orrego, senador, líder de la tendencia revolucionaria del Partido Socialista de Chile, fue un activo participante en este hecho, actuó en las reuniones de conciliación y avaló la permanencia en San Miguel de los 'jóvenes ayudistas'. En el momento exacto del enfrentamiento se encontraba en Santiago y recién arribó a la zona pasadas las 2 de la tarde de ese día.

[70] "Dijo Pérez Zujovic: Poderoso arsenal tenían los campesinos"; "Aplicarán ley de Seguridad contra 110 detenidos", en *La Tercera de la Hora*, jueves 1° de agosto de 1968, p. 4.

[71] "Defensa de detenidos", crónica de *La Estrella* de Valparaíso, sábado 3 de agosto de 1968.

[72] Ibídem.

[73] "Reestructurarán Federación Campesina: Formado Comité de Solidaridad", crónica de *La Aurora* de Los Andes, N° 11.894, lunes 5 de agosto de 1968.

Mientras, en Valparaíso los detenidos eran sometidos a intensos interrogatorios. En ellos los campesinos demostraron habilidad para sortear las preguntas, además de solidaridad con los 'jóvenes ayudistas', a quienes las autoridades sindicaban como responsables. Segundo Saavedra, presidente del Sindicato Alianza, respondía a la pregunta: ¿De quién fue la idea de tomarse el fundo?, que le hacía el ministro en visita, Enrique Correa Labra, diciendo: "La asamblea, la asamblea tomó la decisión, señor"[74].

El confinamiento en el teatro de la Cárcel Pública de Valparaíso de los 101 campesinos miembros del Sindicato Alianza de San Esteban, de la Federación 'Liberación' de Aconcagua, de la Confederación Ranquil y de los 'jóvenes ayudistas' produjo numerosas muestras de solidaridad y hechos de protesta antigubernamental. La Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile (FECH) patrocinó una marcha de apoyo a los detenidos de San Miguel, realizada en el Pedagógico, la que finalizó con barricadas en calle Macul y fuertes enfrentamientos entre estudiantes y carabineros; en Valparaíso se realizaron visitas masivas a la cárcel, marchas de estudiantes y trabajadores por avenida Pedro Montt. En la ciudad de Los Andes, la Central Única de Trabajadores (CUT) formó un comité de solidaridad con los trabajadores detenidos y sus familias[75]. El miércoles 7 de agosto se realizó una masiva concentración en la Plaza de Armas de esa ciudad; en el acto hablaron 15 dirigentes sindicales. Tres días después, el sábado 10 de agosto, en San Esteban hubo otra manifestación, al acto asistieron, entre otros, los senadores Altamirano y María Elena Carrera, quien criticó "la inoperancia del gobierno y la protección a los latifundistas..."[76]

Ese mismo día concurrieron a San Esteban estudiantes universitarios de Santiago y Valparaíso, llegaron en varios buses con alimentos no perecibles y ropa[77]. Se calcula que fueron repartidos más de 3.000 kilos de alimentos a las ollas instaladas en los predios. Además, un grupo de visitadoras sociales realizó empadronamiento de familias[78].

---

[74] Relato de Javier Reyes (campesino del fundo Cinco Hijuelas de La Florida).

[75] Relato de Eduardo Velastín R. (profesor, entonces presidente provincial de la CUT).

[76] "Nuevo reparto de palos en concentración socialista del sábado", crónica de *La Aurora* de Los Andes, N° 11.900 del martes 13 de agosto de 1968.

[77] Relato de Luis Ortega Martínez, historiador, profesor de la Universidad de Santiago de Chile (USACH), entonces dirigente de la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile, Valparaíso.

[78] "Visitas de todos los colores tuvo San Esteban: También llegaron provisiones", crónica de *La Aurora* de Los Andes, N° 11.894, del lunes 5 de agosto de 1968.

Pero los estudiantes y dirigentes políticos no eran las únicas visitas que recibía la comuna, también concurría el ministro instructor Enrique Correa Labra, acompañado del prefecto de Aconcagua, teniente coronel Jorge Jiles. Correa se constituyó en el predio el lunes 5 de agosto, con el objeto de informarse personalmente del suceso. Aprovechó para tomar declaraciones al dueño del fundo. Al recorrer el lugar pudo apreciar las barricadas destruidas al igual que la reja de fierro y los forados en las murallas por donde habían ingresado las tanquetas[79].

Para detener la creciente movilización social que el arresto de los campesinos estaba provocando, el gobierno publicó el 12 de agosto el Decreto N° 338, de la Subsecretaría del Trabajo. La normativa disponía la inmediata reanudación de faenas en los predios en huelga. Sostenía que el "personal afectado por el conflicto deberá reanudar sus faenas tan pronto como el presente decreto sea notificado, en condiciones no inferiores a las establecidas en el informe fundado de la II Junta Especial de Conciliación Agrícola del Departamento de Los Andes". La autoridad les dio plazo hasta el miércoles 14 de agosto para reincorporarse al trabajo bajo amenaza de caducación de sus contratos. La noche del 14 de agosto en la gobernación se firmó el acuerdo de la reanudación de faenas en los fundos. Se estableció un reajuste del 25% sobre los salarios vigentes al declararse la huelga, lo que da un monto de 8,75 escudos; a esto se agregaba el bono de 1,25 escudo ofrecido por los patrones[80]. Casi todos los campesinos se reincorporaron antes de la fecha límite, unos pocos que continuaban detenidos se fueron reintegrando a medida que fueron saliendo de la prisión[81].

El propietario del fundo San Miguel intentó acabar con la organización sindical en su predio. Para ello, comenzó en el Juzgado del Trabajo la tramitación de un proceso, de cuyo fallo dependía la suerte de los campesinos. El dueño pidió autorización para despedir a los 33 trabajadores que participaron en los hechos[82]. Creemos que el intento de Toro fracasó al no ser acogida su petición. En su actitud se reflejan perfectamente las motivaciones de los propietarios de San Esteban: el problema no era el aumento salarial, sino que la huelga liquidaba los restos de la sociedad tradicional, modernizando las relaciones laborales, modificando los métodos para la

[79] "Ministro en visita en San Miguel", crónica de *La Aurora* de Los Andes, N° 11.895, del martes 6 de agosto de 1968.

[80] Recordemos que la petición inicial de los campesinos fue de E°15 diarios y E° 20 para los trabajadores especializados.

[81] "Otros 34 campesinos salen libres bajo fianza de 50 lucas", crónica de *La Aurora* de Los Andes, N° 11.903, del viernes 16 de agosto de 1968.

[82] "Serán despedidos los obreros del fundo San Miguel", crónica de *La Aurora* de Los Andes, N° 11.908, del jueves 22 de agosto de 1968.

solución de los conflictos y legitimaba las acciones de los campesinos unidos en un sindicato. Toro tenía que despedirlos porque se habían sublevado y subvertido el orden de la hacienda; ya no eran leales, sino peligrosos; dejaban de ser inquilinos y se convertían en proletarios agrícolas: definitivamente modernos.

5. En Libertad

Los primeros en salir de la cárcel fueron dos menores y una persona que tenía bajo coeficiente intelectual. Antes del 14 de agosto, casi la mitad de los detenidos habían salido de la prisión, previo pago de fianzas que alcanzaban a los E° 50.000 por cada uno. El dinero fue aportado por los trabajadores de la Municipalidad de San Miguel (Santiago), por los obreros de San Esteban y Los Andes, y por la CUT[83]. El sábado 17 de agosto el ministro en visita decretó la libertad para 34 detenidos, el lunes 21 dispuso la salida de otros 50. El 20 de agosto aún permanecían detenidos 64 personas[84]. El 26 de agosto finalmente pudo salir en libertad el grupo de diez dirigentes de la Confederación Ranquil y los 'jóvenes ayudistas', debido a que en el transcurso del proceso el ministro no pudo comprobar las acusaciones del gobierno[85]. La última diligencia del proceso fue determinar la procedencia y el propietario de una misteriosa libreta de bolsillo que contenía supuestas *anotaciones* guerrilleras. La libreta fue encontrada en una de las habitaciones de la casa tomada, ella contenía algunos croquis y mapas con la ubicación de barricadas; estaba a nombre de una persona que no tenía existencia legal y todos los detenidos negaron terminantemente ser los dueños. Fracasada esta gestión el ministro ordenó la libertad inmediata de los últimos diez encarcelados[86].

Paradójicamente el último detenido en la batalla de San Miguel, el jeep Willys, de color verde, con registro de la comuna de San Miguel, y perteneciente al Partido Socialista de Chile, continuó 'preso' en el garaje de la gobernación. Allí se le veía en el verano de 1969, sin que nadie lo hubiera reclamado[87]. A fines de 1970, cuando ya había asumido Salvador

[83] Eduardo Velastín R. (profesor, entonces presidente provincial de la CUT).

[84] "Por falta de plata no salen los demás campesinos", crónica de *La Aurora* de Los Andes, N° 11.906, del martes 20 de agosto de 1968.

[85] "Caso campesinos de San Miguel: Buscan libreta guerrillera", crónica de *La Aurora* de Los Andes, números 11.910, del 24 de agosto de 1968; "En libertad detenidos del fundo San Miguel", crónica de *La Aurora* de Los Andes, N° 11.912, del 27 de agosto de 1968.

[86] "En libertad detenidos del fundo San Miguel", crónica de *La Aurora* de Los Andes, N° 11.912, del martes 27 de agosto de 1968.

[87] "El jeep de San Miguel todavía espera a su dueño", crónica de *La Aurora* de Los Andes, 6 de febrero de 1969.

Allende, el nuevo gobernador, Vital Ahumada, en un acto de compasión devolvió el vehículo al Sindicato Alianza. El tiempo y la acción de los roedores habían terminado con su vida útil. Fue la única víctima directa de la batalla del fundo San Miguel, en San Esteban de Aconcagua[88].

6. Epílogo

A principios de septiembre de 1968 ya había normalidad entre los campesinos y los dirigentes del Sindicato Alianza; sin embargo, para los dirigentes de la Ranquil y los 'jóvenes ayudistas' la situación era distinta. Al recobrar su libertad comenzaron a ser vigilados por la policía política de Investigaciones, que pretendía conocer los vínculos de la organización paramilitar, por lo que, con autorización del partido pasaron a la clandestinidad. 'Aníbal Ruiz', 'El Viejo' y 'Jorge Astorga' se refugiaron en los campos de Aconcagua, donde sobrevivieron ocultándose en casas de campesinos socialistas[89]. Los demás viajaron a Chaihuín, localidad ubicada en la selva Valdiviana. Allí, de acuerdo a sus concepciones de lucha guerrillera rural, crearon un campo de entrenamiento que en 1970 fue desbaratado por el ejército. Detenidos en esa oportunidad, fueron indultados por el presidente Allende a comienzos de 1971, se reintegraron al Frente Interno o aparato militar socialista que el 11 de septiembre de 1973 presentó batalla en la industria INDUMET, luego viajaron al exilio. Algunos retornaron clandestinamente al país para oponerse al gobierno militar[90].

Los campesinos del Sindicato Alianza mantuvieron su organización. En 1970 participaron en la campaña presidencial de Salvador Allende. El día 11 de septiembre de 1973, al enterarse del golpe, cumpliendo instrucciones, un grupo portando armas y explosivos, con la intención de resistir a los militares, se refugió en las montañas de Campos de Ahumada. Allí fueron detenidos por tropas del ejército[91]. En 1974 el campesino José Sara-

[88] Relato de Bernardo Tapia (campesino, dirigente del Sindicato Alianza).

[89] Relato de Bernardo Tapia (campesino, dirigente del Sindicato Alianza).

[90] Relatos de los 'jóvenes ayudistas' del Partido Socialista: 'Raúl Marcos', 'Jorge Cerda', 'Aníbal Ruiz'. El indulto a los guerrilleros causó una gran polémica en el país. El presidente Allende los calificó de "jóvenes idealistas". Los que retornaron a Chile lo hicieron a principios de 1980. Formaron la fracción conocida como 'Los Bruselas' del Partido Socialista.

[91] Relato de Bernardo Tapia (campesino, dirigente del Sindicato Alianza). El líder de este grupo era Juan Torres, militante de la Juventud Socialista de Los Andes. Permaneció varios años detenido, luego viajó al exilio y falleció combatiendo en la revolución nicaragüense.

bia López obtuvo una parcela de tierra[92]; Pedro Páez, delegado del fundo San Miguel, despedido de su trabajo, debió viajar hasta Copiapó, donde labora en una exportadora de frutas; Manuel Cabrera, campesino del predio Santa Teresa, acusado por los militares de tenencia de armas, fue salvajemente torturado, a consecuencia de lo cual quedó demente; Bernardo Tapia, dirigente del Sindicato Alianza, estuvo tres años detenido y después 17 exiliado en Alemania Federal, retornó a San Esteban integrándose al trabajo partidario, hoy es el líder del Partido Socialista en la localidad; Segundo Saavedra, presidente del Sindicato, enfermó y falleció a comienzos de los 80. La mayoría de los responsables de la Ranquil y de la Comisión Agraria Socialista (CONAS) después del golpe partieron al exilio.

Referencias

Libros, trabajos y documentos

Acta de Constitución de la Federación de Sindicato Agrícolas 'Liberación' de Aconcagua. Conservador de Bienes Raíces de San Felipe.

Affonso, Almino; Gómez, Sergio; Kleín, Emilio; y Ramírez, Pablo. *Movimiento campesino chileno.* Santiago: ICIRA, 1970 (2 tomos).

Altamirano Orrego, Carlos. *Decisión revolucionaria.* Santiago: Edición homenaje al 40º aniversario del Partido Socialista de Chile. Editorial Quimantú, 1973.

Corporación de la Reforma Agraria (CORA). Subdivisión Asignación de Tierras. *Proyecto Parcelación San Miguel.*

Cubillos Meza, Adela. *Comercio y sociedad en los orígenes de la Villa Santa Rosa de Los Andes 1785-1824.* Los Andes: Ediciones de la Junta de Adelanto de Los Andes, 1992.

Drake, Paul. *Socialismo y populismo: Chile 1936-1973.* Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso, 1992.

Gómez, Sergio. "El movimiento campesino en Chile". FLACSO. Documento de Trabajo N° 246, FLACSO, mayo de 1985.

Huerta M., María Antonieta; y Pacheco Pastene, Luis. *La Iglesia chilena y los cambios sociopolíticos.* Santiago: CISOC-Bellarmino, 1988.

Instituto Nacional de Estadísticas (INE). "Tarapacá a Colchagua. Censo 1960-Chile". *Entidades de Población.* Tomo I.

Jobet, Julio César. *El Partido Socialista de Chile.* Santiago de Chile. Prensa Latinoamericana, 1971.

[92] José Sarabia tuvo una activa participación en la batalla. Durante el enfrentamiento portó una carabina Winchester. Todavía es recordado porque asistía a las reuniones del Sindicato Alianza montando un macho negro, animal que dejaba atado afuera del local. En 1998, conversando con el autor, manifestó su alegría porque los viejos dirigentes habían regresado a la zona. Su adhesión al Partido Socialista no había cambiado.

Miranda Araya, Héctor. *Historia de Los Andes.* Los Andes: Ediciones Junta de Adelanto de Los Andes, 1989.

Tapia Canelo, Carlos. *Los Andes, históricas relaciones.* Los Andes: Ediciones Alto Aconcagua, 1989.

Diarios, periódicos y revistas

La Aurora de Los Andes (periódico). "Sindicato de Empleadores Agrícolas de San Esteban", N° 11.744, martes 6 de febrero de 1968.

——— "Sindicato de Empleadores Agrícolas de San Esteban", N° 11.745, miércoles 7 de febrero de 1968.

——— "Huelga de los once fundos afecta a 280 familias: Senadora Carrera aborda el conflicto", N° 11.860, miércoles 26 de junio de 1968.

——— "Campesinos de San Esteban marcharán sobre Los Andes", N° 11.878, miércoles 17 de julio de 1968.

——— "Allende y Moreno en la plaza", N° 11.879, jueves 18 de julio de 1968.

——— "Solución a sus problemas piden en combativa concentración", N° 11.880, viernes 19 de julio de 1968.

——— "Anuncian expropiación de fundos de San Esteban", N° 11.884, miércoles 24 de julio de 1968.

——— "En libertad el rehén", "Fue desalojado el fundo San Miguel", "Niñita muerta y dos carabineros heridos saldo del conflicto en San Esteban", "No está detenida Dra. Carrera", N° 11.890, miércoles 31 de julio de 1968.

——— "Campesinos detenidos en San Felipe: Gestionan su libertad", "A la Corte del puerto detenidos", "Pesquisan ocultamiento de metralletas", "Dos ministros entran a tallar en problema campesino", N° 11.891, jueves 1° de agosto de 1968

——— "Visita de todos los colores tuvo San Esteban: También llegaron provisiones", "Suerte de campesinos detenidos puede decidirse hoy", "Reestructurarán Federación Campesina: Formado comité de solidaridad", "Inician campaña de ayuda", "Gran concentración", N° 11.894, lunes 5 de agosto de 1968.

——— "Se mantiene vigilancia en San Miguel", "Ministro en visita en San Miguel", N° 11.895, martes 6 de agosto de 1968.

——— "Palo y palo en la concentración: No escaparon ni los reporteros", N° 11.897, jueves 8 de agosto de 1968.

——— "San Miguel provoca nueva concentración, no hay solución al conflicto", N° 11.899, sábado 10 de agosto de 1968.

——— "Nuevo reparto de palos en la concentración socialista del sábado", "Decretada la reanudación de faenas en San Esteban. Obreros tienen plazo hasta mañana para volver", N° 11.900, martes 13 de agosto de 1968.

——— "Los campesinos detenidos decidieron reanudación de faenas: Vuelven a su pega en San Esteban", "San Miguel sin obligaciones", N° 11.903, viernes 16 de agosto de 1968.

——— "Por falta de plata no salen los demás campesinos", "Otros 34 campesinos salen libres bajo fianza de 50 lucas", N° 11.906, martes 20 de agosto de 1968.

——— "Serán despedidos los obreros del fundo San Miguel", N° 11.908, jueves 22 de agosto de 1968.

———— "Caso campesinos de San Miguel: Buscan libreta guerrillera", N° 11.919, sábado 24 de agosto de 1968.
———— "En libertad detenidos del fundo San Miguel", N° 11.912, martes 27 de agosto de 1968.
———— "El jeep de San Miguel todavía espera a su dueño", 6 de febrero de 1969.

La Estrella de Valparaíso (diario). "Trajeron a campesinos: Llegada fue espectacular", jueves 1° de agosto de 1968.
———— "Con mapa actúan los terroristas", "Defensa de detenidos", "Incidentes públicos", "Actuaciones políticas" , sábado 3 de agosto de 1968.
———— "Denuncia administrador raptado: Habría más ametralladoras en el fundo San Miguel", "La Odisea", martes 6 de agosto de 1968.
———— "98 reos por incidentes en fundo de Los Andes" miércoles 7 de agosto de 1968.
———— "Piden excarcelación de campesinos presos", martes 13 de agosto de 1968.

La Tercera de la Hora (diario), "Entregaron los rehenes en el fundo San Miguel", Alfonso Bórquez (corresponsal): "Campesinos se tomaron fundo; Secuestraron al propietario", miércoles 31 de julio de 1968.
———— "Dijo Pérez Zujovic: Poderoso arsenal tenían los campesinos", "Aplicaran Ley de Seguridad contra 110 detenidos", Alfonso Bórquez (corresponsal): "Violento desalojo en fundo San Miguel de Los Andes", jueves 1° de agosto de 1968.
———— "Estudiantes solidarizaron con campesinos de San Miguel. Violentos incidentes en el Instituto Pedagógico", "Metralleta checa en fundo San Miguel", "Habla Pérez", viernes 2 de agosto de 1968.
———— "Denuncian hallazgo de nuevas armas...", "Carabineros en estado de alerta: Se temen nuevos brotes violentos", "Era plan ofensivo de los extremistas. Dice intendente de Valparaíso", Luis Azócar (corresponsal en Valparaíso): "Arsenal encontrado pasó a disposición de la justicia: Tácticas guerrilleras ensayaron en San Miguel", "Ministro del Interior visitará predio de los incidentes", sábado 3 de agosto de 1968.

El Clarín (diario). "Huelgas: Dos nuevas huelgas se iniciaron ayer", miércoles 19 de junio de 1968.
———— "*Momios* siguen buscando el odio a los campesinos", viernes 28 de junio de 1968.
———— "Carabineros haciendo el juego a momios, Desalojó fundo San Miguel", jueves 1° de agosto de 1968.
———— "En Valparaíso procesan a los 101 campesinos apaleados en San Esteban", viernes 2 de agosto de 1968.
———— "Partido Socialista les vuela las plumas a momios y al Mercurio", "Estudiantes no agachan el moño y siguen peleando por los campesinos", domingo 4 de agosto de 1968.

Punto Final (revista). "Los sucesos de San Miguel", N° 61, Augusto Carmona: "La Batalla del fundo San Miguel", martes 13 de agosto de 1968.

VEA (revista). "Los violentos sucesos del fundo San Miguel", N° 1.523, 8 de agosto de 1968.
———— "Campesinos salen en libertad", N° 1.525, 22 de agosto de 1968.

Entrevistas
(nombre, descripción y lugar y fecha de entrevista)

1. Campesinos y dirigentes campesinos:

Aguilar, Miguel. Joven jornalero.
Los Andes, junio de 1994.

Leiva, Carlos. De Lo Calvo, ex regidor socialista por San Esteban.
San Esteban, enero de 1999.

Montoya, Luis. Trabajaba en el fundo Cinco Hijuelas de La Florida.
San Esteban, diciembre de 1999.

Reyes, Javier. Del fundo Cinco Hijuelas de La Florida.
San Esteban, enero de 1994.

Tapia, Bernardo. Dirigente del Sindicato Alianza.
Los Andes, enero de 1997.

2. Dirigentes políticos:

Carrera Villavicencio, María Elena. Doctora, ex senadora socialista, responsable de la Comisión Nacional Agraria Socialista (CONAS).
Santiago, julio de 1994.

Iglesias, Ernesto. Farmacéutico, ex diputado demócrata cristiano por Aconcagua. Los Andes, Los Andes, febrero de 1995.

Perinetti D., Francisco. Agricultor y militante del Partido Nacional, ex alcalde de San Esteban.
San Esteban, enero de 1995.

Rosende Contreras, Luis. Agricultor y militante del Partido Nacional, ex alcalde de San Esteban.
San Esteban, octubre de 1998.

Sepúlveda Acuña, Adonis. Empleado. Ex senador y subsecretario general del Partido Socialista.
Santiago, invierno de 1994 (varias entrevistas).

Velastín Rodríguez, Eduardo. Profesor, ex dirigente comunista de la Central Única de Trabajadores (CUT) Aconcagua.
Viña del Mar, noviembre de 1998.

3. Otros:

Briceño Zorrilla, Juan. Ex sacerdote, entonces cura párroco de la iglesia Santa Rosa de Los Andes.
Santiago, diciembre de 1998.

Ibaceta Zelaya, Óscar. Comerciante, hijo del administrador del fundo Cinco Hijuelas de La Florida.
San Esteban, junio de 1999.

Ortega Martínez, Luis. Doctor en historia, académico de la Universidad de Santiago de Chile (USACH). Ex dirigente de la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile, Valparaíso.
Santiago, mayo de 1995.

4. '*Jóvenes ayudistas' y militantes del partido Socialista*:*
'Jorge Cerda'. Jefe de Brigada.
Santiago, mayo de 1995.
'Gabriel González'.
Valparaíso, 1995.
'Juan Herrera'. Jefe de Brigada.
Estocolmo, Suecia, octubre de 1999.
'Raúl Marcos'. Jefe de Brigada.
Santiago, mayo de 1994.
'Aníbal Ruiz'. Comandante en la batalla de San Miguel.
Valparaíso, 1995. □

* Estos nombres han sido inventados por el autor, para encubrir a los jóvenes socialistas del *Frente Interno*, que fueron enviados a San Miguel para ayudar a los campesinos. Las entrevistas con los nombres reales están en poder del autor.

PRÁCTICAS POLÍTICAS EN CHILE: 1870-1886

Rafael Sagredo

El trabajo explica la influencia que un cuerpo electoral cada vez más numeroso y heterogéneo tuvo en las prácticas políticas y electorales puestas en uso en Chile entre 1870 y 1886. Muestra cómo la diferenciación política, espacial y socioeconómica de la ciudadanía activa contribuyó a alentar la participación electoral, provocando con ello una transformación en las campañas, sociabilidades y trabajos electorales. Finalmente, y a través de las convenciones presidenciales, explica la convivencia de antiguas y nuevas prácticas políticas en una sociedad en tránsito hacia la modernidad, uno de cuyos paradigmas fue la libertad electoral.

RAFAEL SAGREDO B. Magister en Historia, El Colegio de México. Director del Centro de Investigaciones Diego Barros Arana de la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos. Profesor del Instituto de Historia de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Estudios Públicos, 78 (otoño 2000).

El cuerpo electoral

Hasta la década de 1860, que coincide con el predominio de un régimen conservador y autoritario, la abstención electoral fue significativa, y la misma sólo tendió a disminuir al comenzar a ceder el orden impuesto en 1833 a impulsos de la influencia motivada por el proceso de expansión nacional. En este contexto, ya en el decenio de Manuel Bulnes, 1841-1851, se aprecia un incremento constante de la masa electoral, expansión que puede ser explicada por el crecimiento económico, un mayor grado de educación de la población y la formación de nuevos estratos sociales que resultaron más críticos del sistema imperante[1].

Este aumento de la participación ciudadana coincide, además, con la política de reconciliación y acuerdos que caracterizó a la administración Bulnes en su primer gobierno. La misma pudo haber favorecido el interés por la cosa pública de aquellos grupos liberales marginados en el período anterior por la política dictatorial del ministro Diego Portales. Por otra

NÚMERO DE SUFRAGANTES POR ELECCIONES[2]

Año	Sufragantes
1829	20.287
1834	6.702
1846	24.317
1870	30.632
1871	29.294
1873	25.981
1876	80.346
1879	104.041
1882	97.060
1885	78.911
1886	49.722
1888	89.977

[1] Tal como algún autor advierte, en este período se aprecian fluctuaciones de la masa electoral entre una elección y otra que, en ocasiones, son bajas del número de electores y no aumento de los mismos. La explicación podría encontrarse en la inexistencia de registros electorales permanentes, hecho que sólo ocurrirá a partir de 1874. Véase Urzúa Valenzuela (1992), p. 95.

[2] Este cuadro ha sido elaborado a partir de las cifras que ofrecen Urzúa Valenzuela (1992) y Valenzuela (1985).

parte, la polarización de la vida política a fines del segundo mandato de Bulnes ayudaría a explicar también el interés de los ciudadanos por hacerse presente en las urnas[3].

La manifiesta diferenciación política del cuerpo electoral se hizo presente a su vez como fenómeno político. El nacimiento de las corrientes y partidos políticos, el impulso que nuevas formas de sociabilidad dieron a las ideas liberales y las divisiones que fue posible advertir en los grupos que tradicionalmente habían controlado el sistema, explican esta evolución[4]. Por otra parte, la presencia de la clase media y el proletariado y el fortalecimiento de algunas provincias contribuyeron asimismo a segmentar la opinión y con ello a fortalecer la competencia electoral. Todos ellos, síntomas de modernización de la sociedad[5].

Las transformaciones operadas en la sociedad, entre las cuales la aparición de la clase media es una de las fundamentales, se reflejaron además en el rol electoral. Éste, desde 1861 en adelante, muestra una creciente presencia de estos sectores, la que se hace cada vez más sostenida y vigorosa a medida que avanza la centuria[6]. En un sentido parecido, la participación política de los grupos populares también comenzó a notarse, aunque no con la fuerza que muestra la clase media[7]. Así, por ejemplo, si

---

[3] Al respecto, véase Barros Arana (1913).

[4] Diversos autores han advertido sobre las consecuencias que para la vida política tuvo la introducción en Chile de nuevas formas de sociabilidad como lo fueron los partidos, los clubes políticos y las tertulias y salones literarios. Al respecto, véase Gazmuri (1992), y los artículos de Bernardino Bravo Lira, Hernán Godoy, Cristián Gazmuri, Cristián M. Jara y María Angélica Muñoz Gomá, editado por la Fundación Mario Góngora (1992).

[5] Para algunos autores, la creciente participación económica de las actividades no agrícolas, como la minería, la industria y los servicios, tuvo repercusiones políticas trascendentes. Ellas, con su influencia en el fortalecimiento de los centros urbanos, posibilitaron el surgimiento de un nuevo tipo de comportamiento, diferente del vinculado a las actividades agrarias, asociado a una mentalidad estática o conservadora. En la ciudad, se sostiene, se desenvolvió una mentalidad dinámica, ansiosa de trasladar hacia sí el poder y el prestigio sociales enclavados hasta entonces en la vida rural, y que tuvo en los partidos sus canales de expresión político-sociales. Lo anterior habría sido lo que permitió, entre otros antecedentes, la formación de nuevas organizaciones políticas, representativas de las distintas realidades sociales existentes en la vida nacional. Véase Urzúa Valenzuela (1992), pp. 178-179.

[6] Véase el cuadro que informa sobre las actividades de los ciudadanos inscritos en 1861, 1872 y 1884, en Urzúa Valenzuela (1992), pp. 181-182.

[7] Grez (1997), en su documentado texto sobre la génesis y evolución del movimiento popular en Chile, aborda el tema de la participación política de los trabajadores, advirtiendo que durante las décadas de 1860 y 1870 “se crearon diversas organizaciones o clubes con el expreso objetivo de incorporar a la clase obrera y artesanado a la lucha política”. Sostiene que algunas de estas instituciones no fueron “más que simples emanaciones de los partidos y coaliciones políticas que surgían durante las campañas electorales” en las cuales, agregamos nosotros, ahora participan los miembros de este grupo de la sociedad.

en 1861 no aparecen en el rol electoral sujetos de esta condición, salvo en el rubro artesanal, en 1872 ya tienen una presencia significativa a través de los jornaleros, gañanes, pescadores y otras actividades dependientes[8].

Este fenómeno se ve reafirmado con la reforma electoral de 1874 que, como se deduce de la información estadística disponible, permitió una considerable expansión del electorado hacia las capas sociales más bajas en las ciudades, zonas mineras y, especialmente, entre quienes vivían del trabajo agrícola[9]. A partir de entonces, la categoría de quienes se ocupaban en la agricultura creció de tal forma que se transformó en casi la mitad del total de los calificados en 1878, siendo que en 1863 representaba sólo un cuarto[10].

Lo expuesto confirma el proceso de creciente diferenciación del electorado y de las posturas sobre los problemas nacionales, y la necesidad de una apertura del sistema a nuevas formas políticas más participativas e integradoras, no sólo de nuevos sectores sociales, sino también de nuevas regiones del país. Lo anterior, sin perjuicio de que el número de electores fue siempre muy reducido en el contexto de la población nacional, incluso considerando, como se ha dicho, que la reforma de 1874 contribuyó a ampliar notoriamente el cuerpo electoral.

Habían sido la evolución del país en general, y la coyuntura política experimentada en los primeros años de la década de 1870, las que hicieron posible iniciar en 1871 la discusión de una ley electoral cuyo propósito esencial sería prevenir que el ejecutivo pudiese imponer sus listas oficiales

---

[8] Al respecto, véase el cuadro "Electorado nacional por grupo ocupacional. 1863-1878", en Valenzuela (1985), p. 118.

[9] Como advierte Valenzuela (1985), la presunción de derecho en virtud de la cual bastó saber leer y escribir como prueba perentoria y suficiente para ser ciudadano elector, no fue lo más importante de la ley electoral de 1874. Si bien la misma significó una ampliación del cuerpo electoral, más trascendente resultó el hecho de que ahora, al existir una verdad que no admitía réplica a la hora de calificar, como era la de que el elector fuera alfabeto, los habitantes de las áreas rurales pidieron inscribirse sin inconvenientes.

[10] Para Valenzuela, el hecho de que en 1863 el electorado clasificado como agricultor fuera un porcentaje relativamente tan pequeño, y más tarde fuera casi la mitad del total, se explica en razón de que en aquellos años los grandes propietarios conservadores no se preocuparon de movilizar políticamente a sus dependientes puesto que todavía obtenían cupos en las listas oficiales. Como esta situación cambió en la década de 1870, ellos, los conservadores, no sólo fueron los impulsores de la ley electoral de 1874, junto a los radicales, sino que la utilizaron para ampliar su base electoral incorporando a los ocupados en la agricultura. De esta forma, esperaban suplir con votos lo que la voluntad oficial ya no les daría, esto es, triunfos electorales. Véase Valenzuela (1985), pp. 120-121 y (1997), pp. 218-219. Desde nuestra perspectiva, esta situación confirma, una vez más, la necesidad de introducir nuevos usos políticos para ganarse a esos electores, lo que, sin embargo, no descartó completamente las antiguas prácticas electorales.

al país. Es en este contexto que debe entenderse la norma electoral aprobada en 1874[11].

El significado y consecuencias de la nueva ley, no sólo se refieren a la pérdida de influencia electoral del ejecutivo, la ampliación del número de sufragantes o el desarrollo de un sistema de partidos moderno[12]. También, a las nuevas prácticas políticas que ella coadyuvó a introducir en el país.

El evidente aumento del cuerpo electoral del país en general y de algunas regiones en particular, la diversificación social y mayor independencia del electorado y la mayor competitividad de los procesos electorales, importaron transformaciones en la forma de ejercer la política. La más importante de ellas, la de obligar a los actores a ocuparse de grupos y poblaciones alejados de los centros de poder tradicional, como lo eran el gobierno y sus agentes y la capital, para atender las reivindicaciones e intereses de los sectores provincianos, de nuevos grupos sociales y de centros de actividad económica como lo serían la Araucanía y el norte salitrero[13].

---

[11] Para un detallado análisis de las circunstancias y significado de la ley electoral de 12 de noviembre de 1874, véase Valenzuela (1985), especialmente el capítulo tercero.

[12] La ley de 1874 debe ser considerada como expresión de una mayor democratización de la vida nacional. Por ella, además, se estableció el voto acumulativo para las elecciones de diputados, manteniendo para la de senadores y electores de presidente el de lista completa. El proceso continuó más tarde, en 1888, cuando se estableció como edad mínima para votar los 21 años y se suprimió la boleta de calificación, bastando la inscripción electoral para ejercer el sufragio.

En este contexto, las normas mencionadas representaron un paso más en el propósito de crear un sistema electoral independiente del gobierno que, finalmente, se materializó en 1890. Valenzuela (1998) afirma que el sistema electoral creado con la ley de 1890, "permitió que la competencia entre los partidos por los votos de la ciudadanía (masculina y alfabeta) se convirtiese en el único mecanismo importante para llegar al poder, con lo cual se democratizó el último aspecto fundamental que faltaba para que el régimen chileno cumpliese con los requisitos mínimos" de una "democracia de sufragio incompleto". Lo anterior supone que salvo por las exclusiones de electorado que aún persistieron, especialmente la de las mujeres, el país contaba con todos los demás requisitos de un régimen democrático, esto es: "sufragio menos que universal", pero sí "una población electoral lo suficientemente heterogénea como para que pudieran presentarse a la competencia electoral, con cierto éxito, partidos políticos que representen los puntos de vista de cada segmento de opinión en que se divide la población de un país". De esta forma, y gracias a la ley de 1890, fue removido el único elemento que impedía sostener que Chile tenía un régimen democrático, esto es, unas prácticas electorales que no consagraban la libertad electoral necesaria.

En sentido contrario al expuesto, y en vista de las presiones de algunas señoras para ser inscritas en los registros, en 1884 se prohibió, expresamente, el sufragio femenino. Véase Urzúa (1992), p. 239.

[13] A modo de ejemplo de lo que sostenemos, la extensión del sufragio que trajo consigo la ley de 1874, "permitió que algunos de los primeros grupos políticos vinculados a las asociaciones mutuales y sindicales se convirtieran en verdaderos partidos, es decir, en organizaciones destinadas a captar el sufragio de los sectores trabajadores". Véase Valenzuela (1985), p. 44.

Contribuyó también a alentar la participación la creciente organización de los partidos políticos, cuyo fin era movilizar y captar el apoyo de un electorado cada vez más amplio y diverso que, por eso mismo, obligó a cambiar las prácticas electorales tradicionales por unas más participativas, en las que la presencia del candidato y su capacidad de convencimiento jugaban un papel cada vez más trascendente[14].

Por último, pero no menos significativo, la práctica de celebrar convenciones partidarias, especialmente con ocasión de las elecciones presidenciales, fue otro factor que integró un número significativo de sujetos a la vida política. Como más adelante se verá, algunas de estas reuniones se caracterizaron por acoger en su seno a representantes de las provincias, muchos de ellos elegidos como tales en votaciones al interior de los partidos de una alianza, todo lo cual no sólo implicó una mayor representación de las provincias en la vida política nacional, también una expresión de democratización de ésta, o, a lo menos, una creciente integración de nuevos actores a ella[15].

Lo expuesto significó, entre otros efectos, un cambio en la concepción de lo que entonces se consideraba campaña política, esto es los usos, procedimientos y hábitos que tradicionalmente se utilizaban con ocasión de un proceso electoral.

Las campañas electorales

Hasta la década de 1870, la mayor parte de los autores coincide en que lo que se conocía como campaña electoral eran los trabajos fraudulen-

[14] Sobre la transformación de los grupos políticos en partidos que debieron organizarse a lo largo del país para captar el sufragio, véase Valenzuela (1985), p. 7 en adelante. Larissa Adler Lomnitz (1994) ha mostrado, ejemplificando con el México contemporáneo, como la existencia de más de un partido político fomenta la existencia de campañas. También ha hecho notar que la fragmentación del partido en el poder lleva a la celebración de elecciones más competitivas. Véase su trabajo en el texto citado, "El fondo de la forma: la campaña presidencial del PRI en 1981".

[15] Como ejemplo de la recepción que tenían los nuevos usos, a la vez que muestra del papel político de los círculos provincianos, reproducimos los conceptos que Eduardo de la Barra redactó con motivo de la campaña presidencial de 1881. En ellos, aludía al rechazo que provocó la idea de algunos liberales de celebrar una convención restringida para nominar al candidato presidencial. Entonces escribió: "[...] repugnaba la idea de la exclusión del mayor número de electores, para dejar la designación del candidato a merced de un grupo de privilegiados relativamente escaso. Todos deseaban apelar a un procedimiento más democrático: unos querían ampliar las bases de la *Convención de notables*, de manera de dar cabida a un mayor número de electores; otros pedían que a nadie se excluyera". Luego continúa, refiriéndose a quienes se opusieron a la reunión propuesta, "rompiendo por todo, resolvieron los liberales porteños apelar francamente al pueblo, seguros de su éxito, y oponer a los procedimientos oligárquicos de la capital, el interés popular de las provincias chilenas". Reproducido en "La campaña presidencial de 1881", en *RChHG (Revista Chilena de Historia y Geografía)*, Nº 27, 1919, pp. 113-115.

tos y abusivos que los bandos en pugna realizaban con motivo de las elecciones, especialmente en la inscripción y la movilización de sus votantes. Estas costumbres han sido profusamente documentadas y descritas y, en resumen, remiten a las formas de intervención del ejecutivo y a la influencia desplegada por diversos actores sobre los sujetos bajo su órbita de acción[16].

Un testimonio de época atribuye la situación asentada por la historiografía a "la indolencia" del pueblo, "al convencimiento que se tiene de que es imposible triunfar en una lucha presidencial" y al hecho, conocido, "que el gobierno apelará a todos los fraudes y a todas las violencias para salirse con la suya"[17].

Como es sabido, las listas de los candidatos se hacían en La Moneda y los mismos casi con seguridad serían electos, pues el ejecutivo era dueño de las municipalidades que nombraban las juntas calificadoras de electores y las juntas receptoras de los sufragios; dominaba también las policías, un elemento electoral incontrarrestable, y todos los cuerpos de celadores, instrumentos obligados de los agentes administrativos. De esta manera, era el gobierno el que nombraba y no el país el que elegía a sus representantes.

Para la elección de primer mandatario, la campaña presidencial consistía en la presentación de listas de candidatos comprometidos a apoyar a uno u otro de los postulantes, pues ésta era indirecta. En la década de 1860, cuando los partidos comenzaron a tener un papel más significativo en la ratificación del candidato presidencial ungido por el presidente saliente, fue preciso generar listas de nombres que respaldaran al candidato en cada departamento, los cuales debían presentarse a la elección del colegio electoral que, finalmente, elegiría al presidente[18]. Puesto que a pesar de que estos electores eran de confianza, y se esperaba que votaran por el candida-

---

[16] Domeyko (1978), I, pp. 401-424, alude reiteradamente a estas prácticas y al ambiente existente en los períodos electorales en diferentes localidades y años entre 1840 y 1881. Véanse sus textos *Mis viajes*. Muy ilustrativo resulta también la descripción que J. M. Gillis hace de la elección presidencial de 1851. Véase *BAChH (Boletín de la Academia Chilena de la Historia)*, Nº 34, 1946, pp. 31-41.

[17] Véase la nota que Miguel Luis Amunátegui envía a su hijo Domingo Amunátegui Solar, fechada en Santiago el día 16 de octubre de 1885. Se encuentra reproducida en la *RChHG*, Nº 108, 1946, p. 12. Como se verá a lo largo de este apartado, sobre las causas de la intervención electoral hubo tantas explicaciones como sujetos que opinaban.

[18] En las campañas también se trataba de articular, en panfletos y artículos de prensa, las razones por las cuales debía apoyarse una determinada candidatura. Los diarios existentes tomaban partido y era frecuente la creación de nuevos periódicos con el único fin de apoyar a los postulantes. Un ejemplo de lo que afirmamos se ofrece en un testimonio previo a la elección presidencial de 1886, éste nos informa: "Edwards está decidido por la candidatura de Aldunate, y en contra de la de Balmaceda, y en consecuencia ha dado orden para que *El Mercurio* escriba en este sentido". Véase la correspondencia de Miguel Luis Amunátegui a

to oficial, nunca se olvidaba que en último término podían hacerlo como quisieran, por eso se prefirió constituir listas de electores apoyándose en una red partidaria de líderes políticos que cubriese todo el territorio, favoreciéndose así la organización partidaria con militantes y jefes políticos locales de nivel medio y bajo[19].

Lo relatado, a su vez, no sólo significó atender a los intereses locales, como también se hacía tratándose de las elecciones parlamentarias; además, y dada la trascendencia de motivar a los adherentes a que trabajasen por el candidato oficial y la necesidad de hacer alianzas de partidos para asegurar el triunfo, llevó a la organización de convenciones o asambleas con delegados de todo el país en las cuales se proclamaba a los aspirantes a la presidencia.

Las primeras evidencias de un cambio en el contenido de las campañas políticas se manifiestan con motivo de la elección de 1866, año en que se produce la reunión de los partidos en asambleas públicas para designar y proclamar a sus respectivos candidatos. Antes, afirma un observador de los hechos, "se empollaban estas candidaturas en secreto y se cacareaban después por la prensa"[20].

Cinco años después, las cosas seguían evolucionando como lo muestra la elección de 1871. Entonces, se constituyó un grupo de trabajo del cual formaron parte el ministro del Interior, el candidato oficial Federico Errázuriz, Abdón Cifuentes y otros caballeros, los que, reunidos diariamente, dirigían las labores electorales del aspirante presidencial. En virtud de ellos, relata Cifuentes, se decidió enviar a diversas provincias a grupos de agitadores que, fundando periódicos en favor de Errázuriz, sustentarán su candidatura celebrando *meetings* y organizando los trabajos en su favor[21].

En esta elección, y por primera vez, el candidato del gobierno, como el de oposición, fue elegido como tal en una convención presidencial a la que asistieron delegados de las distintas zonas del país y que se reunió el 1º

Domingo Amunátegui Solar fechada en Santiago el 20 de septiembre de 1885 y reproducida en la *RChHG*, Nº 108, 1946, pp. 11-24. El tema a que hacemos alusión es otra dimensión de la historia de Chile todavía no abordada por los estudiosos en forma sistemática y cuyo análisis resultaría fundamental para conocer y comprender mejor las prácticas políticas del país.

[19] Véase Valenzuela (1997), p. 235.

[20] Según nuestro testigo, éste fue un acontecimiento nuevo en la vida política nacional, imposible de haberse celebrado con anterioridad pues, informa, "estos *meetings* populares habían estado proscritos de nuestra vida pública por las restricciones de la autoridad". Véase Cifuentes (1936) I, p. 145.

[21] Véase Cifuentes (1936), I, p. 404. Nuestro memorialista se refiere a todos estos hechos como constitutivos de lo que llama "campaña electoral".

de abril de 1871[22]. Si bien, y como era de esperar, la candidatura oficial triunfó en forma abrumadora, éste fue un nuevo paso en el proceso de ampliación de la participación política, por lo menos formalmente, pues quedó consagrada la práctica de las convenciones a través de las cuales, en el futuro, se proclamaría a los candidatos que competirían por el poder.

Pero la transformación más notoria que se produjo en el estilo y organización de las campañas electorales se materializó en la elección presidencial de 1876. Entonces, compitieron el candidato oficial, Aníbal Pinto, y el opositor Benjamín Vicuña Mackenna.

A raíz de la lucha política, y como parte de ella, comenzaron a saltar a la palestra los nombres de los probables aspirantes presidenciales. Lo anterior, en medio de la inquietud y la indecisión de los actores políticos, excepto tal vez el gobierno[23]. Según *El Mercurio* de Valparaíso, entre los posibles candidatos que figuraban estaban Miguel Luis Amunátegui, Belisario Prats, Aníbal Pinto, Álvaro Covarrubias, Manuel J. Irarrázaval, Silvestre Ochagavía y, obviamente, Benjamín Vicuña Mackenna[24]. Sin embargo, para el periódico porteño en particular, y para la mayor parte de la opinión en general, más importante que los nombres en contienda, era asegurarse de que no existiera una candidatura oficial[25].

El primero en apurar el paso en orden a lograr la candidatura fue Benjamín Vicuña Mackenna, destacado hombre público, en la época intendente de Santiago, cargo en el que destacó por las transformaciones que introdujo en los espacios públicos de la ciudad. Lo anterior, junto a sus escritos y a su labor parlamentaria, lo transformaron en una figura de alcance nacional.

---

[22] El candidato opositor, José Tomás Urmeneta, llamado 'candidato popular', fue proclamado en una 'gran convención nacional' a la que asistieron unos setenta delegados aproximadamente, representantes de 32 departamentos. En uno de los textos que daba cuenta de esta convención, su autor se expresaba en los siguientes términos: "Las convenciones que se formen en el futuro, siguiendo el bello ejemplo dado al presente, serán la salvaguardia de las públicas libertades y servirán de freno a los avances del poder, porque desde el instante que nazcan de su seno los representantes del país, desaparecerán para siempre esas candidaturas oficiales que infringen la ley..." Véase Palma (1871), pp. 9-12, y el folleto *Convención de los partidos independientes. Instalada el 1 de enero de 1871. Actas y documentos* (Valparaíso, Imprenta de la Patria, 1871).

[23] En un editorial del 12 de marzo de 1875, *El Ferrocarril* preguntaba: "¿Quiénes pretenden la presidencia?

¿Quién será el pretendiente afortunado?

¿Tiene candidato el jefe de Estado?

He ahí tres interrogaciones que resumen las preocupaciones, las curiosidades, los cálculos, las controversias y las conversaciones del momento".

[24] Por ejemplo, *El Ferrocarril*, en su edición del 6 de marzo de 1875, se refería a Vicuña Mackenna y a Amunátegui como a "los leones de la estación veraniega".

[25] *El Mercurio*, 10 de febrero de 1875.

En vistas a una probable postulación, en enero de 1875 Benjamín Vicuña Mackenna inició una gira al sur del país, hecho que fue destacado por los medios de prensa[26]. Según él expuso, emprendió, "como todos los veranos anteriores, un viaje de salud", sin ni siquiera "la tentación de lo que en nuestro suelo se llama política". Sin embargo, en Talcahuano habrían llegado emisarios de todos los pueblo entre el Maule y el Bío-Bío que hacían "llamamientos a mi patriotismo a los bríos de mi naturaleza y de mi espíritu, sin que yo lo imaginara ni lo sospechara siquiera"[27].

De Talcahuano seguirá a Tomé, en donde se le ofreció un banquete el día 12 de febrero. En él, se hicieron brindis por el propio homenajeado, por el Presidente de la República y por el ministro del Interior, Eulogio Altamirano[28]. Lo dicho no es extraño si se observa que en esta primera gira electoral, Vicuña Mackenna no se presentó y no fue percibido como un opositor, sino como un liberal más que luchaba por la libertad electoral y que, en ese combate, aparecía como un probable postulante a la presidencia[29].

Posteriormente se dirigirá a Concepción, Chillán, San Javier, Talca y San Fernando. En todas estas ciudades fue recibido muy entusiastamente y fue vivamente agasajado con banquetes y bailes en su honor. En ellos participaron personas de muy variada condición social y, el "señor Vicuña Mackenna —nos informan—, en su tránsito por estos pueblos, ha marchado de ovación en ovación, de triunfo en triunfo"[30]. Lo relatado contribuyó a potenciar las posibilidades de una candidatura presidencial. Las perspectivas parecían promisorias si se considera que el protagonista de estos hechos era un alto funcionario oficial y que, como el mismo lo había afirmado en Coronel, tenía el convencimiento de que el Presidente dejaría en libertad a los pueblos, es decir a las provincias, "en la designación del representante del partido liberal que debía sucederle"[31].

---

[26] Son numerosos los periódicos que aludieron a esta gira, entre ellos, véase *El Mercurio*, *La Discusión* de Chillán y *El Ferrocarril* de entre enero y marzo de 1875.

[27] Galdames (1931) sostiene que la candidatura surgió espontáneamente en Talcahuano, extendiéndose al resto de los pueblos del país. De la misma forma, Orrego Vicuña (1931) postuló que se generó "espontáneamente en el corazón de su pueblo". Donoso (1977), p. 320, concuerda con estas afirmaciones, señalando, sin embargo, que "su condición de funcionario valió tal vez a Vicuña Mackenna grandemente en su viaje triunfal, pues para muchos alcanzó seguramente que sería ungido con el favor oficial".

[28] *El Mercurio* del 15 y *El Ferrocarril* del 23, ambos de febrero de 1875.

[29] Así se percibe en los discursos y brindis que se le ofrecen en las diferentes manifestaciones con que fue homenajeado.

[30] *La Discusión*, 23 de febrero de 1875.

[31] *El Mercurio*, edición del 17 de febrero de 1875. A las manifestaciones de aprecio que experimentó, Vicuña Mackenna debió sumar los telegramas que, desde distintos puntos del país, fueron dirigidos a las comisiones organizadoras de los homenajes y actos que se organizaron en su favor. Como ejemplo, véanse los reproducidos por *El Ferrocarril*, en su edición del día 5 de marzo, y los de *La Discusión* del 15 de abril, ambos de 1875.

De regreso en Santiago el 6 de marzo, Vicuña Mackenna se encontró con un ambiente poco favorable pues su gira no había sido bien vista por las autoridades de gobierno, las cuales no pretendían haber renunciado a su prerrogativa de nombrar al candidato oficial[32]. Además, la prensa ya había comenzado a publicar críticas en su contra. Se le acusó de estar "sediento de ambición de mando" afirmándose que había ido al sur a buscar adherentes a su candidatura a la presidencia"[33].

A fin de aclarar su situación, Vicuña Mackenna se reunió con el Presidente Errázuriz, entrevista de la cual dedujo que el ejecutivo mantendría prescindencia electoral; que él podía proceder autorizado por éste y sus ministros a presentar su candidatura y que, ni él ni nadie, sería candidato oficial[34]. Procedió entonces a actuar como ya había señalado a sus partidarios, esto es, "a uniformar a la opinión en el sentido que tenemos hablado, es decir, reunir una gran convención libre que designará al candidato definitivo"[35].

Pese a las promesas, y como ya es conocido, el gobierno no estaba dispuesto a abdicar de sus influencias en la designación del candidato pre-

---

[32] No resulta ocioso señalar que a su llegada a Santiago, Vicuña Mackenna era esperado por "la Municipalidad y un numeroso gentío", y que "apenas el tren que le conducía entró en la estación, la banda de música del batallón número 3 de guardias nacionales, hizo resonar el aire con las patrióticas notas de la canción nacional, que igualmente tocaba otra banda que venía en uno de los carros del ferrocarril". Por último, informa la crónica, "entusiastas exclamaciones se dejaron oír tan luego como descendió del vagón el señor Vicuña, que fue acompañado en seguida hasta su casa por gran parte de la concurrencia". Véase *El Ferrocarril* del 9 de marzo de 1875.

[33] Por ejemplo *El Independiente*, cuya crítica aparece rebatida en *La Discusión*, y *El Mercurio*, ambos del 9 de marzo de 1875. En todo caso, Vicuña Mackenna, ajeno a los reproches, seguía con su 'campaña'. Es así como al día siguiente de su arribo a la capital, participaba en una manifestación en San Bernardo, con almuerzo y banquete incluidos, en la cual fue recibido como "protector y amigo del pueblo" y, días más tarde, se informaba de una manifestación en Caupolicán, otra en Rengo y otras más en Rancagua y San Felipe. Véase *El Ferrocarril* de los días 10, 23 y 24 de marzo, y *La Discusión* del 10 de abril, todos de 1875.

[34] El Intendente y candidato, inocentemente, creyó que Errázuriz Zañartu se mantendría al margen de la contienda. Así lo deja ver en dos cartas a sus amigos políticos. En la fechada el 6 de abril de 1875, hace un análisis de la situación electoral, en lo que advierte que es una "exposición franca, honrada y leal", concluyendo que el Presidente no apoyará a candidato alguno, pues "ha comprometido su honor en no exhibir un candidato oficial". El 10 del mismo mes, vuelve a escribir a sus partidarios, y ahora les informa: "Vengo de tener una entrevista de más de una hora con el Presidente", en la cual "le pregunté si me autoriza para declarar en su nombre su absoluta prescindencia, franca, abierta, decidida. Su contestación fue que me autorizaba plenamente...". La correspondencia ha sido publicada en la *RChHG*, Nº 54, 1924, pp.140-146. Recordemos, además, que paralelamente a la gira de Vicuña Mackenna, otros probables candidatos, como lo eran Miguel Luis Amunátegui y Aníbal Pinto, también recibían manifestaciones de simpatía. Así lo informan *El Mercurio*, en su edición del 6 de marzo, al aludir a un banquete en honor del primero celebrado en Valparaíso, y *El Ferrocarril* del 9 de marzo, también de 1875, respecto de Pinto.

[35] Véase carta fechada el 10 de marzo de 1875, reproducida por Donoso (1977), p. 321.

sidencial, y Vicuña Mackenna muy luego lo sabría. Por lo anterior es que su actitud frente a la administración de Errázuriz Zañartu sufrirá una fuerte evolución. Desde una posición de cercanía, llegará a oponerse violentamente a él cuando percibió que éste no guardaría la prescindencia electoral que esperaba.

El síntoma más oscuro para las pretensiones de los 'vicuñistas' fue el cambio ministerial del 3 de abril de 1875, oportunidad en la que el hasta entonces ministro de Guerra y Marina, Aníbal Pinto, no ocupó ningún cargo[36]. De esta forma, y en razón de que su nombre era uno de los que circulaban como probable candidato oficial, y puesto que ya con Manuel Montt se había dado la misma situación, desde aquel día su postulación en calidad de candidato oficial fue considerada como un hecho, incluso y a pesar de que el gobierno persistía en ocultar sus intenciones.

La campaña presidencial, que Vicuña había adelantado con su viaje al sur en febrero de 1875, se inició oficialmente el 6 de mayo de aquel año, cuando hizo público el *Manifiesto que con motivo de su proclamación como candidato a la Presidencia de la República dirige a sus compatriotas el ciudadano Benjamín Vicuña Mackenna*[37].

Más allá del programa político concreto que en él se expone, se destaca en el documento el propósito democrático, quizás más apropiado sería decir el ánimo participativo, que alentó a su redactor[38]. Éste se apre-

---

[36] Había sido el propio Pinto quien había presentado su renuncia al cargo de ministro. Véase *La Discusión* del 6 de abril de 1875, ahí se asevera: "El señor Aníbal Pinto tiró la capa al toro. Renunció su puesto en el ministerio y a nadie puede ocultársele que el motivo de esa renuncia no puede ser otro que presentarse decididamente como candidato a la Presidencia de la República". El mismo periódico, en su edición del 17 de abril de 1875 editorializaba señalando que "la prescindencia del gobierno en la próxima elección ha recibido un golpe funesto".

[37] Véase el texto íntegro en *El Ferrocarril* del 7 de mayo de 1875. No está de más señalar que en los días previos a esta publicación, Vicuña Mackenna había sido ungido como su abanderado presidencial por diferentes departamentos. Lo anterior es lo que le permite señalar al comienzo de su *Manifiesto*: "Aclamado desde hace seis días por los más nobles y generosos pueblos de la república...". Desde nuestra perspectiva, lo interesante es ver cómo el candidato y sus partidarios han preparado una estrategia electoral gracias a la cual su postulación aparece apoyada por diversas localidades y medios de comunicación al momento de lanzarse oficialmente a la competencia.

[38] El programa de Vicuña Mackenna abarcaba cuestiones que iban desde el régimen constitucional hasta las condiciones de trabajo de los campesinos. Su visión estaba influenciada por sus ideas modernizadoras y críticas de la sociedad de su época. Dentro de esta perspectiva, y como muestra de su admiración por la sociedad norteamericana, el candidato de los pueblos le dará importancia al desarrollo tecnológico. Así, por ejemplo, recalcará la necesidad de extender los ferrocarriles por todo el país y hacia la Argentina. Su preocupación esencial será la libertad de los individuos, especialmente la libertad electoral, en su concepto: "la más preciosa conquista de la democracia". Auspiciaba también el fomento de la educación popular y de la cultura para todos. Abogaba por la expansión de la agricultura y de las demás fuentes

cia, por ejemplo, cuando señala que será en el "seno de asambleas de libre discusión", luego en "una Convención de libres sufragios" y, por último, "en la urnas", donde se decidirá la contienda que lo convoca; cuando se refiere a su interés por la "descentralización política y administrativa" del país; cuando alude a la vigencia de las "libertades municipales" y la necesidad de "crear la autonomía local que robustece el cuerpo del bien público", o por último, cuando, agradecido por el apoyo recibido del país, Vicuña Mackenna promete: "devolveros desde la primera hora la hidalguía de vuestros homenajes, repitiendo en todos los pueblos del norte y del sur de la República aquella *visita* histórica que ilustró un gran hombre en el pasado siglo"[39].

Lo anterior, junto con demostrar la vocación integradora de la que Vicuña Mackenna había hecho gala a lo largo de su trayectoria pública, ilustra sobre el carácter que entonces comenzaban tomar las campañas y los programas políticos, los cuales, cada vez más notoriamente, debían considerar, no sólo las aspiraciones de todos los sectores sociales, también de las provincias. Todo lo dicho, unido a las experiencias vividas por Vicuña en sus viajes, explicarían las características de la campaña electoral de 1876. Ésta, por primera vez en el país, mostraría a los candidatos recorriendo el territorio, haciendo promesas, exponiendo programas y practicando nuevas formas de sociabilidad política como, por ejemplo, lo fueron los numerosos banquetes con que se homenajeó a Vicuña Mackenna[40].

La campaña es intensa y no cesarán las invitaciones a banquetes en favor del líder opositor. San Felipe, Rengo, Quillota e Illapel hicieron llegar públicamente sus invitaciones y solidaridad. Así, por ejemplo, *La Ley* publica un aviso "a nuestros ciudadanos en el orden industrial", por el cual "los artesanos de Illapel invitan a sus hermanos de toda la república a mancomunar esfuerzos en pro de B. Vicuña Mackenna. El señor Vicuña Mackenna presidente de la República, se afirma, significaría para nosotros un hombre que para llegar a esta altura, se sirvió de grados que nosotros, el pueblo le presentamos". Por su parte, los "respetuosos ciudadanos" de San

---

productoras bajo un régimen de protección gubernativa, y reclamaba el alivio de la situación de los trabajadores mediante un "mejoramiento gradual pero incesante de las clases obreras". Postulaba la ocupación rápida de la Araucanía y apoyaba las reivindicaciones de las provincias que buscaban autonomía y consideración frente al centralismo santiaguino. Por eso, e intentando romper la tradición, quiso apoyar su postulación en las provincias y realizar una "democracia práctica".

[39] Creemos que el candidato hace alusión a la visita que Ambrosio O'Higgins realizó a la gobernación de Chile a partir de 1788.

[40] Recordemos que Vicuña Mackenna debió de tener noticia de la "campaña de los banquetes" que Luis Napoleón realizó en Francia.

Felipe lo invitan a un banquete "para que siga propagando sus ideas progresistas"[41].

A mediados de 1875, numerosos periódicos sostenían la candidatura de Vicuña Mackenna en la mayor parte de los cincuenta y dos departamentos existentes en el país. Éstos, según el propio candidato, llegaron finalmente a treinta y dos, "sin tomar en cuenta, escribió, un gran número de otros que no mencionaremos, y entre ellos, los principales del país como *El Mercurio*, *El Estandarte Católico*, *El Independiente* y *El Ferrocarril* que mantuvieron siempre una actitud simpática y decididamente más favorable hacia el candidato de oposición que al del gobierno"[42].

En agosto de 1875 el aspirante de 'los pueblos' llamó a la organización de sus seguidores señalando que, faltando pocos meses para la plena campaña electoral que comenzaba el 1° de noviembre con las calificaciones, debía iniciarse la organización de juntas electorales que trabajaran por su candidatura y velaran por la limpieza del acto electoral[43].

Para esa época, ya habían brotado algunas juntas en La Serena, San Fernando, Quillota, Melipilla, Linares y otras poblaciones del país. El objetivo era que en cada departamento trabajara una junta electoral independiente pero conectada con la junta central de Santiago, todas tras "el triunfo de los principios contenidos en el programa del 6 de mayo". La base de los trabajos era la Ley Electoral promulgada el 12 de mayo de 1874.

El plan era que a cada junta se le enviara el programa y los documentos necesarios para la campaña. Además, se podían establecer asambleas o clubes electorales para la discusión de nombres para el congreso y las municipalidades[44]. Tras de esta organización, se afirmaba la idea de la

---

[41] *La Ley* del 25 de abril de 1875, entre otros.

[42] Véase la lista de medios que lo apoyaron en Vicuña Mackenna (1876), pp. XIII-XVI. La lucha electoral se refleja claramente en la prensa, la cual será testigo y medio de las escaramuzas de las candidaturas, entre ellas, difamaciones anónimas y calumnias en contra de los protagonistas, especialmente alusivas a Vicuña Mackenna.

[43] El candidato reunió diversos textos, como las bases acordadas el 5 de julio de 1875 para la organización de las juntas electorales del partido liberal, en un librito a través del cual instruía a los ciudadanos electores en general, y a sus partidarios en particular. Véase Vicuña Mackenna (1876).

[44] En el contexto de la campaña, interesante resulta la idea surgida en la Convención de los Pueblos de crear una Liga del Voto Libre cuyo objetivo sería captar los votos independientes. La iniciativa, que finalmente no fue exitosa en esa coyuntura, demuestra el valor que se asignaba a estas nuevas formas de sociabilidad política. Vicuña Mackenna se refirió a ellas cuando afirmó: "Felicito a la clase obrera de Talca porque desde hoy entra en la actividad y fecunda campaña de la democracia práctica. El Club, ciudadanos, es el gimnasio saludable en que se ejercita la convicción propia y la propaganda ajena. Aquí se escuchan con tolerancia todas las opiniones, se investigan y comentan con mesura todos los actos públicos y se discuten...". Véase el "Discurso pronunciado por el señor Vicuña Mackenna en la instalación del club del voto libre en Talca el 11 de febrero", reproducido en Vicuña Mackenna (1876), p. 47. Al respecto, recordemos el texto de Gazmuri sobre el *"48" chileno*, en el cual se abordan los efectos políticos de estas formas de sociabilidad.

autonomía política de las provincias, y la noción que entregaba a los liberales de aquéllas el derecho al sufragio y elección de las autoridades.

Un nuevo hito dentro de la campaña ocurrió el 8 de septiembre, cuando la Asamblea Liberal Democrática de Valparaíso proclamó a Benjamín Vicuña Mackenna como su aspirante presidencial, postergando al candidato oficial Aníbal Pinto.

A esta proclamación se sumó la producida en la Convención de los Pueblos celebrada en Santiago entre el 25 de diciembre y el 1 de enero de 1876, oportunidad en que Vicuña Mackenna fue consagrado como el único candidato opositor. Fue entonces que el Partido Conservador le brindó su apoyo a condición de ciertos cambios en el programa del seis de mayo[45].

Pero la Convención de los Pueblos fue también trascendente pues en ella se consagró la existencia del Partido Liberal Democrático que, haciendo de la libertad electoral su principal bandera, apoyaría la candidatura opositora de Vicuña Mackenna. Consecuencia de todos estos hechos, el candidato decidió emprender una segunda gira electoral por el país la que, iniciada el 14 de febrero de 1876, lo llevó a San Bernardo, Rancagua, Curicó, Molina, Talca, San Javier, Linares, Parral, Cauquenes, Posillas, San Carlos, Chillán, Bulnes, Concepción, Los Ángeles, Mulchén, Angol, Talcahuano, Tomé y Valparaíso[46].

La rutina política desarrollada en casi todos los pueblos consistió en un discurso de llegada, generalmente en medio de un *meeting*; después un banquete con el pueblo —normalmente ofrecido por los 'Artesanos' y los 'Obreros'—; luego otro ágape con los vecinos prestigiosos de la ciudad, más tarde un *meeting* nocturno en algún teatro y, para terminar, un baile popular.

La campaña no fue indiferente para los periódicos, y éstos informaron de los hechos que la conformaron y, también, del número de personas movilizadas por el candidato. Diez mil en Concepción, ocho mil en Talca, millares en Curicó y en otras ciudades[47]. Junto a las informaciones que lo relacionaban con la clase obrera, se aludía a sus encuentros con los vecinos

---

[45] Como informara la prensa, "de la Convención de diciembre arranca la adhesión, bien que a regañadientes, del Partido Conservador, ajustándose entonces lo que se llamó la Liga del Voto Libre. Según los analistas éste fue, quizás, el primer error fundamental en que incurrió el candidato opositor, pues su asociación al peluconismo equivalía a toda una claudicación que sus adversarios no tardarán en enrostrarle". Véase Donoso (1977), p. 328.

[46] Los medios que transportaron al candidato popular y a su comitiva fueron el ferrocarril hasta Chillán, luego carretas, caballos, coches "abiertos a la americana" y, por último, el barco a vapor.

[47] Véase *El Ferrocarril*, de 8 de febrero de 1876.

influyentes de las provincias, contactos que se facilitaban pues, según los periódicos, pernoctaba en sus hogares[48].

La cruzada electoral de Vicuña Mackenna finalizó el 5 de marzo con un gran *meeting* en el circo Trait de Santiago que, según se dice, "no pudo menos de halagarlo y de hacerlo abrigar las mejores esperanzas de triunfo, puesto que tuvo todos los caracteres de extraordinario[49].

Más allá del resultado final de la aspiración presidencial de Vicuña Mackenna, lo cierto es que la "campaña de los pueblos" representó una práctica política inédita en Chile, cuyos antecedentes se encuentran en la situación política por la que entonces atravesaba el país, así como en las características del protagonista de la misma.

El vigor de los nuevos usos políticos puestos en práctica en la campaña electoral de 1876 se ve reflejado además en el hecho de que el candidato oficial, Aníbal Pinto, también se vio necesitado de hacer campaña[50]. Lo anterior, pese a que, como se sabía, su elección era segura. En efecto, si bien la historiografía no ha llamado la atención sobre esta situación, concentrándose sólo en la gira de Vicuña Mackenna, lo cierto es que Aníbal Pinto fue proclamado en una convención presidencial con representantes de todo el país y, también, se desplazó a lo largo del territorio nacional para acercarse y tomar contacto con los electores[51]. Incluso aún antes de dejar el

---

[48] Un relato más detallado, aunque parcial, es el que se ofrece en Vicuña Mackenna (1876).

[49] Donoso (1977), p. 330. Pese a lo dicho, y como este autor relata, después de este episodio los ánimos vicuñistas decayeron tras la abierta intervención oficial ejercida en las elecciones municipales del 26 de marzo y en las parlamentaria del 26 de abril de 1876. Lo anterior llevó a que la Junta Directiva del Partido Liberal Democrático optara por la abstención en las elecciones presidenciales.

[50] Este hecho dio oportunidad a la prensa para hacer una comparación entre la acogida dada a Vicuña Mackenna y a Pinto. Así por ejemplo, *El Ferrocarril* del 15 de febrero de 1875 informaba que "la recepción del pueblo de Talca estaba destinada a producir una profunda impresión en el país y en el gobierno tanto por la grandeza y espontaneidad de las manifestaciones, como por el contraste verdaderamente lastimoso que hacía con aquella acogida que ocho días antes había encontrado en ese gran centro político el Señor Aníbal Pinto, candidato oficial". Del análisis de los hechos que formaron parte de ambas campañas, resulta interesante destacar que mientras los actos de Vicuña Mackenna buscaban impresionar y cautivar a las poblaciones para atraer sus preferencias, Pinto, menos urgido por la necesidad de votos que la intervención oficial le aseguraba, se limitaba a pasar revista a las huestes gubernamentales, dándose a conocer entre ellas.

[51] Valenzuela (1997), p. 235, sostiene que Aníbal Pinto fue el "primer candidato presidencial designado por el presidente saliente, posteriormente nominado en una convención multitudinaria". Ésta fue celebrada el 30 de noviembre de 1875 por la Alianza Liberal. Un testigo de la época, escéptico frente a las nuevas prácticas, afirma que las convenciones de entonces desempeñaban el mismo oficio de las posteriores, el "prestigiar o dar por concebida legítimamente dentro de un partido la candidatura de un hombre". Para confirmar sus dichos ejemplifica con la que ungió a Federico Errázuriz Zañartu en 1871, afirmando que entonces

ministerio y ser ungido candidato oficial, Pinto realizó desplazamientos a la provincia que la prensa relacionó con su futuro presidencial[52].

Además, y decidor de la realidad política que entonces se asomaba, una de las preocupaciones de los aspirantes fue la de hacer campaña en favor de los candidatos de sus respectivas coaliciones políticas para las elecciones parlamentarias y municipales que se verificaban tres meses antes que las presidenciales.

Las características de la campaña presidencial, especialmente en lo relativo a Vicuña Mackenna, se explican por las reformas electorales del año 1874 que abrieron la esperanza, por lo menos en este candidato, de que las influencias oficiales no determinaran los resultados de las contiendas electorales[53]. Por ello, Vicuña Mackenna buscó el apoyo de un sector de la oposición conservadora al gobierno liberal y de los sectores obreros que ya por entonces comenzaban a representar un papel significativo en el cuadro político nacional[54].

Los autores destacan que la "campaña de los pueblos" representó toda una novedad para los hábitos políticos y electorales de la época pues, como sostiene uno de ellos: "¿Cuándo se había visto a un candidato recorrer de un extremo a otro el país, pronunciar discursos, defenderse por los diarios, lanzar proclamas y manifiestos?"[55]. Lo anterior, sin embargo, no significó eliminar ni cohibir las viejas prácticas en virtud de las cuales el gobierno seguía imponiendo su voluntad electoral, ahora, a través de otros medios como la adulteración de las listas de mayores contribuyentes, la suplantación de votos e, incluso, la violencia[56].

"los directores de la tramoya se arreglaron de modo que resultara candidato gobiernista o presidente, que lo mismo venía a dar, Errázuriz". Véase Subercaseaux (1936), I, p. 191. Naturalmente, este testimonio permite pensar en la existencia de un momento de transición en lo que a usos políticos se refiere. Entonces, las nuevas prácticas se mezclan con las antiguas pues lo importante aquí es la forma en que se aparece ante la opinión pública. Esto último, por lo demás, signo de que ésta era un factor que contaba cada vez más en términos políticos.

[52] Véase *El Ferrocarril* del 9 y 23 de marzo de 1875, en ellos se alude a la visita de Pinto a las cercanías de Los Ángeles y los festejos de que fue objeto.

[53] Valenzuela (1985) es el primero en hacer notar la relación entre el aumento del electorado y "la campaña de los pueblos", como se llamó a la que realizó el candidato opositor.

[54] Para algunos estudiosos, lo anterior explica que la campaña fuera organizada a lo largo del país por los dirigentes y personalidades del Partido Conservador, y que la misma tuviera un tono marcadamente populista en su retórica. Véase Valenzuela (1985), p. 39. Un testimonio de época, en Undurraga V. (1943), p. 128.

[55] Véase Donoso (1977), p. 326. Otros ejemplos del contenido y estilo popular de la campaña puede verse en Encina (1947-1952), XV, pp. 481-508.

[56] De hecho, en la década de 1880 la intervención electoral del ejecutivo se agudizó. Esta realidad fue coincidente con el inició de prácticas políticas como las que José Manuel Balmaceda llevó adelante durante su paso por el gobierno. El fenómeno se explica en función

A este respecto, es preciso recordar que durante la marcha de las jornadas electorales, el gobierno, a través del ministro del Interior, recibía informes de sus agentes administrativos y electorales a fin de velar por la evolución de la campaña y así corregir o intensificar los trabajos[57]. En este contexto, el telégrafo, que ya se extendía por casi todo el territorio, desempeñó un papel fundamental como instrumento de articulación político electoral[58].

Por otra parte, si bien es cierto que antes de 1876 habían existido conflictos muy agudos entre los aspirantes al poder, algunos de los cuales derivaron en luchas violentas, hasta aquel año no se había dado una competencia política tan intensa por la presidencia. Por lo dicho es que la campaña sacudió al país, extremó las posiciones, incrementó el debate político y exaltó los ánimos[59]. Era la primera vez que se apelaba al pueblo y a las clases 'obreras' para apoyar una candidatura presidencial y que, además, se utilizaban prácticas hasta la época nunca vistas en Chile. Todo, como parte del intento de Vicuña Mackenna y sus partidarios, de desconocer que la verdadera fuerza política residía en La Moneda, y seguiría allí por largos años, a pesar de los afanes por disminuirla.

---

de la competencia electoral existente, desafío que el gobierno enfrenta con los métodos tradicionales y con las prácticas modernas, esperando obtener ventajas de ambas. Como se deduce de la información disponible, el ejecutivo no renunció a las prerrogativas tradicionales que lo habían convertido en el gran elector, pero, alerta a los cambios experimentados por la sociedad, también comenzó a utilizar las nuevas prácticas políticas existentes para captar el voto de un electorado cada vez más diversificado e independiente de juicio, y, por lo mismo, cada vez más reacio a la intervención electoral.

[57] Uno de los temas más polémicos de la campaña de 1876 tiene relación con la visión de los actos de uno y otro aspirante que entregó la prensa. Un estudio de este problema debería proporcionar interesantes antecedentes para su mejor comprensión. De igual forma, las trampas, fraudes, molestias y triquiñuelas que los agentes del gobierno utilizaron en contra del candidato opositor, en ésta y otras campañas, también merecerían un estudio particular pues todas ellas formaron parte de las nuevas prácticas políticas que nosotros señalamos de manera general. Sólo a modo de ejemplo de estas últimas, en Bulnes, y mientras Vicuña Mackenna trataba de hablarle al público, la máquina del ferrocarril no dejó de pitiar; reconvenido el maquinista, confesó que tenía órdenes de actuar así. Véase *La Patria* de Valparaíso, 24 de febrero de 1876.

[58] En 1875, las líneas telegráficas del país alcanzaban ya una extensión de 5.298 kilómetros, con 59 oficinas que ese año transmitieron 241.513 telegramas. Un hito en el avance del telégrafo había sido la inauguración de la línea Santiago-Buenos Aires en 1872.

[59] Pese a todo, y salvo por incidentes menores, la campaña transcurrió sin actos de violencia. Esto fue valorado por los candidatos cuando, en medio de la lucha electoral se encontraron y Vicuña Mackenna pasó al tren de Pinto a saludarlo y expresarle que "nuestros mayores peleaban estas batallas de las ideas y de la hidalguía a lanzadas, nosotros las pelearemos con apretones de mano". Reproducido en *El Ferrocarril* del 27 de febrero de 1875, en la crónica titulada "Raro encuentro de los candidatos en Santa Fé".

Lo dicho explica que Vicuña Mackenna también intentara ganarse el apoyo oficial, o, por lo menos, asegurarse la prescindencia del ejecutivo, pues conocía lo decisivo que podía ser la intervención electoral oficial. Finalmente, al no poseer la voluntad presidencial, "creyó llegada la hora de las luchas genuinamente democráticas de opinión, al estilo de Norteamérica", y se lanzó en una campaña novedosa que, finalmente, no prosperó[60].

Sociabilidades y trabajos electorales

Desde otro ángulo de análisis, la campaña de 1876 sin duda fue significativa pues por su intermedio se descubrieron nuevas formas de sociabilidad política como los almuerzos, banquetes, bailes y *meetings*, en los cuales se dio acogida a las mujeres y a sectores sociales tradicionalmente excluidos de la actividad electoral, o que no participaban en ellos por falta de interés.

Pero, en su intento por llamar la atención, los canditados y sus partidarios no sólo recurrieron a esos recursos, también a las bandas, los fuegos artificiales, el embanderamiento de las poblaciones, los arcos de bienvenida, las campanas de las iglesias e, incluso, tiros al aire. Todos estos efectos, además, fueron convenientemente divulgados por los periódicos partidarios de uno u otro aspirante presidencial, transformándose éstos en un importante instrumento de difusión de los comportamientos colectivos que, ahora, formaban parte de la lucha política y electoral.

El caso de los banquetes, por lo demás herencia de la Revolución Francesa de 1848, constituye un buen ejemplo de estas nuevas costumbres. Ellos fueron adoptados por la clase política chilena como instrumento aglutinador de individuos y socializador de programas. En la década de 1870, conforman ya una instancia incorporada a las costumbres políticas, de manera que cualquier figura debía ser recibida con un gran banquete en su honor. De esta suerte no escaparán el aspirante oficial y, sobre todo, el 'candidato popular', en la campaña del 76[61].

---

[60] La cita se encuentra en Edwards (1976), p. 162. El carácter norteamericano de la campaña fue puesto en evidencia también por la prensa de la época. *El Ferrocarril* del 7 de marzo de 1876 por ejemplo, refiriéndose al regreso de Vicuña Mackenna a Santiago y al recibimiento de que fue objeto, informaba que "Insignias y banderas a lo yanqui, junto a mares de gente se veían (...)".

[61] Lo expuesto no puede hacer olvidar que la tradición de 'banquetear' a los triunfadores y a las personalidades tenía antecedentes también en Chile. Así por ejemplo, luego de concluida la guerra contra la Confederación Perú-Boliviana, a su regreso triunfal del Perú, Manuel Bulnes fue homenajeado con bailes y banquetes. La diferencia entre estos banquetes y los que se realizan en la segunda mitad del siglo, dice relación con la intencionalidad política

En general eran acontecimientos para cientos de personas que se abrían con numerosos y entusiastas 'brindis' en los que se elogiaba al o los homenajeados, y que en la campaña de los pueblos, además, tuvieron por principal objeto execrar y animar a combatir toda intervención oficial[62].

Cada uno de los banquetes había sido organizado por una comisión *ad hoc* cuyo presidente presidía la velada en un lugar que podía ser una casa, un teatro o un hotel. La decoración mantenía un estilo característico con frases del estilo de la que fue posible advertir en uno de los 'grandes banquetes' que se le ofreció: "Talca al infatigable obrero del progreso, Benjamín Vicuña Mackenna; a su poderosa inteligencia, su vasta ilustración, su inagotable fecundidad en las letras, su prodigiosa actividad, su jamás desmentido patriotismo y su intachable probidad"[63].

El costo de las comidas debió de ser elevado, ya que además de ser cientos los invitados, en ocasiones se disfrutaba de exquisitos manjares como lo indica el menú del banquete del 1º de enero de 1876 ofrecido después de la Convención de los Pueblos[64]. En la campaña de 1876 el banquete, en numerosas ocasiones, cerró una jornada que se había abierto con las bandas de música recibiendo al candidato y a su comitiva.

---

que ahora se les asigna y que antes, o no existía, o bien, estaba mucho más difusa tras motivaciones de alcance patriótico. Una descripción de los homenajes a Bulnes, en la carta que Mary Causten de Carvallo envió a sus padres, fechada el 5 de enero de 1840 en Santiago. Ésta se encuentra reproducida en Vergara Quiroz (1987), pp. 204-206.

[62] *El Mercurio*, 5 de junio de 1875.

[63] *El Ferrocarril*, 4 de marzo de 1875.

[64] En aquella ocasión, el menú constó de:

–Potage
Tortu
–Poisson
Corbine en ramoulde
Mayonaise de homard
–Relevee
Bouchées aux huitres
–Hors-D'Oeuvres
Formage Suisse
Id. Anglaise
Id. die payes
Slives, Saunissons
Sardine
–Pieces Froides
Jambons a la Rotschid
Pouletes a la Tartere
Filets de boeuf piqueglace
Roti
Dinds Rotis
–Legunues
Asperges
Petis pois francaise
–Entremets Sucres
Pieces montées assorties
Charlott Musse
Gélees Assorties
Venitienne
Gateaux de petits four
flano
Glaces
Glaces napolitaines

Este menú se encuentra en el Museo Nacional Benjamín Vicuña Mackenna de Santiago. Todo en él, por lo demás, remite al origen francés de esta práctica política.

Esta última, era la oportunidad para que intervinieran sujetos de las más variada condición, incluso aquellos que no tenían derecho a sufragio, entre ellos las mujeres, quienes, luciendo sus mejores vestidos participaban lanzando flores y lazos de cintas a los visitantes[65]. En este contexto, una de las preocupaciones de Vicuña Mackenna fue la de realzar la imagen de la mujer, por ejemplo, cuando en Talca brindó: "permitidme libar la última espuma de esta copa ya agotada a la mujer chilena y en especial a la mujer de Talca (...)"[66].

Por cierto los bailes también constituyeron un espacio para la presencia femenina, y éstos se realizaron en muchas de las ciudades comprendidas en la gira de Vicuña Mackenna. Pero donde la participación popular adquiría dimensiones verdaderamente significativas era en los *meetings*. Una práctica que Vicuña Mackenna había importado de Estados Unidos de América, país en el cual tuvo la oportunidad de conocer sus intensos efectos sobre las masas[67].

La llegada del candidato y su séquito, los actos y eventos que su visita provocaba, sin duda, alteraban el ritmo de las provincias, sustrayéndolas de su vida apacible y escasa en eventos de esta naturaleza. Lo anterior, comprensiblemente, provocaba curiosidad y expectativas, sobre todo si el visitante era un candidato opositor cuya campaña la prensa había caracterizado como de 'Americana' a raíz de las extranjeras costumbres del señor Vicuña Mackenna quien, en Cauquenes y Concepción se subió "en un carruaje abierto" y en Mulchén se hizo acompañar de cuatro coches y "un gran carretón Americano abierto"[68].

Así, las formas de sociabilidad que entonces se practicaron, fueron importantes en el proceso de integración de nuevos sujetos a la vida política nacional. Un fenómeno con numerosos otros antecedentes todos los cuales, sin embargo, cristalizaron en los usos puestos en práctica durante la campaña de los pueblos, una expresión de la nueva realidad política por la que el país comenzaba a transitar.

---

[65] *El Mercurio*, 18 de febrero de 1876.

[66] La participación de las mujeres en los actos políticos de Vicuña Mackenna mereció más de un comentario, así por ejemplo el aparecido el 3 de marzo en *El Mercurio*: "pero el adorno que más llamaba la atención eran las cien ciudadanas, poco más o menos, que habían tomado posición en distintos puntos culminantes del Circo, unas a cara descubierta y otras con el rostro velado, tal vez para evitar la mirada de los curiosos". Así mismo bajo el encabezado de "Ridiculez" aparecía la siguiente nota: "una ciudadana vicuñista nos dicen que habló ayer en el Circo de la Victoria porque no pudo contener su entusiasmo al oír hablar a uno de los oradores sobre los derechos de la mujer...".

[67] "Mi último y más considerable esfuerzo en la vía de la propaganda por la palabra fue en el famoso *meeting* que tuvo lugar en el Copper Institute en la noche del 6 de enero de 1866". Véase Vicuña Mackenna (1867), p. 271.

[68] Las citas son párrafos de partes telegráficos reproducidos en Vicuña Mackenna (1876), pp. 15-22.

Convenciones presidenciales

Si bien la campaña presidencial de 1876 constituyó una innovación en materia de prácticas políticas, lo cierto es que la misma no afectó sustantivamente el poder que el ejecutivo tenía para hacer triunfar a sus candidatos en las elecciones[69]. En este sentido, su mayor influencia fue la de obligar a los candidatos a realizar convenciones de proclamación, las que por lo demás ya algunos partidos habían establecido como mecanismo de elección de su candidato presidencial y, también, a estimularlos a salir y hacer campaña fuera de la capital, ya sea ellos personalmente, o a través de agentes, como fue el caso de Federico Santa María, el candidato oficial en 1881[70].

Éste, que fue proclamado en una convención de delegados de departamentos reunida en Valparaíso, no era popular en las provincias, pese a lo que pueda hacer suponer la celebración en el puerto de la asamblea que lo ungió candidato. En vistas de la situación, la comisión encargada de dirigir los trabajos electorales decidió suplirlo con otras personalidades pues, si algo se sabía, era que los "cerebros de provincias sólo reaccionaban con el contacto directo, la amistad y los servicios recibidos"[71].

Pese a los esfuerzos de los partidarios de Santa María, como el encargo al general Basilio Urrutia para que se trasladara a las provincias de

---

[69] Cifuentes confirma lo dicho al caracterizar la candidatura de Vicuña Mackenna en 1876. Según él, el intendente de Santiago, "que tenía más imaginación y menos sentido práctico que el candidato oficial, se dio la fantasía de disputarle la presidencia. Creyó que agitando la opinión con discursos, es decir, con luces de Bengala, podría tomarse la fortaleza inexpugnable del gobierno. Recorrió los pueblos de la República con una falange de oradores proclamando su candidatura presidencial. En todos ellos hubo derroche de elocuencia, pero esos voladores oratorios apenas despertaban la sonrisa de los gobiernos. Pinto fue elegido sin remedio". Cifuentes (1936), II, p. 136. Una muestra de la confianza de Vicuña Mackenna, cuando no falta de realismo, la ofrece su cuñado Ramón Subercaseaux. Éste relata que estando en Europa en 1876, recibió una carta del candidato opositor informando del nacimiento de su próximo hijo, y que en ella "escribió diciendo que nacería en la Moneda". Subercaseaux aprovecha de comentar que su cuñado "debió recordar que las elecciones no eran la expresión de la voluntad general que él había hecho prodigios por captarse, sino un simple arreglo de los partidos, o más bien una simple disposición del jefe de las mayorías, del Presidente de la República". Subercaseaux (1936) I, p. 363.

[70] Según Valenzuela (1997), p. 243, desde entonces fue de rigor hacer giras electorales. Sin embargo, para las presidenciales esta costumbre no siempre se cumplió por parte de los aspirantes. Así lo demuestran los casos de Federico Santa María y de José Manuel Balmaceda.

[71] Véase, por ejemplo, Encina (1947-1952), XVII pp. 542-543. La historiografía describe la situación del candidato Santa María como muy complicada por su falta de llegada en el mundo provinciano. Lo anterior demuestra la importancia política de las zonas que estaban más allá de la capital, pues ya no bastaba haber conquistado los salones de Santiago, como era el caso del aspirante oficial.

Biobío, Arauco y Malleco a poner en movimiento sus influencias en su favor, lo cierto es que la candidatura aparecía perdida frente a la popularidad del victorioso general Manuel Baquedano. Fue entonces que se llamó al conocido y estimado ministro de Guerra José Ignacio Vergara, para que, trasladándose desde Lima, viniera a salvar la situación iniciando una gira política que, finalmente, fue determinante en la elección de Santa María[72].

El papel de las convenciones y campañas en la vida política chilena de la época se apreciará mejor si se considera que la convención que proclamó a José Manuel Balmaceda en enero de 1886 en Valparaíso, reunió a más de 417 personas, con delegados de todos los departamentos del país y que la organización de la misma fue objeto de numerosas diligencias y negociaciones que reflejan el nuevo escenario nacional y el papel que en el mismo jugaban las noveles prácticas[73].

Esta asamblea, entonces llamada Convención Liberal, Nacional, Radical, en alusión a los grupos políticos que apoyaban a Balmaceda, para algunos había sido organizada y preparada por el mismo candidato cuando, siendo ministro del Interior y utilizando el telégrafo del palacio de gobierno, había enviado una comunicación a los intendentes y gobernadores del país poniéndolos al servicio de su propia aspiración presidencial[74].

Más allá de los efectos políticos inmediatos que tuvo el telegrama —recordemos que le costó su cargo—, lo cierto es que el mismo viene a demostrar la importancia que Balmaceda atribuía a los trabajos electorales, y, en especial, a los relacionados con la organización de la reunión que nominaría al candidato oficial[75]. Así por lo demás lo dejó ver en la defensa que intentó realizar frente a la interpelación de la oposición en el Senado a raíz del mencionado telegrama.

---

[72] Encina (1947-1952), XVII, pp. 543-546, se explaya sobre las razones de la celebridad de Vergara entre la población y la importancia que tuvo en la campaña presidencial de 1881.

[73] Balmaceda no necesitó hacer campaña oficial dado que, finalmente, fue el único candidato en la contienda, lo anterior, sin perjuicio de que, en su calidad de Ministro de Estado, había recorrido gran parte del país entre enero de 1883 y abril de 1885.

[74] El texto íntegro del telegrama despachado es el siguiente: "Telégrafo de la Moneda.- Agosto 13 del 85.- Señor Gobernador.- Confidencial.- El Comité parlamentario de diputados liberales desea conocer las opiniones de sus amigos liberales de convención. Para el efecto sírvase enviar por telégrafo cinco y hasta diez nombres de personas liberales, de posición caracterizada y capaces de dirigir la opinión liberal, para que los amigos de acá se dirijan a ellos y puedan así investigar la opinión dominante en los amigos liberales de toda la República. Proceda con presteza y por telégrafo.- Balmaceda". Reproducido por *El Ferrocarril* de 19 de enero de 1886.

[75] Balmaceda había tomado parte en la elección de 1881 en favor de Santa María. Entonces, formó la Junta Directiva que organizó los trabajos electorales del candidato oficial. Véase Bañados Espinoza (1894) I, p. 24.

En ella, su línea de argumentación fue que el telegrama formaba parte de lo que llamaba, "participación legítima de los ministros parlamentarios en los actos de partido"; una intervención en "actos de amigos comunes", destinada a servir y propender "al mejoramiento de las prácticas o procedimientos del partido"; lejana de la reprochable dirección de trabajos electorales; sólo "una investigación dirigida a facilitar al Partido Liberal los procedimientos previos y más correctos para la organización de una convención de partido, como acto interno del partido mismo"[76].

En su concepto, su acción no era más que la consecuencia lógica de un proceso iniciado en 1871, cuando "una intervención más general y directa de la opinión y de los partidos políticos comenzó a hacerse sentir en la designación de los candidatos a la presidencia", que continuó en 1876, "en que hubo una convención más amplia", y se acentuó en 1881, "en que hubo una más popular y democrática"[77]. Entonces, pregunta, ¿se "cree que los ministros de aquella época estuvieron tan alejados del movimiento y vida del partido dominante?" Justifica su intervención señalando, "me siento interesado como político, como liberal, y aun como ministro, porque el partido llegue a organizar una convención seria que revista por su verdad los caracteres de institución permanente". Anhelo porque el partido se organice y se constituya de un modo más amplio y eficaz. "En ello", continuaba, "están interesadas las ideas que nos sirven de bandera, el orden liberal, el mejoramiento político y el perfeccionamiento de las leyes"[78].

Si bien las palabras de Balmaceda pueden ser puestas en duda en lo referido a los hechos que las motivaban, pues, como es obvio, se encontraba en una circunstancia apremiante y necesitaba una explicación, creemos que las mismas, y la situación que pretenden justificar así lo demuestra, reflejan una verdadera preocupación por el uso de la convención pues, en su concepto, "la formación de una convención sobre una base popular,

---

[76] Véanse su inserción en *La Época* del 4 de septiembre de 1885, "La interpelación del señor José F. Vergara en el Senado", y su discurso, "Descargos ante una acusación de intervención electoral" (1885), en Sagredo y Devés (1992), III, pp. 281-289. La inserción de Balmaceda, también publicada en *El Ferrocarril*, era el texto de un discurso de réplica que no pudo exponer en el Senado. En Bañados Espinoza (1894), I, p. 65.

[77] Obviamente, como se aprecia, José Manuel Balmaceda había estado atento a la evolución de las luchas electorales, y para él era un antecedente a considerar en la acción política gubernamental.

[78] Véase su discurso "Descargos ante una acusación de intervención electoral" (1885), en Sagredo y Devés (1991), II, pp. 285 y 286. Es oportuno hacer notar el reconocimiento que Balmaceda hace de la tendencia participativa que se observa en la sociedad chilena a partir de la década de 1870.

ancha, seria y correcta tiende a dar asilo en un gran partido, a todos los hombres que profesan unas mismas ideas, a quienes alientan unas mismas convicciones y unos mismos anhelos"[79].

Es del caso hacer notar que en el momento de plantearse las bases sobre las cuales se organizaría la convención que finalmente lo nominaría candidato presidencial, Balmaceda defendió la idea de realizar una convención amplia, con delegados de todo el país y, por el contrario, se opuso a una convención cerrada, sólo con los 'notables' de los partidos, por considerarla poco representativa.

Su opinión al respecto quedó claramente expresada cuando, y con ocasión de las escaramuzas que comenzaban a plantearse en relación al tema, se dirigió al Presidente Santa María y le explicó: "(...) toda asamblea de notables, cualquiera sea su forma, es la decapitación del país por Santiago. La asamblea por comicios populares es la manifestación de la voluntad del país y del partido". Pero agrega, mostrando su cálculo político, "su convención de notables —se refiere a los grupos que la proponían— nos ata a lo imprevisto y a la intriga de unos pocos. La asamblea popular entrega al jefe del Estado, que tiene el prestigio y la popularidad en el país, una suma de influencia y de dirección eficaz, que se quiere aniquilar", y termina, "yo me sorprendo de que puedan creer que no se les ve el juguito"[80].

Sobre la base de todo lo anterior, Balmaceda, en su calidad de ministro y principal aspirante presidencial, se dispuso a encabezar los trabajos encaminados a lograr los objetivos del gobierno. Así se lo hizo saber a Santa María cuando en una de las cartas ya mencionadas agregó: "Creo no equivocarme al asegurarle que dirigiremos y gobernaremos dominando la situación por completo", solicitando, "necesito sí, que usted me secunde

---

[79] Véase su inserción ya citada.

[80] Estos conceptos se encuentran en una carta conservada en el Archivo Santa María de fecha 26 de abril de 1885. En comunicaciones anteriores, Balmaceda le explica al Presidente que ya se han iniciado las conversaciones en torno al tema presidencial y que la situación "está dando lugar a intrigas, chismes, correteos y pequeñeces", entre ellas, que su permanencia en el ministerio representa el interés del gobierno por "aplazar la cuestión candidato y mantener a la expectativa a los presuntos". Le informa también que los radicales han pasado una circular invitando a sus adherentes "a que no tomen compromiso de ninguna clase para la designación del candidato"; que él se ha comprometido a "que una convención designaría el candidato y que el partido acordaría las bases", pero que "hoy no era tiempo de acometer la empresa"; que el apuro de algunos tenía por objeto servir los intereses de ciertos radicales; que en vistas de la situación él habló con "otros radicales, nacionales y liberales", y que "todos están de acuerdo con nosotros y creen prematuro todo paso en el sentido solicitado"; y que, gracias a todo lo anterior, ha podido ver "que tenemos una masa liberal muy compacta, la mayoría de los radicales, y a los nacionales todos, sin excepción, gobiernistas y decididos a apoyarnos". Todos estas noticias en cartas fechadas el 17, 21 y 24 de abril de 1885.

en el propósito de unificar al partido y estimular personalmente a los amigos diputados y senadores, a que sigan en el desenvolvimiento de mi plan parlamentario, en el cual afirmaremos nuevamente la discreción, la energía y el acierto de nuestros actos", y termina, "unas pocas palabras de usted, y unas cuantas indicaciones a los voceros del partido, bastarán para que lleguemos a junio con la legión liberal compacta, fuerte y resuelta para la contienda"[81].

El tema que tratamos no es marginal si se considera que una convención abierta le daba mayores oportunidades de ser nominado dado el conocimiento que de él tenían en las provincias y del hecho que la misma podía ser más influenciable por el gobierno[82]. Lo anterior explica su empeño en imponer su punto de vista, y en razón de ello, dirigir los trabajos encaminados a la organización de la convención, como el envío del telegrama del 13 de agosto lo demuestra y las sucesivas cartas a Santa María para que hiciera valer su influencia lo ratifican. Lo anterior, sin perjuicio de que en las misivas citadas se aprecia la intensa actividad que él desplegó.

José Manuel Balmaceda no sólo percibió la utilidad de esta práctica política, recordemos que desde 1869 las promovía, ahora, y en virtud de la evolución de la realidad política nacional, se da cuenta de la necesidad de organizarlas adecuadamente, con anticipación y de forma que resulten representativas[83]. Así se deduce de sus palabras cuando afirmó: "No impugno

---

[81] En carta fechada el 24 de abril de 1885, Balmaceda relaciona el tema presidencial con la apertura de la legislatura ordinaria y la composición de las mesas de las cámaras. Ambos elementos tenían incidencia en el problema presidencial y así se lo hacían sentir algunos radicales. Él, por su parte, intentaba posponer la cuestión para evitar las divisiones entre los liberales que, con toda seguridad, se producirían al plantearse la cuestión del candidato. Así, al mantenerse en el gobierno y utilizar la influencia que esa posición le daba no sólo evitaba los trabajos de otros posibles contendores, también protegía su propia aspiración. Esta estrategia era advertida por sus contendores los que, en palabras de Balmaceda, se mostraban contrariados "por mi permanencia en el ministerio" y hacían circular "especies dirigidas a estrangularme". En cartas a Santa María de fechas 25 y 29 de abril de 1885.

[82] En una de las cartas a Santa María en las que aborda el asunto de la convención y le ofrece noticias acerca de las alternativas de su organización, el candidato habla de "una base popular reglamentada". En ellas, y en razón de los riesgos a que ve expuesta su posición de la convención amplia, le advierte al Presidente: "Pero al mismo tiempo creo que si usted no toma parte en la hora crítica, todo se desbaratará" y concluye, "no hay manera que estos asuntos marchen sin la mano suprema, por más que se proteste de ella". Las cartas a que hacemos alusión no tienen fecha, forman parte del Archivo Santa María y se encuentran individualizadas por piezas con números que van entre el 7714 y el 7722.

[83] José Manuel Balmaceda, desde los comienzos de su vida política, fue un decidido partidario de la celebración de convenciones como instrumento de acción política. Véanse sus discursos "Necesidad de una convención reformista" (1869) y "Convención reformista" (1869), ambos en Sagredo y Devés (1992), III, pp. 23-24 y 49-54, respectivamente; también su texto "La solución política en la libertad", aparecido en *El Ferrocarril* del 25 de marzo de 1875, en el que plantea, por primera vez, la necesidad de realizar una convención con los liberales de todas las provincias para enfrentar las presidenciales de 1875. Respecto de esto último, remitirse a Zegers A. (1969), p. 14.

las ideas de nadie, pero creo que haríamos obra digna del partido que hoy dirige los destinos de la república, si procurásemos organizar una convención en la cual conservemos al departamento y a la provincia toda su autonomía y proporcionalidad en la elección de delegados a la convención nacional. Su obra sería completa si los delegados se generasen por los electores y para los electores, desde que ellos sólo representan igualmente la soberanía de donde arranca su existencia los poderes del Estado"[84].

Los planteamientos del ministro deben valorarse adecuadamente considerando que eran emitidos por un agente principal del gobierno, un político que conocía y dominaba las tácticas electorales por las cuales el ejecutivo se imponía en las luchas electorales y que, gracias a esa experiencia, podía percibir la ineficacia de las mismas, su desprestigio creciente o, sostenemos, la necesidad de acompañarlas de prácticas que permitieran ocultar o hacer olvidar los vicios tradicionales[85].

Todo lo anterior, como lo hemos señalado, sin perjuicio de que Balmaceda y otros políticos percibieron el clima de las provincias, la mayor parte de ellas, "decididas por las asambleas provinciales"[86]. Así, y como lo expresa Santa María, incluso cuando por necesidad se debían aceptar ciertas restricciones en las bases de las convenciones, se percibía la urgencia de ampliarlas lo más posible, "de manera —concluía— que la

---

[84] Véase su discurso "Descargos ante una acusación de intervención electoral" (1885), en Sagredo y Devés (1992), III, p. 287. Esta visión ayuda a explicar también la obsesión de Balmaceda por reunir a los diferentes grupos en que se dividían los liberales, pues, en razón de las prácticas que ahora se utilizaban, la unidad era fundamental para enfrentar las contiendas electorales con esperanza de éxito.

[85] Así, por ejemplo, no olvidemos que las condenas a las prácticas gubernativas intervencionistas son crecientes y que, como lo hace notar un observador de las contiendas de 1886, "la conducta del gobierno ha causado profunda indignación", llamando la atención que, "sin embargo, las dichas elecciones han producido un resultado favorable, manifestando prácticamente que las mesas no pueden ser asaltadas con impunidad". Véase la ya citada carta de 25 de junio de 1886, que Miguel Luis Amunátegui hace llegar a su hijo Domingo Amunátegui Solar.

[86] Federico Santa María también se mostraba, por lo menos en su discurso público, partidario de la celebración de convenciones, y así lo hacía saber a quienes lo acusaban de querer imponer su sucesor. En carta a un opositor conservador, pero amigo, afirmaba: "Yo no tengo candidato alguno; deseo que una Convención regularmente formada me lo dé; pero habiendo muchos candidatos sin talla suficiente, se lastiman e intrigan los unos a los otros, queriendo cada cual ser *apoyado por el Presidente*. Comunicación fechada en Santiago el 1º de septiembre de 1885, y dirigida a Francisco Ugarte Zenteno. En *RChHG*, Nº 119, 1952, pp. 119. El mismo Santa María, ahora refiriéndose a su propia elección presidencial, afirma que Aníbal Pinto también se "había manifestado partidario de una Convención o de asambleas electorales para la designación de candidato, a fin de que éste tuviese una base popular". En carta a Guillermo Matta, fechada en Santiago en 2 de enero de 1881. Reproducida en "La campaña presidencial de 1881", *RChHG*, Nº 27, 1919, pp. 113-118.

puerta quede más abierta y pueda llamarse a las provincias a una participación más directa, más fácil y más lógica"[87].

De hecho, el mismo Balmaceda había mostrado temprano interés en el tema de la convención cuando, en junio de 1885, planteó la necesidad de nombrar oportunamente los respectivos comités de los partidos liberal, nacional y radical, a fin de proceder a la organización de la misma. Esto último no era un asunto menor si se considera, como hemos señalado, que en las llamadas "bases de la convención", esto es, los asuntos relativos a la representación que la misma acogería, la forma en que funcionaría y los *quórum* que exigiría para la proclamación del candidato presidencial, se jugaba la suerte de los aspirantes a ser proclamados en ellas[88].

Finalmente, Balmaceda logró imponer su opinión y la de sus partidarios, lo que a su vez fue motivo de ruptura entre los que sustentaban una y otra postura y llevó a la celebración de dos convenciones, una más restringida, la Liberal-Radical, y una abierta, la Liberal-Nacional-Radical que terminaría proclamándolo candidato presidencial. En esta última, se esperaba, participarían unos 60 parlamentarios titulares y suplentes y 334 delegados venidos de 64 departamentos del país entre Pisagua, por el norte, y Quinchao, por el sur[89].

Para los partidarios de Balmaceda, la cita que se celebró en Valparaíso el 17 de enero de 1885, se levantaba "sobre una base democrática" y presentaba un carácter "deliberado y decisivo" que, ahogando el "predominio de la corriente aristocrática y feudal de los caudillos", daba "desarrollo a las corrientes populares del país"[90]. Para otros, por el número y situación de sus participantes, se trataba de una "verdadera asamblea nacional", un ejemplo, nunca antes visto, de vitalidad partidaria de la Alianza Liberal.

---

[87] Véanse las cartas de Santa María a Guillermo Matta ya citadas. La actitud de los políticos santiaguinos frente a las provincias fue de creciente preocupación. Así, por ejemplo, con motivo de la presidencial de 1871, un involucrado en ella escribe que entonces, "me propuse recorrer principalmente las provincias del Sud sondeando el pensamiento de los hombres más influyentes". Fue así como percibió la molestia para con "el centralismo que agobia a las provincias", y que el candidato con mayores posibilidades sería aquel más "dispuesto a combatir la organización que aún conservan". Véase la carta que Pedro Félix Vicuña enviara a Ignacio Víctor Eyzaguirre fechada en El Melón, el 5 de abril de 1871. Reproducida en la *RChHG*, Nº 55, 1925-1926, pp. 34-38. Lo dicho explica que años después, estando ya en el gobierno, Balmaceda hiciera profesión pública de su intención y obra descentralizadora. A modo de ejemplo, su discurso "La descentralización de la riqueza nacional" (1890), en Sagredo y Devés (1992), III, pp. 227-228.

[88] Un contemporáneo explica el significado político que en 1885 se dio a la organización de uno u otro tipo de convención. Véase Bañados Espinoza (1894), I, pp. 68-69 y 80-81.

[89] Véase *El Ferrocarril*, edición del 12 de enero de 1886.

[90] Véase el editorial de la *Patria* del 18, reproducido en *El Ferrocarril* del 19 de enero de 1886.

Contribuía a entusiasmar a los oficialistas la particularidad de los delegados, todos ellos "caracterizados por su posición y todos también dueños en sus respectivas localidades de las poderosas influencias de que disponen siempre los que de algún modo se han distinguido en la vida social"[91].

Entre los opositores a la candidatura oficial, la convención de los balmacedistas no era más que la de los "gobernadores y comandantes de policía", todos ellos, con "órdenes anticipadas y una consigna en el bolsillo", enviados "gratuitamente por los ferrocarriles del Estado para declarar que están espontáneamente de acuerdo con el Presidente de la República respecto de la persona del futuro candidato"[92]. Para *El Ferrocarril*, la misma había sido preparada por el gobierno a través del propio Balmaceda, como lo demostraban una serie de hechos que se iniciaban con el telegrama de agosto de 1885, y no era más que una muestra de la intervención electoral oficial que, ahora, "había revestido los peores caracteres de la historia eleccionaria del país"[93]. Para *El Mercurio*, este "espectáculo cuidadosamente preparado para deslumbrar al pueblo y dar a los delegados provincianos una grande idea de las fuerzas con que cuenta aquí la candidatura oficial", era una "triste revelación de su debilidad", un anuncio de derrota, si no fuera por la esperanza de poner al servicio de Balmaceda todos los influjos y todos los recursos de la autoridad[94].

Más allá de las polémicas sobre la mayor o menor autonomía e independencia de la asamblea, lo cierto es que en ambos bandos se aprecia el interés por fortalecer o descalificar una instancia legitimadora de la candidatura presidencial como lo es la convención, signo evidente de la

---

[91] Editorial de los *Debates* del 19, reproducido en *El Ferrocarril* del día 20, ambos de enero de 1886.

[92] Editorial "Ecos del día" de *La Unión* de Valparaíso del 14 de enero de 1886. Para este periódico, la convención oficial estaba de tal manera preparada por el gobierno, que éste, aun antes que ella se celebrara, había "impartido las órdenes necesarias para que al recibirse en las provincias la noticia del alumbramiento, dispongan los intendentes y gobernadores algunas entusiastas y espontáneas manifestaciones de adhesión". Incluso, sostenían, "algunas municipalidades tienen ya redactados los telegramas que han de improvisar en honor y felicitación del candidato".

[93] Véase el editorial del 19 de enero de 1886.

[94] Reproducido en *El Ferrocarril* de 19 de enero de 1886. A los conceptos de *El Mercurio*, los balmacedistas respondían: "Podrán decir lo que quieran a este respecto los enemigos de la alianza liberal para desorientar a la opinión; pero los que en cada departamento saben con cuanta seriedad se hizo la elección de delegados y en cuan alto grado son tenidos éstos en los centros donde viven, no podrán ser engañados por nadie, y sí darán testimonio de que es verdad que en la Convención del 17 han estado representadas las fuerzas vivas del país y de que lo que aquella asamblea ha resuelto, es fiel y legítima expresión de su voluntad". Véase editorial de los *Debates* ya citado.

trascendencia que esta práctica política tenía entonces en el país[95]. Otro ejemplo de lo dicho se aprecia en las informaciones sobre el resultado de la votación que ungió a Balmaceda candidato oficial. Así, mientras sus partidarios llamaban la atención sobre la unanimidad de la elección, los críticos se entretenían señalando la imposibilidad de que el aspirante hubiera obtenido 417 votos, pues, afirmaban, los asistentes no pudieron ser más de 387 personas, pretendiendo con ello desprestigiar la convención que, por el contrario, para el agraciado había resultado "(...) espléndida. Seria, organizada y extraordinariamente concurrida"[96].

La proclamación de José Manuel Balmaceda, y la forma en que ésta se realizó, dejó su huella en la opinión. Una muestra de ello son las representativas décimas de un poeta popular de la época, en ellas éste compone:

Ya fué el señor Balmaceda
Proclamado presidente;
Que sea fiel e indulgente
toda la nación desea.

La convención nacional
Ordenó con preferencia,
Que herede de su excelencia
La silla presidencial;
Nadie será su rival
En caso que bien proceda,
La menor duda no queda

[95] La convención como uso político es relevante pues, como lo hemos visto, es signo de representatividad y participación, y no sólo política, también espacial pues a ella concurren delegados de las provincias. Por otra parte, y tal y como Santa María lo puso de manifiesto en 1880, "el gobierno respetará y prohijará al candidato que el partido liberal le designe". De esta forma, y pese al peso de la opinión del ejecutivo, la convención también obraba como instancia legitimadora ante él. Véase la carta de Santa María a José Victorino Lastarria, Santiago, 25 de mayo de 1880. En *Revista Chilena*, Nº 23, 1919, pp. 362-366.

[96] Los adjetivos se encuentran en la carta que Balmaceda le envió a Santa María informándole de los hechos. En ella todavía le agrega, "Al fin todo pasó (...) Veremos qué dice el país". Véase nota sin fecha, individualizada con el Nº 7723, en el Archivo Santa María. Las últimas expresiones de Balmaceda dejan ver la incertidumbre que, pese a toda la maquinaria oficial a su disposición, lo embargaba. Creemos que ésta es un síntoma de que ya no bastaba con la intervención oficial y que lo que él llama "el país", cada día contaba más como actor político de las contiendas electorales. Las informaciomes sobre la convención en *El Ferrocarril* de 19 y 20 de enero de 1886.

Que elegido y proclamado,
Para primer magistrado
Ya fué el señor Balmaceda[97].

Pero, la importancia que Balmaceda les atribuyó a los trabajos electorales no sólo se reflejó en el tema de la convención, también se manifestó en su actividad como ministro del Interior de Santa María. Entonces, se ocupó de los trabajos pre-electorales, dirigió la intervención oficial y viajó sistemáticamente por las provincias del país.

Como prueba de sus afanes y de la intervención electoral ejercida durante su paso por la secretaría del Interior, está la crónica de cada una de las elecciones realizadas entre 1882 y 1885. Todas ellas coinciden en señalar a Balmaceda como un activo interventor y aluden a la forma en que el gobierno operó en cada elección[98]. Pero, además, está el testimonio del propio interesado, quien, en numerosas comunicaciones dirigidas al Presidente Santa María, informa, consulta, pide consejos y se felicita o lamenta por los éxitos y fracasos obtenidos, dando muestra de gran diligencia y, en ocasiones, "trabajando directamente" en ellos[99].

Así, por ejemplo, en febrero de 1885, en las acciones preparatorias de las parlamentarias de marzo siguiente, José Manuel Balmaceda le escribe a Santa María informándole que, "cumpliendo con su encargo acabo de llegar de Los Andes y después de conferenciar con el Gobernador Concha, Fuentes y Tocornal, paso a manifestarle la impresión que me he formado de la situación". Entonces, se explaya en la solución dada a las candidatu-

---

[97] Fragmento de la poesía *El candidato presidencial*, de Bernardino Guajardo. Véanse las recopilaciones de poesía popular llamadas *Colección Raúl Amunátegui*, de la Universidad de Chile, y *Rodolfo Lenz*, de la Biblioteca Nacional. La poesía citada en Amunátegui, 603 y en Lenz, I, 11.

[98] Balmaceda, como sus palabras y hechos lo demuestran, había sido un tenaz opositor a la intervención electoral del gobierno. Sin embargo, una vez en él, se transformó en un "ministro interventor". Bañados Espinoza (1894), I, pp. 12-13, en su texto vindicador de la figura del ex presidente, lo excusa señalando: "Balmaceda ha sido de los que en menor escala han caído en estos renuncios de ideas, sin que por ello haya dejado de pagar tributo a inconsecuencias producidas por el grave error que cometen los políticos de Chile al hacer oposición sin considerar que pueden llegar a ser gobierno". Salas Edwards (1914), I, pp. 60-61, considera injustas todas las críticas vertidas contra Balmaceda por su inconsecuencia con el programa liberal, y recuerda que éste había impulsado reformas liberales durante su paso por el ministerio.

[99] Véase carta a Santa María fechada en Santiago el día 12 de mayo de 1886. En ella Balmaceda se refiere a sus afanes por integrar miembros afines al gobierno en las Juntas de Mayores Contribuyentes de Santiago. Archivo Federico Santa María, nota individualizada con el Nº 7731. Naturalmente, una vez en la presidencia, Balmaceda continuó practicando la intervención, ahora, a través de los ministros del Interior de su administración.

ras y en las opciones existentes para favorecer los planes del gobierno en medio de una situación muy delicada para éste[100].

Más allá de las conveniencias políticas que explican su conducta, lo cierto es que la intervención electoral gubernativa era una práctica común y, aunque cada vez más combatida, aceptada por la mayor parte de las fuerzas políticas cuando aprovechaba a sus intereses[101].

Así lo comprendió José Manuel Balmaceda cuando, defendiéndose de sus acusadores en 1885, afirmó que no le sorprendían las discusiones promovidas con motivo de las últimas elecciones pues, "siempre los vencidos levantan la voz contra los vencedores (...) y quienes quiera que en el pasado fueron los vencidos, éstos clamaron contra la violencia, el fraude o la intervención de los hombres y del partido que gobierna". Para él, la interpelación de que era objeto "es condición necesaria de nuestros hábitos y de nuestra vida democrática, es la razón política con que los vencidos excusaron siempre sus desastres, es el galvanismo patriótico aplicado a los desfallecidos después de la derrota"[102].

Continuando, y luego de refutar la acusación de inconsecuencia que sus adversarios le hacían precisando su participación en las reformas liberales impulsadas por el gobierno de que formaba parte, Balmaceda pregunta-

---

[100] Véase carta fechada en San Felipe el 18 de febrero de 1885. Correspondencia de José Manuel Balmaceda a Federico Santa María. Archivo Federico Santa María, pieza 8013. Esta nota, junto a muchas otras existentes en el acervo consultado dan cuenta del interés y prácticas seguidas por Balmaceda en la cuestión electoral. Como se aprecia en el ejemplo citado, el viaje había pasado a ser una necesidad si se trataba de asuntos electorales graves y que hacían necesaria la presencia de la autoridad para imponer la voluntad del Ejecutivo.

[101] Federico Santa María no sólo reconocía su activa participación en las elecciones, sino que además la justificaba: "Se me ha llamado interventor. Lo soy. Pertenezco a la vieja escuela y si participo de la intervención es porque quiero un parlamento eficiente, disciplinado, que colabore en los afanes de bien público del gobierno". Obviamente, Balmaceda compartió esta concepción autoritaria del gobierno, noción que Santa María explicaba de la siguiente forma: "Entiendo el ejercicio del poder como una voluntad fuerte, directora, creadora del orden y de los deberes de la ciudadanía. Esta ciudadanía tiene mucho de inconsciente todavía y es necesario dirigirla a palos". Véase los "Apuntes" que Domingo Santa María redactó en septiembre de 1885, a petición de Pedro Pablo Figueroa, para el *Diccionario Biográfico de Chile* de éste. El texto se encuentra reproducido en Encina (1947-1952), XVIII, pp. 452-456.

[102] Véase su discurso "Respuesta a interpelación por intervención electoral" (1885), en Sagredo y Devés (1991), II, pp. 255-272. Los conceptos de Balmaceda tenían asidero. Así lo demuestran situaciones como la ocurrida en 1870 cuando, luego de las elecciones de aquel año, los diputados conservadores oficialistas censuraron al ministerio. El argumento de la acusación era que el entonces ministro del Interior, Miguel Luis Amunátegui, no había desplegado todo el poder del gobierno para cerrar la entrada en el Congreso a los partidos de oposición. Por su parte, los diputados opositores, utilizando razones totalmente opuestas, es decir, acusando al ministerio de haber intervenido en favor de los gobiernistas, apoyaron el voto de censura. El incidente se encuentra relatado en Barros Arana (1913), XIII, pp. 259-446.

ba, rematando su defensa: "Yo quisiera que se me dijese cuál es el Ministro del Interior, de los que viven o de los que ya dieron su adiós a la vida, que, habiendo gobernado en época de elecciones, no han sido vivamente acusados y estigmatizados por las oposiciones vencidas"[103].

En su argumentación el ministro no estaba sólo, pues el mismo Presidente Santa María había dado la pauta sobre el tema al atribuir la intervención oficial "a nuestros malos hábitos políticos y a los tradicionales abusos que todos los partidos, sin excepción alguna, han cometido en las épocas de elecciones"[104].

De esta forma, las campañas, giras y convenciones que ahora se organizan, representaron una flamante práctica política, aún con resabios y en convivencia con las antiguas, pero no por eso menos significativas para el país, como los acontecimientos posteriores lo demostrarían.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Adler Lomnitz, Larissa. *Redes sociales, cultura y poder: Ensayos de antropología latinoamericana.* México: FLACSO-Porrúa, 1994.

Bañados Espinoza, Julio. *Balmaceda. Su gobierno y la Revolución de 1891.* París: Librería de Garnier Hermanos, 1894.

Barros Arana, Diego. "Un decenio de la historia de Chile". *(1841-1851). En Obras completas de Diego Barros Arana,* tomos XIV y XV. Santiago: Imprenta, Litografía i Encuadernación "Barcelona", 1913.

——— "Miguel Luis Amunátegui". En *Obras completas de Diego Barros Arana,* tomo XIII. Santiago, Imprenta, Litografía i Encuadernación "Barcelona", 1913.

Domeyko, Ignacio. *Mis viajes. Memorias de un exiliado.* Santiago: Ediciones Universidad de Chile, 1978.

Cifuentes Abdón. *Memorias.* Santiago: Nascimento, 1936.

Edwards, Alberto. *La fronda aristocrática*. Santiago: Editorial del Pacífico, 1976 (1ª edición 1927).

Encina, Francisco A. *Historia de Chile.* Santiago: Nascimento, 1947-1952.

Donoso, Ricardo. *Vicuña Mackenna. Su vida, sus escritos y su tiempo (1831-1886).* Buenos Aires: Editorial Francisco de Aguirre, 2ª edición, 1977 (1ª edición 1925).

Fundación Mario Góngora. *Formas de sociabilidad en Chile. 1840-1940.* Santiago, 1992.

Galdames, Luis. *La juventud de Vicuña Mackenna,* en *Anales de la Universidad de Chile. Homenaje a Vicuña Mackenna.* Santiago: 1931.

---

[103] Véase discurso citado, p. 260. En el mismo, el ministro argumentó: "No diré yo que no se hayan cometido algunas irregularidades, que no haya elecciones que sean, bajo ciertos aspectos, relativamente reprochables. Pero esos vicios o irregularidades que son subalternos, se han producido a pesar de nuestro anhelo por que las elecciones se hicieran con regularidad absoluta".

[104] Véase su carta a Francisco Ugarte Zenteno, fechada en Santiago el 16 de julio de 1883. En *RChHG*, Nº 119, 1952, pp. 104.

Gazmuri, Cristián. *El "48" chileno. Igualitarios, reformistas, radicales, masones y bomberos.* Santiago: Editorial Universitaria, 1992.

Grez, Sergio. *De la "regeneración del pueblo" a la huelga general. Génesis y evolución histórica del movimiento popular en Chile (1810-1890).* Santiago: Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, 1997.

"La campaña presidencial de 1881". En *RChHG (Revista Chilena de Historia y Geografía)*, Nº 27, Santiago, 1919.

Orrego Vicuña, Eugenio. *Vicuña Mackenna, vida y trabajos*, en *Anales de la Universidad de Chile. Homenaje a Vicuña Mackenna*. Santiago: 1931.

Palma, Martín. *Los candidatos.* Santiago: Imprenta del Mercurio, 1871.

Sagredo Baeza, Rafael y Eduardo Devés Valdés. *Discursos de José Manuel Balmaceda. Iconografía.* Santiago: Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos. Volúmenes I y II, 1991, volumen III, 1992.

Salas Edwards, Ricardo. *Balmaceda y el parlamentarismo en Chile. Un estudio de psicología política chilena.* Santiago: Sociedad "Imprenta y Litografía Universo", 1914.

Subercaseux, Ramón. *Memorias de ochenta años.* Santiago: Editorial Nascimiento, 1936.

Undurraga V., Francisco R. *Recuerdos de 80 años. (1855-1943).* Santiago: Imprenta el Imparcial, 1943.

Urzúa Valenzuela, Germán. *Historia política de Chile y su evolución electoral (Desde 1810 a 1992).* Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1992.

Valenzuela, J. Samuel. *Democratización vía reforma: La expansión del sufragio en Chile.* Buenos Aires: IDES, 1985.

———— "Hacia la formación de instituciones democráticas: prácticas electorales en Chile durante el siglo XIX". *Estudios Públicos,* Nº 66 (1997), Santiago.

———— "La ley electoral de 1890 y la democratización del régimen político chileno". *Estudios Públicos*, Nº 71 (1998), Santiago.

Vergara Quiroz, Sergio. *Cartas de mujeres en Chile. 1630-1885.* Santiago: Editorial Andrés Bello, 1987.

Vicuña Mackenna, Benjamín. *El Partido Liberal Democrático (su origen, sus propósitos, sus deberes).* Santiago: Imprenta Franklin, 1876.

———— *Guía del elector liberal, para las elecciones generales de 1876,* Santiago: Imprenta Librería del Mercurio, 1876.

———— *Diez meses en los EEUU de Norteamérica,* Santiago: Imprenta de la libertad, 1867.

———— *El viaje del señor Benjamín Vicuña Mackenna a las provincias del sur. (Febrero 14-Marzo 5 de 1876).* Valparaíso: Imprenta La Patria, 1876.

Zegers A., Cristián. *Aníbal Pinto. Historia política de su gobierno.* Santiago: Editorial Universitaria, 1969. □

EL PROCESO DE REFORMAS EN CHINA Y SU POLÍTICA EXTERIOR*

Manfred Wilhelmy

En este artículo se revisa el conjunto de las reformas chinas bajo el liderato de Deng Xiaoping y su continuación bajo el Presidente Jiang Zemin y el Primer Ministro Zhu Rongji.

El autor destaca la percepción que tienen los dirigentes reformistas del atraso de China y sus propósitos de introducir cambios económicos y sociales manteniendo, al mismo tiempo, el control político del Partido Comunista. Se señala que las reformas económicas han modernizado en una medida importante al país, pero subsisten frenos al desarrollo en ámbitos como la legislación, las finanzas, la administración pública y la infraestructura. Por otra parte, la legitimidad ideológica del PC estaría muy debilitada. En el ámbito internacional, aun cuando el marco de la postguerra fría y las políticas de reforma

MANFRED WILHELMY V. W. Profesor del Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile y del Instituto de Ciencia Política, Universidad Católica de Chile. Director Ejecutivo de la Fundación Chilena del Pacífico.

* Artículo escrito como coinvestigador en el marco del proyecto FONDECYT 1990208, "Nuevas Perspectivas de las Relaciones de la República Popular China con América Latina y con Chile", cuyo investigador responsable es Hernán Gutiérrez Bermedo, profesor del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. El autor agradece los valiosos comentarios del profesor Augusto Soto Álvarez a una versión preliminar de este texto, con motivo de la asesoría prestada al proyecto por el profesor Soto entre agosto y septiembre de 1999. Dicha asesoría contó con un financiamiento FONDECYT complementario. Las opiniones expresadas en el artículo son personales y no representan a la Fundación Chilena del Pacífico.

favorecen el desarrollo de la influencia de China, se advierte que todavía hay una brecha entre el considerable poder atribuido a la República Popular China y su poder real, que es mucho más limitado. Hacia el futuro, por consiguiente, si los líderes chinos perciben de manera realista su posición internacional y abren los procesos de decisión a la participación de actores calificados en los temas de la agenda externa, la moderación prevalecería en la política exterior de la República Popular China.

1. Introducción

A partir de la proclamación de la República Popular China en 1949, el Estado más poblado del planeta —unificado parcialmente bajo liderato comunista— ha sido escenario de transformaciones revolucionarias de altísimo costo político, económico y humano. Cincuenta años después, el país se encuentra inmerso en un profundo proceso de reformas, que apunta —una vez más— a cambiar radicalmente las relaciones sociales y económicas, apostando, con todo, a mantener el régimen político. En el curso de este gran esfuerzo, China se perfila como un actor internacional de creciente importancia, aunque subsisten serias diferencias de apreciación acerca de la gravitación de China en la política regional y mundial. Por otra parte, mientras es prácticamente un lugar común sostener que China será una superpotencia económica del siglo XXI, una perspectiva alternativa, sostenida especialmente en el contexto de las experiencias de desarrollo de Taiwan, Hong Kong (y también de Singapur), consiste en ver las reformas como un intento de recuperación del atraso económico producido por décadas de políticas socialistas y por experimentos particularmente irracionales y costosos, como el "Gran Salto Adelante" y la Revolución Cultural[1].

El objetivo de este artículo es realizar una revisión general de las reformas desde la era de Deng Xiaoping, y explorar sus principales implicaciones para las relaciones exteriores chinas. De este modo, se trata de establecer las bases para análisis posteriores, enfocados hacia las relaciones chinas con la región latinoamericana.

A la muerte de Mao y Zhou En Lai en 1976, el sistema estatal chino se veía desarticulado y era evidente un vacío de poder en el centro del sistema político. El sucesor inmediato de Mao, Hua Guofeng, no fue más

[1] Véase el editorial de *The Economist*, 2 de octubre 1999, y, en la misma revista, el artículo "Can China Change?". Sobre la hambruna desatada por el 'Gran Salto Adelante', véase Jasper Becker, *Hungry Ghosts: China's Secret Famine* (1996).

que una figura de transición surgida en los altibajos de la Revolución Cultural, incapaz de proyectar una política de largo plazo.

Deng Xiaoping, dirigente de la generación de la Larga Marcha y Secretario General del PC hasta 1966, había sido purgado del PC al comienzo de la Revolución Cultural. Rehabilitado en 1973, fue nuevamente marginado en una intriga palaciega en 1976, obteniendo su segunda rehabilitación en 1977. Este hecho preparó su ascenso a la cúspide del poder y la puesta en marcha de políticas de reforma. Siguiendo el conocido patrón de cambios bruscos e impredecibles que caracteriza la política china, las nuevas orientaciones constituían una propuesta de cambio radical en el sistema, en cuanto se pretendía utilizar el esquema de dominación imperante para desmantelar progresivamente los pilares del sistema económico colectivista, máxima obra del régimen maoísta. Esta vez, sin embargo, había una diferencia fundamental con períodos anteriores. En la medida que las reformas avanzaran, tendería a emerger una China parcialmente modernizada, que ya no podría aceptar un retorno a los tiempos del maoísmo.

Deng —impactado por el atraso de China luego de la experiencia traumática de la Revolución Cultural— consideraba que la única vía para que China pudiera acceder a la condición de gran potencia era una política sistemática de modernización, con énfasis en el desarrollo económico, manteniendo no obstante la estructura de control político del Partido Comunista (PC). Las reformas debían limitar el tamaño y el poder de la burocracia, posponiendo los criterios ideológicos a las exigencias de un desarrollo más acelerado. El lema de las ‘cuatro modernizaciones’ (agrícola, industrial, científico-tecnológica y de la defensa nacional) resumía las nuevas aspiraciones del liderato chino. Dicho lema fue oficialmente sancionado como enunciado de las máximas prioridades del PC en la tercera sesión plenaria del XI Comité Central, a fines de 1978. Al mismo tiempo, Beijing y Washington anunciaban la normalización de sus relaciones diplomáticas. De este modo, la agenda de Deng avanzó a expensas de Hua Guofeng, que veía con escepticismo el acercamiento con Estados Unidos[2].

En las siguientes secciones, se examinará el planteamiento de las reformas bajo el liderato de Deng, pasando posteriormente al período post-Deng, y particularmente a los esfuerzos reformistas del gobierno encabezado por el Primer Ministro Zhu Rongji. El análisis concluirá con una discusión, a partir de las nuevas condiciones del marco internacional, del impacto de las políticas recientes en las orientaciones generales de la política exterior china.

[2] Kenneth Lieberthal, *Governing China: From Revolution Through Reform* (1995), p. 133.

2. La reforma del Estado

El punto de partida de las reformas ha sido un sistema político que, a pesar de su origen revolucionario, conserva importantes rasgos premodernos, como un alto grado de dependencia de un líder personal[3]. Según un autor, la principal debilidad del sistema maoísta fue precisamente la excesiva concentración en la figura del líder[4]. Tal situación no debería sorprender, porque se trata de un rasgo común de los sistemas totalitarios, pero en cualquier caso ella configura, hoy y hacia el futuro, una situación de retraso en el desarrollo político que es crecientemente incongruente con el dinamismo del desarrollo económico, especialmente de las regiones costeras del sur[5]. Por otra parte, es preciso reconocer que, sin líderes excepcionales y una elevada concentración del poder, una revolución de las dimensiones de la acontecida en China sencillamente no podría haber tenido lugar.

Deng continuó con la tradición de poder personalizado. Su ascendiente individual era incuestionado pero, a diferencia de Mao, Deng fue relativamente menos arbitrario y excéntrico, y aceptaba en mayor grado la utilidad de consultar a diversos dirigentes, así como de construir alianzas pragmáticas para obtener determinadas finalidades, entre las que se destaca su audaz programa de cambios socioeconómicos. La gran interrogante actual y hacia el futuro es en qué medida los dirigentes chinos tienen voluntad y capacidad de desarrollar instituciones apropiadas para atenuar o dejar de lado la mencionada característica, manteniendo al mismo tiempo la gobernabilidad del sistema. El problema central no parece ser de orden cultural, ya que los chinos han demostrado en Hong Kong y Taiwan que tienen tanto aspiraciones como capacidades de llevar adelante proyectos de cambio político.

Entre tanto, el mecanismo básico de control central en la China contemporánea es el ejercicio del poder a través de los fragmentos de un sistema autoritario regido por actores que se imponen en contiendas intrapartidistas y burocráticas libradas básicamente a puertas cerradas en Beijing. En esta permanente competencia por el poder, el Partido Comunista normalmente es un marco general de referencia más que un actor efectivo capaz de actuar como un ente unificado, por cuanto las lealtades básicas, aparte de los compromisos retóricos, se establecen con facciones e individuos poderosos. Entre estos actores, los que se sitúan en la cumbre de la

---

[3] David S. G. Goodman y Gerald Segal, *China Without Deng* (1995), p. 37.

[4] Lieberthal, *Governing China: From Revolution Through Reform* (1995), p. 121.

[5] W. J. F. Jenner, "The Political Prospects for China: Some Thoughts about the Next Ten Years" (1998), pp. 3 y ss.

estructura del poder tienen la prerrogativa de invocar la representatividad del conjunto del aparato político establecido, el que a su vez reclama para sí la representación de la voluntad política de la nación.

El poder central ejercido por las facciones dominantes no es, sin embargo, necesariamente real y efectivo a través de todo el sistema político. En muchas situaciones, los dirigentes nacionales carecen en la práctica de poder, o lo poseen en forma precaria, sobre la base de situaciones que son constantemente negociadas. No obstante, manteniendo las apariencias, las autoridades nacionales actúan como si no hubiera cambios en la dominación sobre las regiones, mientras las autoridades de éstas participan en el proceso, procurando comportarse como si fueran efectiva y legítimamente gobernadas desde el centro en todo el ámbito de competencias establecidas. Es un sistema de 'humo' y de 'espejos' que esconde realidades complejas y difusas y siempre cambiantes de poder[6].

Otro aspecto del fenómeno tiene que ver con la naturaleza extendida del sistema de dominación político-territorial, cuyo núcleo chino (demográficamente muy dominante) se encuentra rodeado por una vasta periferia territorial no china (por ejemplo, Xinjiang, Mongolia Interior y Tíbet), configurando una situación que no es esencialmente diferente a la de un imperio[7]. En el plano económico, tanto la relativa riqueza como el atraso y la pobreza de diversas regiones de China alimentan las fuerzas centrífugas, que en algunos casos llegan hasta el separatismo. Cuando se trata de temas de prosperidad relativa, los términos de la competencia entre Beijing, las provincias y principales centros urbanos se refieren a la captación y distribución de impuestos y otros ingresos. En tanto, en el vasto mundo rural y marginal de la pobreza china, sobre todo al interior del país, la población no percibe las ventajas de las modernizaciones que proclaman las autoridades. Un autor estima que no menos de 350 millones de chinos viven a nivel de mera subsistencia. Según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, más de 160 millones de chinos todavía padecen hambre[8].

Por otra parte, el desarrollo contemporáneo de la economía está agudizando el tradicional contraste entre la región sur, más desarrollada y orientada al comercio, con la región norte, dominada por la burocracia estatal. A fines de los años 80, se estimaba que en el sur el 44% de la producción industrial provenía de empresas estatales, y un 8% de empresas privadas extranjera (o sea, la proporción entre las producciones respectivas

---

[6] Goodman y Segal, *China Without Deng* (1995), p. 92.

[7] Jenner, "The Political Prospects for China: Some Thoughts about the Next Ten Years" (1998), p. 38.

[8] Samuel S. Kim, "China as a Great Power" (1999), p. 451.

era de 5,5 a 1). En el norte, las cifras correspondientes eran de 58% y 2%, respectivamente (una proporción de 29 a 1)[9].

3. La reforma básica de Deng

Para Goodman y Segal[10], se trata esencialmente de la sustitución progresiva de la lógica del mando político del Partido Comunista por un intento de introducir una nueva racionalidad económica en el país. Esta reorientación básica está cambiando constantemente las relaciones de poder, no sólo dentro del Estado, sino también en las vinculaciones entre éste y la sociedad. Es posible que por esta vía, entre otras, se esté sentando las bases para el surgimiento efectivo de una sociedad civil en China. A través del país ya hay numerosos indicios de este fenómeno, especialmente en el campo del desarrollo de asociaciones voluntarias de los más diversos tipos.

Si bien las viejas estructuras de mando siguen siendo poderosas, ya no monopolizan todo. Ha dejado de existir una sola jerarquía sociopolítica y económica en el país. En la medida que ha crecido el sector privado y que las condiciones socioeconómicas cambian aceleradamente, cada vez más gente se ve impelida a dejar atrás su tradicional actitud de sujeción y pasividad. El factor de inseguridad empuja a la gente a procurar soluciones a sus problemas al margen del Estado[11]. Aquellos que han logrado un modesto nivel de bienestar procuran encontrar los medios más eficaces para aumentarlo y defenderlo. Empresarios locales disponen, en diversos grados, de sus propias bases de influencia y aun de poder, lo que los aleja en alguna medida de la antigua dependencia total del Partido.

Es importante, sin embargo, no confundir estas situaciones con el entusiasmo de algunos chinos con los ideales democráticos, que tradicionalmente ha sido un tema limitado a algunas elites intelectuales, aunque por supuesto no algo enteramente irrelevante. Hasta Tiananmen, la mayoría de las referencias chinas a la democracia no han sido al concepto político, jurídico e institucional, sino, dependiendo del contexto, a la 'democracia socialista' o a las libertades en el ámbito socioeconómico, como escoger una ocupación, lugar de residencia o formar una familia[12].

---

[9] Ver Barry Naughton, "The Foreign Policy Implications of China's Economic Development Strategy" (1997), p. 61.

[10] Goodman y Segal, *China Without Deng* (1995), p. 28.

[11] Jenner, "The Political Prospects for China: Some Thoughts about the Next Ten Years" (1998), p. 12.

[12] Goodman y Segal, *China Without Deng* (1995), p. 67.

En este contexto, se entiende la simpatía china por las posiciones de líderes asiáticos que han polemizado con Occidente acerca de los llamados 'valores asiáticos', y que han negado la universalidad de los derechos humanos y la existencia de obligaciones internacionales en este ámbito, que deban prevalecer sobre el ordenamiento político y jurídico interno[13].

Por otra parte, es muy difícil identificar alternativas prácticas de orientación democrática que tengan alguna viabilidad política frente a los poderes establecidos. Muy pocos chinos creen que sea posible incorporar a las grandes mayorías, pobres, desorganizadas y escasamente educadas, a procesos políticos nacionales participativos. Por ahora, el nivel comunal parece constituir el techo de una participación controlada, que no ofrece verdaderas alternativas frente al poder establecido. Por ello, concluye un analista que, en la hipótesis de un desmoronamiento del PC como entidad política rectora de China, la reacción más probable sería el reagrupamiento de facciones e individuos en diversos tipos de entidades políticas postcomunistas, que esencialmente representarían nuevas adaptaciones de viejos esquemas de control. La tradición de sujeción de los estratos de comerciantes y otros actores económicos al poder político —que contrasta notablemente con las aspiraciones políticas de los sectores calificados como 'burgueses' en los países occidentales— apoyaría este punto de vista[14].

Un problema central de la política de reforma es la incongruencia entre la anticuada ideología comunista —una verdadera 'letra muerta', un anacronismo, aunque conveniente— y las nuevas orientaciones seguidas en la práctica del ejercicio del poder, así como en la vida diaria de la población. Una vía para sortear este escollo es el nuevo énfasis en el tema de "lo chino", que tiene claras connotaciones nacionalistas y conservadoras[15], y que por su mismo contenido, si bien evita las viejas tesis socialistas, tiende a chocar con el estilo internacional de los procesos de apertura y liberalización. Una versión de este nacionalismo podría describirse como 'pan-china' o regional, la que apela al orgullo étnico-cultural chino, identificando con éste tanto a la República Popular como a Taiwan, Hong Kong (hoy parte de China pero no una creación del actual régimen), Singapur y las colectividades chinas de ultramar.

Otra versión, más restringida, se limita a la República Popular, es de corte más estatista y político, y se asocia más con el desarrollo del 'poder

---

[13] Véase, por ejemplo, el artículo de Yi Ding representativo de la posición oficial, "Opposing Interference in other Countries' Internal Affairs through Human Rights" (1999), pp. 415-419.

[14] Jenner, "The Political Prospects for China: Some Thoughts about the Next Ten Years" (1998), pp. 17 y 30.

[15] Ibídem, p. 31.

chino' en la región[16]. La invocación de viejas querellas regionales en esta versión del nacionalismo ocasionalmente cae en la denigración de lo extranjero, por ejemplo, en los medios de comunicación o ciertas obras teatrales. No obstante, de manera inevitable, junto a la sobrevaloración de la nacionalidad, en las manifestaciones de esta ideología suelen aparecer las carencias del país frente a sus aventajados vecinos como Japón y los 'tigres' asiáticos[17]. Tales constataciones resultan dolorosas y, por lo mismo, motivan la formulación de propuestas de afirmación del ser nacional a través del cambio de mentalidades, políticas e instituciones.

4. La reforma económica

Las políticas de reforma se basan en el reconocimiento explícito o implícito de factores de atraso y vulnerabilidad económica del país. El diseño e implementación de estrategias y medidas específicas para avanzar hacia su superación concentra parte importante de los esfuerzos oficiales desde la época de Deng.

Según una visión optimista, a nuestro juicio un tanto simplista, las políticas de reforma han despertado al 'gigante económico dormido' chino, dando lugar a un extraordinario proceso de crecimiento y desarrollo —a tasas anuales de 7 a 9 o 10% anual del producto— que llevará a la República Popular a ser la primera economía del mundo en un plazo relativamente breve (el año 2020 se menciona frecuentemente en este sentido). En este proceso, China se convertirá en un gigantesco mercado para los productos de todo el mundo, así como en un destino privilegiado para la inversión extranjera de los más diversos orígenes. Desde este punto de vista, las dificultades y problemas que se encuentran en el camino del desarrollo constituyen obstáculos normales, debiendo ser progresivamente superados por la acción de las autoridades y la operación de las fuerzas cada vez más importantes del mercado.

La visión opuesta reconoce las extraordinarias dificultades del proceso de desarrollo, originadas en los factores que enumeraremos a continuación. A raíz de esto, el proceso de reformas está expuesto al riesgo de sufrir importantes reveses —se suele hablar del peligro de un colapso— sobre todo en la medida que siga prevaleciendo la indisciplina de los agen-

[16] La distinción entre las dos variedades de nacionalismo se encuentra en Lieberthal, *Governing China: From Revolution Through Reform* (1995), p. 329.

[17] Véase *Far Eastern Economic Review*, 5 de agosto 1999. En adelante, las citas de esta revista se identificarán con la sigla ***FEER.***

tes económicos, la falta de transparencia en las relaciones entre las empresas y el gobierno, la degradación ambiental y el ambiente especulativo en el mundo de los negocios.

Lo más probable es que la evolución china combine grandes avances con la persistencia de serios problemas, por lo que la cuestión básica, como sostiene Joffe, es conocer en cada situación cuál es el grado de voluntad y capacidad de los líderes para mantener y profundizar las reformas en un entorno de persistentes problemas[18].

A continuación presentamos una enumeración somera, que no pretende ser exhaustiva, de las causas y manifestaciones del atraso económico de China:

1. El sistema económico colectivista, problema común a todos los casos de 'socialismo real', y que en el contexto del contraste entre la República Popular y los sistemas capitalistas de Hong Kong y Taiwan, además de otros 'tigres asiáticos', adquirió especial visibilidad para Deng y la coalición reformista de los años 80. En el período de Jiang y Zhu, este contraste sigue siendo un factor relevante;

2. La sobrepoblación del país, aunque bajo el régimen comunista la política demográfica ha sido tan drástica —especialmente en las ciudades— que el ritmo de crecimiento de la población ya no sobrepasa la expansión de los recursos económicos. Con todo, a la tasa actual de crecimiento demográfico (una media de 0,9% anual), el aumento poblacional equivale cada año a aproximadamente un 75% de la población chilena;

Desde el extranjero, generalmente se ve la inmensa población de China como sinónimo de un mercado de vastas proporciones, aunque es obvio que, mientras los niveles de ingreso per cápita sean modestos, se trata de un potencial a largo plazo más que de una realidad;

3. La falta de infraestructura física adecuada, legado del pasado chino, situación que tiende a dividir al país en regiones insuficientemente conectadas entre sí. A su vez, este hecho permite la operación de fuerzas políticas, sociales y económicas centrífugas, afectando la unidad del país;

4. El subdesarrollo del sistema financiero, factor estrechamente vinculado tanto con la tradición china de ahorro y préstamo personal y familiar como con la concepción socialista de la banca estatal como mero vehículo de transferencia de fondos o subsidios, sin criterios de rentabilidad de los usos finales de tales recursos;

5. La falta de un sistema legal adecuado (leyes y reglamentos, sistemas de aplicación y resolución de controversias), producto de la ausencia

[18] Ellis Joffe, "Ruling China after Deng" (1999), p. 147.

de un Estado de Derecho, tanto a través de la historia del Imperio (donde la voluntad arbitraria imperial sustituía a un sistema legal) como especialmente bajo la República Popular, que abrogó la legislación existente al momento de tomar el poder, y no ha considerado seriamente la necesidad de contar con una judicatura profesional e independiente, que podría afectar la discrecionalidad en la toma de decisiones;

6. La corrupción a todo nivel, problema que se relaciona estrechamente con la falta de transparencia en los procedimientos, la tradición de las transacciones realizadas sobre la base de contactos ('guanxi'), la discrecionalidad de las atribuciones de los funcionarios, la incuestionada deferencia personal a los jefes y en general a las jerarquías, y el ya mencionado subdesarrollo de las instituciones jurídicas.

5. Etapas y coaliciones

Entre los aliados reformistas de Deng se destacaron las figuras de Zhao Ziyang y Hu Yaobang. Hu había acompañado a Deng durante la mayor parte de su carrera política, accediendo eventualmente al cargo de Secretario General del PC. Zhao, una vez rehabilitado políticamente, había conducido la recuperación económica de la provincia de Sichuan (la tierra natal de Deng). Una vez en Beijing, Deng lo promovió al cargo de Primer Ministro. Estos cambios claves en la jerarquía del poder se produjeron en 1980, quedando desplazada la dirigencia de transición.

En el conjunto de las reformas, Zhao (impresionado por las tesis popularizadas por el autor norteamericano Alvin Toffler) atribuía especial importancia al aspecto científico-tecnológico, identificado por este 'futurólogo' como el motor del proceso de cambios[19]. Según Zhao, el objetivo de reformar las estructuras políticas y económicas bajo el liderato del PC era lograr un desarrollo más vigoroso de las fuerzas productivas, demostrando así la superioridad del sistema socialista[20]. En este contexto, parece poco probable que Zhao y su sector hayan tenido conciencia cabal de las implicaciones y complejidades sociales y políticas de la instauración de una sociedad capaz de generar conocimiento científico y cambio tecnológico.

La política reformista en los años 80 alternó subperíodos de iniciativas audaces, con los consiguientes avances, desajustes y conflictos, y momentos de reconsideración de ritmos y prioridades, todo ello siguiendo los

[19] Lieberthal, *Governing China: From Revolution Through Reform* (1995), p. 244.

[20] Véase el discurso de Zhao Ziyang ante el XIII Congreso del Partido Comunista de la República Popular China, publicado en noviembre de 1987 y reproducido en Schell y Shambaugh, editores (1999), especialmente p. 57.

altibajos de las coaliciones internas en el entorno de Deng. Mientras los partidarios de la profundización de las reformas insistían en la necesidad de avanzar en la agenda de cambios para acelerar el desarrollo de China, los 'dengistas' más cautelosos advertían acerca de los riesgos concomitantes de pérdida de control político y económico sobre el sistema, así como sobre el peligro de la corrupción en una sociedad de tendencias crecientemente pragmáticas y utilitarias.

También estaba claro para este sector que el avance de las reformas necesariamente socavaba las bases de legitimidad del sistema en funcionamiento desde 1949, y por ende del PC, por cuanto las nuevas aspiraciones de los chinos consistían ante todo en mejorar sus condiciones de vida, dejando progresivamente de lado las satisfacciones meramente simbólicas e ideológicas.

En 1987, este sector obtuvo la salida de Hu. Solamente en 1992 Deng pudo reanudar el ciclo reformista, pero en el intertanto habían acaecido los hechos de Tiananmen, que conmovieron al país y al mundo, afectando seriamente la imagen internacional del régimen. En el origen de estos hechos se encuentra la percepción de los homenajes populares —especialmente estudiantiles— a Hu Yaobang, fallecido en abril de 1989, como un desafío potencialmente revolucionario a las autoridades[21]. La tensión de este período también precipitó la caída de Zhao Ziyang (mayo 1989), cuya posición ya estaba debilitada por las dificultades inherentes al proceso de reforma y la oposición de los conservadores.

En 1992, luego de la célebre 'gira al Sur' de Deng, en la que el anciano líder presentó los avances económicos de Shenzhen y la provincia de Guangdong como un modelo para toda China, el XIV Congreso del PC reafirmó la línea reformista. Esta sanción partidista pareció legitimar otra oleada de desenfrenada actividad económica privada, mientras se recuperaban los influjos de inversión extranjera directa, que habían sido seriamente afectados por la crisis de Tiananmen.

6. Aspectos del plan de Deng

Las reformas económicas de Deng se iniciaron atacando el tema del colectivismo, aunque por supuesto siempre se ha conservado la terminología del socialismo marxista en los documentos oficiales. El primer paso necesariamente debía ser la rehabilitación de las personas que habían sufrido medidas represivas bajo la Revolución Cultural y, en general, por los

[21] Orville Schell, *Mandate of Heaven* (1994), p. 75.

excesos del maoísmo, única vía para contar con el indispensable apoyo y los recursos humanos para el desarrollo del país.

En un país todavía predominantemente rural, el tema agrícola debía ser necesariamente prioritario. A comienzos de los años 80, se implementó la 'descolectivización' mediante el abandono del sistema de la comuna agraria. En su reemplazo, se instituyó un sistema de granjas familiares, estableciéndose derechos de arrendamiento de largo plazo sobre la propiedad rural, los que son comerciables y transmisibles por herencia.

Esta trascendental reforma pudo hacerse efectiva en buena medida gracias a que benefició privadamente a los propios funcionarios a cargo de las comunas y a sus familias y amigos[22]. La reforma permitió elevar la producción de alimentos, disminuyendo así, de manera progresiva, un factor crucial de debilidad y vulnerabilidad de la economía china. A su vez, el aumento de los ingresos de los agricultores estimuló la demanda de manufacturas, fomentando de este modo el desarrollo industrial.

Entre los trabajadores industriales recientemente incorporados se encuentran numerosos migrantes provenientes del antiguo sistema colectivo. La oferta de mano de obra de este origen parece ser prácticamente ilimitada. Las estimaciones del tamaño de la población flotante que busca trabajo y acepta cualquier empleo ocasional —muchas veces renovable día a día, sin beneficios más allá de una muy baja remuneración— generalmente superan la cifra de 100 millones de adultos, contribuyendo a aumentar la población de los grandes centros urbanos en una proporción estimada en un tercio de su tamaño, con los consiguientes problemas de falta de servicios básicos, explotación, marginalidad y aumento de la delincuencia.

Bajo el maoísmo, la situación descrita no había sido posible, entre otros factores porque el acceso a los bienes esenciales en las ciudades se encontraba estrictamente racionado, y el sistema de registro de hogares imposibilitaba ausentarse sin permiso. Ninguno de los múltiples intentos de revertir o controlar la migración interna ha logrado su objetivo. Aunque la masa de migrantes y trabajadores informales obviamente no constituye un actor social y político contestatario, ya que carece de organización, en el contexto de las reformas ha surgido un factor de inestabilidad de grandes dimensiones[23].

---

[22] Jenner, "The Political Prospects for China: Some Thoughts about the Next Ten Years" (1998), p. 8.

[23] Ver Cheng Li, "200 Million Mouths Too Many: China's Surplus Rural Labor" (1999), pp. 362-373. *FEER*, 21 de octubre 1999, informa acerca del problema de los migrantes rurales en Beijing, cuyo número podría alcanzar los dos millones. Aunque estas personas prefieren la pobreza urbana a la rural, están excluidos de las ayudas sociales que se otorgan en situaciones de extrema pobreza, las que requieren residencia en la ciudad. En Beijing, hay solamente 38.000 beneficiarios de tales prestaciones.

A nivel macroeconómico, el paso principal de la puesta en marcha de la política de reformas fue la sustancial reducción del alcance del sistema de planificación de la producción, cuya incidencia en las decisiones de las unidades productivas disminuyó de manera importante en los años 80. Este proceso fue acompañado por la desregulación total o parcial de numerosos precios, y por la descentralización del sistema fiscal y presupuestario en beneficio de las regiones y provincias. Cabe observar que, en la práctica, la capacidad de exacción de tributos de Beijing es limitada, ya que al depender de mecanismos provinciales de recaudación, los montos percibidos son materia de negociación entre las autoridades provinciales con las instancias centrales.

7. El Partido Comunista y la alta jerarquía bajo Jiang Zemin

El Comité Permanente del Politburó del Partido Comunista constituye el pináculo de la estructura formal del poder político radicado en el Partido Comunista, luego de medio siglo de ejercicio del monopolio del poder en China, es una gigantesca organización política cuyos miembros se calculan en unos 58 millones de militantes.

Consideramos al PC básicamente como una vasta maquinaria nacional de movilización y control políticos. Si bien —como ya se señaló— el PC sigue utilizando las definiciones ideológicas comunistas para expresar públicamente sus políticas, en la práctica éstas ceden constantemente ante los imperativos pragmáticos que impone un sistema sujeto a fuertes procesos de cambio. Bajo el efecto de las transformaciones de toda índole que vive el país, el PC experimenta también un debilitamiento del carácter 'monolítico' de su organización y estructura.

En 1999, la comprobación de la militancia simultánea de miembros del Partido en otras entidades —como la organización Falun Gong, que combina características de secta y de movimiento social y recreativo— ha constituido un golpe a la concepción tradicional del PC, especialmente en la medida que Falun Gong aparentemente dispone de un potencial de acción política. A fines de abril de 1999, el movimiento atrajo la atención pública por medio de una manifestación de miles de sus miembros (tipo 'sit-in') en las inmediaciones del complejo de Zhongnanhai de Beijing, donde residen los máximos jerarcas políticos. El hecho, calculado para sorprender a los observadores, obviamente provocó alarma e indignación entre los dirigentes del Partido. A fines de 1999, el régimen ha endurecido

su postura represiva, lo que indica que considera a Falun Gong como una seria amenaza a su monopolio formal del poder[24].

Asimismo, afecta al Partido el hecho de que ya no es el vehículo indispensable de movilidad social para los sectores e individuos más activos de la población. En la medida que a través del país se han multiplicado las oportunidades económicas y se insinúan formaciones sociales con algún grado —aunque precario— de autonomía, esta pérdida del monopolio de las ventajas en términos de las oportunidades de carrera resulta explicable. Correlativamente, la función de reclutamiento del Partido experimenta un incipiente debilitamiento, puesto que para los dirigentes ya no resulta tan fácil como en el pasado movilizar la adhesión de nuevos miembros potenciales, ni es posible garantizar como en el pasado su permanente lealtad y sujeción.

No obstante, el PC sigue siendo, por supuesto, un formidable y esencial instrumento de ejercicio de poder político, oportunidades sociales, económicas y culturales, así como un fuerte vehículo de control y represión. Desde fines de 1998, el Partido ha iniciado una nueva campaña para recuperar posiciones en el entorno social y político del país. Se trata de los 'tres énfasis' ('three stresses'), lema propuesto por Jiang Zemin y sus colaboradores, con el fin de restaurar la cohesión en las filas partidistas y revivir el espíritu combativo de los cuadros dirigentes. El primer énfasis se refiere al estudio del marxismo-leninismo y del pensamiento de Deng Xiaoping; el segundo, a privilegiar los métodos de acción política, lo que implica reforzar la adhesión a las directivas partidistas y especialmente el apoyo a Jiang como la máxima autoridad de la colectividad.

El tercer énfasis se refiere a la promoción de los comportamientos sanos y correctos, lo que significa que se trata de revertir la corrupción en el Partido. La campaña comprende una serie de actos de adoctrinamiento y debate, especialmente en los lugares de trabajo, donde las sesiones de 'tres énfasis' son obligatorias, y han sido programadas como parte de los actos de conmemoración del cincuentenario de la República Popular China. Si bien los 'tres énfasis' partieron antes que se hiciera público el conflicto con Falun Gong, no cabe duda que esta situación convirtió la campaña en la respuesta oficial a este desafío, lo que llevó a subir su perfil[25].

El Comité Permanente del Politburó del PC constituye el pináculo de la organización formal del Partido. Normalmente, ello significa que el centro del poder efectivo radica en este pequeño grupo de dirigentes (ac-

[24] *China & North Asia Monitor*, Londres, Business Monitor International, septiembre 1999, p. 2.

[25] *FEER*, 19 de agosto 1999.

tualmente siete jerarcas). No obstante, como lo demostró el caso de Deng, en circunstancias excepcionales el más alto poder puede recaer en un individuo que no desempeña un cargo formal partidista o estatal. La integración del Comité Permanente es la actual (1999), que corresponde a la fase de consolidación del poder de Jiang Zemin, reflejando al mismo tiempo un balance del poder entre el principal jerarca chino y otros actores centrales del sistema.

Cabe observar que el actual Comité Permanente está compuesto solamente por jerarcas civiles. La ausencia de miembros militares refleja la desaparición de la antigua generación de altos mandos con tradición revolucionaria. Esto favorece a Jiang Zemin, que carecía de ascendiente sobre los viejos generales. Sin embargo, no estamos en condiciones de asegurar que la ausencia castrense será permanente, ya que el imperativo de contar con apoyo militar al liderato máximo sigue siendo una consideración política central.

Jiang Zemin

El proceso de sucesión de Deng se dio sin sorpresas porque las posiciones máximas del PC, del Estado y de la jerarquía militar recayeron en este alto dirigente, señalado por Deng como su sucesor. Nacido en 1926, inició su carrera en un cargo industrial en Shanghai. Luego de un entrenamiento en Moscú a mediados de los años 50, se desempeñó en diversos cargos en la burocracia ministerial de Beijing. En 1985 asumió la alcaldía de Shanghai y —aunque no ha trascendido que su gestión haya sido muy destacada— dos años después ingresó al Politburó. En 1989 llegó al cargo de Secretario General del PC.

Los analistas del sistema chino coinciden en que Jiang ha consolidado su triple condición de cabeza del Estado, del PC y de las fuerzas armadas. No obstante, Jiang aparece más como un operador hábil en la política de facciones que como un líder de estatura excepcional, comparable a sus predecesores. Carece de carisma, y poco hay en su carrera que sugiera un político de ideas originales o un reformista comprometido[26]. No obstante, durante su mandato las reformas iniciadas bajo Deng continúan, entrando en una nueva etapa bajo el gobierno del Primer Ministro Zhu Rongji. Ello sugiere que Jiang ha tenido un alto nivel de habilidad para maniobrar en los círculos dirigentes en pos de los referidos objetivos.

[26] Véase, por ejemplo, Ellis Joffe, “Ruling China after Deng” (1999), p. 139.

Li Peng

Pasó los últimos años del stalinismo en la URSS, y los 30 años siguientes escalando posiciones en la industria energética y la jerarquía del PC, ingresando al Politburó en 1985, siendo ya Viceprimer Ministro, y al Comité Permanente del mismo en 1987. Ungido Primer Ministro un año después, los eventos de Tiananmen lo identificaron con la 'línea dura' del PC. Jiang lo relegó en 1998 a la cabeza del Legislativo (Congreso Nacional del Pueblo), lo que hizo lugar al ascenso de Zhu Rongji. La elección de Li en el Congreso demostró su gran impopularidad: alrededor de un 11% de los parlamentarios votó en su contra o se abstuvo.

Zhu Rongji

Nacido en 1928 en la provincia de Hunan, ingeniero eléctrico, se desempeñó en cargos burocráticos antes de encabezar en 1978 el Instituto de Economía Industrial, donde habría hecho contactos con técnicos reformistas. Designado alcalde de Shanghai en 1988, sucedió a Jiang en el poder en esa importante ciudad, ganando una reputación de maestro de la resolución de conflictos burocráticos, y de trabajador incansable por lograr sus objetivos de política, aun al precio de desafiar a los grupos más conservadores. En 1991 asumió el cargo de Viceprimer Ministro, siendo elevado al Comité Permanente del Politburó en 1992, a cargo de la reforma económica.

Zhu reemplazó a Li como Primer Ministro a comienzos de 1998, y actualmente encabeza la política de reformas económicas. Es ampliamente percibido como un líder de gran capacidad y autoridad personal, pero aparentemente tanto Jiang como él mismo han evitado ser vistos como adversarios potenciales.

Li Ruihuan

Nacido en 1935 en Tianjin, inicialmente carpintero, ascendió en la industria de materiales de construcción, llegando a la alcaldía de su ciudad natal en 1983, al Politburó en 1987 y a su Comité Permanente dos años después. Dedicado a la propaganda y la ideología, tiene contactos con los conservadores sin que ello perjudique sus credenciales anteriores, aparentemente reformistas.

Hu Jintao

Nacido en 1942, pertenece a la generación de recambio. De formación tecnológica, su carrera combina cargos provinciales y nacionales, asociándosele al dirigente reformista Hu Yaobang, cuya muerte en 1989 fue un factor en el torrente de protesta estudiantil. Hu parece ser un reformista cauto, pero su cualidad principal sería la de un ejecutor sistemático de la línea partidista, cuya disciplina se considera a toda prueba (durante el crítico año 1989 Hu estaba a cargo del Tíbet, donde mantuvo el control según las instrucciones de Beijing). Integrante del Comité Permanente desde 1992 (ocupando la plaza que dejara vacante Zhao Ziyang), en 1998 se convirtió en el Vicepresidente más joven de la historia china, lo que indicaría que Jiang lo podría considerar un probable sucesor. Su rápido ascenso ha continuado con su elevación a la vicepresidencia de la Comisión Militar Central en septiembre de 1999.

Wei Jianxing

Nacido en 1931, llegó a los niveles altos de la jerarquía nacional en la década del 80, ha estado vinculado al aparato de seguridad del Estado y a la comisión disciplinaria del partido gobernante, ingresando al Politburó en 1992.

Li Lanqing

Nacido en 1932, es Viceprimer Ministro (uno de los actuales cuatro), y ha estado a cargo de las relaciones económicas internacionales[27].

8. Los ministerios bajo las reformas de Zhu Rongji

Uno de los mayores esfuerzos de racionalización del ejercicio del poder político y administrativo por parte del gobierno de Zhu Rongji se concentra en el aparato de administración central del Estado.

Se considera que las reformas político-administrativas de Zhu son las más ambiciosas desde 1949. El Primer Ministro esencialmente ha bus-

[27] *FEER*, anuario *Asia 1999*, p. 103. Sobre Hu Jintao, véase *FEER*, 7 de octubre 1999.

cado modernizar la burocracia central mediante la reducción de los ministerios de alrededor de 40 a 29[28], convirtiendo los ministerios económicos sectoriales en empresas. De esta manera está tratando de hacer gobernable el aparato público y crear las condiciones para el avance de la política de privatización.

Un grave problema es la corrupción, que existe tanto a nivel de las instituciones nacionales como especialmente a nivel regional y local. El gobierno de Zhu se propone atacar la corrupción a todo nivel, lo que constituye un desafío gigantesco. Debido al tráfico de influencias, al cohecho, etc., subsisten una serie de actividades altamente lucrativas que perjudican el potencial de desarrollo del país, por ejemplo, el contrabando, el tráfico de drogas y el mercado negro en diversos bienes y servicios.

Aunque las autoridades nacionales y provinciales suelen implementar campañas de represión, pocas veces ésta se ejerce sobre los grandes culpables. Por ejemplo, en el ámbito de las drogas se suele apresar y ejecutar principalmente a individuos que son sorprendidos portando pequeñas cantidades de sustancias prohibidas, mientras los grandes traficantes organizados son rara vez detectados y sancionados. Asimismo, se ha denunciado que las ejecuciones (casi sumarias y frecuentemente públicas) de condenados por una amplia gama de infracciones penales (muchas poco significativas según criterios internacionales) dan lugar a otra práctica corrupta —el tráfico ilegal de órganos para trasplantarlos a pacientes (muchas veces extranjeros) dispuestos a pagar por ellos. En general, pareciera que el estilo más bien político que policial y judicial del combate contra la criminalidad que practican las autoridades (a través de periódicas campañas de 'mano dura') aleja las perspectivas de instauración del imperio de la ley en materia penal.

Las Fuerzas Armadas

A través de varias décadas, el Ejército de Liberación Popular (PLA) fue desarrollando un gran conglomerado empresarial. Esta tendencia se dio progresivamente, respondiendo en un principio a deficiencias en el financiamiento estatal del gasto militar, aunque bajo el período reformista de Deng el líder chino se preocupó personalmente por incrementar las asignaciones presupuestarias para el PLA, al mismo tiempo que la disminución del enorme tamaño del PLA se reconocía como un imperativo central para

[28] *Asia 1999*, p. 103.

su modernización. De hecho, el aumento en los gastos de defensa chinos —financiado en gran medida con la expansión del ingreso fiscal en el contexto del crecimiento económico— singularizó a la República Popular China como un caso excepcional en la década del 90, ya que la tendencia internacional de la post-Guerra Fría ha sido la disminución de esta carga.

El segundo factor en el desarrollo industrial del PLA fue la percepción de las deficiencias en la disponibilidad y calidad de los suministros entregados por las empresas estatales, que convenció a los altos mandos que era necesario asegurar pertrechos y equipos mediante la fabricación propia. Pero sin duda que tan importante como lo anterior fue la comprobación por parte de los mandos del PLA que, al amparo del poder militar —en último término, de la fuerza armada— surgían numerosas oportunidades económicas interesantes en las más diversas actividades (no todas lícitas), sin que en la práctica hubiera controles acerca de la oportunidad, legalidad o conveniencia de este tipo de iniciativas.

La liquidación de este imperio económico, cuya extensión se calcula en cerca de 15.000 empresas de todos los tamaños en toda clase de rubros, con o sin relación con los requerimientos operacionales militares, es una de las reformas de mayor importancia emprendidas desde mediados de 1998 bajo el liderato de Zhu Rongji. Según una estimación publicada por Shambaugh, las empresas del PLA podrían haber llegado a controlar unos 50.000 establecimientos industriales, con una planta laboral total de 50 millones de personas. Muchas de estas operan a pérdida, lo que significa que el Estado las sostiene por la vía de subsidios[29].

La actividad económica del conglomerado no se ha limitado a China. Las operaciones comerciales del PLA en el exterior contribuyeron a convertir a la República Popular China en uno de los grandes actores internacionales del negocio de las armas, lo que no necesariamente ha fortalecido al país, por cuanto en diversas situaciones de tensión internacional ha generado una imagen de comportamiento irresponsable de Beijing. En parte, esto ha sucedido porque los clientes foráneos de las empresas proveedoras de armamento del PLA suelen ser países que, por tener serios problemas externos, especialmente con sus vecinos, enfrentan obstáculos que resulta muy difícil o muy caro superar para acceder a las armas de los principales proveedores tradicionales.

---

[29] David Shambaugh, "China's Military: Real or Paper Tiger?" (1999), p. 436. Este artículo es una buena fuente introductoria al tema de la modernización del aparato militar chino. Para un análisis más profundo, véase la tesis de Daniel Prieto Vial, "La proyección estratégica de China" (1997).

Además del imperativo de modernización, el tema del PLA es parte de los desafíos de gobernabilidad del país, tanto en lo político como en la gestión de las reformas y el combate de la corrupción. La estructura de control sobre las empresas del conglomerado PLA ha estado diversificada entre muchos departamentos de la administración central y territorial militar, de tal modo que se requiere mucha información y aún más capacidad de mando y de gestión para conocer y manejar el sistema.

La política de disolución del conglomerado se funda en primer lugar en la necesidad de concentrar a los militares en sus tareas defensivas (lo que aparentemente tendría apoyo en algunos altos mandos). La segunda motivación central de las autoridades es la racionalización de la economía. Se procura, mediante una política de transferencias, que las empresas tengan nuevos propietarios que las manejen con criterios de rentabilidad, terminando con la socialización de las pérdidas de numerosas empresas del vasto *holding* PLA.

Otra consideración es el logro de ciertos niveles de probidad y transparencia, ya que no es un secreto que las empresas militares han abusado del poder que les da el apoyo armado a sus operaciones, incurriendo en forma directa o indirecta en transgresiones como el contrabando, la evasión tributaria, la venta de protección a empresas e individuos involucrados en actividades lícitas o ilícitas, el no pago de deudas y otras[30]. En este sentido, no cabe duda que las reformas apuntan a debilitar el "poder fáctico" que detenta el PLA frente a la autoridad civil y la población china.

La compleja operación, lanzada por Jiang en julio de 1998 con la activa participación de Zhu Rongji, enfrenta importantes dificultades, especialmente la determinación de los valores de las empresas y, por ende, de las compensaciones exigidas por los militares. Además, éstos esperan reservarse un número indeterminado de empresas, aduciendo razones de seguridad nacional o de bienestar[31]. Es probable, con todo, que estas reservas permitan al PLA mantener algunos privilegios en el contexto de las privatizaciones, especialmente en la medida en que el gobierno central no esté en condiciones de resarcir al PLA los ingresos que estaría dejando de percibir.

9. Los sectores de la economía en las reformas de Zhu Rongji

La economía china bajo el proceso de reformas ve profundizarse la brecha entre el sector tradicional de empresas estatales, que se caracterizan

[30] Detalles de este tipo de actividades en Angelina Malhotra, "Shanghai´s Dark Side" (1999), pp. 394 y ss.

[31] *FEER*, 29 de abril 1999.

por su gran tamaño, dependencia y estilo de gestión burocráticos, ausencia de criterios de rentabilidad en la asignación de recursos y falta de vinculación con los mercados externos, y los demás sectores empresariales. La considerable atención internacional al desarrollo del sector privado nacional y de las inversiones extranjeras —las *vedettes* del desarrollo chino— no debería ocultar el considerable peso que sigue teniendo el sector estatal, el que podría funcionar como un freno importante al desarrollo económico[32].

Bajo Deng, el tema de la reforma de las empresas estatales quedó pendiente; el Primer Ministro Zhu Rongji enfrenta el desafío de modernizar este sector, pero en el contexto inestable de la economía está consciente que el riesgo social y político de liquidar estos 'dinosaurios' económicos es extremadamente alto. Por esta razón, al menos en 1998-1999 la prioridad de la reactivación económica ha postergado la racionalización del sector estatal y las reformas indispensables para dar viabilidad al mercado interno. Tales reformas incluyen la creación de mecanismos legales y contables adecuados para una mejor y más transparente administración de las empresas y sus relaciones con sus propietarios (el tema del 'gobierno corporativo'), la dictación de legislación económica y comercial indispensable para dar seguridad y estabilidad a las transacciones, y la creación o fortalecimiento de sistemas de regulación y supervisión. Mientras tales conjuntos de medidas no se tomen e implementen de manera sistemática y efectiva, la liberalización de la economía incentiva la proliferación de conductas económicas irresponsables, y por ende la corrupción y el predominio de los más inescrupulosos, dejando en la desprotección a los agentes económicos más débiles o menos conectados a los círculos relevantes del poder[33].

El desarrollo industrial más dinámico se encuentra principalmente en el llamado sector colectivo. Antes de las reformas, este sector formaba parte de la economía pública, sin someterse directamente al plan estatal, por lo cual no gozaba de subsidios estatales directos. Ello lo convertía en el 'pariente pobre' del sistema. En el período de reformas, la mayor flexibilidad relativa de estas empresas, muchas veces al nivel municipal y de comunidades rurales, permitió una mejor adaptación a las nacientes condiciones de mercado. Bajo estas condiciones de dinamismo, se ha aportado un elemento de descentralización al sistema, lo que no ha dejado de sentirse en las relaciones políticas[34].

---

[32] Goodman y Segal, *China Without Deng* (1995), p. 42.

[33] Jenner, "The Political Prospects for China: Some Thoughts about the Next Ten Years" (1998), p. 10. Veánse las interesantes observaciones del especialista en economía china, Edward S. Steinfeld, en *FEER*, 7 de octubre 1999, pp. 57-60.

[34] Ibídem, pp. 33-35.

En la práctica, China se está volviendo un país más policéntrico, aunque la existencia del Estado chino no enfrenta grandes desafíos intelectuales ni despierta fuertes resistencias étnicas o regionales, debido a que las instituciones centrales tienen una tradición milenaria. Esto que constituye una diferencia radical con el caso de la ex URSS[35].

El crecimiento de la descentralización ofrece, no obstante, nuevas oportunidades para las vinculaciones internacionales, en el contexto del desarrollo de la región. China, país percibido como un gran *hinterland* económico del desarrollo de NICs como Taiwan, Corea del Sur y Singapur, se asocia cada vez más estrechamente con varias economías de la región a través del crecimiento de vinculaciones provinciales con el exterior. En el sureste —la región económicamente más dinámica— las provincias de Guangdong y Fujian se relacionan fuertemente con Hong Kong y Taiwan, respectivamente. Más al norte, Shandong está especialmente asociada con Corea, y el área de Liaodong y Shenyang con Corea y Japón. Tales vinculaciones conllevan, por otra parte, un aumento en los desniveles internos de desarrollo, en la medida que las provincias pobres del oeste no salen de su situación marginal.

En el proceso descrito interviene un factor social transnacional, en cuanto parte importante de las inversiones extranjeras en China proviene de empresarios de la diáspora china, especialmente del Sudeste asiático. Estos empresarios operan desde Indonesia por el sur hasta Filipinas por el norte, sin considerar las ramificaciones de la diáspora hacia países occidentales. En sus países de emigración, ocupan importantes posiciones económicas, que a nivel colectivo son dominantes en varios de ellos, lo que no ha dejado de generar resentimiento y reacciones xenofóbicas, como se ha visto especialmente en Indonesia en los últimos años. Algunos de estos empresarios se sienten motivados por las vinculaciones ancestrales con sus tierras de origen, mientras otros son motivados principalmente por el imperativo de mantener su competitividad internacional en el contexto de crecientes costos de producción en economías más desarrolladas.

La reforma financiera

Éste es un tema candente en el que China enfrenta un gran atraso, pero se trata de una reforma fundamental para el desarrollo de la economía y —en el plano internacional— para que pueda producirse el ansiado ingre-

[35] Ibídem, pp. 54-56.

so del país a la Organización Mundial del Comercio. En efecto, la apertura efectiva del mercado financiero a los bancos internacionales es una demanda clave de Estados Unidos y otros países para la admisión de China al ente regulador del comercio global.

Una breve revisión de la estructura del sistema financiero muestra que, en primer lugar, el Banco Popular de China (People's Bank of China) funciona como banco central, pero carece de la autonomía necesaria para cumplir funciones de política monetaria independientes de los vaivenes políticos.

En segundo lugar, la banca comercial se encuentra dominada por el Banco de China (distinto del banco central) y otros tres bancos nacionales: el Banco Agrícola de China (ABC), el Banco de la Construcción de China (China Construction Bank, CCB), y el Banco Industrial y Comercial de China (ICBC). En conjunto, estas instituciones controlan más del 70% del mercado financiero local. Sin embargo, durante largo tiempo se entendió la banca comercial estatal como una mera proveedora de fondos a las empresas, permanentemente deficitarias, del sector público. Recién se comienza a abrir paso el concepto moderno de intermediación financiera, en que las instituciones compiten por captar recursos provenientes del ahorro del público y lo colocan para satisfacer necesidades de financiamiento de empresas calificadas técnicamente como sujetos viables de crédito.

En estas condiciones, es evidente que los bancos de los países desarrollados, en la medida que estén en condiciones de operar en el mercado chino compitiendo con los principales bancos nacionales, son las instituciones que pueden producir el gran impulso modernizador que requiere el sistema financiero. De hecho, desde 1996, el gobierno ha autorizado la instalación de 28 bancos extranjeros en las plazas de Shanghai y Shenzhen. Estos bancos pueden operar en moneda nacional, pero las condiciones efectivas de las transacciones permitidas son tan restrictivas que no es posible alcanzar volúmenes interesantes de captaciones y colocaciones, por lo que no son competidores efectivos ni pueden obtener rentabilidades interesantes.

Aunque los bancos dominantes oficialmente registran utilidades, en la comunidad financiera internacional se considera que los estados financieros no son transparentes, especialmente en lo concerniente a las provisiones para cubrir el riesgo de cartera. Según las autoridades, la cartera vencida asciende a un 25% de las colocaciones, siendo la parte irrecuperable un 7%. Analistas occidentales piensan que la cartera vencida de ninguna manera es inferior al 30%, pudiendo llegar hasta un 50%[36]. La mala

[36] Veáse la revista *Asia Inc.*, septiembre 1999.

situación de los bancos ha obligado al gobierno a inyectar fuertes fondos públicos para mantener el sistema en funciones. La principal vía de saneamiento elegida es el establecimiento de subsidiarias de los principales bancos, a las que éstos transfieren la cartera vencida. Estas nuevas instituciones se encargan de la recuperación, reestructuración y —eventualmente— de canjear deuda por capital, como ha ocurrido en el caso de Beijing Cement Co., actualmente controlada por la subsidiaria de manejo de cartera vencida del Banco de la Construcción.

Mediante este tipo de operaciones, el gobierno espera disminuir la cartera bancaria con problemas a menos de la mitad de su volumen actual[37]. No cabe duda, sin embargo, que en una economía con un sistema financiero más abierto al exterior que China, esta situación habría generado una crisis financiera tan seria como las que han sufrido Tailandia, Corea o Indonesia a partir de 1997. Por esta razón, es posible afirmar que China ha sido una excepción en el marco de la crisis desatada en 1997 por tener una economía más cerrada que sus vecinos, no necesariamente por un mejor manejo macroeconómico y especialmente financiero.

10. Reformas y política exterior

La posición internacional de China a fines del siglo XX muestra progresos evidentes en relación con el pasado reciente. Durante la época maoísta, la República Popular China adoptó una postura de cuestionamiento radical del sistema internacional y sus principales actores. Al no contar, sin embargo, con los medios apropiados para cambiar el *statu quo* de acuerdo a sus aspiraciones, esta postura revolucionaria constituyó un fracaso político, condenando a China a sufrir una prolongada situación de ostracismo internacional. Durante los últimos cinco años del régimen maoísta se produjo un importante viraje diplomático, al lograr ocupar Beijing el asiento chino en Naciones Unidas, desplazando a Taipei e iniciando el proceso de normalización de relaciones con los Estados Unidos, que se completaría con el establecimiento de relaciones diplomáticas en 1979. Este cambio —un giro pragmático de gran repercusión geopolítica— tuvo lugar básicamente por consideraciones de *Realpolitik*, tanto en Washington como en Beijing.

Desde la era de Deng y especialmente en la post-Guerra Fría, gracias al abandono de las políticas de la era maoísta, al término del bipolaris-

[37] *China & North Asia Monitor*, octubre 1999, p. 5.

mo, a la desaparición de la Unión Soviética, y a su propio proceso de desarrollo, China ha emergido como una potencia regional que mantiene relaciones políticas y económicas con prácticamente todo el mundo. Este importante progreso ha llevado a China a moderar su postura de revisionismo internacional[38].

Esta situación contrasta con la de Taiwan, que en forma correlativa ha perdido reconocimiento político internacional. La progresiva reducción del ámbito de las relaciones diplomáticas taiwanesas ha circunscrito el papel internacional de la isla al nivel del comercio, las finanzas y la cooperación para el desarrollo, aunque Taiwan conserva presencia multilateral en APEC y espera ingresar a la OMC una vez que China haya conseguido ese objetivo. Taiwan constituye una realidad política *de facto*, pero el temor de los interlocutores de Beijing a sufrir un deterioro o la ruptura de sus vínculos con China continental los lleva a privilegiar estos últimos, rehusándose, por tanto, a prestar atención a demandas taiwanesas como, por ejemplo, la admisión de la isla a la ONU. Con todo, a pesar de las importantes ventajas que ha ganado la República Popular sobre Taiwan, en las difíciles relaciones a través del estrecho de Formosa, no ha logrado doblegar la voluntad taiwanesa de mantener una existencia separada, que está muy cerca de la independencia política (lo que constituiría una hipótesis de guerra para Beijing).

De hecho, las autoridades de Taipei siguen disfrutando de ciertas garantías internacionales en el ámbito de la seguridad, ya que han logrado adquirir armamentos modernos y, cuando la isla ha sido amenazada militarmente desde el continente, han tenido el claro respaldo de Estados Unidos.

Hacia fines de los años 80, la cantidad y calidad de los contactos internacionales de la República Popular había aumentado en tal grado que el aparato interno de formulación e implementación de la política exterior se vio superado. A las tradicionales cuestiones político-ideológicas y diplomáticas se agregó una creciente agenda de problemas comerciales, tecnológicos, financieros, informativos, culturales, de inteligencia y otros que exigían ser atendidos por unidades especializadas integradas por personal competente. El liderato político reformista, constatando esta situación, obtuvo en 1985 que se declarara que la diplomacia económica constituía una nueva y alta prioridad externa del país. Esta decisión tuvo como principal consecuencia institucional el fortalecimiento del papel de coordinación del Consejo de Estado, cuya unidad de asuntos internacionales, fusionada con

[38] En este sentido, véase el artículo de Liu Huaqiu, a la fecha director de asuntos internacionales del Consejo de Estado de la República Popular China, “Strive for a Peaceful International Environment” (1999), pp. 459-470.

la oficina correspondiente de la Secretaría General del PC, pasó a depender conjuntamente del Consejo y del Comité Central[39].

Sin embargo, persisten importantes interrogantes acerca de las orientaciones político-estratégicas así como económicas de la política exterior china.

La dimensión económica

Como se ha señalado anteriormente, un problema central de China al momento de iniciarse las reformas de Deng era el surgimiento de las nuevas economías industriales del Este de Asia, proceso que amenazaba convertir a China en una gran periferia proletaria de una serie de economías dinámicas crecientemente prósperas en la región.

Un ángulo para explicar la perspectiva reformista es el de un imperativo chino de reacción ante la eventualidad de una profundización de la brecha de niveles de desarrollo, que llevó, por ejemplo, al establecimiento de zonas económicas especiales que pudieran emular el fuerte crecimiento de las referidas economías.

En términos globales, el legado de Deng es una China crecientemente entrelazada con el resto del mundo, y que a los ojos de muchos observadores internacionales podría convertirse a pasos agigantados en una superpotencia económica del siglo XXI. El liderato chino ha sabido aprovechar el deseo de sus interlocutores en los países desarrollados de no verse excluidos de las ventajas potenciales de estas vinculaciones. Por ejemplo, los gobiernos occidentales compiten por ganar para sus grandes empresas contratos de comercio e inversión que encierran la promesa de un buen posicionamiento en lo que se percibe como el mayor mercado emergente de fines de siglo. Esta consideración lleva tanto a los gobiernos como a los actores económicos a evitar comportamientos que la parte china pudiera percibir como ofensivos, temor que Beijing ha aprendido explotar a su favor.

No obstante, el sistema de formulación de la política exterior china todavía parece adolecer de un déficit en términos de estrategia y de capacidad de definición del lugar de China en el mundo[40]. Asimismo, nos parecen correctas las advertencias de Samuel Kim, de Jean-Pierre Cabestan y de Hideshi Takesada, quienes observan una significativa brecha entre el poder

[39] Carol Lee Hamrin, "Elite Politics and the Development of China's Foreign Relations" (1997), p. 89.

[40] Goodman y Segal, *China Without Deng* (1995), p. 70.

percibido de China, que debido a una sobreestimación de las capacidades propias sería sensiblemente mayor al poder real de este país. A juicio de Cabestan, dicha brecha ha aumentado en relación con la era maoísta, y su efecto es exacerbado por las mayores expectativas que hoy abrigan numerosos chinos acerca del rol internacional de su país. El sinólogo francés descarta que China pueda sobrepasar el poderío de los Estados Unidos. Augusto Soto estima difícil que China pueda alcanzar la calidad de "superpotencia del siglo XXI" antes del año 2050[41].

De manera más polémica, Gerald Segal plantea diversas interrogantes acerca del peso real de la República Popular China en el sistema internacional, sosteniendo que éste sigue siendo, en general, bastante limitado. Respalda esta tesis con una serie de antecedentes y apreciaciones de los ámbitos político, económico y cultural, cuestionando de esta manera lo que califica como un optimismo exagerado de muchos observadores internacionales y lo que para el autor es un "estilo histriónico" de la diplomacia china, el que consigue inducir percepciones de poder en los interlocutores de China, así como sentimientos de culpa cuando no responden positivamente a las demandas, reclamos o protestas de las autoridades chinas. Segal sostiene que el tamaño de la economía china (3,5% del producto mundial o cerca de 12% ajustado por poder adquisitivo) no permite hablar de una superpotencia económica, y que las tasas de crecimiento real de la economía son inferiores a las publicadas. Agrega que China no tiene peso comercial ni financiero global, sino solamente regional, y que la mayoría de las inversiones extranjeras son hechas por chinos de ultramar o han tenido su origen en capitales originalmente procedentes de la propia China[42].

Desde otra perspectiva —nos referimos al punto de vista de Beijing— los personeros del régimen chino aún sienten que su país ha sido por mucho tiempo debilitado por la explotación y la hostilidad del extranjero, y que el resto del mundo debe mayor consideración a la República Popular, cuyo status internacional estiman todavía insuficiente en relación con el gran pasado de China y las visiones del futuro que proponen sus dirigentes, las cuales son avaladas por muchos observadores externos.

Los cambios favorables en la posición contemporánea de China en el mundo se pueden atribuir tanto a las transformaciones recientes en el

---

[41] Samuel S. Kim, "China as a Great Power" (1999), p. 458. Véanse las opiniones de Cabestan, Takesada y otros, en *FEER*, 7 de octubre 1999; la opinión del profesor Soto fue expresada en reuniones de trabajo en el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile en septiembre de 1999.

[42] Véase Gerald Segal, "Does China matter?", *Foreign Affairs*, septiembre-octubre 1999, pp. 24-36.

sistema internacional como al proceso de reformas puesto en marcha por Deng Xiaoping. No obstante, es posible argumentar que Deng debe su estatura histórica a sus políticas internas más que a sus logros internacionales. De hecho, Deng tenía relativamente poco interés en las relaciones exteriores, y su preparación para actuar en este campo no se compara favorablemente con una figura como la de Zhou En Lai. En general, la política exterior china bajo Deng fue más bien pasiva o, cuando no lo fue, sufrió de errores de apreciación y de actuación, por ejemplo, en el costoso episodio de la guerra fronteriza con Vietnam en 1979[43].

Asimismo, la política de Deng hacia Gran Bretaña en el tema de Hong Kong fue inútilmente confrontacional, lo que conllevó el costo adicional de convencer a los taiwaneses de que el riesgo de la unificación del país bajo la autoridad de Beijing es excesivo. Esta circunstancia se ha sumado a la negativa percepción de la política de intimidación practicada por China en años recientes y ha ayudado a fortalecer a los partidarios de la independencia de la isla.

Deng estuvo acertado al postular cierto grado de apertura a Occidente como parte de la política de reformas; sin embargo, probablemente subestimó las consecuencias no deseadas de la apertura al suponer que China estaría inmune a las influencias occidentales, más allá de lo meramente material o instrumental para el desarrollo chino[44]. Por ejemplo, para adquirir capacidades científico-tecnológicas se ha enviado a numerosos estudiantes de postgrado al exterior. Aunque a su regreso éstos no adopten posturas políticas 'antisistema', sus experiencias en países desarrollados, más allá de sus programas de estudio e investigación a largo plazo, contribuyen al surgimiento de aspiraciones de cambio.

El desarrollo del poder chino

China hizo su ingreso al sistema internacional de postguerra como un actor revolucionario. No obstante, su ingreso a Naciones Unidas en 1971, desplazando del asiento chino a Taiwan, su participación en el Consejo de Seguridad en calidad de miembro permanente y la normalización de relaciones con los Estados Unidos abrieron la puerta a una participación china crecientemente aceptada por los interlocutores internacionales del país.

---

[43] Ibídem, p. 72.
[44] Ibídem, pp. 83, 85.

Como se señaló anteriormente, el período de reformas de Deng coincide con un marco internacional crecientemente favorable a los intereses de la República Popular. En los años 80, China constató que la URSS —desde las reformas de Gorbachov— ya no tenía entre sus prioridades un enfrentamiento estratégico con Beijing. En los años 90, la desaparición de la URSS y el fin del sistema bipolar han redundado en beneficio de China, que ha pasado de la condición de actor relativamente subordinado en la antigua confrontación entre los bloques a ser protagonista en un triángulo regional de relaciones de poder, que comparte con Estados Unidos y Japón.

Desde el punto de vista geopolítico, China es ante todo una potencia tradicionalmente continental, que en los últimos años busca extender su influencia al ámbito marítimo. Aunque el poder político-estratégico chino todavía es limitado, la República Popular comienza a proyectar poder hacia el Pacífico. Para ello ha acuñado la doctrina del mar como un elemento del territorio nacional[45], excediendo las pretensiones que autorizan las modernas convenciones internacionales sobre la materia. Inevitablemente, sus políticas se encuentran con los intereses de otras potencias marítimas como Estados Unidos y Japón, y de manera más inmediata con los de sus vecinos en el Mar del Sur de la China (como Vietnam, Filipinas y Malasia), con los que disputa el control sobre el vasto archipiélago de las Spratly.

Algunos analistas piensan que el poder actual de China en el Este de Asia podría ser comparativamente superior al que —en su momento— llegó a tener la URSS en su entorno europeo. Por esta razón, la política china tiene que evitar que los adversarios potenciales de Beijing decidan poner en práctica una estrategia de contención de su poder; para tal fin, la proyección de una imagen de ejercicio benigno del poder —enfatizando la cooperación y subrayando la voluntad de solucionar pacíficamente las controversias— aparece como la política más adecuada[46].

En particular, China debe cuidar de no exacerbar las frustraciones japonesas con el surgimiento de su poder, que podrían arrastrar a Tokio a una posición nacionalista, temerosa de una China presumiblemente deseosa de vengar los serios agravios sufridos el pasado[47]. Nadie duda que el recuerdo de tales agravios está vivo en la memoria colectiva del país, constituyendo un formidable obstáculo para una normalización plena de relaciones.

---

[45] Samuel S. Kim, "China as a Great Power" (1999), p. 453.

[46] Ibídem, p. 96. Daniel Burstein y Arne De Keijzer, dos buenos observadores del desarrollo de China, recalcan la importancia del rol de poder regional de China en su *obra Big Dragon, China's Future: What it Means for Business, the Economy, and the Global Order* (1998), pp. 114-115.

[47] Ibídem, p. 99.

Por otra parte, la mantención de una postura de ejercicio moderado y prudente del poder está sujeta a factores de riesgo. Por ejemplo, China podría verse arrastrada a una confrontación si Corea del Norte llegara a amenazar directamente a sus vecinos. Una reacción muy vigorosa de Corea del Sur, de Japón y de Taiwan frente a una amenaza militar norcoreana podría eventualmente llevar a China a este terreno.

Una declaración de independencia de Taiwan sería igualmente muy peligrosa, porque Beijing tendría que demostrar que no está a merced de las políticas de Taipei. De hecho, Beijing ha hecho público que considera la independencia de Taiwan como un *casus belli* que obligaría a actuar en consecuencia. Por su parte, las potencias occidentales, Japón y otros países asiáticos no estarían preparados para aceptar la imposición unilateral de la hegemonía china a través del estrecho de Formosa. En tercer lugar, una política de expansión unilateral en los territorios insulares y marítimos en el Mar del Sur de la China podría reforzar los temores que abrigan los gobiernos del Sudeste asiático frente a Beijing, lo que impulsaría una coalición de contención por parte de diversos miembros de ASEAN.

Visiones globales

La posición de algunos sinólogos sobre el futuro de la posición de China en el sistema internacional es más bien pesimista. Según estos autores, si combinamos los diversos revisionismos chinos (geopolítico, económico y social-cultural), y consideramos su todavía escasa integración al sistema internacional, debemos concluir que ningún otro país está planteando un desafío comparable a los regímenes internacionales existentes[48]. "Sooner, but probably later, the developed world is likely to find itself on the edge of a major confrontation with a post-Deng China."[49].

Cabe preguntarse, sin embargo, si el énfasis chino en los logros materiales —que desde la época de Deng parece ser el criterio legitimador central de las políticas— permitirá sostener políticas nacionales de tipo revisionista y expansionista. Ello resultaría concebible bajo una hipótesis de expansionismo comercial, que en todo caso se diferenciaría del imperialismo económico tradicional en la medida que presentaría marcados rasgos transnacionales. Es más dudoso, sin embargo, que este impulso pudiera sostener un revisionismo geopolítico, que a su vez sustentara una postura

[48] Ibídem, p. 103.
[49] Ibídem, p. 105.

político-estratégica y militar confrontacional. Ello requeriría, en todo caso, que permaneciera incólume la tradicional capacidad del Estado chino de imponer y legitimar frente a las fuerzas sociales y económicas un conjunto de metas colectivas que incluyeran tales objetivos de reivindicación nacional. Lieberthal advierte[50] que se trata de una interrogante central para los estudiosos de la política china contemporánea, y no —como en el pasado— de un supuesto.

El cuestionamiento de una política de confrontación se refuerza al considerar la tendencia al aumento del peso relativo en los altos niveles de formulación de políticas de individuos más preparados, conocedores del sistema internacional, de tendencia más cosmopolita, y por tanto menos frustrados con el statu quo internacional y menos ideologizados que sus antecesores. Actores de estas características ponen mucho más énfasis en objetivos diplomático-económicos de nuevo tipo, como el ingreso de China a la OMC, porque están conscientes de las grandes ventajas de tales pasos para el avance del proceso de reformas y, por ende, el desarrollo del país. Sólo una contundente derrota de las facciones políticas a que pertenecen tales actores en las constantes pugnas internas que se libran en Beijing podría llevar a un retroceso importante en la modernización de las orientaciones de la política exterior china.

BIBLIOGRAFÍA

Asia 1999 (anuario). Hong Kong: Review Publishing Co.

Asia Inc., septiembre 1999.

Becker, Jasper. *Hungry Ghosts: China's Secret Famine*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

Burstei, Daniel; y De Keijzer, Arne. *Big Dragon, China's Future: What it Means for Business, the Economy, and the Global Order*. Nueva York: Simon y Schuster, 1998.

"Can China Change?", *The Economist.* 2 de octubre 1999.

China & North Asia Monitor, Londres, Business Monitor International, septiembre 1999, p. 2.

——— octubre 1999, p. 5.

Ding, Yi. "Opposing Interference in Other Countries' Internal Affairs Through Human Rights". En Orville Schell y David Shambaugh (eds.), *The China Reader: The Reform Era.* Nueva York: Vintage Books, 1999.

Far Eastern Economic Review (*FEER*), 29 de abril 1999.

——— 5 de agosto 1999.

——— 19 de agosto 1999.

——— 7 de octubre 1999.

[50] Lieberthal, *Governing China: From Revolution Through Reform* (1995), p. 313.

———— 21 de octubre 1999.

Goodman, David S. G.; y Segal, Gerald. *China Without Deng*. Sydney: Editions Tom Thompson, 1995.

Hamrin, Carol Lee. "Elite Politics and the Development of China's Foreign Relations". En Thomas W. Robinson y David Shambaugh (eds.), *Chinese Foreign Policy: Theory and Practice*. Oxford: Clarendon Press, 1997.

Huaqiu, Liu. "Strive for a Peaceful International Environment". En Orville Schell y David Shambaugh (eds.), *The China Reader: The Reform Era.* Nueva York: Vintage Books, 1999.

Jenner, W. J. F. "The Political Prospects for China: Some Thoughts about the Next Ten Years". Buenos Aires: Conferencia sobre China, ISEN, 1998.

Joffe, Ellis. "Ruling China after Deng". En Orville Schell y David Shambaugh (eds.), *The China Reader: The Reform Era.* Nueva York: Vintage Books, 1999.

Kim, Samuel S. "China as a Great Power". En Orville Schell y David Shambaugh (eds.), *The China Reader: The Reform Era.* Nueva York: Vintage Books, 1999.

Li, Cheng. "200 Million Mouths Too Many: China's Surplus Rural Labor". En Orville Schell y David Shambaugh (eds.), *The China Reader: The Reform Era.* Nueva York: Vintage Books, 1999.

Lieberthal, Kenneth. *Governing China: From Revolution Through Reform*. Nueva York: W. W. Norton, 1995.

Malhotra, Angelina. "Shanghai´s Dark Side". En Orville Schell y David Shambaugh (eds.), *The China Reader: The Reform Era.* Nueva York: Vintage Books, 1999.

Naughton, Barry. "The Foreign Policy Implications of China's Economic Development Strategy". En Thomas W. Robinson y David Shambaugh (eds.), *Chinese Foreign Policy: Theory and Practice*. Oxford: Clarendon Press, 1997.

Prieto Vial, Daniel. "La Proyección estratégica de China". Instituto de Ciencia Política, Universidad Católica de Chile, Programa de Magister, 1997.

Schell, Orville. *Mandate of Heaven.* Nueva York: Simon & Schuster, 1994.

Segal, Gerald. "Does China Matter?". *Foreign Affairs*, septiembre-octubre 1999.

Shambaugh, David. "China's Military: Real or Paper Tiger?". En Orville Schell y David Shambaugh (eds.), *The China Reader: The Reform Era.* Nueva York: Vintage Books, 1999.

Steinfeld, Edward S. En *Far Eastern Economic Review* (*FEER*), 7 de octubre 1999.

The Economist. Editorial, 2 de octubre 1999.

Ziyang, Zhao. Discurso ante el XIII Congreso del Partido Comunista de la República Popular China. Publicado en noviembre de 1987. Reproducido en Orville Schell y David Shambaugh (eds.), *The China Reader: The Reform Era.* Nueva York: Vintage Books, 1999. □

LA DESOBEDIENCIA ARGENTINA

Martín Krause

El presente trabajo sostiene que el origen de los cambios que ocurrieron en Argentina durante los años noventa se encuentra en una generalizada desobediencia espontánea por parte de los argentinos, actitud que llevó a la quiebra del Estado y luego a las reformas efectuadas en esos años.

El argentino hallaría su símbolo en el gaucho y no en el militar, porque el valor cifrado en aquél por las tradiciones orales no está al servicio de una causa y es puro. El gaucho y el compadre son imaginados como rebeldes; el argentino, a diferencia de los americanos del Norte y de casi todos los europeos, no se identifica con el Estado. Ello puede atribuirse al hecho general de que el Estado es una inconcebible abstracción; lo cierto es que el argentino es un individuo, no un ciudadano.
(Jorge Luis Borges, *Evaristo Carriego*)

Si un pastor falla, hay que separarlo de los otros pastores, pero, ¡ay si las ovejas empezaran a desconfiar de los pastores!
(Abad Abbone en Umberto Eco, *El nombre de la rosa)*

MARTÍN KRAUSE. Vicerrector de la Escuela Superior de Economía y Administración de Empresas (ESEADE, Buenos Aires). Profesor titular de Economía en la Universidad de Buenos Aires y profesor visitante en la Universidad Francisco Marroquín (Guatemala). Autor, entre otras publicaciones, de *Proyectos para una sociedad abierta,* dos volúmenes (Buenos Aires: Editorial Abeledo-Perrot, 1993) y *En defensa de los más necesitados* (Buenos Aires: Editorial Atlántida, 1998), ambos en conjunto con Alberto Benegas Lynch (h).

Estudios Públicos, 78 (otoño 2000).

El paradigma del liberalismo clásico hizo hincapié en la división de poderes, la rotación en las funciones de gobierno y en las funciones limitadas de éste como mecanismos para evitar un crecimiento del mismo que terminara avasallando los derechos individuales. No obstante, durante el presente siglo ellos no han sido suficientes para evitar ese mal. Por cierto que autores como John Locke o Thomas Jefferson destacaron la importancia de un mecanismo adicional, no ya mencionado en estos tiempos de democracias largamente establecidas: una rebelión contra el gobierno cada tanto era considerada ciertamente saludable.

No experimentamos hoy rebeliones masivas que hagan temblar a los gobiernos establecidos pero sí, de tanto en tanto, expresiones claras de descontento que se extienden desde el éxito de iniciativas electorales para reducir impuestos hasta la creciente ausencia de participación en los procesos electorales. Las primeras son rebeliones activas, los ciudadanos se organizan y votan en contra de los excesos del gasto gubernamental. Las segundas son pasivas, se trata de no hacer, o no participar en actividades en las que el gobierno está interesado que los ciudadanos participen, en buena parte porque es esta participación la que le otorga legitimidad al mismo gobierno. Esta segunda forma de rebelión tiene una larga tradición histórica, como se describirá más adelante. El objetivo de este trabajo es señalar que uno de esos fenómenos tuvo lugar en la Argentina en las últimas décadas, el cual llevó al colapso de un modelo de gobierno basado en una elevada participación del Estado en la economía tanto en gobiernos democráticos como militares y en el abuso de poder sobre todo por parte de estos últimos.

1. El ocaso de un modelo

El año 1989 tiene un lugar ganado en la historia. Por un lado el socialismo se desmoronaba en Europa Oriental: los alemanes demandaban elecciones democráticas y el respeto a los derechos individuales, ocupaban en Leipzig las oficinas de la temida Stasi, el servicio secreto del régimen comunista; checos y eslovacos protestaban en Praga. Se abrían así las puertas que iban a llevar en definitiva hasta la caída del socialismo en su cuna, la Unión Soviética.

En la Argentina ese año será también histórico. Como el muro de Berlín, se derrumbaba el estatismo en medio de la hiperinflación y la bancarrota generalizada del Estado. Era el fin de un modelo que durante sesen-

ta años había llevado a este país desde los primeros puestos en materia de crecimiento e ingresos por habitante a ser uno más de los países subdesarrollados del Tercer Mundo, uno de los pocos casos de un país no 'en vías al desarrollo' sino, por el contrario, 'en vías al subdesarrollo'.

Se iniciaba allí una nueva etapa, signada por los cambios, las reformas, las marchas y contramarchas, los éxitos y los fracasos, el acalorado debate de nuevas ideas viejas, el crecimiento económico, la estabilidad de precios, la corrupción y el manoseo constante de las instituciones.

Un período digno de ser analizado, no obstante lo cual la mera descripción de lo sucedido podrá encontrarse en los periódicos de la época o en numerosos libros que la describan. Tal descripción general sería, sin embargo, tan sólo un censo de lo acontecido en la superficie, que no nos permitiría penetrar más allá de ella y descubrir como Antoine de Saint-Exupéry en *El principito* que "lo esencial no es visible a los ojos".

Siendo tan interesante como podría serlo el relato de lo acontecido, el presente trabajo tiene la intención de correr la superficie y tratar de ver las mareas de fondo que agitaron la vida argentina durante esos años y encontrar allí un fenómeno que supera la imaginación y abre las puertas a una investigación totalmente distinta. Se trata de partir no ya de la pregunta, ¿qué pasó?, sino ¿por qué?

Es cierto que analizar lo que pasó nos puede brindar lecciones de cómo hacer las cosas o cómo evitar los problemas en otros contextos y otras circunstancias, pero responder al por qué eso sucedió nos acercará al entendimiento de las causas que generan las posibilidades de cambio en una sociedad.

¿Por qué se dieron todos esos cambios en la Argentina de los 90? La tesis que será desarrollada en este trabajo es que los argentinos protagonizaron un increíble y generalizado proceso de desobediencia civil espontánea.

2. La desobediencia civil

El tema de la desobediencia civil no es extraño a las ciencias sociales, ha sido considerado en muchas oportunidades por autores diversos. En sus orígenes se lo relacionaba con la resistencia justificada a las tiranías y en particular con el tiranicidio, esto es, el acto de dar muerte al tirano que oprime a la población. Los griegos Xenofonte y Heródoto no ocultaban sus simpatías por ello mientras que los romanos Cicerón, Plutarco, Séneca y Polibio lo apoyaban sin vueltas. Tomás de Aquino y Guillermo de Ockham apoyaban un limitado derecho a la resistencia y en forma más enfática los

miembros de la escuela de Salamanca Juan de Mariana y Francisco Suárez, el hugonote Philippe du Plesis Mornay y el escocés radicado en Francia George Buchanan. Estos últimos sustentaban el derecho de cada individuo de asesinar al tirano.

Esta tradición de pensamiento se continuó en la Inglaterra del siglo XVII por intermedio de John Locke, Algernon Sidney y John Milton, y en el siglo siguiente, con un mayor énfasis en la resistencia pacífica, por Henry David Thoreau y León Tolstoi. En su trabajo *On Civil Disobedience* Thoreau argumentaba que si los súbditos se negaran a obedecer y los funcionarios tuvieran que renunciar, la revolución se habría consumado. Como veremos más adelante, esto, junto con otro ingrediente clave de la desobediencia civil cual es ganar para el bando de los resistentes a parte de los dirigentes, explica en gran medida lo sucedido en la Argentina en el año 1989 con la renuncia del presidente Alfonsín en medio del caos hiperinflacionario y la llegada del presidente Menem:

> Si se pone al Estado en el dilema de meter a la cárcel a todos los hombres íntegros, o renunciar a la guerra y la esclavitud, el Estado no vacilará en lo que debe preferir. Si un millar de ciudadanos se negasen a pagar sus impuestos este año, eso no sería una medida violenta y brutal, como lo será el pagar ese tributo a fin de que el Estado pueda seguir cometiendo violencia y derramando sangre inocente. Ésa es en realidad la definición de una revolución pacífica, si es que existe tal fenómeno. Si un colector de impuestos, o cualquier otro funcionario público, viniera a preguntarme, tal como uno ya lo hizo: 'Pero, ¿qué debo hacer?', mi respuesta es: 'Si en realidad usted está dispuesto a hacer algo, renuncie a su cargo'. Una vez que el siervo rehúse obediencia y el funcionario haya renunciado, la revolución estará ya consumada[1].

Según Sharp[2], existirían tres etapas, en general, en los movimientos no violentos de resistencia al poder:

1) la protesta y la persuasión;

2) la no-cooperación social, económica y política;

3) la intervención no violenta.

En la primera etapa se realizan discursos en espacios públicos, demostraciones, distribución de literatura y, en el caso de resistencia a la acción militar, se confraterniza con soldados y otros funcionarios de gobierno.

---

[1] Henry David Thoreau, *Desobediencia civil* (1970), p. 51.

[2] Gene Sharp, *The Politics of Nonviolent Action* (1973).

En la segunda las sanciones son más serias: huelgas de estudiantes, *boycotts* de consumidores, huelgas, negativa a pagar impuestos o tasas, negativa a aceptar la moneda gubernamental, *boycott* de elecciones legislativas, resistencia al servicio militar obligatorio, ineficiencia burocrática deliberada y amotinamientos.

La última etapa incluiría las formas más radicales de resistencia a la autoridad: huelgas de hambre, sentadas en lugares públicos, ocupación de edificios gubernamentales, bloqueo de rutas, establecimiento de mercados informales hasta la formación de un gobierno paralelo.

Sharp sostiene además que los movimientos de desobediencia civil han sido más exitosos que los movimientos violentos, citando entre otros muchos ejemplos la resistencia de los alemanes a la ocupación por parte de tropas francesas y belgas del Ruhr; las huelgas y la obstrucción convirtieron a la ocupación en una pesada carga que terminó en el levantamiento de la ocupación. Otro ejemplo es la lucha contra la segregación racial denominada 'movimiento por los derechos civiles' en los Estados Unidos, encabezada por Martin Luther King Jr., un partidario de la resistencia pacífica. El más reciente e importante es, seguramente, el crecimiento del movimiento Solidaridad en Polonia y el derrumbe generalizado del socialismo en el cual hubo pocos episodios de violencia.

La resistencia civil sería superior al uso de la violencia porque en este último caso los gobiernos, en general, tienen una mayor capacidad de utilizarla que los rebeldes. El uso de la violencia después de todo es, precisamente, lo que distingue a un gobierno que se define como el receptáculo del monopolio de la misma. Pero le resulta prácticamente imposible gobernar sin la cooperación de los ciudadanos.

Dice Thoreau:

> La autoridad del gobierno, aun aquella que yo me resigno a reconocer (pues obedece dócilmente a aquellos que sepan y puedan conducirse mejor que yo, y en muchos casos a los que ni siquiera sean tan competentes como yo), es todavía impura: para ser realmente justa, debe contar con la aprobación y el consentimiento de los gobernados. El Estado no puede tener derechos legítimos sobre mi persona y propiedad sino en la medida en que yo se los haya concedido[3].

Ese es el fenómeno que la Argentina vivió en los años 80, con la particularidad de que no hubo ningún movimiento político o social ni dirigente alguno que hubiera llamado a la desobediencia generalizada. Fue un movimiento totalmente espontáneo que se manifestó en las siguientes reac-

[3] Thoreau, *Desobediencia civil* (1970), p. 80.

ciones a políticas gubernamentales que imponían altos costos a la población, las cuales, como veremos, determinaron las políticas que se siguieron a continuación.

La desobediencia argentina fue, sin embargo, distinta a los casos mencionados y a las propuestas de sus inspiradores. Por un lado, a diferencia de King, los argentinos no buscaron ni pretendieron quebrantar las regulaciones abiertamente; ni tampoco, a diferencia de Gandhi, trataron de lograr sus objetivos por medio del sufrimiento. Dice Martin Luther King Jr.:

> El que quebranta una ley injusta debe hacerlo abiertamente, cariñosamente, y con la voluntad de aceptar la pena. Sostengo que un individuo que quebranta una ley cuya conciencia le dice es injusta, y que voluntariamente acepta la penalidad de su injusticia, está en verdad expresando el mayor respeto por la ley.
> Por supuesto, no hay nada nuevo en esta clase de desobediencia. Fue sublimemente evidente en el rechazo de Sadrach, Mesach y Abednego a obedecer las leyes de Nabucodonosor, sobre la base de que una ley moral superior estaba en juego. Fue exitosamente practicada por los primeros cristianos, quienes aceptaban enfrentarse a leones hambrientos y al terrible dolor de las pedradas que someterse a ciertas leyes injustas del Imperio Romano. En cierto grado, la libertad académica es una realidad hoy porque Sócrates practicó la desobediencia civil. En nuestra propia nación, la Fiesta del Té en Boston representó un acto masivo de desobediencia civil. No debemos olvidar nunca que todo lo que hizo Hitler en Alemania fue 'legal' y todo lo que los combatientes húngaros de la libertad hicieron en Hungría fue 'ilegal'[4].

Los argentinos no estaban dispuestos a sufrir. Es más, pensaban que era el Estado la fuente de su sufrimiento, y ponían en juego toda su capacidad racional para eludir esos sufrimientos. Ningún ideal superior estaba en juego que no fuera el de la propia supervivencia y la protección del patrimonio individual. Esto es ciertamente distinto a lo que Gandhi proponía:

> He llegado a esta conclusión fundamental: que si quieres que suceda algo realmente importante, no debes satisfacer meramente a la razón, debes también mover al corazón. Las cosas de fundamental importancia para la gente no se aseguran solamente con la razón y tienen que ser adquiridas con el sufrimiento. El sufrimiento es infinitamente más poderoso que la ley de la jungla para convertir al oponente y abrir sus oídos, que están cerrados, a la voz de la razón. Apelar a la razón es hacerlo a la cabeza, pero la penetración al

[4] Martin Luther King Jr. "Letter from the Birmingham Jail" (1968), p. 69.

> corazón viene del sufrimiento. Abre la comprensión íntima del hombre[5].

Por supuesto que los argentinos no apelaron al corazón del gobernante. Tampoco lo hicieron a su razón. Se dirigieron a su bolsillo. En este caso, estuvieron más cerca de Thoreau:

> Cuando un gobierno me sale al paso y me dice: '¡La bolsa o la vida!', ¿por qué habría de apresurarme yo a entregarle mi dinero? Puede que se halle en un gran apuro y sin saber cómo remediarlo. Eso no es culpa mía. Es cosa que debe remediar el mismo Estado; salir de sus propios apuros como yo salgo de los míos. No vale la pena echarse a llorar por ello. Yo no soy responsable si la maquinaria social no funciona bien, pues no me hallo emparentado con su conducta. He notado que cuando una bellota y una castaña caen al suelo, una junto a otra, ninguna se queda inerte a fin de hacer lugar a la otra, sino que cada una por su lado sigue su propio impulso y se prende al suelo, para crecer y fructificar tan bien como le sea posible, hasta que al fin puede que una eche sobra sobre la otra y la fuerce a secarse y morir. Si una planta no puede vivir conforme con su naturaleza, muere, y otro tanto le ocurre al hombre[6].

1. Rechazo a la moneda gubernamental

El rechazo a la moneda gubernamental en la Argentina tiene una larga historia. La relación M1/PIB que superara el 30% a principios de este siglo se mantuvo en alrededor del 25% hasta fines de la década de los 40. A partir de allí comienza una caída que la lleva al 15% a fines de la década de los 50 y a menos del 3% a fines de los años 80. Una relación más amplia de la moneda M3/PIB que subiera desde el 43% en 1900 hasta un pico del 70% en los años 20 vuelve a una cifra cercana al 40% en la década de los años 40 y desde allí comparte el vertiginoso descenso de su pariente M1 hasta alcanzar la increíble cifra del 4% del PIB a fines de los 80[7].

Cuanto más exacerbaba el Estado la emisión de moneda, más resultaba esto en un acelerado y vertiginoso aumento de los precios. Los argentinos huían del impuesto inflacionario desprendiéndose de la moneda estatal y haciendo que el aumento progresivo de la emisión resultara en la caída

---

[5] Mahatma Gandhi, *An Autobiography: The Story of My Experiment with Truth* (1983).

[6] Thoreau, *Desobediencia civil* (1970), p. 63.

[7] Marie-Ange Véganzonès, *Argentina en el Siglo XX: Crónica de un crecimiento anunciado* (1997).

de su valor vertiginosamente. Cuanto más moneda el Estado emitía, 'menos' moneda existía en el mercado.

Informa el Banco Central:

> Durante 1989 se registraron los mínimos históricos en materia de índices de monetización. En términos reales, el agregado monetario más amplio (M3) se redujo un 46,7% entre puntas. La demanda de dinero para transacciones (M1), por su parte, se redujo un 5,6%. De ello se desprende que la huida del dinero fue más importante en lo que se refiere a los agregados que actúan como reserva de valor. En efecto, mientras en el primer trimestre del año M1 representó el 22% de los recursos monetarios totales, hacia el último trimestre su participación se elevó al 35%.
> El ciclo de la monetización fue obviamente inverso al de la tasa de inflación. Hacia junio, con una inflación de 202,5% en precios combinados, los índices de monetización observaron los mínimos históricos: tanto M1 como M3 acumulaban una caída respecto de diciembre de 1988 de 62% real...[8]

El desprendimiento acelerado de la moneda local tuvo como contrapartida la elección de activos reales o el dólar estadounidense como reserva de valor. El Cuadro Nº 2 muestra el crecimiento de la dolarización de los recursos monetarios durante 1989. No obstante, debe tenerse en cuenta que se trata solamente de cifras relativas al sistema financiero 'oficial' o 'legal', el cual no sólo presentaba numerosas trabas para las operaciones en esa moneda ni tampoco la huida de fondos del sistema bancario. Es decir, la creciente dolarización se da sobre agregados (M1/M3) claramente menores. La diferencia es 'todo' dolarización de los que abandonaron el sistema formal.

El índice de precios al consumidor con una base = 100 en 1974 alcanzó a 8.915.401.953 en mayo de 1989, pese a que era éste el mes previo al desencadenamiento del fenómeno hiperinflacionario el que resultó en un índice de crecimiento de precios mensual del 200% en julio del mismo año. El peso perdió dos ceros a principios de los 70, tres ceros a principios de los 80, tres más en 1985 y otros tres en 1991. Un peso en ese año era equivalente a 10.000.000.000.000 de pesos de 1970, todo ese valor perdido en sólo dos décadas. En 1990 el Banco Central evaluó las pérdidas de la institución en los diez años previos en 67.500 millones de dólares, el equivalente del 9% de la producción anual del país en cada año desde 1980

[8] Banco Central de la República Argentina (BCRA), "Memoria Anual 1989" (1998), p. 10.

CUADRO Nº 1: AGREGADOS MONETARIOS EN TÉRMINOS REALES (ENERO 1988=100)

Período	Billetes y monedas	Depósitos a la vista	M1	Caja de Ahorros	Plazo fijo	M2	M3
1988-Enero	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Febrero	90,0	89,6	89,8	93,9	102,9	97,9	97,8
Marzo	81,1	84,4	82,5	85,4	107,0	97,2	96,9
Abril	74,3	85,9	79,4	78,9	104,7	94,1	93,8
Mayo	69,9	80,8	74,7	73,5	102,4	90,8	90,4
Junio	65,9	81,4	72,7	69,7	100,7	88,7	88,4
Julio	65,6	73,0	68,9	66,5	95,5	84,2	83,8
Agosto	57,2	71,2	63,4	60,9	93,6	80,8	80,4
Septiembre	61,7	74,0	67,1	65,1	103,6	88,2	87,8
Octubre	68,3	74,7	71,1	68,6	106,5	91,5	91,1
Noviembre	72,0	72,7	72,3	72,0	114,4	96,9	96,5
Diciembre	90,5	80,1	85,9	76,3	122,4	106,1	105,7
Enero-1989	93,3	80,3	87,6	81,3	134,3	114,2	113,8
Febrero	91,4	80,6	86,6	79,4	135,5	114,4	113,9
Marzo	83,1	78,0	80,8	70,9	131,8	109,5	109,0
Abril	65,4	61,2	63,6	53,6	109,9	89,5	89,7
Mayo	50,7	50,8	50,7	34,1	81,3	66,7	67,1
Junio	36,3	49,8	42,3	26,2	66,7	54,7	56,6
Julio	29,0	37,4	32,7	20,1	46,1	39,1	40,0
Agosto	39,2	53,9	45,7	25,7	57,6	50,3	50,9
Septiembre	51,7	60,1	55,4	34,7	67,8	60,2	60,6
Octubre	64,9	79,4	71,3	42,3	75,3	70,2	70,4
Noviembre	74,0	92,1	82,0	43,6	76,6	74,3	74,4
Diciembre	71,7	92,9	81,1	30,8	49,2	56,5	56,3

Fuente: BCRA, "Memoria Anual 1989" (1998).

CUADRO Nº 2: DOLARIZACIÓN DE LOS RECURSOS MONETARIOS (EN PORCENTAJE)

Período	Dolarización del M1	Dolizarización de los depósitos a intereses	Dolarización total
Enero –1989	0,3	9,0	7,1
Febrero	0,4	8,9	7,1
Marzo	0,4	7,9	6,4
Abril	1,0	16,1	13,2
Mayo	1,4	18,1	14,7
Junio	1,2	11,9	9,3
Julio	1,3	13,8	10,7
Agosto	1,4	16,9	13,0
Septiembre	1,1	18,8	14,5
Octubre	1,1	20,0	15,0
Noviembre	1,0	20,1	14,7
Diciembre	1,6	31,2	21,0

Fuente: BCRA, "Memoria Anual 1989" (1998).

hasta 1989 inclusive[9]. El déficit fiscal entre 1960 y 1988 fue cubierto en un 17,4% con el uso del crédito y en un 82,6% con emisión monetaria por medio de adelantos del Banco Central a la Tesorería.

No es que los argentinos rechazaran la moneda oficial cuando se les presentara (de hecho estaban obligados a recibirla, particularmente al cobrar sus salarios) sino que se desprendían de ella en cuanto la recibían. La tenencia de moneda extranjera era ilegal, pero cualquier ciudadano sabía perfectamente bien dónde conseguirla y apenas recibido su salario en pesos procedía a cambiarlo para luego volver a pesos cuando lo necesitara y de esa forma preservar algo de su poder adquisitivo.

Si bien no hay estadísticas posibles acerca de la cantidad de dólares estadounidenses en el país, un banco privado estimaba que en 1989 el valor de los billetes de esta moneda era siete veces superior al valor de la moneda local circulando. En 1986 se estimaba que existían unos 3.500 millones de dólares en créditos en dólares en el mercado informal, una tenencia privada de divisas de 20.000 millones y varios miles de millones de dólares propiedad de argentinos depositados en el exterior.

Pese al curso forzoso de la moneda, los argentinos desobedecían y resistían el impuesto inflacionario de muy ingeniosas formas. Las transacciones importantes como la compra-venta de una vivienda o un automóvil se realizaban en dólares billetes y las más pequeñas podían hacerse en pesos pero al tipo de cambio del momento. Había entidades financieras clandestinas donde se colocaban ahorros en divisas y se obtenían préstamos también en moneda extranjera, entidades que no estaban sujetas a ningún tipo de control ni requisitos legales de capital o encajes.

2. Evasión impositiva

Como se mencionara antes haciendo referencia a la literatura de la resistencia civil, en última instancia la capacidad de gobernar está vinculada a la aceptación voluntaria de la misma por parte de una determinada población. Lo mismo puede decirse de la recaudación de impuestos. Pueden pensarse todas las estratagemas posibles para obligar a la gente a pagar los impuestos y las penas más duras para quienes no lo hagan, pero en última instancia se requiere un cierto grado de voluntariedad. De otra forma, ni siquiera asignando a una mitad de la población para que controle a la otra mitad podrá eliminarse la evasión.

[9] *La Nación*, Buenos Aires, 31/8/90 y 8/9/90.

Por cierto que esta causa ha sido asignada a grandes acontecimientos históricos: para Alvin Rabushka, la evasión impositiva fue la causa de la caída del Imperio Romano[10]; Charles Adams señala lo mismo, con distinto grado de rebelión, para fenómenos como el Edicto de París, la Carta Magna, la leyenda de Guillermo Tell, la *Boston Tea Party*, entre otros.

Comenta Adams:

> El consentimiento, entonces, debe llegar en última instancia del pueblo. Los impuestos son, después de todo, un asunto del pueblo, y cuando un gobierno se encuentra fuera de tono con los deseos de la gente, aparecerá la resistencia. En una democracia, la resistencia tomará la forma de evasión, emigración y revueltas. A veces un nuevo gobierno resultará electo. En California la gente tomó el asunto en sus propias manos y adoptó una reforma constitucional que fuerza al gobierno a aceptar los deseos de la gente. Cuando esa opción no está disponible, como sucede con el gobierno federal, una larga y fría guerra de lenta evasión se extiende por el país[11].

Y más adelante:

> La resistencia civil a las leyes impopulares alienta al evasor. La sociedad occidental tiene una larga y profunda tradición de desobediencia a las malas leyes, especialmente a las malas leyes impositivas. El evasor simplemente está abrazando los más elevados ideales de los rebeldes fiscales ingleses de los últimos cuatrocientos años a ambos lados del Atlántico. Si las malas leyes fiscales justifican la rebelión —y la historia apoya ampliamente este punto de vista—, entonces el moderno evasor fiscal podría ser el rebelde fiscal más justificado de todos los tiempos[12].

Así se veían los argentinos a sí mismos. Al ser castigados con la desvalorización constante de la moneda, con servicios públicos cada vez más ineficientes y con restricciones al comercio o a los viajes internacionales, los argentinos en forma creciente no se sintieron obligados a pagar esos impuestos. Para muchos era, además, una cuestión de supervivencia: pagar impuestos o subsistir.

Como puede observarse en el Cuadro Nº 3 la recaudación impositiva crece hasta superar los 10 puntos del PBI a fines de la década de los años 40 y principios de los 50, pero nunca más se alcanzan esas cifras hasta la década de los años 90. Por supuesto que existen múltiples causas para

---

[10] Alvin Rabushka, "Foreword" (1993), p. xiii.
[11] Charles Adams, *For Good and Evil…* (1993), p. 382.
[12] Ibídem, p. 400.

justificar lo sucedido (entre otras, el efecto Olivera-Tanzi), pero si tenemos en cuenta que durante todo ese período el gasto público creció en forma constante y acelerada, resulta notoria la incapacidad de la política fiscal para aumentar la recaudación impositiva. El gobierno argentino hubo de recurrir a otros artificios para su financiamiento.

CUADRO Nº 3: RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS. RELACIÓN CON EL PBI. AÑOS 1932-1998 (VALORES CORRIENTES EN MILES)

Año	Impuestos	
	Recaudación	Relación % Rec./PBI
1932	304.633	4,39
1933	330.324	4,33
1934	346.598	4,15
1935	456.378	5,10
1936	486.957	4,92
1937	550.563	4,75
1938	581.741	5,27
1939	604.891	5,30
1940	623.786	5,26
1941	647.962	5,02
1942	753.878	5,10
1943	847.180	5,41
1944	1.164.524	6,47
1945	1.233.879	6,10
1946	1.539.172	5,80
1947	2.451.792	7,57
1948	3.211.332	8,13
1949	4.388.302	8,85
1950	6.551.772	10,74
1951	9.679.869	10,84
1952	11.641.909	10,20
1953	13.026.700	9,88
1954	14.246.000	10,16
1955	15.829.500	9,53
1956	19.441.900	9,49
1957	22.890.000	8,60
1958	29.439.200	7,80
1959	44.140.600	5,72
1960	81.740.100	8,07

(Continúa)

(continuación Cuadro Nº 3)

1961	97.844.800	7,94
1962	101.681.900	6,44
1963	133.507.600	6,77
1964	138.670.600	5,05
1965	241.727.000	6,31
1966	380.853.600	7,69
1967	510.384.720	7,82
1968	588.896.720	7,58
1969	674.934.630	7,37
1970	8.349.780	7,47
1971	9.783.721	6,11
1972	13.639.657	5,03
1973	24.260.650	5,37
1974	43.100.401	7,15
1975	73.751.068	4,25
1976	506.126.459	5,38
1977	2.083.519.557	7,81
1978	5.321.963.730	7,66
1979	13.234.977.741	6,90
1980	29.841.313.846	7,77
1981	64.355.224.199	8,61
1982	164.277.710.411	7,52
1983	70.893.659	6,47
1984	490.933.246	6,21
1985	4.026.137	7,59
1986	7.892.259	7,90
1987	18.146.168	7,78
1988	83.358.416	7,51
1989	2.429.879.581	7,49
1990	48.567.789.033	7,05
1991	166.949.480.215	9,23
1992	24.494.513	10,81
1993	27.824.746	11,76
1994	30.461.839	11,83
1995	30.856.813	11,96
1996	33.466.392	12,30
1997	39.160.418	13,37
1998	40.892.976	13,72

Años 1932 a 1969: pesos moneda nacional.
Años 1970 a 1982: pesos Ley 18.188, 1 peso Ley 18.188 = 100 pesos moneda nacional.
Años 1983 y 1984: pesos argentinos, 1 peso argentino = 1.000 pesos Ley 18.188
Años 1985 a 1991: australes, 1 austral = 1.000 pesos argentinos.
Años 1992 a 1998: pesos, 1 peso = 1.000 australes.
Fuente: Administración Federal de Ingresos Públicos, “Estadísticas tributarias año 1998”.

La recaudación impositiva pudo crecer durante el gobierno de Juan D. Perón (1946-1955), tal vez porque los argentinos creyeron en ese proyecto de Estado paternalista y benefactor, tal vez porque la inflación era un fenómeno nuevo y desconocido. Por cierto que no avalaron el crecimiento constante del gasto público que se experimentó a partir de allí, y solamente volvieron a cumplir en un cierto mayor grado con sus obligaciones fiscales a partir de la estabilidad monetaria alcanzada en los años 90.

Ese mayor gasto público no vino acompañado de más y mejores servicios públicos. Por el contrario, obtener un teléfono era una aventura imposible que podía demorar muchos años; en particular durante los años 80 la compañía estatal ofrecía nuevas líneas solamente a quienes pagaran unos 2.000 dólares por anticipado y aun así debían esperar varios meses para obtenerlo. Ni qué hablar si hacían falta reparaciones, era ya una tradición en las cartas de lectores de los diarios encontrar quejosos usuarios sin teléfono en funcionamiento por varios meses.

En invierno solía haber poco gas para las calefacciones y en verano cortes de luz para los acondicionadores de aire. El correo oficial perdía un 40% de la correspondencia. Los trenes públicos circulaban con permanentes demoras y cancelaciones y todos los servicios, en general, estaban sujetos a huelgas y conflictos imprevistos que perjudicaban a los usuarios.

Por último, el sistema jubilatorio estatal estaba en quiebra. Aun con crecientes fondos provenientes del presupuesto público, el 80% de los jubilados cobraba la pensión mínima, la cual apenas sobrepasaba los 100 dólares mensuales y la relación entre un salario promedio en la industria y una jubilación promedio había caído en 1990 al 43%[13].

El gasto público, sobre todo alimentado por el aumento de los gastos de las empresas estatales, la seguridad social y el gasto provincial tuvo un crecimiento notable durante los años 60, 70 y 80. (Véase Cuadro Nº 4).

El ciudadano argentino no creía recibir nada por parte del Estado y, por lo tanto, no se sentía obligado a pagar los impuestos. Sumando tragedia a la miseria, un argentino no sólo podía pensar que nada recibía sino que además el Estado se encargaba de enviar a los jóvenes a morir en una guerra inútil o hacer desaparecer a otros.

No era de extrañar entonces que la evasión impositiva se generalizara y se convirtiera en una conducta aceptada socialmente. Resulta muy difícil brindar cifras de evasión, sobre la cual obviamente nadie realiza encuestas cuyas respuestas sean confiables, pero aun hoy, varios años des-

[13] Alberto Benegas Lynch y Martín Krause, "Jubilaciones: Cuenta regresiva para la miseria" (1993), Tomo I.

CUADRO Nº 4: TOTAL DE EROGACIONES FISCALES
(RELACIÓN PORCENTUAL CON EL PBI)

Año	Administr. nacional	Provincias	Municipios	Empresas del Estado	Seguridad social	Total erogaciones
1960	8,33	3,97	1,62	14,40	6,57	34,88
1961	8,30	4,44	1,84	15,21	7,67	37,47
1962	7,71	4,60	1,83	15,48	9,14	38,77
1963	7,33	4,32	1,87	14,92	9,83	38,26
1964	7,89	4,28	1,62	13,03	9,23	36,05
1965	6,84	4,50	1,35	10,92	8.66	32,26
1966	7,87	4,95	1,34	11,72	10,76	37,14
1967	8,47	4,85	1,34	11,72	10,76	37,14
1968	8,08	5,18	1,36	11,37	10,98	36,97
1969	8,16	5,49	1,42	10,96	9,91	35,93
1970	8,54	5,94	1,52	11,90	10,77	38,67
1971	7,99	5,65	1,36	11,96	10,87	37,83
1972	8,61	5,39	1,36	12,59	9,09	37,04
1973	8,99	6,42	1,27	12,77	10,97	40,42
1974	9,76	7,25	1,81	15,31	12,80	46,93
1975	9,01	9,23	1,16	16,90	9,94	46,25
1976	9,23	6,72	1,10	17,31	8,86	43,22
1977	8,86	7,85	1,35	16,43	8,38	42,87
1978	9,87	8,61	1,62	17,30	11,03	48,43
1979	8,85	8,22	1,67	15,51	11,30	45,54
1980	9,10	8,09	2,24	15,96	14,00	49,40
1981	10,60	8,85	2,36	17,72	16,15	55,68
1982	11,63	7,58	1,62	20,24	12,52	53,59
1983	13,55	10,02	1,86	21,62	13,19	60,23
1984	11,29	9,86	1,58	19,74	13,17	55,65
1985	11,09	8,25	2,07	22,89	14,75	59,06
1986	9,82	9,51	2,21	19,62	15,47	56,64
1987	9,97	9,89	2,44	21,01	14,96	58,28
1988	8,99	9,11	2,15	23,90	13,49	57,64

Fuente: Fundación Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL), *El gasto público en la Argentina 1960-1988* (1991).

pués de la crisis mencionada, resulta tan difícil modificar las actitudes adquiridas durante todos esos años que algunos analistas estiman que se deja de recaudar un 45% aproximadamente del Impuesto al Valor Agregado, un 46% del impuesto a las Ganancias, un 50% del impuesto a los Bienes Personales y un 43% de las contribuciones a la seguridad social, por un total de 36.800 millones de dólares[14]. En 1990 se calculaba en un millón

[14] Secretaría de Seguridad Social e Instituto de Estudios Fiscales y Económicos, publicado en *Clarín*, 11/8/96.

y medio el número de morosos de los servicios públicos (teléfono, electricidad, agua, gas).

En los últimos treinta años ha habido una moratoria impositiva, en promedio, cada 18 meses. Éstas fueron minando el incentivo de los que pagaban ya que premiaban con condiciones beneficiosas y cancelaciones a quienes no lo habían hecho. Los gobiernos sabían eso, sabían también que con esas políticas perjudicaban la recaudación a largo plazo, pero las urgencias fiscales del momento los tentaban a decretarlas para obtener recursos tan necesitados. No obstante lo cual, la eficacia de las mismas fue reduciéndose con los años.

A fines de los años 80 los ingresos fiscales eran tan exiguos que el entonces gobierno comenzó a aplicar impuestos basados simplemente en su capacidad de recaudar y la dificultad de evadirlos. Así, por ejemplo, se aplicaban impuestos sobre el consumo de electricidad, gas o teléfonos, cuya falta de pago podía amedrentar a los contribuyentes debido al posible corte de esos servicios.

Nuevamente, no hubo un solo dirigente político o personalidad respetada en la opinión pública que haya llamado o alentado a la gente a evadir. Fue simplemente una actitud espontánea de millones de individuos.

3. Incumplimiento de las normas

Esto es lo que se ha dado a conocer como ‘informalidad’. A medida que crecía el número de regulaciones que afectaban el normal funcionamiento de los mercados, los participantes fueron encontrando caminos para eludirlas, ya sea generando mercados alternativos o directamente realizando actividades supuestamente ilegales: centros de compra que ofrecen ropa, relojes, perfumes a precios sugestivamente bajos, la mitad de los inmuebles de la ciudad de Buenos Aires que tendría planos aprobados irregularmente, casas de juego clandestinas, mercados frutícolas operando en la ilegalidad por el monopolio otorgado a un mercado estatal, unos 5.000 puestos callejeros de ventas en Buenos Aires, medios de transporte colectivo informales. Proliferación de servicios de correos privados no autorizados, comercialización irregular de líneas telefónicas, unas 2.000 radios FM y 50 canales de televisión informales en todo el país.

Según un ex ministro de economía[15], tres de cada cinco argentinos trabajaban entonces en la economía informal, uno de cada tres productos

[15] José A. Martínez de Hoz, “La economía informal”, *La Nación*, Buenos Aires, 15/7/90.

manufacturados no existía oficialmente, las cifras oficiales sobre el PIB sólo registraban el 63% de la actividad industrial manufacturera y esta producción informal era de unos ocho mil millones de dólares, monto equivalente al volumen total de las exportaciones argentinas entonces.

A principios de los años 70 el sistema previsional se convirtió en un sistema de reparto sin reservas de ninguna naturaleza. Hacia 1980, el 85% de los recursos del sistema provenía de los aportes y contribuciones sobre los salarios, pero ese porcentaje cayó al 74,3% en 1985 y al 65,8% en 1990.

CUADRO Nº 5: IMPORTANCIA RELATIVA DEL PIB INFORMAL EN LA ARGENTINA (PORCENTAJES)

	PIB informal respecto de...	
Períodos	PIB registrado	PIB total
1930-1946	22,2	18,2
1947-1955	60,11	37,55
1956-1972	40,85	29,0
1973-1976	64,04	39,04
1977-1980	52,05	34,23
1981-1983	62,56	38,49

Fuente: María Eugenia Estenssoro, “Un Estado corporativo es el principal caldo de cultivo” (1987).

La informalidad argentina no es, además, un fenómeno recurrente de los sectores de menores ingresos sino que se extiende a toda la sociedad. Informes y encuestas revelaban que un 50% de los graduados universitarios realizaban actividades informales. Por otro lado, el índice de evasión de aportes a la seguridad social por parte de los llamados trabajadores ‘autónomos’, lo cual incluye a todos los que trabajen por su cuenta pero inclusive profesionales universitarios y empresarios, siempre ha sido el más alto de todo el sistema. Los autónomos en la Argentina siempre han querido ser eso: autónomos.

Como en el punto anterior, resulta difícil medir el grado de informalidad de la economía, aunque ha habido algunos intentos. A principios de los años 90 algunos señalaban que la economía había crecido en los 20 años anteriores un 15,8% según las cifras oficiales del PIB, pero que en el mismo lapso el gasto en comunicaciones se había duplicado, el consumo de combustible había crecido más de un 50% y el de energía un 40%. ¿Cómo

se explica que esto no se reflejara en la estadística oficial salvo que fuese producto de los ingresos generados por la economía informal? El mismo cálculo hacía Martínez de Hoz señalando que durante 1984 y 1985 el PIB industrial había caído un 23,8% pero el consumo de energía eléctrica para la industria había crecido un 50,9%. Estimaba que el porcentaje de informalidad había crecido de un 22% del PIB entre 1930 y 1946 a 60% a fines de los 80.

Este porcentaje es coincidente con las cifras del Cuadro Nº 5.

4. Contrabando

Si bien las maniobras de contrabando pueden ser clasificadas tanto como una evasión de impuestos y un incumplimiento de las normas vigentes, las consideramos por separado para dar nota de la capacidad de iniciativa e imaginación que muchos argentinos supieron desplegar al respecto. Durante décadas el país llevó hasta los límites el modelo de 'sustitución de importaciones' mediante la aplicación de elevados aranceles, cuotas y prohibiciones de importar.

El resultado fue que muchos argentinos nacieron y se criaron en medio de productos obsoletos y caros. Los visitantes extranjeros no podían sino sonreír al ver transitar por las calles de este país modelos de automóviles que habían sido discontinuados ya hacía décadas por las casas matrices de las empresas aquí instaladas. Cuando un gobierno en la década de los 70 permitió por un breve lapso la apertura a las importaciones y disminuyó el costo de los viajes al exterior por medio de una moneda sobrevaluada los argentinos pudieron ver el grado de atraso de su consumo. Cuando esa ventana se cerró no quisieron dejar lo que ya habían probado.

Las maniobras para evadir controles en el comercio exterior iban desde los grandes negocios hasta el contrabando 'hormiga'. Los exportadores subfacturaban sus exportaciones con un doble propósito: pagar menos impuestos a las exportaciones y dejar en el exterior parte de las divisas que el control de cambios local les obligaba a cambiar por moneda local; los importadores sobrefacturaban sus importaciones, pagando con ello mayor arancel pero obteniendo una disponibilidad de divisas en el exterior que luego ingresaban por el mercado paralelo siendo la diferencia superior al mayor impuesto pagado. En 1990 el administrador de Aduanas estimaba la subfacturación de exportaciones en 500 millones de dólares y su organismo tramitaba entonces 60.000 expedientes por dichas causas[16].

[16] *Ámbito Financiero,* Buenos Aires, 12/12/90.

Algunas cifras eran ya groseras: el embajador argentino en Paraguay estimaba en 1991 que salían de contrabando anualmente con destino a ese país unas 150.000 cabezas de ganado vacuno, ciertamente un contrabando que no es fácil de esconder[17]. En ese mismo año se estimaba que la venta de cigarrillos de contrabando alcanzaba a 15 millones de paquetes por mes[18]. Como anécdota de la generalizada aceptación de estas acciones, en 1991 también fueron procesados dos de los más prestigiosos artistas de televisión, Susana Giménez y Ricardo Darín, por el ingreso al país de autos importados como si fueran para discapacitados, los únicos que podían hacerlo[19]. En las fronteras, particularmente entre Argentina y Brasil o Paraguay, florecía el contrabando 'hormiga' de quienes se dirigían a hacer sus compras a uno u otro lado de las mismas, dependiendo el flujo del tránsito del tipo de cambio vigente en cada país.

5. Rechazo de la deuda pública

En la década de los 80 la Argentina había dejado de pagar los intereses de la deuda externa, ingresando como protagonista en la llamada 'crisis de la deuda'. Aun en 1990 encabezaba el ranking de atrasos en el pago de intereses con un monto de 7.290 millones de dólares, más que Brasil y más que todos los demás deudores atrasados juntos[20].

Tampoco le era posible colocar deuda en el mercado interno. De la misma forma que los argentinos rechazaban la moneda local, también lo hacían con la deuda denominada en esa moneda. No quiere decir esto que esa deuda no existiera: es evaluada en el equivalente de U$S 30.594 millones a fines de 1989[21].

Pero ciertamente ésta no era deuda incurrida en forma voluntaria por los argentinos sino que había sido impuesta compulsivamente por sucesivos gobiernos. Comentan Melconián y Santángelo (1997, p. 345): "Otro hecho a resaltar lo constituye la alta participación de deudas cuyo origen había sido en cierto sentido involuntario o de colocación coercitiva *vis à vis* el endeudamiento que resulta de colocaciones voluntarias de instrumentos de deuda entre los acreedores del sector público".

---

[17] *La Nación*, Buenos Aires, 15/1/91.
[18] *El Cronista*, Buenos Aires, 10/7/91.
[19] *Clarín*, Buenos Aires, 24/3/91.
[20] *El Cronista*, Buenos Aires, 20/9/90.
[21] Carlos Melconián y Rodolfo Santángelo, "Deuda pública" (1997), p. 344.

Como puede verse de la descripción que esos mismos autores hacen de las características de la deuda pública interna, ésta era de origen coercitivo en su totalidad:

> Dividiremos la descripción de este proceso en tres componentes:
> i) la deuda del Banco Central de la República Argentina con bancos locales por encajes remunerados y depósitos indisponibles y ciertos pasivos del Tesoro que fueron consolidados en diciembre de 1989 en Bonos Externos serie 1989, en el marco de lo que dio en llamarse el plan BONEX;
> ii) la deuda pública que el Estado contrajo con los jubilados del Sistema Nacional de Previsión Social por haberles abonado jubilaciones y pensiones por debajo de lo que indicaban las leyes vigentes; y
> iii) la deuda que el Estado nacional (Tesorería, empresas públicas, organismos, etc.) contrajo con proveedores y otros acreedores (incluyendo las provincias) por incumplimientos en los pagos, en algunos casos con sentencias judiciales[22].

Es decir, el Estado imponía reservas bancarias para reducir el efecto multiplicador de su propia emisión monetaria y, por otro lado, dejaba de pagar sus obligaciones a jubilados y proveedores imponiendo sobre éstos una deuda forzosa y no documentada.

Los efectos de la acelerada emisión monetaria se manifestaban en la creciente huida hacia el dólar y en el aumento de la tasa de interés como anticipación de inflación futura. Los bancos se veían obligados a ofrecer tasas cada vez más altas para que fueran positivas en términos reales, pero esto implicaba una más elevada remuneración de los encajes forzosos y una consiguiente mayor emisión adicional en un círculo que se repetía en niveles cada vez más altos:

> Los valores nominales de las tasas de interés escalaron aceleradamente junto a la tasa de inflación, aunque en algunos períodos del año registraron valores reales negativos. Durante el primer semestre del año, la tasa por plazos fijos a 7 días ascendió del 12% mensual en enero a 138% mensual en junio, promediando para el semestre 59,6%[23].

El mismo Banco Central explica el fenómeno:

> La política monetaria del primer semestre debió enfrentarse a una situación donde los objetivos de política entraban en conflicto entre

[22] Ibídem, p. 341.
[23] Banco Central de la República Argentina, "Memoria Anual 1989" (1998), p. 11.

> sí. Por un lado era necesaria la contención de la expansión monetaria para no generar presiones inflacionarias. Al mismo tiempo, la desmonetización real y la elevada tasa de interés empezó a generar situaciones de iliquidez en el sistema bancario, que debieron ser atendidas para evitar una crisis financiera de consecuencias mayores. Es por eso que, en principio, se trató de colocar deuda de corto plazo, generalmente 6 meses, para controlar la expansión monetaria, operatoria que se concentró en los meses de febrero y marzo. Luego, la fuerte caída del nivel real de depósitos bancarios debió ser neutralizada a través de la devolución en forma anticipada de depósitos indisponibles y especiales, y flexibilizando las normas para la integración de encajes. Para reducir el impacto monetario de estas medidas, el BCRA instrumentó un régimen de captación de recursos a través de las entidades. El mismo consistió en tomar depósitos, ajustables por una variada gama de variables, a plazos de 6 meses.
>
> Con todo y ante la expansión que continuaba generando la atención de los desequilibrios fiscales y cuasifiscales, el BCRA debió regular a partir de julio y cada vez mediante mayor cantidad de instrumentos, la liquidez del mercado monetario. Inicialmente se utilizaron a este fin Certificados de Participación —Letras Telefónicas— para adecuar el nivel de la oferta de dinero. Adicionalmente, a partir de septiembre, se estableció la integración de un depósito especial remunerado, en función de los depósitos a plazo de las entidades. En noviembre y diciembre se incrementaron las exigencias de encajes, y en diciembre se requirió la constitución de un depósito indisponible.
>
> El crecimiento de las imposiciones remuneradas y el crecimiento mismo de la tasa de interés reavivó la indexación de la oferta de dinero e hizo agudizar los desequilibrios monetarios, desencadenando un nuevo espiral inflacionario.
>
> Sobre fines de año, y con el objetivo de eliminar la conexión entre las tasas de interés y la expansión de la oferta monetaria, se decidió un canje de depósitos a plazo fijo por Bonex 89. Conjuntamente, se eliminaba el stock de encajes remunerados y depósitos indisponibles de las entidades financieras por bonos en australes (Bic y Boce)[24].

En otras palabras, el Estado terminó canjeando los depósitos a plazo fijo por bonos que inicialmente cotizaban a un 20% de su valor nominal (al cual los habían recibido los ahorristas). No es de extrañar que este repudio de la propia deuda generada compulsivamente cerrara la puerta a la colocación de deuda interna. Comenta el Banco Central un año más tarde:

> A lo largo del año la evolución de la economía argentina estuvo caracterizada por las fuertes restricciones de financiamiento que de-

[24] Ibídem, p. 8.

bió enfrentar el sector público. Por un lado, el proceso hiperinflacionario del año anterior había agotado la posibilidad de continuar recaudando impuesto inflacionario sobre las tenencias monetarias. Pequeños desequilibrios fiscales y monetarios generaban inmediatos cambios de cartera en el público que buscaba preservar el valor real de sus activos. Por otro lado, luego de la implementación del Plan Bonex, la colocación de deuda dejó de ser una fuente posible de financiamiento del Estado[25].

3. La bancarrota del Estado

Si nos imaginamos una sociedad como una pirámide donde los ciudadanos constituyen la base y el gobierno constituye la cima, lo que sucedió en la Argentina en los años 70/80 es que la base se retiró hacia un costado, y la cima cayó estrellándose en el piso. En otras palabras, los argentinos huyeron de la economía oficial a través de un generalizado y espontáneo movimiento de desobediencia civil, y al hacerlo cerraron todas las fuentes de financiamiento de la actividad estatal.

Como es sabido, la principal fuente de financiamiento público es la recolección de impuestos, pero, como vimos, los argentinos habían dejado de pagarlos. Alternativamente un gobierno puede incurrir en deuda, pero, como también vimos, el camino de la deuda externa estaba cerrado por no haberla pagado y el de la deuda interna también por la desconfianza de los ahorristas. Queda el recurso de la emisión de moneda, pero tanto se había abusado de él que la demanda de moneda era prácticamente inexistente y su valor se hundía vertiginosamente; lo único que obtenía el gobierno al emitir era un automático aumento de los precios y, en particular, del dólar, hacia donde huían los argentinos para desprenderse de la moneda gubernamental. En definitiva, sin fuentes de financiamiento, el Estado estaba quebrado y el poder de obtener recursos de los ciudadanos se había reducido a su mínima expresión.

Hasta se llegó a cuantificar esa situación. A diciembre de 1990 sus activos, incluyendo las reservas en divisas, las empresas estatales y la infraestructura fueron evaluados en 44.480 millones de dólares mientras que los pasivos, incluyendo el M1, la deuda externa pública y la deuda interna eran de 97.278. Es decir, su patrimonio neto era negativo en 52.438 millones de dólares[26].

---

[25] Banco Central de la República Argentina, “Memoria 1990” (1998), p. 31.
[26] Orlando Ferreres, “Insolvencia, inestabilidad y recesión” (1991).

Esta actitud determinó las políticas que luego se implementaron. Como observamos antes, los movimientos de desobediencia civil suelen imponerse ganando para sí parte de la clase dirigente. Pues es lo que sucedió en el caso del presidente Menem, quien asumiera su cargo en julio de 1989, en medio del caos hiperinflacionario y ante el abandono del mismo cinco meses antes por quien lo sustentara hasta entonces, Raúl Alfonsín. El motivo de ese traspaso adelantado era precisamente ése, el presidente a cargo no podía contar con la obediencia de la gente y, por lo tanto, no podía aplicar ninguna política que evitara la catástrofe.

Menem, por otro lado, nunca había sido un partidario de la economía de mercado. Educado en la liturgia estatista del peronismo había demostrado ser uno de los peores gobernadores en materia de *performance* fiscal. Obviamente era muy popular en su provincia, gracias a que era ésta la que mayor nivel de empleados públicos tenía y mayor déficit, que era finalmente monetizado por el gobierno central. Los riojanos obtenían los beneficios del prolífico gasto pero no tenían que hacerse cargo del mismo, una receta que garantizaba el éxito político.

El general Perón solía decir "la única verdad es la realidad", y ésta era muy cruda como para no ser vista. No existía margen alguno para las políticas del pasado y de no resolver los problemas presentes el futuro político del gobierno estaba asegurado: desde hacía ya varios años la popularidad de los gobernantes se movía en proporción inversa a la estabilidad de precios y la moneda; cuando los precios subían y la moneda se devaluaba la popularidad caía, tanto más cuanto más acelerado fuera ese proceso; cuando se lograba cierta estabilidad la popularidad del gobernante aumentaba. Era un mensaje muy simple como para no ser comprendido.

Las encuestas en ese entonces, además, mostraban que los argentinos habían abandonado todo sueño de 'soberanía' u 'orgullo nacional' incorporados en las empresas públicas o en las políticas estatales. Simplemente querían servicios que funcionaran, estabilidad y libertad económica. La crisis había corrido el velo del populismo estatista que durante varias décadas los había hecho apoyar esas políticas, al mismo tiempo que huían de ellas por las consecuencias que traían. Porcentajes superiores al 70/80% de las respuestas se manifestaban a favor de la venta de todas las empresas públicas, del ingreso de capitales extranjeros, de la apertura de la economía. Se había acabado la actitud hipócrita de votar a los populistas y evadir sus políticas, ahora querían un país más serio.

No es de extrañar, entonces, que comenzara a desarrollarse un proceso amplio de reformas, las cuales se relacionan con los fenómenos antes descriptos:

1. Estabilidad de la moneda

Como se mencionara, el inicio de un nuevo gobierno se dio en el marco de la hiperinflación. El gobierno intentó frenarla nombrando al frente del Ministerio de Economía a un representante del poderoso grupo empresario Bunge & Born y enviando al Congreso una ley de privatizaciones (Ley de Reforma del Estado) y una ley de reducción de subsidios y desregulación (Ley de Emergencia Económica). No obstante, simplemente se trató de frenar los efectos, manteniendo controles de precios y de cambios. En diciembre de 1989 la situación se descontrolaba nuevamente, los elevados encajes sobre los depósitos bancarios eran remunerados por el Banco Central. Pero la casi totalidad de estos depósitos eran a una semana de plazo y el BC emitía moneda para hacer frente a este déficit 'cuasifiscal'. Más aumentaban los depósitos (en moneda nominal, no real), más emitía el Central y así sucesivamente. La demanda de moneda se había incrementado levemente ante los anuncios de nuevas políticas, pero cualquier desvío la hacía descender abruptamente.

Un nuevo ministro anunció la liberación del mercado cambiario y de los precios controlados, pero, un poco después, eliminó el déficit fiscal del Banco Central repudiando la deuda y devolviendo a los depositantes su dinero en los bancos con bonos recién emitidos cuya paridad cotizaba inicialmente alrededor del 20% del valor nominal. De hecho, los depositantes habían sido expropiados. Una nueva corrida, y otro mes con un índice de precios del 90% mensual en marzo de 1990, originó como respuesta del gobierno mayores medidas de desregulación, eliminación de subsidios y reducción del déficit fiscal.

Lo notable es que, ante cada corrida, el gobierno respondía con un nuevo paquete de medidas. La velocidad y profundidad de los cambios no estaban determinados por ninguna estrategia gubernamental sino simplemente eran una respuesta a las demandas del 'mercado', es decir, de los argentinos.

Estos querían una moneda estable, cuentas fiscales en orden, una economía abierta. Durante todo 1990 el gobierno pudo mantener un sistema de ajuste cambiario regulado, pero no lograba aumentar la demanda de dinero y abatir la inflación de una vez por todas. Los argentinos pretendían algo más. Durante mucho tiempo habían escuchado promesas de estabilidad, de que no habría devaluaciones, de que no se iba a emitir moneda para cubrir el gasto público y una vez tras otra esas promesas no se habían cumplido. Para aceptar la moneda gubernamental exigían alguna medida que les diera la certeza que esta vez no serían engañados.

Ya no podía ser una cierta personalidad de prestigio al mando del Banco Central o una determinada 'política monetaria'. Era necesario algo más drástico. Y eso tenía que ser la 'imposibilidad de hacer política monetaria'. Por tantos años la política mezclada con la moneda habían ocasionado tantos fracasos y frustraciones que era hora de dejar eso de lado por completo. El gobierno debía asegurar que no engañaría más, y para eso era necesario asegurar que no emitiría más moneda porque lo tendría prohibido por ley.

Así fue como un nuevo ministro tras varios meses de intentar otra cosa propone al Congreso la introducción del sistema de la convertibilidad. Según el mismo se establece una paridad fija entre la moneda local y el dólar estadounidense la cual habrá de mantenerse en todo momento garantizando una cobertura total en reservas de divisas sobre el monto de la base monetaria. El Banco Central pierde la posibilidad de realizar una política monetaria 'discrecional' y tan sólo puede emitir moneda ante el ingreso de divisas, de la misma forma que debe esterilizarla ante la salida de ellas, manteniendo en todo momento la relación reservas/base monetaria.

No sólo ello, la Ley de Convertibilidad dio curso legal al dólar y permitió la realización de contratos en todo tipo de monedas, con lo cual vino a legalizarse una situación de hecho de que los argentinos habían impuesto mucho antes. Que fue la presión de la población la que impuso los cambios puede observarse también en el hecho que el entonces Ministro de Economía, Domingo Cavallo, ni tampoco la Fundación Mediterránea que funcionara como su laboratorio de ideas, nunca antes habían considerado la posibilidad o propuesto nada parecido a una caja de conversión. El descontrol inflacionario había originado muchas ideas convencionales para frenarlo, pero ante el fracaso de unas y otras fue quedando en la arena simplemente el mecanismo de la dolarización de la economía. La convertibilidad, el curso legal del dólar y la libertad de moneda en los contratos resultó en algo similar.

Un ejemplo adicional de la rigidez que el mercado impone a las autoridades puede observarse en el hecho de que la misma Ley de Convertibilidad dio un cierto margen de acción al Banco Central, permitiéndole contar entre las reservas de divisas un determinado porcentaje de bonos públicos en dólares. Obviamente bonos en dólares son promesas del gobierno argentino mientras que los dólares billetes son promesas del gobierno norteamericano, con distinto grado de credibilidad. Ese porcentaje fue incrementado en una posterior reforma de la Carta Orgánica del Banco Central hasta el 30% de las reservas totales; es decir que la autoridad monetaria tendría ese margen para actuar discrecionalmente emitiendo mo-

neda para pagar la compra de bonos. No obstante, la autoridad no ha hecho uso de tal prerrogativa y mantiene una cobertura en divisas cercana al 100% de la base monetaria, ya que sabe muy bien que la sanción del mercado sería muy fuerte pese a que la legislación actual se lo permita. Es decir, lo que restringe la política gubernamental no es la ley sino la percepción de los agentes económicos; los argentinos fuerzan una política monetaria más estricta de lo que la autoridad quisiera en ciertas circunstancias.

La convertibilidad liquidó finalmente la inflación y permitió a la Argentina obtener los menores índices inflacionarios del planeta. Ante este cambio, los argentinos comenzaron a aceptar la moneda gubernamental, su demanda de la misma ha ido en creciente aumento, lo que ha permitido que su gran crecimiento durante estos últimos años no se tradujera en inflación. Bajo el esquema de la convertibilidad la cantidad de moneda sólo aumenta si es demandada, lo cual elimina la inflación.

Pese a que los argentinos han aceptado en mayor medida la moneda gubernamental, lo han hecho sabiendo que tienen todas las posibilidades abiertas para trasladarse a otra moneda en cualquier momento. Hoy, luego de siete años de convertibilidad y moneda estable, la mayoría de los depósitos y préstamos bancarios se realizan en dólares y prácticamente toda la facturación de las empresas se hace en esa moneda aunque se acepte moneda local en el momento de su pago.

Cualquier noticia que pueda traer algo de incertidumbre (un cambio de ministro, una crisis internacional) origina un traspaso de los depositantes de moneda local a dólar y pone un llamado de atención inmediato a las autoridades acerca de los resultados posibles de sus acciones.

El punto débil de todo el esquema es el sistema bancario. El sistema bancario de reservas fraccionarias, tal como lo hiciera también durante la vigencia del patrón-oro, es inherentemente inestable y a través del multiplicador bancario magnifica las reverberaciones del ciclo económico. Ante una crisis, como la originada en el 'efecto tequila' en diciembre de 1994, la paridad cambiaria está asegurada pero se produce una corrida bancaria, pues los depositantes retiran sus fondos de los bancos hasta que se encuentran que no hay más allí. El Banco Central tiene limitada su capacidad de acción como prestamista de última instancia, ya que es precisamente esta limitación la que ha dado credibilidad al sistema. En este sentido, la autoridad monetaria ha tratado de mejorar la solidez de los bancos aumentando los requisitos de capital de los mismos y obteniendo líneas de créditos disponibles para las instituciones que puedan hallarse con problemas de liquidez, todo lo cual podría hacer frente a una crisis como la anterior, pero no una mayor que ella.

En definitiva, aceptando y no aceptando la moneda local, y su contrapartida demandando más o menos dólares, los argentinos forzaron a las autoridades a abandonar la posibilidad de manipular la moneda, es decir realizar política monetaria. Con sus rápidas reacciones ante las amenazas de crisis continúan forzando a que se mantenga la estabilidad y se refuerce el sistema bancario.

CUADRO Nº 6: AGREGADOS BIMONETARIOS
(EN MILLONES, PROMEDIO DE SALDOS DIARIOS)

Período	Total M1			Depósitos					M2
	Total	Billetes y monedas	Depósitos a la vista	Totales en pesos	Totales en dólares	Total	Caja de ahorro	Plazo	
1996	21.185	10.741	10.443	23.392	26.451	48.843	9.443	29.957	60.584
1997	25.212	12.037	13.174	29.911	21.154	62.065	11.802	37.809	74.102
1998	27.628	12.819	14.809	34.136	40.118	74.254	13.194	46.251	87.073
Junio 1999	27.239	12.252	14.988	33.883	45.787	79.670	13.193	51.490	91.922

Fuente: Fundación Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL), en base a información diaria suministrada por el BCRA.

La demanda de moneda ha aumentado, pero gracias a la legalización de la tenencia de dólares. Por cierto que el M1 ha crecido hasta alcanzar un 8,6% del PIB en junio de 1999 pero el crecimiento de otros agregados se debe principalmente a la posibilidad de poseer depósitos bancarios en dólares. Si restáramos los depósitos en dólares, el M2 en junio de 1999 sería solamente del 14,6% del PIB. A esa misma fecha el 57,4% de los depósitos bancarios son en dólares.

El 63% de todos los préstamos al sector privado no financiero son en dólares. Según datos del Banco Central a marzo de 1999 de un total de 67.016 millones en préstamos, 42.358 eran en dólares y 24.658 en pesos[27].

No es de extrañar que políticos de todos los partidos hayan comprometido su apoyo al sistema. Saben bien que cualquier indicio de volver a las políticas del pasado puede generar una abrupta conversión de divisas que daría fin a más de un plan económico o hasta un gobierno. Alguno de ellos se ha encargado de describir a la convertibilidad como una trampa y es efectivamente así: es muy difícil salir de ella por otro camino distinto a la desaparición de la moneda local.

[27] Banco Central de la República Argentina, *Boletín Monetario y Financiero: Primer Trimestre de 1999*.

Pero la convertibilidad simplemente impide en cierto grado la política monetaria, no garantiza un control del gasto público y menos aún del déficit fiscal. Desde que la misma fue implementada, el gasto público total en la Argentina aumentó de 28.057 millones de dólares a 62.832 millones en 1997: ¡un crecimiento del 124%! Es más, el sector público solamente pudo emparejar sus cuentas un solo año, en 1993, habiendo acumulado durante la convertibilidad un déficit fiscal de 35.288 millones de dólares, lo cual explica el crecimiento de la deuda externa pública pese a la venta de numerosos activos estatales.

La convertibilidad ha impedido financiar el gasto público con emisión monetaria, la falta de credibilidad de los argentinos ha impedido también hacerlo con deuda pública interna, pero la fluidez de los mercados internacionales de capitales y la confianza generada en los inversores externos no han impedido que el aumento del gasto haya sido financiado mediante la colocación de bonos públicos en los mercados externos. La convertibilidad ha simplemente cerrado una canilla, pero no todas.

La posibilidad del financiamiento externo debilitó la desobediencia civil. Los argentinos se han resistido al aumento del gasto como lo hicieran antes: si bien el Estado recauda hoy más que antes, el porcentaje de evasión fiscal se mantiene; pero el gobierno ha encontrado una salida a esa resistencia a través del endeudamiento de quienes no se resisten.

2. Privatizaciones

A partir de los años 30, y con más intensidad de los 40 en adelante, una gran cantidad de empresas pasaron a manos del Estado, entre ellas las denominadas ‘servicios públicos’. El resultado es conocido y general: un progresivo deterioro de la calidad de los servicios, de la eficiencia de las empresas y un uso ‘político’ de las mismas que se traducía en tarifas cuyo objetivo era la distribución de ingresos entre sectores de mayores y menores recursos y políticas de empleo que asemejaban a estas empresas a programas contra la desocupación.

El déficit de las empresas del Estado fue creciendo y absorbiendo una proporción cada vez mayor del presupuesto. Considerando la división del gasto presupuestario por finalidad, durante la primera mitad del siglo defensa y seguridad se llevaba un 40% de un total muy pequeño, el gasto social fue creciendo hasta alcanzar un 30%, el gasto económico fluctuaba en un 25% y el 5% restante era para administración. Claro que en ese

entonces el gasto rondaba el 10% del PIB y sus finalidades económicas eran básicamente la realización de obras de infraestructura.

A partir de los años 40 hasta los 90 la finalidad del gasto fue 50/60% económico, pero en este caso de un gasto total que ya superaba el 30% del PIB y cuya finalidad creciente no eran las obras sino la cobertura de los déficits de las empresas del Estado. El gasto en administración ocupaba el 10% del gasto presupuestario total, lo mismo que el gasto en defensa y seguridad, y el gasto social se llevaba el resto.

Los argentinos aceptaron por mucho tiempo esa ecuación singular que les ofrecía malos servicios pero baratos hasta que el deterioro de la calidad de los mismos fue tal que pasaron a ser caros: pagaban barato algo que no se obtenía. El descontrol era tal que se superaba cualquier récord: los ferrocarriles perdían dos millones de dólares por día, por lo que la realización de una huelga terminaba por ahorrar dinero al fisco; la empresa petrolera estatal daba pérdidas aun luego de la cuadruplicación de los precios internacionales en la década del 70 y no llegaba a abastecer el consumo local.

Los argentinos reaccionaban ante estos 'servicios' eludiendo el pago de los mismos en cuanto fuera posible (había miles de usuarios 'colgados' de las líneas de electricidad sin pagar; y una red completa de telecomunicaciones informales en la 'City' bancaria de la ciudad de Buenos Aires) y, como ya se explicara antes, evadiendo el pago de los impuestos.

La bancarrota de 1989 forzó al gobierno a implementar un vasto plan de privatizaciones por las siguientes razones: las encuestas mostraban un amplio apoyo a las mismas; era necesario recomponer la recaudación y ofrecer algún servicio a cambio; la venta de las empresas públicas cubriría una desesperante necesidad de ingresos fiscales. Había que vender, y rápido.

Vender se vendió, mucho y mal. En primer lugar, muchas veces no se realizó una venta definitiva sino que se otorgó una concesión por un determinado período de tiempo, lo cual genera un incentivo más débil a la inversión y a la eficiencia que la propiedad definitiva. En segundo lugar, como forma de obtener un precio mayor, o al menos un precio positivo de algunas empresas, se vendieron monopolios por los cuales se pagó un precio por la exclusividad del mercado, no por el valor de la empresa. En tercer lugar, algunos procesos de privatización estuvieron plagados de sospechas o escándalos de corrupción por la forma en que los funcionarios se adjudicaron el poder de selección de ganadores en lugar de proceder simplemente a la venta de acciones en los mercados bursátiles. En cuarto lugar, no se utilizó en toda su magnitud la venta de los activos para reducir la deuda pública y parte de los fondos recaudados se utilizaron para cubrir gasto corriente.

El Estado recaudó unos 12.000 millones de dólares y canceló deuda por una cantidad similar por la venta de la empresa petrolera, las telecomunicaciones, la generación de energía eléctrica (centrales térmicas e hidráulicas), la producción y distribución de gas, la empresa de transporte aéreo estatal, muchos inmuebles del Estado, empresas siderúrgicas, petroquímicas, empresas de materiales de defensa, bancos, una empresa de transporte marítimo, elevadores y silos para granos, hoteles y canales de televisión y radios; y por la concesión de áreas para la explotación petrolera a empresas privadas, bandas para la telefonía celular, distribución de energía eléctrica, administración de puertos y aeropuertos, correos, ferrocarriles, subterráneos, mantenimiento y reparación de rutas, distribución de agua y otros más.

Se pasó de un modelo en el cual el Estado era proveedor de esos servicios a uno en el cual el Estado delega esa actividad en empresas privadas y se reserva el papel de regulador. En algunos casos otorgó monopolios por un lapso de diez años (telecomunicaciones, aerolínea estatal) y no extraña que en esos servicios no se observara una clara reducción de los precios; mientras que en otros se implementaron marcos regulatorios más competitivos que permitieron una caída de los mismos (particularmente en energía).

La eficiencia de las empresas privatizadas mejoró, en general, en relación directa al grado de competencia que el nuevo marco regulatorio les impuso. Los argentinos dejaron de pagar el déficit de las empresas públicas y los nuevos propietarios y concesionarios comenzaron a pagar impuestos. Como se mencionara, pese a este cambio substancial el Estado argentino no ha podido eliminar el déficit fiscal.

Los marcos regulatorios, además, frenan la competencia y la introducción de nuevos servicios y proveedores, y generan fuertes presiones por parte de quienes ya están en el negocio para permanecer en condiciones ventajosas. Supuestamente la ventaja del otorgamiento de una concesión se vincula con la posibilidad de comparar ofertas cada vez que las mismas vencen y, en todo caso, cambiar a los concesionarios que no se hayan desempeñado eficientemente. Pero sucede que ahora el gobierno trata de prolongar las concesiones a cambio de mayores programas de inversión. Obviamente un horizonte más largo permite mejores perspectivas de recuperar inversiones (y en tal sentido la 'concesión' más larga y con mayores incentivos a la inversión es la propiedad), pero al prolongar las concesiones sin concursos competitivos se pierde la principal ventaja que el sistema supuestamente brindaba.

Detrás del modelo actual, lo mismo que del anterior, se encuentra la teoría del 'monopolio natural', la que por el momento se traduce en mono-

polios ‘legales’ o mercados regulados que frenan la introducción de nuevas tecnologías que rompen los monopolios naturales que puedan generarse.

En resumen, los argentinos forzaron la venta o concesión de casi todas las empresas estatales, ya sea a través de la presión de la opinión pública, la falta de pago de los servicios o la evasión de los impuestos. Por el momento obtienen mejores servicios, pero en general caros y en condiciones alejadas a las de verdaderos mercados en competencia.

3. Desregulación

La maraña regulatoria argentina era tal, que pocos sabían ya qué normas estaban violando, y poco les importaba. Los subsidios a distintos sectores terminaban cancelándose entre sí: si obtengo un subsidio como productor de azúcar, por ejemplo, pero también lo obtienen todos los demás, es más lo que termino pagando para solventar el subsidio de los otros que lo que obtengo del propio. Esto, de por sí, había ya debilitado el frenesí para obtener el subsidio a la propia actividad, a lo que se suma en 1989 que el vacío de las arcas del Estado convirtió a los subsidios en un adorno: el subsidio estaba pero no había con qué pagarlo, y de hecho el Estado ya no podía hacerlo. El cierre de las fuentes de financiamiento del Estado antes descrito daba también fin a buena parte de los subsidios. A su vez, empresas que antes prosperaban en la realización de negocios con el Estado ahora veían la buena oportunidad de cambiar eso por las concesiones y privatizaciones.

Se derogaron los regímenes de ‘compre nacional’ para las adquisiciones del sector público que favorecían a ineficientes productores locales, se eliminaron también gran parte de las normas sobre inversiones extranjeras, dejándolas prácticamente en igualdad de condiciones a las de origen local.

El descalabro hiperinflacionario, pese a la pesada trama de controles de precios y de cambios, volvió a éstos totalmente inútiles y fueron derogados. ¿Qué sentido tiene mantener regulaciones que la gente no cumple?

Se eliminaron cupos para la producción de vinos o yerba mate, se desreguló la comercialización de granos y de carnes así como la producción de lácteos. Se desregularon también las industrias siderúrgica, naval, petroquímica, de maquinaria vial, los regímenes de comercialización mayorista y minorista, los horarios comerciales, de farmacias, de servicios de correo (en este caso particular es interesante destacar que proliferaban los

servicios de correos privados ilegales), el transporte interprovincial, la operación portuaria, los seguros y las profesiones independientes (en este caso, y otros como el transporte dentro de cada provincia, las provincias mantienen su poder regulatorio y la desregulación federal sólo se aplica a las transacciones interprovinciales, manteniéndose la regulación en gran parte de las provincias que no han derogado sus normas).

Dentro de este ámbito puede incluirse también la reforma del sistema previsional. Como se mencionara, la evasión al sistema de reparto estatal era superior al 40% y en el caso de los trabajadores autónomos mucho mayor. El sistema estaba en quiebra. En 1994 se implementó la reforma del mismo creando un sistema de capitalización individual por intermedio de fondos de pensiones privados, siguiendo el modelo chileno. No obstante, a diferencia de éste se mantuvo el sistema de reparto oficial ya que se deja abierta la posibilidad de elección entre uno u otro. Por otra parte, el nuevo sistema es también obligatorio y los fondos de pensiones son altamente regulados. La resistencia de los argentinos a un sistema jubilatorio impuesto coactivamente parece irreductible, los niveles de evasión continúan, particularmente entre los autónomos, y si bien gran parte de los trabajadores se han trasladado al más prometedor sistema privado, menos de un 50% de los que lo han hecho no realizan sus aportes efectivamente.

CUADRO Nº 7: EVOLUCIÓN DE AFILIADOS Y APORTANTES AL RÉGIMEN DE CAPITALIZACIÓN

Mes	Afiliados		Aportantes		Relación
	Número	Variación %	Número	Variación %	aport/afil.
1998 – Julio	6.762.255	9,61	3.349.799	8,10	49,54
Agosto	6.829.300	0,99	3.347.124	-0,08	49,01
Septiembre	6.891.702	0,91	3.326.284	-0.62	48,27
Octubre	6.949.787	0,84	3.310.641	-0,47	47,64
Noviembre	7.008.101	0,84	3.511.382	6,06	50,10
Diciembre	7.067.123	0,84	3.459.176	-1,49	48,95
1999 - Enero	7.091.478	0,34	3.469.913	0,31	49,93
Febrero	7.115.662	0,34	3.442.028	-0,80	48,37
Marzo	7.200.934	1,20	3.521.487	2,31	48,90
Abril	7.317.280	1,62	3.559.985	1,09	48,65
Mayo	7.399.066	1,12	3.527.550	-0,91	47,68
Junio	7.475.250	1,03	3.366.206	-4,57	45,03
Julio	7.519.356	0,59	3,565.232	5,91	47,41

Fuente: Superintendencia de AFJP, *Boletín Estadístico Mensual*, año 5, Nº 8 (agosto 1999).

No solamente sucede que menos de la mitad de los afiliados aportan sino que el crecimiento de los primeros, mientras que en algunos meses se reducen los segundos, es un indicador adicional de crecimiento del empleo informal.

Esto no es de extrañar ya que buena parte de los argentinos considera a los aportes al sistema jubilatorio compulsivo más como un impuesto que como un ahorro. Según una encuesta realizada los días 15 y 16 de junio de 1999, el 60% de los encuestados considera su aporte como un impuesto mientras que el 40% lo ve como un ahorro para el futuro[28].

Es precisamente en el área laboral donde la ausencia de desregulación es prácticamente completa. La Argentina continúa hoy con un modelo de relaciones laborales que inspirara a Perón su admiración por el régimen fascista italiano de la Carta del Lavoro. Éste otorga el monopolio de la representación a un solo sindicato por rama de la industria y a éste la capacidad de negociar colectivamente las condiciones de trabajo de la industria para todos los trabajadores de ella sean afiliados o no al sindicato. El esquema se completa con el otorgamiento a los sindicatos del monopolio del manejo de los planes de salud para los trabajadores de determinada industria.

Esto, más incontables regulaciones, ha elevado considerablemente el costo de la mano de obra y condena a muchos argentinos al desempleo, el cual se mantiene actualmente en 1998 en 13,2% pese a que la economía ha crecido en 1997 a un ritmo superior al 8% anual. Nada se ha hecho al respecto y el resultado es un 40% de la mano de obra en el mercado informal, tal cual lo reporta el propio Ministerio de Trabajo. La misma tasa de desempleo esconde una gran parte de personas ocupadas en tareas informales. La única reforma que se ha registrado en este ámbito es la introducción de contratos laborales provisorios que no corren con las pesadas cargas y que han permitido el crecimiento de los puestos de trabajo observado en los últimos años. En materia de cobertura de salud, se ha otorgado a los trabajadores la posibilidad de elegir entre planes de distintos sindicatos, lo que además está sujeto a un trámite engorroso y lleno de trabas.

En materia de regulación general, se han mantenido ciertas normas regulatorias de privilegios sectoriales como los regímenes del tabaco y del azúcar y los sistemas de promoción industrial en ciertas provincias, y además la privatización de los servicios públicos ha dado origen a una pléyade de nuevos organismos reguladores para las telecomunicaciones, la energía,

[28] Encuesta de Catterberg & Asociados (302 casos, Capital Federal), Centro de Investigaciones de Finanzas y Mercado de Capitales, Universidad Torcuato di Tella (1999).

el gas, los transportes, el agua, que sumados a crecientes disposiciones ambientales han dado un nuevo impulso a las tareas regulatorias del Estado.

4. Apertura comercial

El grado de apertura de la economía argentina era alto al comenzar este siglo. Las exportaciones fluctuaban en 40/50% del PIB y las importaciones otro tanto, aunque con mayores fluctuaciones. Desde 1930 la economía argentina comienza cerrarse a partir de la aplicación de controles de cambios, tipos de cambios diferenciales, restricciones cuantitativas a las importaciones, impuestos a las exportaciones de productos primarios y elevados aranceles de importación. Ese descenso fue continuo hasta alcanzar las exportaciones e importaciones el 5% del PIB cada una a mediados de los años 50. A partir de allí crecen al 10% del PIB, porcentaje que se mantiene con ciertas fluctuaciones hasta los años 90.

Las restricciones cuantitativas llegaron a abarcar más del 50% de las posiciones arancelarias en 1984; los controles de cambios actuaban en el mismo sentido. Los impuestos a la exportación para algunos productos agropecuarios superaban el 30% del valor FOB con la obligación de ingresar divisas por el mercado oficial de cambios, siempre a un valor inferior al precio de mercado. En cuanto a las importaciones, el arancel promedio a fines de los años 80 era del 30%, pero con una elevada dispersión, ya que muchos productos que la Argentina no importa tenían arancel cero mientras que aquellos en los que no es competitiva alcanzaban aranceles de hasta el 100%, y en algunos casos infinito al ser la importación prohibida. Siendo que todos los productos de consumo final se encontraban dentro de los de importación prohibida o con muy elevados aranceles, para el ciudadano argentino no existían los productos importados.

Las maniobras que los argentinos desplegaron contra esta estructura han sido comentadas ya. A fines de la década de los años 70 y por un lapso de unos pocos años se había abierto la importación de productos de consumo, lo cual había tenido un gran impacto en los consumidores argentinos, quienes, por lo menos, añoraban las posibilidades que eso les había dado.

En la década de los 90 la estructura normativa del comercio exterior comenzó a cambiar: se eliminaron los impuestos a las exportaciones, buena parte de las prohibiciones y restricciones cuantitativas, y se redujeron los aranceles a las importaciones. El arancel promedio se reduce a prácticamente la mitad en 1990 (16,4%) y luego en forma más gradual. Al comienzo se implementó una estructura arancelaria casi uniforme alrededor del

20%. Luego el arancel promedio bajó aún más hasta el 10%, pero aumenta la variabilidad de los mismos con 0% para materias primas, 11% para insumos intermedios y 22% para bienes manufacturados, con lo que eso implica de protección arancelaria efectiva para los productores locales de manufacturas, la cual resulta mayor de lo que el arancel promedio parece indicar.

Aun así el arancel promedio fue elevado a partir de 1992, lo cual se amplió ante la entrada en vigencia del arancel externo común del Mercosur.

Las importaciones aumentaron considerablemente brindando a los argentinos mayores oportunidades de elección, y también aumentaron las exportaciones. Algunos sectores continúan gozando de protección especial como la industria automotriz, papelera, textiles, azúcar, o existen regímenes especiales como el vigente en la provincia de Tierra del Fuego donde se exime a las empresas allí instaladas de buena parte de los impuestos a las ganancias, IVA, cargas laborales, aranceles de importación a los insumos y hasta reciben reembolso a las 'exportaciones' hacia el resto del país.

El proceso de integración en el Mercosur, si bien ha eliminado barreras para el comercio entre los países miembros, ha elevado el arancel promedio que Argentina tenía en el momento de su entrada en vigencia y estimula un efecto de desvío de comercio en comparación con una apertura multilateral.

5. Deuda pública

La cesación de pagos a la deuda interna y la expropiación de los depósitos en los bancos había cerrado por completo la posibilidad de que el gobierno emitiera deuda en el mercado interno, sencillamente los ahorristas locales no la aceptaban, por lo que este mecanismo de financiación del gasto público era impracticable.

Recién en 1996 pudo el gobierno comenzar muy lentamente a colocar deuda en pesos en el mercado interno alcanzando en agosto de 1998 la suma total de 7.139 millones de dólares. No obstante, esa limitación al financiamiento del gasto con endeudamiento no estuvo presente en el caso de deuda externa. Los acreedores externos, por el contrario, cambiaron su posición con respecto a la Argentina y volvieron a facilitarle crédito, con la diferencia, tal vez, que ahora el endeudamiento se realiza no por medio de préstamos sindicados de bancos sino mediante la colocación de bonos en los mercados de capitales de distintos países.

Pese a que Argentina vendiera o concesionara buena parte de sus activos, el monto de la deuda externa creció vertiginosamente durante la década del 90, pasando de 62.280 millones de dólares en 1990 a 102.980 millones a fines de 1997. Existe una polémica acerca de la veracidad de la cifra de 1990, ya que se considera que ese monto no incluiría una importante suma que no estaba documentada y no se contabilizaba como deuda, no obstante lo cual, aun de ser ese el caso lo cierto es que Argentina realizó buena parte de los activos que podía vender sin poder reducir la deuda externa.

Ante este fenómeno, y teniendo en cuenta que el Estado argentino se ha mostrado incapaz para, no ya reducir, sino tan sólo mantener el nivel del gasto público y, por ende, de su endeudamiento, los argentinos parecen continuar decididos a restringir los fondos que aportan al mismo vía la evasión fiscal. Según la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), se dejan de recaudar por ese motivo unos 8.000 millones de dólares solamente en relación al Impuesto al Valor Agregado (IVA), aunque otras estimaciones presentan cifras aun mayores.

CUADRO Nº 8: PÉRDIDA DE RECAUDACIÓN DEL IVA POR ACTIVIDAD. AÑO 1997, EN MILES DE PESOS CORRIENTES

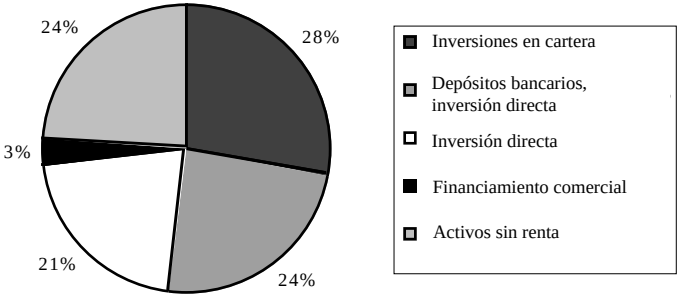
Sector	Recaudación potencial (1)	Recaudación real (2)	Pérdida de impuesto	
			Valores: (1)-(2)	Porcentual
Agropecuario	2.054.123	953.453	1.100.670	53,6
Minería	282.780	280.130	2.650	0,9
Industria	9.779.033	8.299.744	1.479.289	15,1
Energía	957.495	946.769	10.727	1,1
Construcción	1.783.424	821.956	961.469	53,9
Comercio	7.592.721	4.679.524	2.913.197	38,4
Hoteles y restaurantes	1.103.808	737.081	366.728	33,2
Transporte	2.236.831	1.655.873	580.959	26,0
Inmobiliario	4.024.847	3.359.602	665.245	16,5
Educación	172	12.452	0	-
Salud	1.012	74.464	0	-
Otras actividades	218.325	181.380	36.944	16,9
TOTAL	30.034.571	22.002.427	8.032.145	26,7

Fuente: Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), *La Nación*, 24/7/99.

De la misma forma, una estimación realizada por el Ministerio de Economía con técnicos del Fondo Monetario Internacional[29] mostraría que los argentinos tendrían activos en el exterior por un monto aproximado a los 87.400 millones de dólares:

Activos con renta totales		66.400 millones
Inversiones en cartera	24.400	
Depósitos bancarios	20.900	
Inversión directa	18.400	
Financiamiento comercial	2.700	
Activos sin renta totales		21.000 millones

GRÁFICO Nº 1



Por último, que la evasión fiscal es la respuesta a los malos servicios del Estado se desprende de una encuesta realizada por Unión para la Nueva Mayoría[30]. Preguntados acerca de "¿qué le haría estar más dispuesto a pagar impuestos?", las respuestas fueron las siguientes:

- Que hubiera penas más severas 8%
- No sabe 12%
- Que el Estado usara más eficazmente el dinero recaudado 80%

[29] *Clarín*, Buenos Aires, 25/4/99.

[30] Unión para la Nueva Mayoría, encuesta de 750 casos, Capital Federal y conurbano bonaerense, 1998.

4. A modo de conclusión

No se exagera al decir que los pueblos latinoamericanos, por tradición o cultura, son proclives a la búsqueda de un caudillo conductor que solucione sus problemas. Pero no necesariamente se aplica esto al caso de la Argentina en los años 80 y 90. La tradicional dependencia de líderes carismáticos ha hecho a muchos analistas pensar que los cambios ocurridos en la Argentina durante los años 90 se deben a la visión de un inspirado presidente o a la determinación de un convencido Ministro de Economía. La intención del presente trabajo ha sido la de mostrar que esto no se ajusta a la realidad; no se ajusta a las acciones pasadas tanto de Carlos Menem como gobernador de La Rioja como de Domingo Cavallo en oportunidad de su presidencia del Banco Central; ni tampoco se ajusta a las ideas expresadas por uno y por otro con anterioridad a los fenómenos que nos tocó vivir: Menem era un tradicional dirigente peronista y Cavallo un economista 'pragmático' graduado en Harvard. Que ambos sean hoy defensores de un modelo económico más abierto no quiere decir que lo fueran antes, lo cual refuerza la hipótesis que la desobediencia general terminó por ganar para su bando a parte de la dirigencia que antes no creía en tal cosa.

El fenómeno protagonizado por los argentinos en forma creciente a partir de los años 80 fue un movimiento espontáneo de desobediencia civil que terminó forzando en las autoridades la realización de reformas hasta entonces evitadas por los sucesivos gobiernos y resistidas por los grupos de interés.

Ante una situación tan dramática y descontrolada como la de fines de los 80, ¿qué otra cosa se podía hacer? No era necesaria una creencia firme en las bondades de un Estado pequeño la que llevaba a implementar los cambios. Todo lo contrario, el objetivo declarado de las autoridades era fortalecer el Estado, al cual encontraban en ruinas. Y para fortalecerlo debían hacerlo relativamente más eficiente y con ello volver a ganar parte del apoyo voluntario de la población hacia el estado.

Si esto dio como resultado un modelo 'neo-liberal', con todos los cuestionamientos que pueden realizarse a ese título no es lo más relevante. La revolución argentina fue un movimiento pacífico contra un Estado ineficiente, protagonizado por una población que huía de su peso y con cierto consenso de que el Estado debía dejar en manos privadas ciertas tareas que hasta ahora había monopolizado. Fue fruto de la necesidad y el apremio de evitar el peso del Leviatán.

No fue el fruto del reconocimiento por parte de los argentinos de las inherentes diferencias que existen entre cada individuo y la necesidad de

respetarlas, de la convicción acerca de la importancia del respeto a los derechos individuales, del respeto al derecho a la propiedad y la economía de mercado. Por esa razón, una vez superada la crisis las reformas se estancan. Los políticos las realizaron cuando la actitud evasora de los argentinos llevó al Estado al borde del abismo; una vez que ese borde se alejó no hay mayor necesidad de seguir realizándolas si no se tiene la convicción de hacerlo. Es más, vuelven a imperar hoy en la arena política los discursos acerca de la necesaria acción estatal en diversos ámbitos.

Si esto no avanza más es porque los argentinos han quedado alertas y están capacitados para hacer arrodillar al Estado en la bancarrota. Saben muy bien cómo proteger sus recursos y mantienen gran parte de sus fondos y créditos en divisas; siguen rechazando un sistema laboral retrógrado, un sistema previsional compulsivo y la ineficiencia del Estado a través de la evasión. Es decir, siguen utilizando el mismo método para promover los cambios allí donde aún son resistidos.

Y parece ser que, en cuanto sigan desobedeciendo a las autoridades, más lograrán que éstas los obedezcan a ellos.

BIBLIOGRAFÍA

Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). "Estadísticas tributarias año 1998". Buenos Aires: *La Nación*, 24/7/99.

Ámbito Financiero, Buenos Aires, 12/12/90.

Benegas Lynch, Alberto; y Krause, Martín. "Jubilaciones: Cuenta regresiva para la miseria". En Alberto Benegas Lynch y Martín Krause, *Proyectos para una sociedad abierta* . Tomo I. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1993.

Adams, Charles. *For Good and Evil: The Impact of Taxes in the Course of Civilization*. Londres: Madison Books, 1993.

Banco Central de la República Argentina (BCRA). "Memoria Anual 1989". En *Memorias Anuales 1989-1993.* Buenos Aires: BCRA, 1998.

——— "Memoria 1990". En *Memorias Anuales 1989-1993.* Buenos Aires: BCRA, 1998.

——— *Boletín Monetario y Financiero: Primer Trimestre de 1999.*

Catterberg & Asociados. "Encuesta de 302 casos, Capital Federal". Centro de Investigaciones de Finanzas y Mercado de Capitales, Universidad Torcuato di Tella, 1999.

Clarín, Buenos Aires, 25/4/99; 24/3/91.

Unión para la Nueva Mayoría. Encuesta de 750 casos, Capital Federal y conurbano bonaerense, 1998.

El Cronista, Buenos Aires, 10/7/91; 20/9/90.

Estenssoro, María Eugenia. "Un Estado corporativo es el principal caldo de cultivo". *El Cronista Comercial*, Buenos Aires, 24/9/87.

Ferreres, Orlando. "Insolvencia, inestabilidad y recesión". *La Nación*, Buenos Aires, 17/2/91.

Fundación Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL). *El gasto público en la Argentina 1960-1988*, 1991.

Furubotn, E.; y Richter, R. *Institutions and Economic Theory: The Contributions of the New Institutional Economics.* Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1997.

Gandhi, Mahatma. *An Autobiography: The Story of My Experiment with Truth.* Dover Publications, Inc., 1983.

King, Martin Luther. "Letter from the Birmingham Jail". En Robert A. Goldwin (editor), *On Civil Disobedience: Essays Old and New*. Chicago: Rand McNally & Co: 1968.

La Nación, Buenos Aires, 31/8/90 y 8/9/90; 15/1/91.

Martínez de Hoz, José A. "La economía informal". *La Nación*, Buenos Aires, 15/7/90.

Melconián, Carlos; y Santángelo, Rodolfo. "Deuda pública". En Alicia Caballero y otros, *Economía argentina en presente y futuro.* Buenos Aires: Ediciones de la Universidad Católica Argentina, 1997.

Miller, G. P. "Public Choice at the Dawn of the Special Interest State: The Story of Butter and Margarine". *California Law Review*, 7 (1989).

Moe, T. M. "Political Institutions: The Neglected Side of the Story". *Journal of Law, Economics and Organization*, Special Issue, 6 (1990).

North, D. C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

———— y Weingast, B. R. "The Evolution of Institutions Governing Public Choice in 17th Century England". *Journal of Economic History*, 49 (1989).

Rabushka, Alvin. "Foreword". En Charles Adams, *For Good and Evil: The Impact of Taxes in the Course of Civilization*. Londres: Madison Books, 1993.

Secretaría de Seguridad Social e Instituto de Estudios Fiscales y Económicos. Datos sobre evasión de impuestos. En *Clarín*, Buenos Aires, 11/8/96.

Sharp, Gene. *The Politics of Nonviolent Action*. Boston: Porter Sargent, 1973.

Superintendencia de AFIP. *Boletín Estadístico Mensual*, año 5, Nº 8 (agosto 1999).

Thoreau, Henry David. *Desobediencia civil*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria SA, 1970.

———— *Civil Disobedience and Other Essays.* Dover Publishers, 1993.

Véganzonès, Marie-Ange. *Argentina en el siglo XX: Crónica de un crecimiento anunciado.* París, OECD, 1997.

Weingast, B. R. "The Economic Role of Political Institutions: Market Preserving Federalism and Economic Development". *Journal of Law, Economics and Organization*, 11 (1995).

Williamson, O. E. *The Economic Institutions of Capitalism*. Nueva York: Free Press (1985).

LA CONTRIBUCIÓN DE POPPER AL LIBERALISMO

Modesto Collados

El autor analiza la influencia de Karl Popper en la doctrina política del liberalismo a lo largo del siglo XX, a la luz de tres textos fundamentales de Popper: *La lógica de la investigación científica*, *La miseria del historicismo* y *La sociedad abierta y sus enemigos*. El primero de ellos —un análisis de la esencia e interacción del conocimiento del hombre común, el conocimiento lógico y el conocimiento científico—, señala Modesto Collados, constituye el aporte más importante que ha recibido el pensamiento liberal en el campo de la epistemología desde la época de Locke. En el segundo texto —a juicio del autor quizás el más original y audaz—, Popper atribuye los excesos del nazismo y el comunismo durante el siglo XX a la influencia del historicismo. Respecto de la tercera obra analizada, se destaca cómo el concepto de "sociedad abierta" desarrollado allí por Popper ha llegado a constituir un elemento esencial de la doctrina liberal y contribuido a modernizarla.

MODESTO COLLADOS. Ingeniero Civil U. de Chile. Director del Instituto de Ingenieros de Chile, Consejero Nacional de la Cámara Chilena de la Construcción y Vicepresidente del Banco de Crédito e Inversiones. Ex profesor en la Universidad de Chile y ex ministro de Estado, es autor de numerosas publicaciones, entre ellas *Popper y Hayek en su tinta*.

Estudios Públicos, 78 (otoño 2000).

Tres grandes doctrinas sociales y políticas han orientado el destino de las sociedades humanas al final del siglo XX. Ellas son el liberalismo, el socialismo y la doctrina conservadora. Han actuado ya sea separadamente o en forma conjunta, pero siempre han tenido una influencia profunda y perdurable. En líneas generales, el socialismo ha influido en la cultura y especialmente en el lenguaje; la doctrina conservadora lo ha hecho en las costumbres y en el manejo geopolítico de las grandes potencias, y la idea liberal, en definitiva, se impuso como solución en la economía y en los progresos sociales. Si uno rastrea el conjunto de doctrinas que han moldeado la sociedad contemporánea en fuentes tan diversas como la *Enciclopedia Británica* o la encíclica *Fides et ratio*, de Juan Pablo II, llega a la conclusión de que sólo estas tres doctrinas han mantenido su vigencia en la sociedad humana al finalizar la centuria. Otras ideas matrices como el cientificismo, el historicismo y el nihilismo quedarán registradas en los anales académicos pero no se encarnaron en la vida de los pueblos.

La *Enciclopedia Británica*, en su artículo sobre las doctrinas socioeconómicas modernas, menciona las siguientes: socialismo, comunismo, anarquismo, fascismo, nacionalismo, liberalismo y conservatismo.

La encíclica *Fides et ratio*, de Juan Pablo II, menciona como corrientes de pensamiento las siguientes: eclecticismo, historicismo, cientificismo, pragmatismo y nihilismo. Todas estas corrientes filosóficas han influido, de alguna manera, en las doctrinas socioeconómicas actuales, de las cuales, como hemos dicho, nos parece prudente opinar que tienen vigencia actual el socialismo, el liberalismo y la doctrina conservadora.

Correspondió al filósofo Karl R. Popper, nacido en Austria y nacionalizado en Gran Bretaña, vivir intensamente, a lo largo de 92 años, la contienda intelectual y política que se produjo entre estas ideas y participar en el estudio de ellas, mostrando erudición, agudeza y equilibrio en un ambiente en que estas virtudes no eran frecuentes.

Si no hubiera sido por las terribles circunstancias que afectaron a los habitantes de Europa en la primera mitad del siglo y que culminaron en las dos guerras mundiales, Popper habría proseguido sin variaciones su carrera de matemático y epistemólogo, disciplinas en que, de todas maneras, se distinguió. Pero estas catástrofes, que lo afectaron gravemente en lo personal, obligándolo a huir de Austria y refugiarse en Nueva Zelanda, le hicieron indagar en las causas de la profunda confusión de ideas que imperó en Europa por aquellos años. Esta indagación lo llevó a escribir su libro *La sociedad abierta y sus enemigos*, obra clave en la filosofía política del

siglo XX, que lo entronca directamente en la corriente ideológica del liberalismo.

De la gran cantidad de libros que produjo este pensador y humanista singular, es posible mencionar tres que definen su intervención en este tema y que presentan tres facetas muy diferentes de su pensamiento. El primero es un libro de teoría del conocimiento llamado *La lógica de la investigación científica*, que incide indirectamente en la filosofía política, dando a ésta un apoyo conceptual que resultó absolutamente necesario. La tradición de los más eminentes pensadores de la Política, desde Aristóteles hasta Marx, pasando por Hobbes, por Locke, por Vico, por Adam Smith, entre otros, obligaba a establecer una sólida base epistemológica desde la cual era posible incursionar en el complejo estudio de las relaciones entre los componentes de una sociedad. En el caso de Popper, su teoría del conocimiento no sólo es el fundamento del pensamiento de muchos pensadores contemporáneos, entre los cuales destaca Hayek, sino también es considerada útil en todas las ramas de la ciencia.

Presento a continuación un esquema de la teoría que Popper plantea en este su primer libro, dejando constancia de que a lo largo de su vida volvió invariablemente sobre este tema, modificando en algunos aspectos su tesis original o ampliándola considerablemente, como lo hace en su *Objective knowledge,* una de sus últimas publicaciones.

Popper nos dice que el 'conocimiento' que tienen las personas no es, generalmente, un conocimiento científico, y que es más bien la suma de tres conocimientos, a saber:

a) el conocimiento del hombre común,
b) el conocimiento científico,
c) el conocimiento lógico.

El conocimiento lógico (puramente deductivo) es independiente de la experiencia y corresponde al que definieron Russell y Whitehead en *Principia mathematica*, a comienzos del siglo. En el conocimiento científico la experiencia se suma a la lógica y bien podría decirse que ambas se entrecruzan. Esta experiencia puede tomar la forma de observación o experimentación. El conocimiento del hombre común se basa en la experiencia cotidiana a la que se aplica un método aproximativo y ecléctico que incluye intuición, comparación, estadística y aproximaciones sucesivas, en sus formas más elementales.

Al conocimiento que resulta de la adición de estos tres sumandos lo llamaremos conocimiento genérico, al cual Popper le asigna gran importan-

cia. Para él, lo que interesa es la suma de los conocimientos y en esta actitud sigue directamente las aguas de Bacon.

En la parte crítica de esta obra, destina gran espacio al problema de la inducción planteado por Hume y posteriormente por Kant. Llega a una conclusión negativa respecto de este método y propone reemplazarlo por nuevas herramientas, que constituyen lo que se ha llamado el deductivismo popperiano.

Conviene recordar dos de estas herramientas. La primera es la que él llama *falsifiability*. Esta palabra se traduce en algunos textos universitarios por el término "falsación", pero yo prefiero traducirlo por "refutabilidad". Dice este autor que toda información basada en la experiencia debe ser sometida a un criterio de verdad y a otro de falsedad. La aplicación del primer criterio es la verificación; la del segundo es la refutación.

Para Popper la refutabilidad no sólo es un mérito de una teoría científica: es una condición necesaria. Simplificando su pensamiento podríamos decir que si una teoría no es refutable, no es una teoría científica. Según él, no es posible probar jamás la verdad de una teoría, sino sólo su falsedad, y las teorías científicas son propuestas sólo como hipótesis provisionales, es decir, conjeturalmente, hasta el momento de su eventual refutación. Así, entre conjeturas audaces, fruto de la imaginación creadora, y refutaciones severas, obra del control crítico y experimental, discurre el juego dinámico de la ciencia. Al progresar de una teoría derrotada a otra victoriosa pensamos que nuestras conjeturas se acercan más a la verdad, pero nuestro conocimiento es falible y siempre puede ser refutado.

Una segunda herramienta propuesta por Popper para reemplazar a la inducción es la de los experimentos imaginarios. Éstos consisten en dar por verdaderas determinadas leyes científicas y deducir de ellas qué sucede cuando las aplicamos hipotéticamente a casos concretos. Da el ejemplo del razonamiento empleado por Galileo para demostrar que la antigua creencia de que los cuerpos pesados caían en el vacío con mayor velocidad que los livianos era una creencia falsa. Galileo imagina la caída de un cuerpo pesado sobre un cuerpo liviano, lo que determina la formación de un cuerpo de peso intermedio que cae más lento que el cuerpo pesado. Esta experiencia virtual, que en la realidad no se efectúa, 'prueba' la falsedad de la creencia mencionada.

Basado en este método, Popper propone a Einstein en 1935 una tesis relacionada con la relatividad. El famoso físico responde con una carta manuscrita que se encuentra reproducida en una edición de *La lógica de la investigación científica*.

Otra de las características de la teoría del conocimiento de Popper es su impugnación de los raciocinios basados en definiciones, que tanto Platón como Aristóteles consideraban infalibles. Nos dice que esta exigencia fue responsable de un gran retraso en la filosofía y en la ciencia y concluye literalmente afirmando que "una definición de todos los términos nos llevaría a una recurrencia infinita y que haría aun más largos los discursos de los políticos".

Crea así, Popper, una epistemología que sirve de fundamento a su filosofía política. Sus epígonos más destacados —Kuhn, Lakatos, Feyerabend—, aunque con frecuencia se rebelan contra el maestro, hacen uso permanente de este soporte conceptual. Sin embargo, el pensador que más extensa y útilmente aprovechó este apoyo filosófico fue Frederick A. Hayek, apóstol del liberalismo, doctrina que se hace así tributaria del pensamiento de Popper.

Debemos mencionar ahora un segundo libro de este autor en el que, abandonando las áridas disquisiciones de la obra anterior, entra directamente en el campo de la filosofía política. Este libro se titula *Miserias del historicismo*, remedando la *Miseria de la filosofía* con la que Marx respondió irónicamente a la *Filosofía de la miseria*, de Proudhom. Este pequeño libro fue publicado por primera vez en italiano (Milán, 1954), luego en francés (París, 1956) y por último en inglés (Londres, 1957). Esta última es la edición que yo conozco y en mi opinión, desde el punto de vista formal, es una obra maestra. Es probable que su depurado estilo sea el producto de haber pasado en su elaboración por tantos idiomas, ya que, sin duda, el primer original estaba escrito en alemán. Todo esto revela el humanismo de Popper.

Con este libro el autor ingresa en el campo de la sociología, ciencia novísima por aquellos años, y al ingresar a ella entra de lleno en una polémica enconada sobre los límites, el contenido y la metodología de esta disciplina. Esta polémica, expuesta en forma sencilla, nace de la pregunta: ¿el estudio de la sociedad debe ser paralelo, análogo o subordinado al estudio de la física?

Popper llama a los autores que le preceden y que quieren asimilar las ciencias sociales a la física con el epíteto de naturalistas. Él ya ha tomado partido en esta polémica y se opone a los pro naturalistas, a cuya cabeza menciona al psicólogo Wundt. Se encuentra, sin embargo, con antinaturalistas, como J. Stuart Mill y Marx, que tienden a hacer depender la sociología de la psicología y de la economía, respectivamente. Nuestro autor prefiere a la nueva ciencia independiente, con su propio contenido y —lo que es más difícil— con su propio método.

Al atacar nuestro autor a J. Stuart Mill y a Marx los enjuicia a ambos, a pesar de sus diferencias, bajo una misma denominación: la de activistas, denominación que para Popper es peyorativa. Ser activista, en el campo de las ideas sociales, consiste en agregar a los argumentos que las defienden una acción destinada a que las predicciones que ellas contienen se conviertan en realidad. El caso más explícito es el de la lucha de clases: Marx no sólo la postula sino que la promueve.

En la segunda parte de este libro aparecen enemigos mucho más temibles, un ejército de profetas: Platón, Vico, Hegel, Spengler, Toynbee, a los cuales habría que agregar el nombre de Fukuyama, a quien Popper no alcanzó a conocer. Todos ellos, que eran elocuentes escritores, cambian la física por la biología y postulan que las sociedades (a las que Spengler llama culturas y Toynbee civilizaciones) tienen todas las características de los seres vivos y, como ellos, nacen, crecen, progresan, declinan y se mueren.

Para que este paralelo entre historia y biología sea legítimo es necesario que la historia obedezca a leyes cualitativas y cuantitativas tales que su curso sea previsible. Popper, aplicando su rigurosa teoría del conocimiento y su aversión por la inducción, denuncia a estas teorías como simples supersticiones y les asigna gran responsabilidad en la confusión doctrinaria que prevaleció en la primera mitad de nuestro siglo.

Nos corresponde ahora referirnos al tercer libro de los que mencionamos al principio: a la obra más conocida y más influyente de este autor, *La sociedad abierta y sus enemigos*. Este libro, escrito en nueva Zelanda durante los cinco años que dura la segunda guerra mundial, mientras el mundo entero se desangra, intenta rastrear a lo largo de la historia a los culpables intelectuales de esta hecatombe.

Una de las razones que me llevó a estudiar esta obra de Popper fue la de cotejar su nómina de culpables con la que yo mismo había propuesto en 1996, sin conocer la opinión del filósofo vienés. Yo había elegido como adversarios de la cultura occidental tres nombres, todos del segundo milenio, cuales eran Maquiavelo, Rousseau y Marx. A Popper le fue posible ahondar mucho más en el pasado, ya que, como buen europeo, tenía una inmensa cultura clásica con el acento en lo grecorromano. Por otra parte, formado en el Círculo de Viena, desconocía y menospreciaba a la Edad Media. Esta fortaleza y esta debilidad lo llevaron a formar su conocida tríada: Platón, Hegel y Marx. En ambas series Marx ocupa el lugar más reciente, aunque, a mi juicio, no es el más determinante.

De su extensa obra Popper dedica un tomo a Platón y el segundo lo asigna a Hegel y Marx. Para comprender la importancia que da este autor a

la figura de Platón como un pensador opuesto a la sociedad abierta es necesario observar la forma incondicional en que Popper se sumerge en el torrente de la cultura británica, a partir de su aventura neozelandesa. Aparte de evidentes afinidades intelectuales con dicha cultura, hay en este hombre perseguido y exiliado un natural y loable sentimiento de gratitud para quienes lo acogieron espiritual y materialmente. Análoga situación se produce cuando Friedrich Hayek, huyendo de la persecución nazi, es recibido generosamente por Londres, en su Escuela de Economía. En ambos casos, la cultura anglosajona ganó a dos figuras sobresalientes del saber contemporáneo.

Pero antes de analizar lo que afirma este autor sobre Platón y su relación con la sociedad abierta, debemos intentar explicarnos lo que entiende Popper por este último concepto. Desde luego, no es posible pedirle una definición, cuando ya hemos oído su lapidaria opinión sobre las definiciones. Sin embargo, a lo largo de su alegato, su concepto de sociedad abierta comienza a tomar vida, como sucede cuando un buen novelista procede a revelarnos la esencia de sus personajes. La sociedad abierta nace como oposición a la sociedad primitiva o sociedad tribal, la cual, según Popper, es un organismo cuyos miembros están relacionados entre sí por lazos biológicos tales como vivir juntos, bajo la tutoría de un monarca, compartiendo esfuerzos, peligros, alegrías y tristezas.

En oposición a ellas, la sociedad abierta está constituida por individuos que se ven confrontados a decisiones personales. Vemos que la sociedad abierta es en realidad un paradigma: no se da estrictamente en ningún lugar ni en ninguna época. Es necesario hacer notar que el autor habla de sociedad abierta y no de sociedad libre, como a veces se ha traducido erróneamente. En efecto, el protagonista que Popper describe se ve confrontado a tomar decisiones y no las toma con absoluta libertad.

Platón vive la transición que va del luminoso siglo de Pericles al infausto siglo que comienza con la muerte de Sócrates, que sume a Grecia en la decadencia más grande de su historia. A estos desgraciados acontecimientos les aplica su concepción cíclica de la historia y su esquema es el siguiente: primero, el Estado ideal, que Platón relaciona con la antigua Esparta; segundo, la timocracia, el gobierno de los nobles que buscan honor y fama; tercero, la oligarquía, el gobierno de las familias adineradas; cuarto, la democracia, para Platón el gobierno libertario que desemboca en la anarquía; quinto y final, la tiranía, última dolencia de la ciudad. Como bien apunta Popper, en ese esquema toda la historia es una enfermedad: la sociedad es el paciente y el gobernante está obligado a ser el médico, que ayude a bien morir. Esta visión tan pesimista deja en claro el historicista

que hay en Platón y lo define, además, como un precursor de la doctrina conservadora. Popper, a su vez, al contrastar esta visión con el paradigma de la sociedad abierta, no sujeta a este ciclo pernicioso, apunta su proyecto hacia la doctrina liberal.

Mientras nuestro autor analiza las ideas de Platón, que tanta influencia tuvieron en Occidente, su tarea nos parece lúcida y ecuánime. No sucede lo mismo cuando se refiere al personaje Platón y lo acusa, trasladando conceptos actuales al siglo IV antes de Cristo, de ser enemigo de la democracia y de servir a tiranos. El concepto de democracia, en Platón, que ya hemos expuesto, no tiene relación alguna con el producto anglosajón que hoy llamamos democracia. Por otra parte, en el siglo en que vivió Platón sólo había tiranos a los cuales servir. Nos parece que en esto, guiado por su pasión liberal, Popper es injusto.

A continuación, le corresponde el papel de enemigo de la sociedad abierta al filósofo alemán Jorge Guillermo Federico Hegel. Este inmenso salto que va desde Platón hasta Hegel, que se mide en veintitrés siglos, nos parece la más grave debilidad de este libro. Uno se pregunta si en este período tan prolongado no hay, al menos, un discípulo de Platón o un precursor de Hegel que merezcan también figurar en esta galería de enemigos. Este curioso olvido sólo se explica por la fobia hacia la Edad Media que desató la Ilustración y que ha durado ya varios siglos, de la cual sin duda el filósofo austriaco ha sido una víctima. Pero no permitamos que esta reserva nos impida enfrentar a Hegel.

A este filósofo dedica apenas unas pocas páginas, la mitad de las cuales se refieren al estilo críptico, delirante y contradictorio que se presenta en casi toda la obra de Hegel. La definición de "sonido" que nos transcribe Popper es sólo comparable a la definición de "electricidad" que se menciona en mi libro sobre la cultura occidental. En ambas definiciones el filósofo alemán parece burlarse de sus lectores, a tal grado llega la esquizofrenia de su discurso.

Más adelante Popper deja el tema formal en la literatura de Hegel y nos conduce a la demostración de cómo, a partir de la dialéctica, establece la doctrina del absolutismo prusiano, con todo lo que había en él de racismo, belicismo y xenofobia.

La mayor influencia de Hegel sobre la filosofía política moderna es la que se hace presente en la obra de Marx a través del método dialéctico que este último aplica con un ingenioso artilugio que él llama "inversión copernicana". Según este proceso lógico, la afirmación hegeliana de que el Espíritu determina la Materia puede transformarse en la afirmación de que la Materia determina el Espíritu, y de aquí nace su materialismo histórico.

Hemos traducido a expresiones sencillas y cotidianas este razonamiento, extremando el método de Popper que trata de acercar al "conocimiento del hombre común" una figura tan alambicada y obsoleta.

Popper realiza una admirable síntesis cuando reúne todo el pensamiento de Hegel y de Marx y sus seguidores en un solo concepto: el de la Filosofía Oracular, la cual conduce, al aplicarla a la realidad, a un nuevo tribalismo. Bajo esta óptica analiza tres aspectos del marxismo: el método, la profecía y la moral. Concluye así que esta doctrina es un historicismo económico, no menos dañino que el biológico, que le antecede y que comparte con éste la jactancia de creer que puede predecir los hechos de la historia.

Popper y sus epígonos, muchos de ellos bastante rebeldes, como Kuhn, Lakatos y Feyerabend, entre otros, han contribuido a levantar el andamiaje filosófico del liberalismo moderno. La obra de este maestro, producto de una larga vida de esfuerzo intelectual, es titánica, tanto por la variedad de las disciplinas que aborda como por su profunda influencia en la vida política contemporánea.

Referencias bibliográficas

Collados, Modesto. *Popper y Hayek en su tinta.* Santiago: Editorial Gestión, 1996.
Juan Pablo II. Encíclica *Fides et ratio*. Santiago: Ediciones Paulinas, 1998.
Popper, Karl. *The logic of scientific discovery*. Nueva York: Basic Books, 1961.
——— *The poverty of historicism*. Londres: Routledge, 1961.
——— *The open society and its enemies.* Princeton. U. Press, 1971.
——— *Objetive knowledge*. Clarendon Press-Oxford, 1992.
——— *In search of a better world*. Londres: Routledge, 1992. □

Arturo Fontaine Aldunate: *Todos querían la revolución. Chile 1964-1973*
(Santiago: Editora Zig-Zag, S.A., 1999).

ARTURO FONTAINE ALDUNATE: *TODOS QUERÍAN LA REVOLUCIÓN. CHILE 1964-1973*

Cristián Zegers

Chile, país de calificados historiadores, muestra sin duda vacíos considerables en la investigación de su historia contemporánea. Los especialistas son escasos y pocos los centros que la estudian, entre los que destaca el de esta universidad. Si bien hoy contamos con abundantes monografías sobre aspectos relevantes del desarrollo económico, la vida de las instituciones o las relaciones exteriores, no ocurre igual en cuanto a las grandes líneas del acontecer político.

En 1967, un diario regional difundió una certera visión de Jaime Eyzaguirre, encargada por una enciclopedia extranjera, sobre los primeros 60 años del siglo. Fue considerada una auténtica novedad. Con variadas denominaciones —historia reciente, historia del presente, del mundo actual, historia próxima o inmediata—, estos estudios han conocido un auge en el mundo después de la segunda guerra. Sin embargo, nuestros historiadores profesionales se han mantenido en general reacios a incursionar en los nuevos campos. Les preocupa, aparentemente, su eventual contaminación política, y de un modo especial, carecer de la perspectiva de tiempo que exige la ciencia histórica.

CRISTIÁN ZEGERS A. Abogado y periodista. Director del diario *La Segunda.* Miembro de la Academia de Ciencias Sociales del Instituto de Chile.

En efecto, la bibliografía acumulada no hace más que subrayar la magnitud de la tarea pendiente. Por relevante que pueda ser la publicación de testimonios de actores protagónicos, amén de otras circunstancias favorables —la edición de recopilaciones de prensa de ciertas etapas conflictivas o la apertura de archivos nacionales y extranjeros—, es bastante claro que muchísimos títulos pecan por prejuicios ideológicos o por un sustento de hechos débil o parcial. Procesos decisivos como la reforma universitaria o la agraria no han recibido la atención que merecen. En el caso de los autores foráneos, se añade su dificultad para penetrar en la sicología de la compleja evolución chilena. Los recuentos de carácter histórico general han visto la luz básicamente en la prensa, a través de fascículos y series históricas, lo que ha estimulado la demanda por obras más acabadas.

Este obvio interés resultará satisfecho por la lectura de *Todos querían la revolución. Chile 1964-1973*, el nuevo libro de Arturo Fontaine Aldunate que tengo el honor de introducir aquí. El lapso escogido es brevísimo, apenas nueve años, pero fue suficiente para sumir al país en un torbellino de violencia e ideologismo, hasta acabar en el desplome institucional y social. Un período cuya trascendencia es tal, que no cesa de reclamarse de él un cuadro objetivo, incluso en calidad de tema del actual acontecer político.

El autor se empeña en calificar su trabajo de simple crónica. Y ciertamente *Todos querían la revolución* lo es, por su vivaz método narrativo, la calidad de su síntesis, y la certidumbre de quien evoca lo íntimamente conocido. Al final, uno termina convencido de que el libro es historia y de la mejor.

Arturo Fontaine posee al respecto ventajas difíciles de igualar, puestas de manifiesto en dos ocasiones anteriores. En 1974, al cumplirse un año del pronunciamiento militar, publicó en *El Mercurio* la clave de cómo se gestó el movimiento de las FF.AA., interpretación profundamente fundada en entrevistas con los principales actores de la acción colectiva. Sus conclusiones de entonces se mantienen incólumes, impregnadas de un equilibrio del que carecen otros puntos de vista, más dependientes del personalismo emanado de relatos posteriores.

En 1988, al igual que ahora bajo el sello editorial de Zig-Zag, entregó un novedoso análisis político de la modernización económica emprendida por el gobierno militar, cuya trama hizo por primera vez inteligible la adopción de los principios de libre mercado por un régimen autoritario.

Pero, ¿a qué ventajas personales aludimos en el caso del autor del libro?

Por de pronto, a una pluma privilegiada; y, por cierto, a lo que no es menor ni común hoy día: una cultura sólida, penetrante, de rasgos clásicos, que ha descollado en nuestro periodismo de opinión.

Con humor, Arturo ha recordado alguna vez que el único trabajo que lo enorgullece, por la perfección alcanzada en él, fue su primer empleo de dactilógrafo del Seguro Obrero. Quien les habla recuerda cómo, después de largas e intrincadas discusiones en la mesa de redacción, el entonces subdirector de *El Mercurio* —de los mismos años críticos que trata este libro—, se recogía en una oficina contigua, y al cabo de teclear a igual velocidad que un dactilógrafo de oficio las tres carillas del editorial, volvía a los pocos minutos con una obra de arte, toda claridad y férrea lógica, a la que era casi imposible modificar un concepto y menos una coma.

Durante 17 años fue suya la responsabilidad de redactar la "Semana Política", el más influyente y perspicaz escrutinio del suceder nacional, cuyo mérito radicaba en la reflexión y profundo conocimiento de los hechos, junto a la capacidad de situarlos en la jerarquía de su importancia futura. La destreza adquirida en este extenuante ejercicio periodístico, convertido en hábito siempre abierto al sentido común y sabiduría de las gentes, ahora confiere su principal cualidad a *Todos querían la revolución*. Un manejo de los hechos casi torrencial, en grandes y vívidos cuadros, pero sin dejar que éstos desboquen al colorido anecdótico de lo que, en verdad, no gravitó en ese "despuntar" del 11 de septiembre, con que Arturo cierra las últimas líneas de su libro.

El autor está lejos de sucumbir al natural desconcierto causado por fuentes de información que al cabo de más de treinta años, son abrumadoras, y a veces francamente contradictorias. Por el contrario, y hasta en el más nimio de los episodios, citas o datos estadísticos invocados, surge la evidencia de una escrupulosa verificación y de un instinto realista capaz de identificar cualquier pieza sospechosa del vasto acervo documental.

El título *Todos querían la revolución* resume fielmente la época. Este acierto no depende de una tesis por demostrar, sino del absoluto respaldo que ella encuentra en la reconstrucción del pasado, en los porfiados hechos, resultado de una fatigosa búsqueda de ángulos nuevos y de ratificaciones seguras, que no se confía en las noticias publicadas. El éxito de la tarea cumplida tiene mucho que ver, claro está, con la rica experiencia de quien vivió esos años desde una atalaya clave, *El Mercurio.*

"Días de Gloria", el breve capítulo inicial del libro, relata precisamente la visita a *El Mercurio* de un exultante Eduardo Frei Montalva, recién electo presidente con el 55,67% de los votos, y confiado, asegura el autor, en sus "dotes excepcionales para hacer un gran gobierno y tal vez

para torcer el curso de la historia chilena". En la privacidad de la redacción superior del periódico, Frei pide que se le siga ayudando:

"Ustedes saben —dice— lo que viene después de nosotros si no tenemos éxito". Fontaine rememora: "Todos quedamos con la impresión de que él veía a su futuro gobierno y a su partido como la manera de evitar a Chile el peligro comunista".

Desde este sugestivo trazo introductorio, se encadenan sendos capítulos volcados a las dos revoluciones del paisaje continental de los sesenta: la de Fidel, en primerísimo lugar, y la preconizada por Kennedy, descrita como "un recocido de las ideas de la izquierda democrática latinoamericana, impregnadas de estatismo y de proteccionismo". Respecto de la primera, una revolución "hablada en castellano, improvisadora y sentimental como nos gusta a los latinoamericanos", sorprenden los antecedentes sobre la tutoría castrista en la gestación de experimentos nefastos y peligrosos como el de Velasco Alvarado en Perú.

Fontaine enfatiza "la fuerza movilizadora feroz" que comunican la vida y la muerte de Ernesto Guevara a los cultivadores de la violencia revolucionaria, a los que gritan "revolución o muerte" y que, en cierto modo, rinden una especie de culto sombrío a la muerte propia y a la de sus prójimos. Su conclusión surge categórica: sin la revolución cubana, sin Fidel y sin 'Che' Guevara, tal vez pudo ser otro el gobierno del presidente Frei Montalva, pero con toda seguridad el gobierno del presidente Allende habría sido radicalmente distinto.

En el otro extremo, el del "joven y brillante millonario demócrata bostoniano", la revolución de la 'Alianza para el Progreso' no hace más que "hinchar las velas de la barca" y sumar impulsos desarticuladores al proceso chileno. En algún momento de los años 60, casi todos los jóvenes e intelectuales y muchos obreros y campesinos ponen su fe y esperanza en la 'revolución', que conjuga la necesidad de desquite social con los sentimientos nacionalistas frustrados.

Apoyado en estas bases indispensables para entender la introducción de la violencia en Chile, adoptada por los socialistas y los movimientos extremistas, aborda el libro sus propósitos y capítulos medulares destinados a la revolución del gobierno democratacristiano, y a la de la Unidad Popular. El recorrido es completo, la memoria implacable, y el resultado final, bien dotado por la gran riqueza de nuevos testimonios y antecedentes. El lector de *Todos querían la revolución* transita serenamente, como suspendido a cierta altura de los acontecimientos, por el cúmulo hoy casi increíble de vuelcos, revuelcos, contradicciones, inconsistencias y simples insanias que precipitaron al país en el caos político, económico y social.

Así irrumpen episodios tales como la propia campaña anticomunista con que el candidato y líder de la DC llega a la presidencia y que desmiente su famosa frase "Hay algo peor que el comunismo, y es el anticomunismo". Y el mismo Frei Montalva tiene que ver al cabo de pocos años, en el Consejo de su propio partido, el partido único de gobierno, que se impone la consigna de "la vía no capitalista de desarrollo", fórmula que los comunistas soviéticos han aprobado como etapa del camino al socialismo en los países subdesarrollados. Frente a la propuesta de los suyos en favor de un "socialismo comunitario avanzado" y de un acuerdo político con la izquierda reunida en el FRAP, el mandatario debe pelear dos veces de madrugada en la famosa Junta de Peñaflor, sólo para que ésta decida si la DC está con el gobierno o con la oposición, lo que logra apenas por 278 contra 202 sufragios.

Fontaine desmenuza la compleja personalidad de Salvador Allende cuyo exterior de burgués honesto, afirma, "no revela la fría pasión revolucionaria que lleva adentro". En las revelaciones del guerrillero cubano 'Benigno' aparece —presidente del Senado que era— participando en la introducción de armas a Bolivia.

Los dramáticos sucesos a partir de la elección del candidato marxista, que comprenden el asesinato del Comandante en Jefe del Ejército y la torpe intervención norteamericana —¡hasta el intento de soborno de los parlamentarios chilenos por la CIA!—, son tratados con la dimensión permitida por los nuevos conocimientos de lo ocurrido. El atentado al general Schneider servirá en 1975 a la Comisión Church del senado norteamericano, que investigó las operaciones encubiertas de la CIA, aquí y en otros países, para confundir "hasta lo inaudito", en opinión del autor, el "manotón desgraciado de Nixon en 1970 con la historia chilena de los años 1970 a 1973, incluido el pronunciamiento militar".

No es del caso mencionar los principales aciertos del libro. Pero al menos debemos recoger la excelencia del análisis que, como telón de fondo, unifica el entero transcurrir de la Unidad Popular. Se trata de la "extraña simbiosis" —en palabras de Fontaine—, entre estado de derecho y revolución, que para los observadores extranjeros grabó a fuego la imagen mundial de Allende, y que revistió en su favor, también para siempre, el atractivo de los cambios revolucionarios con los "ornamentos de la dignidad democrática".

Todos querían la revolución rechaza la interpretación de los famosos 'resquicios legales' como simples argucias abogadiles del gobierno allendista para sortear trabas y mantenerse en la legalidad. Al contrario, afirma que ellos constituyeron un fenómeno incomparablemente más gra-

ve: la burla sin escrúpulos de la norma constitucional que ampara el derecho de propiedad y que exige ley previa para que el Estado expropie con la debida indemnización.

En concepto de Fontaine, "los resquicios prescinden de la Constitución y le dan al poder político un título falso para 'saltarse' al Congreso y para construirse, sin ley y sin pagar indemnización, un poder político y económico que llegó a abarcar a la mayor parte de la economía particular chilena".

La llegada de 1973 desde el primer momento da luces para saber que el conflicto será insolucionable. Ya en enero, recuerda el libro, los soviéticos decidieron que Allende estaba acabado, que era un fracaso. Las parlamentarias de marzo disipan la última posibilidad de victoria legal de un bando sobre otro. Aumentan las tomas campesinas, urbanas y fabriles; aumentan las persecuciones a los medios de expresión independientes que libran la lucha por la libertad "con la sola exhibición de la verdad"; y aumentan también, sin ninguna duda, el ingreso de armas y de fusileros cubanos.

La ilusión económica del primer año allendista, fraguada para conquistar la esquiva mayoría política e instaurar idealmente la "asamblea del pueblo", se ha disuelto en escasez, paralización y ruina productiva.

Por meses, en cambio, los meses finales, sólo se habla y se escribe en los medios oficialistas acerca de la posibilidad de la "guerra civil". El propio Allende advierte del "peligro" que él define como la violencia contra la decisión del pueblo.

El Presidente es persuasivo, juzga Fontaine: o se entregan por las buenas, o se acaba la revolución pacífica y legal, que pasa a reemplazarse por la dictadura del proletariado.

A juicio del autor, aquí radica el gran engaño de la fórmula Allende y de la Unidad Popular: "suponer que una minoría pueda imponerse a la mayoría por las vías legales y que dicha minoría se haga del poder total sin quebrantar la Constitución y la ley en ninguna etapa del proceso".

La 'vía legal' o 'pacífica' de los comunistas y de Allende, en oposición a la impaciencia armada de los socialistas, únicamente puede terminar en un enfrentamiento mayor y decisivo, es decir en una guerra social en que serán actores unas Fuerzas Armadas divididas, con su cortejo de horrores, igual que en España.

Allende, aprecia Fontaine, es un político demasiado hábil para hacerse ilusiones. No cree en la subversión armada estilo Guevara en Chile, pero sí puede trabajar preparando el choque entre militares "leales" y "rebeldes", entre militares "democráticos" y militares "fascistas". Los unifor-

mados, en tanto, ven que la división de los civiles amenaza penetrar los cuarteles, dividiendo a la familia militar en un preámbulo de conflagración civil, con el agregado igualmente grave de un serio peligro para la seguridad externa.

Todos querían la revolución pinta con mano maestra la incertidumbre total que cada chileno vive en esos años. En cierto modo, parece ser la conclusión fatal del ciclo plantado varios años antes por el arrogante número especial de la revista *Mensaje* titulado "A partir de cero".

Desde finales de los años 60, en verdad comenzó la cuenta regresiva de tres ensayos agotados en quince años para solucionar la crisis en democracia. Frei Montalva había quedado en una soledad acentuada por la desconexión con su partido, con el programa de éste y su candidato presidencial. Hacia la derecha, sólo existía la opción de una persona envejecida, Alessandri, y Allende, como precio de su cuarta candidatura, habría de ceder mucho del poder presidencial para convertirse en un simple ejecutor de acuerdos de la Unidad Popular, cuyo pacto de gobierno exigía el asentimiento unánime de los partidos que la componían.

El nuevo libro de Arturo Fontaine es mucho más que una obra útil y tremendamente oportuna. Su valor responde a la categoría de una amplia y sólida información acerca de un lapso crucial de nuestra historia. Reconocimiento debemos por ello a su autor. □

Andrés Allamand: *La travesía del desierto*
(Santiago: Aguilar, 1999).

LAS PARADOJAS DE LA DERECHA: EL TESTIMONIO DE ALLAMAND*

Joaquín Fermandois

La derrota

Cuando en la tarde del 11 de diciembre de 1997 se comenzaron a contar los votos de la elección parlamentaria, la tercera en la nueva fase democrática, no había otro distrito que concentrara tanto la atención del país como la Región Metropolitana Oriente, donde competían por el mismo puesto los dos representantes emblemáticos de la derecha. De acuerdo a la lógica del sistema binominal, la verdadera batalla se daba al interior de cada uno de los dos grandes grupos electorales. La diferencia dentro de la Concertación, entre Alejandro Foxley y Jaime Estévez, estaba más relacionada con dos tradiciones políticas que desde comienzos de los ochenta habían evolucionado de acuerdo a la tendencia de los tiempos. Representaban un camino conocido; en cierta manera, representaban un pasado, aunque muy reciente.

En cambio, en la derecha, la batalla era por la configuración de futuro, o así fue presentada con muchos visos de realidad, por sus dos contrincantes, Carlos Bombal por la Unión Demócrata Independiente

JOAQUÍN FERMANDOIS. Doctor en Historia. Profesor de Historia Contemporánea, Pontificia Universidad Católica de Chile.

* El artículo fue escrito en octubre de 1999.

(UDI) y Andrés Allamand por Renovación Nacional (RN). Ambos representaban dos polos en una derecha que había salido fortalecida después de la 'transición corta', entre 1988 y 1989. Aunque, como se verá al comentar las páginas del libro, los temas concretos habían sido defendidos por ambos sectores según el caso, la impresión que se proyectaba era la pugna entre una derecha más vinculada tanto a un liberalismo económico y a un tajante conservadurismo social, y un líder que ofrecía una política de 'derecha liberal' que combatiera por los votos del centro con argumentos que dejaran atrás la confrontación de los años setenta y ochenta.

La campaña había mostrado un antagonismo irreductible. Por lo demás, en la práctica, el sistema binominal ha hecho que las disputas políticas más recalcitrantes se den al interior de las alianzas o pactos. Ya en 1993 ambos se habían enfrentado en la 'batalla de Las Condes', aunque su resultado fue potenciar la lista, duplicar a la Concertación y ser elegidos los dos. Pero en la circunscripción senatorial esto no era posible. Allamand había apelado a un voto de clase media centrista, con lo que podría captar muchos votos en todo Santiago oriente. Con esto se podría equilibrar el decidido apoyo a Bombal que emergería de los distritos municipales de Las Condes, Vitacura y Lo Barnechea, donde lo 'in', la 'orden partido' social era votar por Carlos Bombal. Estar con los *principios* era como una carta de presentación social que llegaba profundamente a un sector elite que incluye a una clase media alta emergente, y descendía en generaciones jóvenes y hasta infantiles. Niños de colegios se veían en apuros para explicar a sus compañeros por qué algunos de sus padres iban a votar por Allamand. ¿Estaba o no Allamand por defender principios? En barrios dominados por un *ethos* de clase media o clase media alta, o incluso en sectores populares, Renovación Nacional había demostrado tener una fuerte presencia. En este sentido, el resultado por ley de probabilidades podía perfectamente conducir a un claro triunfo de Andrés Allamand.

Sin embargo, demostrando lo hondo que pueden arraigar ciertas nociones de la cultura del momento, el triunfo claro y decidido correspondió a Carlos Bombal. Dobló en votos a Andrés Allamand, que sólo obtuvo como candidato a senador dos tercios de la votación que alcanzaron los candidatos a diputados de Renovación Nacional. Aunque RN mantuvo una ventaja sobre la UDI en la votación general del país, fue esta última la que logró un claro triunfo sobre su aliado en senadores; dentro de Renovación Nacional, Allamand perdía su liderazgo y la inspiración que quiso imprimirle a su partido. A las 21 horas de esa noche, un Andrés Allamand claramente afectado, derrotado, pero con entereza, reconocía su derrota y

felicitaba a su adversario, que dentro de la lógica del sistema binominal no era un miembro de la Concertación sino su compañero de lista.

Es cierto que en el antiguo sistema de cifra repartidora (cuasi-proporcional) también se daba una competencia interna (agria, como en el caso de Víctor García Garcena y Armando Jaramillo en 1969). Lo que ahora no cabía duda, era que la UDI ya se consagraba como partido con amplio caudal de votos, y no sólo era una elite política de nuevo cuño. Más todavía, su *ethos* comenzaba a predominar dentro de una votación de derecha que aún estaba lejos de aspirar a una mayoría absoluta, pero que a la vez estaba muy distante del nadir de mediados de los sesenta. Incluso en plena y enardecida confrontación de 1973, el Partido Nacional sólo había alcanzado el 21% de los votos. Pero en los noventa se trata del liderazgo que se ejerza sobre un tercio y más de los votos, meta que es alcanzada por la centroderecha cuando va unida, ya que la UDI por sí sola no llega al nivel del Partido Nacional de 1973. Ahora, en el sorpresivamente lluvioso día 12 de diciembre de 1997, se tenía conciencia que ni Allamand ni, probablemente, Piñera podrían competir con el candidato que perfilaba la UDI, Joaquín Lavín. La noche anterior Carlos Bombal había declarado: "Las dos derechas no existen. Hay sólo un nuevo camino para la derecha". Había algo más en juego que la competencia por el escaño o el puro liderazgo.

Las memorias de la transición

¿Cuál fue el camino que lo llevó a esa situación? Este libro entrega un testimonio apasionante e ilustrativo acerca de los últimos 15 años de historia del país, durante los cuales el autor desempeñó un papel protagónico y que parecía promisorio en el panorama político nacional. Escrito como respuesta a la sensación de vacío y de final que, comprensiblemente, se le apareció en la faz de la derrota, el lector podrá encontrar un muy buen retrato del autor y una buena historia contemporánea del país[1]. Las historias que se han escrito sobre estos últimos años tienden a ser muy analíticas, lo que no está mal, pero pueden carecer de la sensación de inmediatez que le transmite al lector la inmersión en interesantes memorias. Las memorias de Patricio Aylwin ofrecen una buena historia desde esta perspectiva, pero los problemas de combinación de ideas, impulsos y emociones por una parte, y la desgastadora y muchas veces anárquica guerra de poder en

[1] Al comentar el libro, este punto ha sido tratado con agudeza y brillantez habitual por David Gallagher, "El derecho a la historia", *El Mercurio*, 13 de agosto de 1999.

que consiste la política, por otra parte, están ausentes o referidos oblicuamente en la obra del ex Presidente[2].

Esta perspectiva sólo se advierte cuando el autor se refiere a sus rivales, casi exclusivamente los actores del gobierno militar. Aylwin trata brevemente, y de acuerdo a la política 'oficial', la experiencia de la Unidad Popular. Pero Aylwin empieza en 1973 y ha prometido dedicar un tomo al período del gobierno de Allende, lo que el lector esperará vivamente. El 'factor humano' de la política, que por cierto no excluye la pugna de visiones, no aparece cuando habla de la historia de la Democracia Cristiana durante la Unidad Popular, aunque entrega un valioso itinerario y elementos de concreción (declaraciones, fechas de reuniones, acuerdos…) que en muchas historias del período están ausentes. Un aspecto que llamará la atención del lector es el poco protagonismo que le otorga a Eduardo Frei Montalva a partir de 1973, hasta su muerte en enero de 1982; no se molesta en nombrar a Eduardo Frei Ruiz-Tagle, salvo para indicar que fue el representante de su familia en la ceremonia religiosa oficial realizada en la catedral de Santiago cuando murió su padre. A veces este tipo de recuentos parecen más interesantes que la producción profesional de la historia, más obligada a las reglas de una disciplina. No está en boga la lectura de la historia de este último tipo, aunque es básica para tener una idea acerca de la historia como *probabilidad* de conocimiento[3].

Para la historia política también puede ser de utilidad el testimonio (o *memorias* restringidas) de Sergio Fernández. Aquí, además, se puede encontrar un relato más interno de la historia política de los últimos diez años del gobierno militar[4]. Es más esquemática que la de Aylwin; este último le imprime a su relato más dramatismo y una sensación casi corpórea, va exponiendo latamente —pero sin lata— las disyuntivas, dudas y rivalidades que se daban en el seno de la oposición al gobierno militar, y no oculta *algunos* errores personales de apreciación de los hechos. Las memorias de Fernández, Ministro del Interior en dos momentos claves, y en los noventa sucesivamente senador institucional ('designado') y electo por Magallanes, adquieren mucho el carácter de un largo aunque atractivo alegato defensivo. Son poco cuidadosas al momento de explicar detalles, precisiones y la sucesión día a día. El ex Presidente tiene la ventaja de un discurso

---

[2] Patricio Aylwin, *El reencuentro de los demócratas. Del golpe al triunfo del No* (Barcelona: Ediciones Grupo Zeta, 1998).

[3] Un ejemplo que, de publicarse, interesará a un amplio grupo de lectores, es la biografía de Frei padre escrita por Cristán Gazmuri, hasta ahora empantanada por el pudor a la distancia de sí mismo que es propio en la política y sociedad chilena (en todos los sectores), "Eduardo Frei Montalva. Una biografía" (Santiago, 1999), inédito.

[4] Sergio Fernández, *Mi lucha por la democracia* (Santiago: Los Andes, 1994).

más construido y desarrollado. Es la ventaja de carácter semántico que siempre adquieren los sectores 'progresistas' o como se les quiera llamar, sobre los simples pero no simplistas defensores de una situación establecida. Por cierto, en Sergio Fernández el lector adivina al político formado en un medio autoritario que, *a posteriori*, debe justificar su acción en un nuevo entorno 'discutidor'.

Con todo, las memorias de Fernández son también un útil correctivo para aquilatar con sabiduría los años del gobierno militar. Por ejemplo, frente al difícil año 1978, con el caso Letelier, el boicot de la central sindical norteamericana AFL-CIO al comercio chileno y el inminente conflicto con Argentina. Esto último, de haberse desatado la guerra, hubiera con gran probabilidad terminado con el gobierno militar chileno tal como la guerra de las Malvinas terminó con su homólogo argentino. Aylwin sostiene que, debido al control de la información por el régimen, "no sabíamos cuál era la verdadera gravedad de la situación", y que todo se debía, más o menos, al aislamiento de Chile producto de sus propias culpas[5]. Teniendo en cuenta los contactos internacionales de la oposición, especialmente de la Democracia Cristiana con EE.UU., y lo público de los preparativos bélicos en Argentina es difícil reconciliarse con esta afirmación. Habría que pensar que en los líderes de la oposición, ya sea democrática o (todavía) de orientación totalitaria, operaba otro razonamiento semiconsciente, el de que estos desastres serían productivos para el país. Sergio Fernández añade algunos argumentos a considerarse. Culpa al Grupo de los Diez (sindicalistas influidos especialmente por la DC) de haber convencido a la AFL-CIO de promover el boicot[6]. De haber tenido éxito el boicot, hubiera mostrado el mismo doble estándar que el arresto ya hace un año de Pinochet en Londres, al momento de escribirse estas líneas. Más aún, en esa época la región estaba dominada por gobiernos militares, y Chile, además de recibir una amenaza de uso de la fuerza si no se avenía a una modificación del laudo, recurso libremente acordado en 1971, podía llegar a desmoronarse económicamente. Habría que pensar, más bien, que los líderes de la oposición de entonces escondieron la cabeza en la arena confiados en que el 'sistema internacional', por así llamar a toda esta situación, los rescataría de su ostracismo. En todo caso, Fernández cuenta que en diciembre de 1978 llamó por teléfono al ex Presidente Frei Montalva para agradecerle el apoyo público que había entregado a la causa chilena[7].

---

[5] Aylwin, *op. cit.*, 163.
[6] Fernández, *op. cit.*, pp. 51-54.
[7] Ibídem, p. 58.

Esto no quiere decir que se desconozca que la actividad del Grupo de los Diez era parte de un esfuerzo titánico de sectores democráticos (principalmente) de centro-izquierda por crear un punto de referencia que recordara la existencia de una sociedad civil política. A la luz de la historia no sólo posterior, sino que de todo el siglo XX, sabemos lo importante que es mantener una alternativa política moderada en medio de un régimen autoritario. La perspectiva de una Nicaragua para Chile, a la luz de lo sucedido al *interior* del país hacia 1983/1984, no parecía un futuro del todo imposible. Esto se haría patente en 1983, cuando hasta la derecha debió abjurar de su 'olvido' de ser un actor político y tuvo que organizarse rápidamente. Había que establecer un espacio diferente entre, por un lado, el extremismo alimentado por comunistas y por Cuba, y, por otro lado, los organismos de orden —y algunos de represión— del gobierno, que por instantes parecían ser los únicos actores públicos.

No nos alejemos del tema. Las memorias escritas son parte de un rompecabezas infinito con el que se desea construir esa parte de la realidad 'histórica', que es una conjunción de pasado, presente y futuro. Las memorias, sobre todo, constituyen siempre una pretensión de construir el futuro, aunque sea con una pequeña piedra testimonial. Los casos que se vieron anteriormente tienen méritos diversos. Las de Fernández hacen acopio de argumentos que muchas veces se desdeñan ciegamente en círculos intelectuales. Las memorias de Aylwin muestran una dimensión ausente en la anterior, la de la agonía personal cuando los hados parecen tan adversos. Se respira un aire del agotador proceso de negociación entre aliados, de reuniones y 'juntas' que por momentos parecen desarrollarse en un paisaje fantásticamente alejado de la realidad. Con todo, la política es probabilidad, y de un afiebrado grupo de amigos políticos puede salir una nueva forma de poder que impregne a un país o a una época, como disolverse al poco tiempo triste y anónimamente.

En este sentido, una crítica que se le puede hacer a Allamand es en la elección del título, *La travesía del desierto*. En relación a lo que es la política, a lo que ha sido la historia de Chile en los años setenta y ochenta, la caracterización de 'desierto' para retratar el derrotero de Allamand es francamente exagerada. Tuvo un ascenso meteórico que terminó en una derrota política. Pero a sus años, y conociendo los avatares de la política, aun sin que nadie (jamás) pueda decir 'el futuro será esto o aquello', tiene muchas oportunidades abiertas ante sí. Más apropiado hubiera sido que Patricio Aylwin titulara de esa manera sus memorias; al pensar en 1974, cuando tiene que dedicarse a la práctica profesional para sobrevivir económicamente, o al año siguiente, cuando un colapso nervioso, suponemos una

depresión, lo debe apartar de la dirección del partido, el que sobrevive, en cuanto organización, anémicamente.

Sin embargo, el libro de Allamand, frente a esos dos tipos de memorias, tiene sus ventajas evidentes. Está escrito en un estilo vivaz que combina épocas y diálogos de escenarios diferentes, pero el lector no pierde jamás el hilo de lo que se dice. Confiesa francamente que Héctor Soto lo ayudó en la redacción. Este crítico ya intervino en las memorias de Milán Platovski y aquí muestra mayor maestría. Incluso sin comillas, el lector sabe perfectamente cuándo el texto es una cita textual o es la narración del autor. Por momentos, el lector tiene la impresión de estar leyendo un *best-seller* bien construido. Pero cuando recuerda que el texto remite al 'hacer política' en la realidad concreta, las palabras adquieren el peso que merecen los grandes debates, cuando se refieren a problemas que definen a una época determinada. Ahí se ve que no es una obra destinada al puro éxito de ventas, sino que una apuesta a expresar un modo de hacer política que se tropieza con los hombres y con algunas tendencias epocales. La maestría de Soto conduce a preguntarse por qué el crítico no la usa por sí mismo en una obra creativa mayor.

Asesorías aparte, la escritura de Allamand revela la personalidad del autor, su empecinamiento, que lo llevó bastante lejos en la carrera política; su franca propuesta de una derecha que lograse el punto arquimédico en sostener algunas ideas generales que podrían considerarse 'de derecha' —en realidad, sin explayarse mucho en qué consisten—; su estrategia de articularse en un juego competitivo *y* cooperativo con la naciente y creciente coalición de la nueva centro-izquierda en Chile; también su estilo de polémica en las apariciones televisivas, en donde traslada los códigos del rugby, que parece ser su pasión, que ciertamente no es pura anarquía, pero que al televidente, a la audiencia, al observador desprevenido, le ha otorgado en el Chile apacible (en lo político) de los noventa una fama de hombre conflictivo. Este libro es su alegato defensivo; pero en cierta manera lo confirma en su actitud desafiante.

Allamand parece caer en conflicto con casi todos con quienes trabaja o colabora. Es una manifestación de una carrera política en la que se desea dejar huella de un 'proyecto', de una idea, aunque no esté verbalizada en una teoría o aparato complicado, recursos que generalmente terminan en la puerilidad pretenciosa, que es el pecado de algunas obras de este tipo. Allamand pone como su horizonte lo que una vez le dijera Pedro Ibáñez Ojeda, de jamás tener miedo a expresar las ideas propias, aunque se vaya a contrapelo de las tendencias del momento. Esto es importante tratándose de un líder de derecha como Allamand, que quiere convivir con una centro-

izquierda a la que su cultura política le llama, incluso en estos tiempos, a vivir de acuerdo a los 'signos de los tiempos' dentro de su reducto. Allamand aparece muchas veces ser un alumno aplicado; lo deja pensando el consejo de Jaime Guzmán, que sobre los cuarenta años —presumimos que se refiere a un político— no se debe leer demasiado; hay que pensar y actuar.

Por otro lado, el rasgo de agresividad, la enumeración de tareas que siempre repite en sus apariciones, y las causas que encabeza y que transpira el libro pueden interpretarse como una exposición franca de la vida cotidiana del 'hacer política', que está tratado de forma oblicua por Aylwin y que está prácticamente ausente en Sergio Fernández. Para qué hablar de las otras obras de líderes recientes, que son más bien análisis mejor o peor logrados (o las dos cosas) de la historia reciente, pero que no entran en la cuestión crucial del *homo politicus* en la acción[8]. En esto, el libro de Allamand es crucial y quizás el mejor testimonio surgido de esta oleada de las últimas dos décadas de escritos de actores políticos y sociales. Claro está, se echa de menos una mayor consideración a planes, programas y propuestas de políticas específicas. Es decir, falta especificidad en las metas, aunque ciertamente a veces el 'hacer política' hace humo cualquiera planificación previa.

Política y testimonio histórico

Este libro se añade a una relativamente numerosa literatura testimonial que se ha escrito en las últimas dos décadas, como parte de los cambios en la cultura política del país. A mediados de siglo había una bajamar en este tipo de obras. Un observador habría podido detectar en el desinterés en dar cuenta por escrito, es decir, en la literatura de 'memorias' y 'autobiografía', un rasgo crítico de la cultura política de los tiempos del 'Estado de compromiso'[9]. Se carecía de un elemento imprescindible para establecer un aprendizaje y transmisión de ese pensar a un país 'como un todo', que es una de las misiones de la política.

[8] Entre éstas, la más ambiciosa, con escasos pero valiosos elementos de 'memoria', o 'testimonio', si se quiere, es la de Edgardo Boeninger, *Democracia en Chile. Lecciones para la gobernabilidad* (Santiago: Andrés Bello, 1997). Otra es la de Julio Canessa y Francisco Balart, *Pinochet y la restauración del consenso nacional* (Santiago: Impreso en "Geniart", 1999). Las memorias de los almirantes Ismael Huerta Díaz, *Volvería a ser marino* (Santiago: Andrés Bello, 1987), y de José Toribio Merino, *Bitácora de un Almirante. Memorias* (Santiago: Andrés Bello, 1998), no pueden ser consideradas en este contexto, en el que se analiza la transición y el nuevo período político, es decir, ca. 1983-1999.

[9] Joaquín Fermandois, "Autobiografía y memoria colectiva", *El Mercurio*, 8 de julio de 1981.

La carencia era también parte de una 'crisis de la conciencia histórica', según una expresión repetida y repetida, pero que en este caso es adecuada. Un signo clarísimo acerca de la debilidad de la mentada 'memoria' en nuestro país es que la clase política no incluía en su lenguaje una reflexión sistemática acerca de su propia historia contemporánea. Tampoco se estudiaba en el medio académico, ni existía el ejercicio de pensar analíticamente la historia reciente como parte de un presente vital. Es cierto que Chile era y es un país con una cultura colectiva que muestra una fuerte imagen histórica (o, si se quiere, un relato acerca del pasado que adquiere un valor de canon), pero en el siglo XX los chilenos han mostrado escasa inclinación por la lectura de la historia[10]. Ha habido algunos puntos de referencia que parecen desmentir esta idea, como el éxito hasta hoy de la *Historia de Chile* de Francisco Antonio Encina; más lateralmente, las de Arturo Olavarría, y en un momento de silencio político, las memorias de Gabriel González. Pero era un panorama paupérrimo.

Las batallas políticas de los años sesenta y comienzos de los setenta estaban fuertemente cargadas de argumento 'historicista' ('la historia enseña', 'la historia nos ordena', 'las leyes de la historia', 'nos dejará el carro de la historia'…), como expresión política de las filosofías de la historia del siglo XIX. Esto es parte de la armazón de la política moderna, en la cual el argumento de quién es el que 'entiende' la historia juega un papel sustantivo a la hora de ganar lealtades. Ya sea porque se descubre la sucesión de 'etapas' en la que se está desarrollando la historia hacia algún futuro ineluctable, o porque se encuentra una estructura 'inamovible' del ser humano en la historia, el lenguaje de la política se nutre sustancialmente de la posesión de la clave que desentrañaría la real conexión de nosotros con lo que demanda el tiempo histórico[11]. Pero no había cultivo de la historia reciente en forma de 'memoria', lo que vuelve muy dudosos algunos comentarios sarcásticos acerca de la falta de memoria en el Chile de los noventa. Desde un punto de vista historiográfico se podrá dudar del valor de este documento, la memoria y la autobiografía. El peligro sólo reside cuando una obra aparece aislada. En cambio, las memorias como género constituyen una fuente valiosa de aprendizaje, porque paulatinamente se va

---

[10] Joaquín Fermandois, "La historiografía y el público", *El Mercurio*, 22 de abril de 1981.

[11] En el sentido que ya clásicamente le otorgan Albert Camus, *L'homme révolté* (París: Gallimard, 1991), esp. 284-306; Raymond Aron, *El opio de los intelectuales* (Buenos Aires: Ediciones Leviatán, 1957; original, 1956)), esp. pp. 137-198; Karl Popper, *La miseria del historicismo* (Madrid: Alianza Editorial, 1984; original, 1944/45), pp. 90-117; Isaiah Berlin, "Historical Inevitability", *Four Essays on Liberty* (Oxford, Nueva York: Oxford University Press, 1969), pp. 41-117.

formando un metro que un autor no podrá ignorar sin más. Se podrá hablar con legitimidad acerca del 'malestar con la política' en el Chile de los noventa, pero este género de escritura ha sido una suerte de contra-corriente que entrega un atisbo de esperanza acerca de la consolidación de una cultura política creativa en Chile.

La calidad varía; la profundidad, la sinceridad, la posibilidad de observación y de autoconocimiento también son marcadamente diferentes. Con todo, en una época de crisis de la lectura de libros, han proliferado los testimonios acerca del Chile reciente. Cuando se habla tanto de 'memoria' (no pocas veces, para ejercer la *desmemoria*), hay que indicar hacia este fenómeno que muestra otra cara de su clase política y que tiene una intensidad antes no vista. Recientemente, las memorias literario-políticas como las de Volodia Teitelboim, las de un empresario con asomo peculiar a lo público como Milán Platovsky, o las mismas de Miguel Serrano; las de Hernán Millas (antes las de su hermano, Orlando Millas), el libro de Edgardo Boeninger, las memorias del ex Presidente Patricio Aylwin y ahora las de Andrés Allamand, cuentas de un largo rosario, indican hacia un fenómeno nuevo. Desde un punto de vista estrictamente político, estas dos últimas resultan ser bastante ricas, por más que no oculten ni pretendan ocultar el carácter eminentemente testimonial que presentan.

El libro que aquí principalmente nos interesa, el de Andrés Allamand, representa un caso bastante excepcional, y es que se trata de lo que el autor ve como la historia de un proyecto perdido. Podría ser visto como la contrapartida de la obra de Sergio Bitar, *Socialismo y democracia en Chile* (1978), aunque éste tiene escaso elemento testimonial, siendo más que nada un análisis. Sin embargo, lo curioso en Allamand es que se trata de la historia de una derrota que se extiende por más de una década, a pesar de que en esencia, al menos en la esfera de las ideas políticas, al revés del Bitar de los setenta, sus ideas aparecen ser las dominantes en el curso de los noventa. Y Allamand fue actor de ese proceso de legitimación de las ideas que reconciliarían, no sin mala conciencia en algunos, a la democracia con la economía de mercado. Esto será un lugar común a fines de los noventa, pero el que estuvieran separadas durante décadas, producto tanto de las condiciones chilenas como de la política mundial percibida por los chilenos, fue una de las vías esenciales que llevaron a 1973. Las paradojas a las que alude Allamand tienen mucho que ver con los cambios que surgieron como una *aceleración* de la historia, que siempre aparece como algo de burla para algunos de sus actores, y que en otros los tienta a una adaptación que tiene mucho de oportunismo e hipocresía. Sin embargo, en

la construcción de los 'principados', como diría Maquiavelo, la inhalación de un determinado aire es lo que cuenta en la consolidación de la obra.

El 'hacer política' en la izquierda y en la derecha

El libro no es sólo un aporte de historia reciente y de historia de la transición en Chile, es sobre todo una historia de la derecha en Chile. En Iberoamérica, Chile ha sido de los pocos países en que el sistema político ha obedecido a lo largo de casi todo el siglo al eje derecha-izquierda; y aparentemente lo sigue haciendo. Para los observadores externos, el que haya existido una izquierda fuerte ha sido siempre un hecho de interés y de comprensión. Se supone que es la expresión de un sociedad frustrada, 'periférica' y de marcadas diferencias sociales. En cambio, que haya existido y exista una derecha les parece sencillamente una aberración. En los países vecinos, y en general en la región, siempre alguna coalición u otra ha ejercido en los hechos el papel de 'izquierda' o 'derecha', pero raramente se han denominado a sí mismas con esos apelativos.

En el caso chileno hay una continuación relativamente explícita de esta función, lo que es mirado como una rareza. Que la izquierda chilena hace treinta años haya determinado que el mundo se caracterizaba por una transición hacia el socialismo, no les llama tanto la atención como la supervivencia de una derecha que mantiene una visión cultural conservadora, aunque de hecho es políticamente más liberal que, por ejemplo, los sectores política y socialmente conservadores de los Estados Unidos. Lo importante es que en un país donde tanto se ha analizado a la izquierda (o a las 'fuerzas del cambio'), la derecha no provocó el mismo interés ni público ni académico. Sólo se la ha estudiado como *parte* del gobierno militar; casi nada como un actor político de larga duración[12]. Éste es un motivo adicional para escudriñar este libro como parte de las potencialidades y limitaciones de desarrollar una política de derecha en Chile.

A decir verdad, desde la constitución verbal de una 'derecha' en Chile, es decir, desde los años treinta, los hombres de la derecha (aunque no siempre se reconozcan expresamente como tales) han mostrado reticencia al debate de ideas y a exponer su trayectoria como parte de esa distancia ante la conciencia histórica inmediata, a la que antes se aludía. Pero también por otro motivo.

[12] De las excepciones, está Isabel Torres y Tomás Moulian, *Discusiones entre honorables. Las campañas presidenciales de la derecha* (Santiago: Flacso, 1987).

Mientras el hacer política de derecha se hace casi *generalmente* a partir de una posición concreta en el sistema social, y el mundo de las ideas es como un instrumento que se refina a partir de una toma de posición política, en la izquierda, y en el centro para el caso, es muy diferente. Parafraseando a Max Weber, los políticos de la derecha han vivido *para* la política. Los políticos de la izquierda —y del centro— *además* han vivido casi enteramente *de* la política. No se quiere decir algo peyorativo acerca de 'los políticos'. Académicos e intelectuales viven no sólo *para* la academia o el debate público, sino que también viven *de* ellos. Y así sucesivamente para los hombres de armas, de la judicatura y del mundo eclesiástico, y otros más.

En la política chilena, al pensar el eje izquierda-derecha, esto ha presentado una cara quizás peculiar, a la vez que no es una situación exclusiva del país. Mientras la base fundamental de la izquierda ha estado tradicionalmente en su aparato, en la derecha ha estado principalmente en la función, en el oficio, en la propiedad. Esto no podría definirse meramente como *establishment*. La izquierda pudo construir un aparato que en las vinculaciones sociales y políticas internacionales, por ejemplo, ha llegado ser mucho más formidable que el de la derecha. Las instituciones paraestatales de los tiempos del 'Estado de compromiso', o los partidos políticos de centro y de izquierda, con sus lazos a través de algunos estudios de abogados, el poder político-sindical, constituyeron otros tantos soportes del 'sistema' como el que tenían los sectores de derecha.

Para la izquierda, animar ese sistema era parte del aliento de vida de la cultura política de la que se alimentaba y que le permitía ser 'alguien'. Por añadidura, la izquierda se basa en un 'deber ser' de las cosas que es el soporte del empeño por dominar el mundo del debate público. El constituir la legitimidad del lo que va *siendo* es la esencia de la izquierda, y de ahí que quizá su principal centro de poder lo haya sido siempre el mundo de la cultura. El punto de fuga de la izquierda lo ha sido la idea de una gran *transformación* que se adivina en una extrapolación a través del pensamiento —no pocas veces, a través del arte o del medio estético— y de la polémica de situaciones disonantes de la 'realidad'.

Casi a la inversa, la derecha se funda en la afirmación de un 'es' de las cosas, la estructura inscrita en la realidad, la que se puede mejorar pero no cambiar en lo sustancial. Es el elemento conservador que está en toda derecha, aunque no la defina por entero. Si a esto se le añade que la base de sustentación de la clase política de derecha ha sido generalmente la actividad privada, se ve que la preocupación por la batalla de las ideas es menor, y de ahí la lejanía que, en general, mostró la derecha en Chile hacia el mundo intelectual y de las ideas. Esto explica una parte del cuadro, aquella

del 'hacer política'. Si leemos las páginas de *El Mercurio* a lo largo de gran parte del siglo, o de ciertas épocas de *El Diario Ilustrado*, se encontrará una presencia maciza de un mundo de las ideas y sensibilidades culturales que podían alimentar a la derecha. El político de derecha, en cambio, estaba menos interesado en el mundo de las ideas. En los momentos de la bajamar de las circunstancias, en los años sesenta, esta falencia fue un motivo importante en la pérdida de legitimidad de las ideas de derecha y, finalmente, jugó un papel indirecto, causal, en la crisis del sistema político.

La derecha tenía fuertes personalidades de las que emanaba un mundo de sensibilidades y de orientaciones políticas, pero no un universo de ideas. Jorge Alessandri es un símbolo de esta situación. Desde luego, a veces eso basta y sobra para hacer gran política. Pero en situaciones de desgarro en la política moderna, las ideas pueden demoler sabia o suicidamente cualquier equilibrio. La derecha tenía ideas latentes, pero que podían llevar por caminos contradictorios, como se resumen en la personalidad de Sergio Onofre Jarpa, una suerte de contrapunto dramático que recorre el libro de Allamand. Francisco Bulnes podía desarrollar de manera elegante un discurso político que mostraba un punto de fuga intelectualmente inspirador. El caso más promisorio, y más original, fue el de Pedro Ibáñez Ojeda, cuyos discursos en el Senado, de 1961 a 1973, demuestran un intelecto vigoroso y argumentativo, pero no alcanzó a formar 'escuela' antes de 1973. Como se ve, eran casos aislados y no constituyeron un polo de orientaciones pensantes que hiciera de contrapeso al irresistible 'cambio del sistema', que se enseñoreó de gran parte del país hacia fines de los sesenta.

Por añadidura, aunque la derecha hunde sus cimientos en una fuerte pero poco articulada cultura política, su organización tiende excesivamente al caudillismo. En este sentido, Allamand invoca un análisis de Juan Luis Ossa —quien, junto con su mujer, Lucía Santa Cruz, ocupan en el libro un espacio importante en el devenir de RN— al respecto:

> Una idiosincrasia marcadamente individualista y con frecuencia egoísta, que se afana en alcanzar éxitos personales mientras observa con indiferencia la actividad pública o mira con recelos los partidos, en cuantos éstos podrían exigir algún compromiso o limitar la autonomía personal. [De ahí] la espontánea adhesión de muchos derechistas hacia los caudillos políticos de tipo personalista, hábito que, por una parte, permitía a ese electorado desentenderse de la actividad política y, por la otra, delegar sus responsabilidades en expectativas mesiánicas (p. 111).

Hay que anotar que el caudillismo (relativo) es una característica distintiva en casi todas las 'derechas' del mundo, aunque el eje izquierda-

derecha se transforme *casi* hasta lo irreconocible[13]. En la 'derecha tradicional', término vago pero con el que se alude a los años que van desde comienzos de los treinta hasta mediados de los sesenta, la legitmidad o reconocimiento social en un círculo restringido, pero paradigmático, otorgaba un refugio al que el político podía retirarse cuando las cosas no iban bien, en momentos de prueba que no se quería afrontar, o por simple comodidad.

La gente de derecha ocupó un puesto importante pero incómodo durante el gobierno militar. Al finalizar, pudo gozar de sus puntos favorables, y en votos no fue castigada (¡al contrario!) por sus sombras. Pero de 1973 a 1983 se autodisolvió con extraña alegría en lo que parecía un eterno desperfilamiento. El gobierno militar habrá podido representar muchas ideas y objetivos de una política de derecha, pero como grupo político parecía tan condenado a desaparecer como los partidos marxistas, aunque en la derecha por feliz suicidio. Entretanto, los cambios intelectuales y políticos que condujeron al fin de la Guerra Fría, y que facilitaron la transición en Chile, también trajeron nuevos problemas al hacer política en Chile. El 'malestar con la política' tenía que afectar el reclutamiento de una nueva clase política. Quienes principalmente fueron electos en diciembre de 1989, en los dos bandos, habían absorbido lo principal de los cambios, pero generacionalmente eran representantes, en su mayoría, del mundo de antes de 1973. Las 'dinastías políticas', tan comunes en la izquierda y en la derecha (y en el centro), tendrían menos efecto en la política de los noventa. La movilidad social que antes había entregado la política, o la afirmación social en muchos miembros de la derecha, influiría menos en un medio cultural en el cual 'hacer política' tenía ahora un grado notorio de menor prestigio en la vida social del país (y del mundo). ¿De dónde saldrían los nuevos políticos?

La derecha, a pesar de su mimetización durante el gobierno militar, pudo sacar nuevamente la voz política en la segunda mitad de los ochenta. No es casual que la recuperación de una cierta política de derecha en los años ochenta estuvo vinculada a la 'reforma económica' inspirada por los economistas asociados comúnmente a la 'escuela de Chicago'. En cierta manera, hicieron de intelectuales públicos de ideas económicas, a pesar de que casi todos ellos eran ajenos a vincular el argumento económico al de una visión más amplia de la sociedad. Con todo, encontraron un tipo de

[13] Joaquín Fermandois, "¿Qué futuro tiene la díada derecha-izquierda?", *Estudios Públicos*, 60 (primavera de 1995). Este artículo comentaba otro anterior de Arturo Fontaine Talavera, "Significado del eje derecha-izquierda", *Estudios Públicos*, 58 (otoño de 1995).

amplificador hacia un lenguaje político más amplio en gente como Jaime Guzmán, inspirador de toda una generación.

Ciertamente Guzmán se conectaba con ideas políticas generales de no poco peso, aunque fuera del foco central de las ideas *políticamente* liberales. De esta manera su articulación con un liberalismo económico revigorizado tendió a favorecer primero, hasta mediados de los ochenta, una suerte de 'democracia autoritaria' y, después, una 'democracia protegida'. Sólo hacia el plebiscito, y poco después, pasarían a articularse las ideas políticas de derecha en el nuevo medio democrático. Pero, a mediados de los ochenta, cuando los que habían creído en un receso indefinido hacia fines de 1973 cayeron en la cuenta que había que sacar una nueva hornada política, tuvieron que confiar no sólo en quienes habían aparecido en la acción pública durante el gobierno militar, sino que esperar el surgimiento de líderes que se identificaran con la legitimidad de los nuevos tiempos, que desde luego iba a ser democrática, sin apellidos; es decir, se iba a orientar, por consenso prácticamente absoluto, hacia el 'modelo occidental': un sistema democrático inspirado en el liberalismo político, al cual le era inherente una sociedad civil económica plenamente legítima, aunque sumando todas las protecciones sociales compatibles con políticas económicas que mantuvieran una lógica mínima. Es en este escenario donde aparece con singular fuerza la figura de Andrés Allamand.

Entre dos movilizaciones, 1973 y 1983

El libro es una cuenta de la vida política del autor desde que es llamado por segunda vez a la política, en 1983, hasta la derrota electoral de diciembre de 1997. Trata de su surgimiento como el líder más promisorio de gran parte de la derecha. Por su edad, no tuvo una participación marcada en el gobierno militar, y sólo aparece cuando la derecha política se ve obligada a organizarse políticamente en el momento en que las movilizaciones podrían llevar a una caída estrepitosa del gobierno militar. Muchas veces ha sucedido de esta manera; en Chile, las circunstancias eran parecidas a las de 1931 y no pocos, a pesar de tratarse de un país desmemoriado, hacían esta comparación. Sectores de la derecha tradicional, pero no necesariamente tradicionalista, que sentían que para defender al gobierno militar, y a la vez legitimarse en un espacio político nuevo, sin tutelas ni un padrino en el cual refugiarse, debían actuar con autonomía. Éste fue el origen de Unión Nacional, principalmente bajo el liderazgo de Pedro Ibáñez y Francisco Bulnes. Es de aquí de donde arranca la carrera de Andrés

Allamand, que hace de puente entre las generaciones de 'honorables' y un nuevo modo de hacer política que llegara a lo que se esperaba fuese un electorado joven.

Es el momento en el que nace la carrera de Allamand, que por un tiempo parecía meteórica, y de la constitución de lo que sería una suerte de proyecto de 'derecha liberal', a la que se entendía como 'moderna', en contraposición a la que se armaba en torno a la UDI. Esta última salió a la palestra desde los sectores que seguían a Jaime Guzmán, el líder político más influyente al interior del gobierno militar, quizás el mayor inspirador de la Constitución de 1980. Se pensaba que una derecha identificada completamente con el proyecto Pinochet (la 'democracia protegida', o, en el peor de los casos, un plebiscito en 1989 del corte del de 1980) no tendría futuro en el nuevo escenario. En cambio se requería una derecha que pudiera intermediar para dar respuesta a un gran deseo del país de mediados de los ochenta, el de transitar hacia una democracia y a un pleno Estado de derecho, pero no a costa de arruinar lo alcanzado ni de convertir al país en una cancha de enfrentamiento permanente. El que se apoderara de la fórmula y la articulara, ése podía ser el hombre del futuro. Debía ser alguien identificado con lo que podía ser la derecha; no podía ser meramente un 'hijo de la dictadura', como dice el estribillo común con el que se pretende descalificar a quienes trabajaron en el gobierno militar. Es aquí donde Andrés Allamand cumplió un papel fundamental.

Nace en 1956, según dice, de una familia de clase media, nieto de inmigrante. A la vez, por educación, contactos y energía propia, Allamand llega a ser miembro de una familia de elite, algo nada de inusual en Chile, en donde los sectores altos han sido siempre permeables a las nuevas fuerzas, aunque éstas tengan que adoptar gustosamente sus ritos. Educado en el Saint George —hace treinta años, el símbolo de la 'buena educación'—, salta a la política retomando un aire mesocrático al ingresar al Liceo Lastarria para poder representar a la derecha en las elecciones de la Federación de Estudiantes de Enseñanza Secundaria (FESES).

Para quien no acostumbre a pensar en categorías históricas, desde la distancia puede ser difícil comprender cómo podían tener importancia las elecciones de los estudiantes de secundaria. Es útil recordar que en ese país desquiciado, archipolitizado, existía una federación de estudiantes de enseñanza media fiscal (FESES), que era una de las tantas trincheras de batalla política y que jugó un papel en el enfrentamiento por la Escuela Nacional Unificada (ENU), en abril de 1973, un hecho no pequeño en el descalabro final del sistema. Políticamente, Allamand es descendiente de la ultramovilización de esos años, sin parangón en la historia del país. Ahí recibe el

apoyo del Partido Nacional. Es la ocasión en que conoce a Sergio Onofre Jarpa, que con los años lo ayudará a escalar posiciones de relevancia nacional y después, por razones casi inescrutables, se convertirá en su *bête noire*. Al poner el pie en las FESES, un terreno antes vedado a la derecha, Allamand pasa a ser una figura pública con acceso a diarios, radios y hasta la televisión. Le toca participar en una emboscada en el que partidarios armados de la Unidad Popular hieren a militantes desarmados del Partido Nacional, todo un símbolo de la confrontación política en los tres años de la Unidad Popular. Si los hombres de armas no salían de sus cuarteles, el destino del país sería decidido por la paramilitarización civil. En este campo, la izquierda sí que estaba preparada y era claramente más aguerrida, lo que se demostró en mil y una ocasiones. El "No a la guerra civil" era parte de una política de aislamiento de las fuerzas armadas, hasta que un día se despertara el país con el hecho de que *de facto* había cambiado la 'correlación de fuerzas'. Pero el torbellino de esos años terminó por arrastrar también a los uniformados.

La reacción de Allamand al 11 de septiembre y al gobierno militar fue típica de gran parte de la derecha. Se dedica a la vida privada y lo demás 'no existe'. Podría haber participado en el gobierno, pero afirma que él y gente como él se vieron excluidos por el gremialismo de Jaime Guzmán, que coparon todos los espacios concedidos a la juventud que trabajó para el gobierno militar. Termina la enseñanza media de nuevo en el Saint George y estudia derecho en la Universidad de Chile, para volcarse en su práctica profesional, confesando que le fascina la vida de juicios. Escribe su testimonio de los años de la Unidad Popular, *No virar izquierda* (Santiago, 1975). Básicamente, sin embargo, la política deja de interesarle.

El que haya cambios de este tipo en la vida de un hombre, joven por añadidura, no tiene nada de raro. Con todo, no podemos dejar de ver que ello se integra dentro del 'hacer política' de la derecha en Chile, que se retira a su casa cuando ya sea la suerte o el favor le abandonan, o cuando, como en los setenta, considera que otros hacen bien su trabajo. Allamand cita en su defensa, es decir, disculpando su falta de preocupación por, v. gr., los derechos humanos, actitudes al comienzo parecidas en el público demócrata cristiano, incluso entre sus dirigentes. Algo hubo de eso, pero en las memorias de Aylwin encontramos recuerdos de una vocación política en momentos adversos de los que la derecha tiene que aprender. Este problema, este tránsito caprichoso de la derecha entre lo público y lo privado, es un problema constante que llevó a un yerro político que pudo ser fatal después del 4 de septiembre de 1970 (Alessandri se amurra y se va a dormir sin dar una palabra de aliento a sus votantes), y que tiene su fatali-

dad moral y política en el período que va entre las dos movilizaciones, la de 1972-1973 contra la Unidad Popular; y la de 1983-1986 contra el gobierno militar.

Por sintomático que sea de un problema cívico de la derecha, Allamand era demasiado joven como para sacarle en cara el silencio de casi toda la derecha ante los problemas de derechos humanos. Anotemos, de paso, que si hombres de derecha hubieran sido más activos en refrenar los excesos iniciales del gobierno militar —especialmente entre 1973 y 1976 inclusive—, la memoria de ese régimen sería diferente en Chile; tendría defensa mucho más creíble. Anotemos también que ello no hubiera incidido en el extranjero. Pinochet estaría de todas maneras preso en Londres por 200 o 300 muertes del 11 de septiembre y los días siguientes. En todo caso, nada nos dice que no debamos creerle al autor cuando afirma que este problema le hizo después tomar una distancia frente a estos aspectos del gobierno militar, diferenciándose específicamente de la política de un Jaime Guzmán. Por cierto, aquí no hay nada que pueda parecerse a la labor titánica desplegada y recordada por Aylwin; o a la franca defensa que Sergio Fernández efectúa de su labor como Ministro del Interior, en lo que fue un cambio, aunque escasamente una apertura.

Los años del reingreso de la política y del Acuerdo Nacional

Que Chile fuera una taza de leche gracias al gobierno autoritario (aunque sin sus aspectos más horribles, a partir de la disolución de la DINA en 1977), no podía mantenerse por siempre. La larga tradición política y el contexto cultural del mundo decían que eso no era para siempre. La crisis económica que se desencadena a mediados de 1981, pero que se hace sentir con toda su fuerza por dos años a partir de mediados de 1982, proporciona el escenario a lo que llegó a parecer una revuelta popular imparable. Fue una nueva crisis como la de 1975, pero esta vez sin esperanza. Así parecía entonces. El gobierno daba palos de ciego ante el descontrol y la aparente aniquilación de sus políticas económicas. La devaluación del peso ante el dólar, la serie de quiebras e intervenciones, la cesantía que vuelve a llegar a cifras estratosféricas y el hecho de que al aislamiento político internacional se le podía agregar un aislamiento económico (temor que permaneció hasta fines de 1986), entregaban un panorama de incertidumbre total. La base de la legitimación del régimen, la ‘modernización económica’, se venía abajo como castillo de naipes. Parecía que 1931 se repetiría de nuevo. Incluso se llegó a formar, en los murmullos del barrio alto, la misma ‘rebelión de notables’ que había antecedido a la caída de Carlos Ibáñez.

Pinochet recibió el mismo castigo que Allende: entre mayo y agosto de 1983, una serie de 'protestas' de 'cacerolas vacías' crearon un clima de confrontación pública, y rápidamente se llegó a una violencia tal que parecía que el 'mito' de Georges Sorel, de la huelga general revolucionaria, se había hecho realidad. En ese terreno, aparte del protagonismo del terrorismo poderosísimamente organizado de los comunistas, con su brazo del Frente Manuel Rodríguez (FMR); del que ejercía la CNI, o de los toques de queda y hasta varios 'estados de sitio' entre 1984 y 1986, sólo estaba la presencia política de la oposición en la naciente Alianza Democrática, la todavía frágil coalición de centro-izquierda. Si no aparecía una derecha política, o el gobierno militar podía perpetuarse como pura dictadura, o verse arrastrado a una caída violenta, frente a lo cual la Alianza no haría mejor papel que los liberales en Rusia después de la Revolución de Febrero, en 1917.

En este escenario, en el que por lo demás surgen infinitas fracciones políticas —alrededor de una cuarentena—, se vuelve a rearticular la derecha en dos grandes vertientes, de acuerdo a una más que centenaria tradición. Pero, como siempre, se trata de capitanes sin muchos soldados, aunque tengan tras de sí, tácitamente, a una parte del país social. Es aquí donde Jarpa y Allamand vuelven a juntarse. El primero había sido llamado al Ministerio del Interior en un momento de grave aislamiento y de pérdida de estrategia política de parte del gobierno militar. Aunque completamente leal a Pinochet —en esto nadie lo puede criticar—, en esos momentos, agosto de 1983, representaba con todo un aspecto aperturista, como manera de entrar en un juego político con la Alianza Democrática, para detenerla y evitar así una confrontación desgarradora y de imprevisibles consecuencias.

Jarpa representaba también una línea económica más en consonancia con la derecha tradicional del 'Estado de compromiso' y de las intervenciones de Jorge Alessandri en 1982 y 1983, a diferencia de los economistas del gobierno militar. Jarpa se transformó, al interior del gobierno, en el contendor de Carlos Cáceres, quien, aunque manejando hábilmente una nave azotada por un tifón, parecía no cambiar mucho el programa de Sergio de Castro y los llamados 'Chicago boys'. Estos últimos tenían el apoyo de los gremialistas de Jaime Guzmán, más identificados con el programa económico y con el espíritu y la letra de la Constitución de 1980, mientras que Jarpa estaba dispuesto a flexibilizarla en algunos aspectos. A su vez, como Allamand cuenta que le observó un visitante inglés, Chile era un país donde los únicos organizados eran los adversarios del gobierno (p. 48). Nada de raro en un sistema autoritario.

Nos detenemos un tanto en este asunto, porque explica la racionalidad de la (re)aparición de Allamand en la escena política. Es llamado a

conformar un equipo político para defender el programa tácticamente flexible, con algunas modificaciones estratégicas, del ministerio de Jarpa en esos días tensos. En el fondo, Jarpa jugó la carta 'aperturista', mientras que Sergio Fernández, desde un semirretiro, actuaba como guardián del espíritu integral de la Constitución de 1980. Jarpa, para poder descomprimir la situación resbaladiza de esos años, necesitaba de un parachoques político. Y los políticos 'a la antigua' de la derecha, pero a la vez preocupados de una nueva orientación, como Pedro Ibáñez y Francisco Bulnes, rescataron el antiguo nombre de Unión Nacional, que en un país desmemoriado a nadie se le ocurrió asociarla a la 'canalla dorada' de 1920[14]. Allamand apoyó decididamente a Jarpa en sus planes políticos, en las 'leyes políticas' de las que tanto se hablaba entonces, y que crearon una atmósfera que, aunque no terminó con la violencia creciente de las protestas y del terrorismo, apartó a una parte de la población del movimiento contestatario.

Parte del programa de Jarpa, del Jarpa de entonces, era convocar a elecciones legislativas en un cierto plazo. Sergio Fernández se oponía, tal como lo había hecho en las discusiones finales para la Constitución de 1980. Pero una vez formada la UDI, en septiembre de 1983, entre sus propuestas estaba esa convocatoria. Aquí comienza un patrón que se repetiría hasta el fin de esta etapa de la carrera de Allamand: sus ideas son rechazadas por la UDI y sectores políticamente más ortodoxos de la derecha[15], para después ser adoptadas por ellos, y de esta manera ganar la apuesta política. De hecho, esto sigue con la candidatura Lavín al momento de escribirse estas líneas.

Más todavía, Jarpa desplaza a Carlos Cáceres del Ministerio de Hacienda, incorporando a Luis Escobar Cerda y a Modesto Collados como dupla en el terreno económico. Gremiales, Chicago boys (algunos cincuentones, por lo demás) y los empresarios 'de nuevo cuño' (por así llamarlos) y partidarios de una 'democracia protegida' se alinean en contra de la Unión Nacional, aunque en muchos sentidos conservan un interés común[16].

---

[14] Nos referimos a las cruciales elecciones de 1920, en que la coalición (liberal) derrotó a las fuerzas más conservadoras de la Unión Nacional representadas por Luis Barros Borgoño. Aunque no se puede decir qué hubiera sido de un gobierno de Barros, frente a la imagen que ha quedado, de representar a un mundo periclitado, se debe recordar que elementos visionarios como Francisco Antonio Encina y Guillermo Subercaseaux le otorgaron un activo respaldo. René Millar, *La elección presidencial de 1920. Tendencias y prácticas políticas en el Chile parlamentario* (Santiago: Editorial Universitaria, 1981), pp. 135-140.

[15] 'Ortodoxo' en sentido de la ortodoxia de la defensa del gobierno militar desde un punto de vista de derecha.

[16] Esto está narrado por Edgardo Boeninger, con algo de esquematismo, *op. cit.*, pp. 304-307.

Por otro lado, en esta última formación había genuinos partidarios del gobierno militar, que sólo se organizaban políticamente ante el peligro de un vacío político. Con todo, como observa Allamand, la misma violencia que asumían las 'protestas', junto al desarrollo de la campaña terrorista del FMR, le dio un espacio político de maniobra a La Moneda, e hizo que la Alianza Democrática, que al comienzo había planteado demandas 'maximalistas' (renuncia de Pinochet) se viera estrechada en su campo de acción. Las protestas aumentaban en violencia y en capacidad de paralización; pero era visible cómo sectores de clase media y hasta algunos de origen popular se apartaban de ellas, aunque todavía no se sentían en la piel los efectos de la reactivación.

Esto permite a Pinochet retroceder de sus promesas e imponer el estado de sitio, lo que por momentos lo lleva a una confrontación con el Cardenal Francisco Fresno, en muchos sentidos un moderado que trataba de favorecer una salida consensual. Jarpa pierde su base de apoyo y a comienzos de 1985 es reemplazado por Ricardo García. En ese ministerio aparece Hernán Büchi, incongruente con su melena en medio de la 'escena militar' que había dominado las formas de estos años (no sólo cuello y corbata, sino que pelo corto, de acuerdo a lo que la moda considerara 'corto'). Aquí comienza la parte más pública y más brillante de esta figura original, no controvertida en su eficacia económica. Sergio Fernández dice que lamenta no haber podido trabajar más con Jarpa, con quien tuvo muy buena relación en los noventa en el Senado[17]. Aylwin relata estos episodios más desde un punto de vista de 'historia positiva', destacando la 'represión', pero no preguntándose si la política de la Alianza Democrática, de desentenderse de la violencia, no la había apartado de la posibilidad de una mayor presión política[18].

Entre 1986 y 1987, en cambio, como parte de la aceptación táctica pero expresa de la Constitución de 1980, existe de parte de la oposición democrática una condena más clara y creíble del terrorismo y de la violencia, ya no la condena retórica y algo beata como hasta ese momento. Las armas de Carrizal Bajo y el atentado a Pinochet habían abierto los ojos a muchos acerca del tipo de polarización que amenazaba al país: no entre demócratas y autoritarios, sino que el tránsito de una dictadura a otra. Además no se sabía nada acerca del fin de la Guerra Fría, por lo que el panorama podía ser muy inseguro. Allamand apunta certeramente que Pinochet adquiría nuevos bríos y podía pensar en 'proyectar el régimen', es

[17] Fernández, *op. cit.*, p. 204.
[18] Aylwin, *op. cit.*, pp. 263-315.

decir, hacerse elegir plebiscitariamente en 1989 (plebiscito que fue después adelantado al 5 de octubre 1988).

Entremedio de estos acontecimientos estuvo el Acuerdo Nacional, que unió por primera vez a fuerzas de todo el espectro, de izquierda a derecha, aunque dejando fuera (por automarginación y marginación) a la UDI, a los comunistas y algunos de sus aliados estratégicos. Bajo el amparo de monseñor Fresno, creaba una suerte de transacción en un marco institucional, político y económico. El gobierno lo desconoció y pudo políticamente ignorarlo. Mas el Acuerdo Nacional creó un espacio de convergencia institucional, enormemente valioso en momentos abisales.

En la derecha lo firmó Unión Nacional, lo que visto con ojos de fines de los noventa puede ser asombroso. Allamand añade dos consideraciones interesantes. Por una parte, Aylwin aceptó la idea de un Tribunal Constitucional para dirimir actitudes antidemocráticas de partidos extremistas; esto era importante para tener alguna aceptación entre las Fuerzas Armadas. En segundo lugar, al tratar de delinear un terreno común, nacía la 'democracia de los consensos', tan característica de los noventa y tan denostada a fines de esta década, en gran medida por manierismo[19]. Pedro Ibáñez, que siguió las negociaciones en las que participaban entre otros Francisco Bulnes y el mismo Allamand, le dice a éste: "La parte económica podría haber quedado mejor, pero en general está bien. Si el gobierno sabe aprovecharlo, tiene ahora un gran instrumento al alcance de la mano" (p. 98).

Al final, no fue así, pero el Acuerdo Nacional tuvo una clara huella en la derecha. La legitimó como un interlocutor indispensable en la construcción de la democracia, en su prehistoria en estos años, y como asociada en los consensos de los noventa. Esto fue importante para la derecha, ya que sus credenciales democráticas estaban en tela de juicio, y para el mismo Allamand, convertido en el niño mimado —aunque él no lo exprese así— de la naciente Concertación, como contraparte en la derecha. El sarcasmo final fue que a lo largo de los noventa, cuando RN era erosionada constantemente por la 'otra derecha' (la UDI) y ésta le enrostraba su disposición a transar, la UDI quedaba a su vez como el principal interlocutor ante la Concertación. A la UDI, como lo sostiene Allamand, a pesar de lo

[19] Boeninger señala algo similar: "El Acuerdo Nacional fue el primer paso en el tránsito de la confrontación al consenso que marcó el proceso político chileno, un episodio precursor de la transición chilena a la democracia". *Op. cit.*, p. 309. Aylwin, en cambio, lo mira más como una etapa en el camino al plebiscito, aunque le dedica largas e instructivas páginas a sus pormenores.

que se dice, le gustaba o se acomodó a esta lógica, que sigue activa hasta estos momentos.

Plebiscito y regreso a la democracia, 1986-1990

Carrizal Bajo, el atentado a Pinochet, la lenta pero segura recuperación económica, la decadencia de las 'protestas' y la actuación de los renacidos partidos políticos generaron en su conjunto las bases del regreso a una intermediación política y a una discusión pública que creó, *de facto*, un espacio democrático, a pesar de importantes remanentes de violencia. Más todavía, con la decisión del Tribunal Constitucional del 25 de septiembre de 1985, promovida por Eugenio Valenzuela, el plebiscito tenía que efectuarse con registros electorales y partidos políticos. Se alejaba la posibilidad de que se repitiera la situación de 1980 y era posible que el plebiscito fuera realmente competitivo. En esos momentos la Alianza Democrática promovía la movilización por 'elecciones libres', es decir, presidenciales y con varios candidatos, lo que sirvió para que lentamente fuera introduciéndose en el 'sistema'[20].

La derecha, inspirada por Pedro Ibáñez, intentó la unificación para repetir la experiencia del Partido Nacional de 1966 en otros momentos de vulnerabilidad. Así nació Renovación Nacional, con fusión de la UDI y de UN más otros grupos afines, que pasó a ser presidida por el abogado Ricardo Rivadeneira, vinculado a Arturo Fontaine Aldunate y a Gonzalo Vial. Allamand recuerda las palabras de Jarpa, "Andrés, no traiga a la UDI. Es imposible entenderse con ellos" (p. 116). Pero la unidad se logra, frágil como no podía ser de otra manera. Agrega que, en ese verano de 1987, ante la deserción de Fernández Larios, vinculado al asesinato de Letelier, es el propio Jaime Guzmán el que agrega de su puño y letra una declaración en que se exige al gobierno el esclarecimiento total del crimen. Para Allamand, fue "la primera vez desde los inicios del gobierno militar, que una página de la historia política de la derecha no había sido escrita en La Moneda" (p. 124).

Pero el asunto no es tan fácil. La derecha no estaba asociada sólo a las luces de los años del gobierno militar. Así como el país entero, también la derecha debía pagar las consecuencias de la crisis del país de comienzos de los setenta y del período de Pinochet que, para repetirlo, es tanto parte de la crisis como de su superación.

[20] Rafael Otano, *Crónica de la transición* (Santiago: Planeta, 1995), p. 44.

Además, la UDI pertenecía a un nuevo tipo de derecha. En unos sentidos era políticamente más ortodoxa y ligada al autoritarismo como régimen, en comparación a los hombres de Unión Nacional. Por otro lado, tenía un liderazgo indiscutido con Jaime Guzmán, quien no podía ser calificado como 'caudillo', ni en el sentido tradicional hispanoamericano, ni del populismo de la política del siglo XX. Más bien una falange de jóvenes, en su mayoría, generalmente católicos con toque (no demasiado) integrista, diestros en la táctica, férreamente unidos en su espíritu de hacer política, aún a ocho años del asesinato de Guzmán declaraban aborrecer de la política mientras la ejecutaban diestramente en las cambiantes condiciones desde fines de los sesenta hasta fines de los noventa, con no desdeñables perspectivas políticas en el futuro. O tenían que dominar a la derecha unida, o tenían que perfilarse. La unión sobrevivió apenas un año, hasta que las elecciones internas de marzo de 1988 los dividieron amargamente, en algunas instancias hasta con gañanes traídos de las poblaciones. La UDI se va, y los restantes se quedan con el nombre de RN. En los años ochenta la UDI, para competir con sus socios y para entrar en sectores populares, recurrió al aparato estatal, al patronazgo y al clientelismo, y en los noventa, ante su éxito electoral, comienza a recibir una parte importante de los recursos de la derecha económica y logra imponer su candidato presidencial, aunque no tiene mayoría de votos en elecciones generales.

La UDI había adoptado no sólo los principios de la economía de mercado —en sus diversas matizaciones, sostenidas desde siempre por la derecha—, sino que le agregó un *quantum* de celo ideológico más en la línea de un 'neo-liberalismo' o 'pan-economicismo', que no erosionaba su orientación hacia la tradición *soft* del integrismo católico o hacia los principios de 'democracia protegida' de la Constitución de 1980. A la vez, mostraría una sorprendente capacidad de adaptación a la nueva política de los años noventa, lo que incluía una dosis de populismo y de penetración en sectores de la base de la pirámide social. Captaría o sustraería a RN (a lo que quedó de RN) gran parte del voto duro de derecha, aquel que en los noventa se reúne bajo la consigna de 'los principios', clave que significa fundamentalmente una moral formal, mantención incólume de la Constitución de 1980 —sin avanzar más allá de la reforma de 1989— y, menos controvertido en la derecha, fortalecer más todavía al mercado como fuente de decisiones.

Aunque algunas de estas cosas no se vislumbraban en 1987-1988, había algo que estaba desde un principio en esta nueva derecha y su nuevo estilo, en lo que sí se diferenciaba claramente de la política tradicional. Estaba constituida en su mayor parte por profesionales jóvenes y por una continua alimentación de universitarios que sí creían en la misión pública,

en el trabajo en terreno, en la coordinación y lealtad partidarias. Atraía y atrae a una clase media ascendente, incorporándola en los ritos de clase dirigente. Para un observador de otros tiempos, les faltaba quizás espontaneidad y les sobraba una seguridad en sí mismos, parecida a la arrogancia de los triunfadores. Pero, en medio de la desolación de amor por la política en los noventa, ha sido el único grupo político que ha respondido, aun con un dejo de encogimiento republicano, a las formas de acción pública de fin de siglo, la era del 'malestar con la política'.

Las memorias de Fernández dan testimonio del escepticismo, para no decir aversión, con que él miraba esta unión. Aunque Fernández debe ser tomado seriamente cuando insiste en que buscaba su propia fórmula de apertura, representaba la voluntad de la UDI de sostener a Pinochet si éste a todo trance insistía en ser el candidato para el plebiscito[21]. Por otro lado, Allamand lo muestra claramente: al haber pasado el momento de incertidumbre ca. 1983/1986, muchos dirigentes de RN (una vez ida la UDI) no tenían serias diferencias con Pinochet. Las cosas mejoraban y, aunque veían la fragilidad de la apuesta plebiscitaria, no querían arriesgar una lucha frontal ante alguien con el que todavía mantenían un cordón umbilical.

Todo esto no impidió la estruendosa derrota del 'Sí' en el plebiscito del 5 de octubre de 1988. Cuando hubo acceso más o menos igualitario a los medios de comunicación, la oposición, como casi siempre pasa en los sistemas autoritarios, demolió la defensa del régimen. Famosa fue la aparición de Ricardo Lagos en el programa de televisión Cara al País, de Canal 13[22]. De las memorias de Allamand se puede ver claramente la pasividad de la derecha por él representada, de apoyar resignadamente a Pinochet ante el empuje más entusiasta de la UDI y otros sectores de ese polo. Ya no era la desesperación nacional que llevó al 11 de septiembre, sino que el refugio en el padre protector, situación que haría a la vez fuerte *y* vulnerable a la derecha.

La elección marcó el inevitable fin del gobierno militar, aunque algunas incertidumbres recién se despejarían a mediados de 1989. Si bien Pinochet fue claramente derrotado, el plebiscito tuvo credibilidad; por lo

[21] Sergio Fernández afirma que esperaba que el anuncio de la selección de Pinochet por parte de la Junta sería seguido por un discurso redactado por el mismo Fernández en el que pondría énfasis en el futuro, no en el pasado. Mas Pinochet habría seguido una propuesta de Francisco Javier Cuadra en la que volvía todo a fojas cero, a 1973, como mérito para ser aprobado en el plebiscito. Fernández, *op. cit.*, pp. 260-267. La animosidad entre Fernández y Cuadra está explicada también por Rafel Otano, *op. cit.*, p. 43.

[22] Aylwin reconoce la importancia de este programa, *op. cit.*, p. 352.

tanto el 43% del líder *de facto* de la derecha fue también real, y esto le daría su fortaleza y *alguna* capacidad de proyección independiente de la Constitución y de la imagen de éxito del país, imagen que se haría más fuerte a partir de 1989, casi ininterrumpidamente hasta pasada la mitad de los noventa. Quizás sólo sea una casualidad, pero es la misma cantidad de votos que obtuvo la Unidad Popular en las elecciones de marzo de 1973, lo que entonces se consideró un triunfo[23]. Esta cifra en manos de Pinochet no sólo le daba cierta legitimidad, agregada al poder social y económico de la derecha era una herramienta poderosa para establecer un equilibrio en lo que muchos todavía preveían como un frágil escenario a futuro.

La situación fue muy diferente, sin embargo, en relación a los temores negros de los derrotados. Los triunfadores ya habían visto los cambios intelectuales en el mundo, de los cuales muchos de ellos habían sido protagonistas. Pero nadie esperaba el desarrollo espectacular de 1989, con caída del Muro y todo lo demás, que fue un telón de fondo del plebiscito de julio y de las elecciones de diciembre en Chile, y que ciertamente influyó en su resultado. En diciembre, la derecha, apoyada en el peligroso pero salvador sistema binominal, volvió a tener la cantidad de votos que había perdido en las elecciones parlamentarias de marzo de 1961. Ahora, al empinarse sobre el tercio, al representar en lo económico y social un mundo de ideas y de estilos que se legitimaba día a día, casi hasta rayar en lo utópico, podía olvidarse de la carga de representar una 'dictadura' y pasar a ser co-creadora de una nueva fase de la historia del país, que por varios años sería mirada de manera positiva.

La transición había salido en los hechos de una transacción; fue pactada también como para darle status legal a lo anterior[24]. En esto Pinochet tuvo una destreza que sorprendió una vez más sus rivales y lo continuaría haciendo todavía por unos años. También hubo un mar de presiones al interior de una derecha algo desazonada, pero no tanto como en 1970. Ahora más claramente había una derecha política, un mundo empresarial que tenía interlocución con grupos académicos, y un núcleo 'duro', archi-Pinochetista, con Sergio Fernández a la cabeza. Esta articulación tiene mucho de construcción mental, ya que en los hechos, se debe advertir, las

---

[23] La única observación análoga que hemos podido encontrar es la de Luis Maira, *Chile, la transición interminable* (México: Grijalbo, 1999), p. 183.

[24] Este proceso de pacto está expuesto con gran precisión y claridad por Óscar Godoy Arcaya, "La transición chilena a la democracia: Pactada", *Estudios Públicos*, 74 (otoño de 1999).

personas pasaban de una condición a la otra según las impresiones, temores, expectativas e intereses percibidos del momento[25].

Es un período pletórico de ironías, por lo demás, como parte de la condición histórica del ser humano. Fernández pensaba que era él quien debía negociar, pero en la derecha había un núcleo más 'duro', del que Carlos Cáceres habría sido su portavoz. Tras las bambalinas, de parte del gobierno militar los generales Sinclair y Ballerino emergen como interlocutores, y las negociaciones quedan finalmente lideradas por el mismo Carlos Cáceres, quien confirma una imagen de credibilidad que ya se había comenzado a ganar en días de turbulencia económica. Para este relato, interesa destacar que en el espíritu de las reformas de 1989, los representantes del gobierno y de la derecha irían más allá que lo que haría la mayoría de los senadores de oposición en los años noventa, en lo que toca a la supresión de los senadores designados, por ejemplo. Ya hablaremos sobre esto, pues es una clave para entender la década de los noventa.

Renovación Nacional, el grupo presumiblemente más fuerte de la derecha, como de hecho se demostraría en diciembre de 1989, no logró articularse en un candidato propio. RN aceptó a Hernán Büchi y Allamand se comprometió fuertemente en su campaña. Pero Büchi, con sus indecisiones y su falta de comunicación política, estaba lejos de ser el candidato ideal. Es cierto, no obstante, que la personalidad de Büchi ofrecía algún elemento de novedad. Además de su indiscutida capacidad de liderar políticas públicas, no sólo medidas puramente económicas, tenía un aire de la época del 'malestar con la política', junto a una herencia del mundo *hippy* (por llamarlo de una manera) de la generación de los sesenta, a la que también pertenecía. Sin las beaterías de la 'derecha tradicional', tampoco tenía una articulación político-histórica, lo que no pocas veces se comprobó como una fuerza insospechada.

Quizás era producto de una educación muy segmentada (o se es ingeniero, o economista, o abogado, o humanista, o empresario…) que no combina perspectivas profesionales diferentes, un problema de sociedades como la nuestra. Pero su elemento de novedad no calzó en 1989, como sí lo hizo un inédito populismo de derecha, el de Francisco Javier Errázuriz, el 'Fra-Fra', un "hábil tahúr" político, en palabras de Allamand (p. 366) después de sus amargas experiencias de los años noventa. Errázuriz, con todo,

[25] Óscar Godoy da a conocer una reunión clave en el Centro de Estudios Públicos, del 14 de octubre de 1988, nueve días después del plebiscito, en la que se reunieron empresarios y políticos de la derecha, y ante los cuales el mismo Godoy junto a Enrique Barros analizaron los resultados del acto electoral. Ibídem, p. 94. Para el contexto general, véase Ascanio Cavallo, *Los hombres de la transición* (Santiago: Andrés Bello, 1992).

presentó un elemento de novedad, aunque se iría disolviendo en los años siguientes. O como en cierta manera lo ha hecho Joaquín Lavín en la segunda mitad de la década, con otro estilo que promete y crea ansiedad. Büchi, en palabras de Fernando Maturana a Allamand, era un "ser extraterrestre" (p. 207), lo mismo que pensaban —según Maturana— sus votantes de Lonquimay. Desde RN se intentó que Büchi se distanciara un tanto del gobierno militar, pero Pinochet mandaba en este asunto y Büchi no estaba preparado ni quería desafiar a quien le había dado la posibilidad de dejar un huella duradera en su paso por el mundo público. La derecha más 'política', aquella de RN, se desperfiló en la elección; aunque la UDI no sacó mucho directamente de la candidatura de Büchi, impidió una más afín de RN, lo que le habría dado una incontestable delantera a este partido. Con todo, Errázuriz los ayudó en el sentido de que impidió una victoria todavía más apabulladora de la Concertación.

El año 1989 significó, sin embargo, que Andrés Allamand mostrara cada vez más un rostro público identificado con una 'derecha moderna', contraparte y alternativa de las fuerzas políticas que se habían remozado en la Concertación. Además RN tuvo una buena votación en las parlamentarias; el conjunto de la derecha se empinó sobre el tercio de los votos, posición que no ha perdido a lo largo de la década. Se volvió a antes de 1961. El triunfo de Jaime Guzmán sobre Ricardo Lagos fue emblemático de la capacidad de la derecha de reemerger invicta en democracia; pero también fue la consecuencia de una pugna sorda por ganarle posiciones a RN.

"Hechos y no palabras": Una consigna filosa

En la campaña presidencial de 1958 la consigna de Jorge Alessandri era ésta: "hechos y no palabras". Resumía bastante bien su trayectoria política. Era también, en la idea de fondo, el mensaje de un ilustre predecesor suyo, Gustavo Ross, en las elecciones de 1938, una divisora de aguas en el país. Pero también exponía una debilidad de la derecha, que asimismo es una suerte de fortaleza, su desapego en la batalla de las ideas; más amortiguadamente, la reticencia ante el debate de ideas intelectuales.

No cabe duda que Allamand es un político de batalla. Estudioso, se ve con todo que su arena es la acción pública. Este libro bien escrito y apasionante como historia política, tiene muchas aristas que dejan pensando. No es sin embargo un libro de ideas. Esto no debe ser necesariamente un punto en contra. Un doctorado en ciencia política no viste a un político

como político. La fuerza de la derecha en la historia de Chile en los últimos setenta años no ha residido en el debate intelectual, sino que en la fuerza de sus imágenes y en las percepciones colectivas de una vaga pero fuerte subcultura política del país. Sólo hacia fines de la década de los setenta, en las discusiones que podríamos llamar de 'economía política', emerge lo que sería una arremetida intelectual de la derecha, que algo se ha ampliado en los noventa.

Por otro lado, en tiempos en los cuales existe una idea de 'pragmatismo' y de vacío en torno a la política, la falta de ideas colabora en la corrosiva indiferencia hacia la política. Es decir, en una indiferencia hacia la dimensión pública de la vida social *e* individual, que ha sido la base de la política moderna representada por la democracia. En este sentido, un mundo pensante, orientado hacia la reflexión, no es el corazón de la política, pero sí su complemento de civilización. Esto no está explícito en el libro aunque, repetimos, esto no invalida en absoluto al líder Andrés Allamand.

Con todo, en dos partes el autor hace lo que se acerca a una profesión de fe. Cuando relata cómo asume la presidencia de RN, dice:

> Soy de derecha por el clima de responsabilidad que respiré en mi familia […]. Soy de derecha porque me gusta el orden, aborrezco el estatismo y aprecio mucho los fueros individuales […]. Soy de derecha porque respeto la historia y me importan las instituciones que dan fisonomía a los países. Soy de derecha porque admiro a los criados a la intemperie y a los que salen adelante solos contra el mundo. Soy de derecha porque desconfío de la ingeniería política y creo en la vitalidad que emerge de un orden social libre. Soy de derecha porque me alegro de los éxitos ajenos (p. 218).

Una serie de afirmaciones simples, el lector las siente carne viva al leer el libro; más todavía si tiene tan alerta la memoria de diez años de vida política en el centro del escenario. Quizás la última frase, sobre los "éxitos ajenos", tiene un poco de sabor, más que a 'corrección política', a beatería política. El resto es fiel a la derecha chilena, incluso en la relativa menor valorización del elemento específicamente político de la política de derecha; pone el acento en la creatividad individual, y se parece mucho a un mensaje exclusivamente empresarial. No se ve una preocupación de cómo un liderazgo puede ayudar a insuflar este espíritu en capas más vastas de la población, a pesar de que el Allamand concreto que uno ha visto en las innumerables apariciones públicas sí parece estar consciente de esta dimensión. Por otro lado, hay que repetir, el libro es rico en mostrar un *animal político* de varias dimensiones; es más creíble que el estribillo de que se

está por 'los principios', entelequia que se resuelve la mayoría de las veces en concreciones banales o hipócritas.

El otro párrafo en que aparece algo de una interpretación general, es en su juicio acerca del activo que se le puede conceder al gobierno militar, cuando "remarca" (horripilante palabra, que desgraciadamente se le escapó a Allamand y a Héctor Soto) que la reforma impulsada en esos años no fue un milagro, sino que un programa duramente batallado, lo que le dio estrategia y sentido, y que legitima hasta cierto punto su duración:

> A partir de 1973 Chile comenzó —bien, regular o mal— a valerse por sí mismo y a atreverse a competir. Aprendió además una lección histórica: que son los propios países los que con sus políticas labran su prosperidad o se estancan en el subdesarrollo. El día que Chile dejó de echarles la culpa de su pobreza a otros comenzó a conectarse con la modernidad (p. 157).

Se trata de un juicio de sabor un tanto 'economicista', que lo mismo podría ser expresado por la UDI o por un tecnócrata. No aparece la especificidad política que, una vez más, se da en la concreción del personaje, bien retratada en el libro. A la vez, Allamand dice en este párrafo algo más profundo de lo que se podría sospechar a primera vista. En cualquier universo humano y social que nos movamos, en algún momento tenemos que caer en cuenta y afrontar la soledad. Los grandes momentos son aquellos en que la soledad se sublima en transformación como respuesta a circunstancias límites.

Si el 'pecado original' de la experiencia chilena fue el haberse efectuado bajo un régimen militar que además ha sido el 'malo de la película', su resultado no fue un puro ejercicio del poder por el poder. Aunque algo de esto tuvo, como siempre. Ya sea en la política internacional, o en la prosecución de una reforma económica que parecía a contrapelo de las tendencias continentales de entonces, y en la seriedad del ejercicio de la administración interna, todo esto fue el contrapunto a la DINA y a la rigidización de la vida cultural y política del país. También un fardo que entorpece nuestra marcha es la herencia de la cultura hispanoamericana, en donde el 'pedir' es parte de un mundo natural. La picaresca se presenta a sí misma como 'astucia' frente a los poderosos. Intelectuales que se creen más sofisticados dirán que es una forma oculta de 'resistir al poder'. Creemos que se trata de una simple tara a la que se le da un toque de 'viveza' y arroja culpas por doquier, menos en cada uno de nosotros. Nuestra herencia nuevamente: la España picaresca era el único lugar del mundo en donde el mendigo insultaba a quien no le daba limosna. En nuestro 'Estado de

compromiso' (ca. 1938-1970) era natural confiar en que los poderosos del mundo tenían una deuda con Chile; era la 'mentalidad de subsidio'. Los años del gobierno militar y de las políticas económicas y sociales impulsadas por éste demostraron otras potencialidades.

La derecha en los nuevos tiempos

La trayectoria de Allamand en los noventa es un ejemplo de los cambios paradojales a los que ha sido expuesta la derecha. Anotemos, de paso, que en la izquierda no han sido menos, sólo que de otro tipo. A comienzos de la década, Allamand era el flamante presidente de un partido que ha sido el segundo más votado en el país, representando —como lo dijo— ideas que han venido a ser casi patrimonio compartido por todo el elenco político; señalado por numerosas encuestas como uno de los políticos más respetados, y considerado, como personalidad, el interlocutor más válido en la 'democracia de los acuerdos', el líder que podía llevar a la derecha a abrirse a un centro que convertiría el tercio ya obtenido en algo que se pareciera a una mayoría absoluta. Las cosas parecían ir por ese lado, pero no fueron hasta el final.

La historia de Allamand, sin haber pasado por un 'desierto' propiamente dicho, tiene su pequeña tragedia. Sus adversarios, como tantas veces en política, se localizaban en su propio campo y no tanto en la Concertación. Ésta última lo necesitaba, aunque algunas veces prefirió sacrificarlo, ya que lo veía como alguien que le podía 'robar la película'. Pero no solamente en la UDI, sino que dentro de RN, junto con interpretar el impulso de ideas del partido, Allamand chocaba contra otra cara de la cultura política de RN: la satisfacción con un cierto inmovilismo que dominaba al partido y, no se olvide, al país entero. En la medida en que no se produjo lo que entre 1983 y 1988 muchos temían en la derecha, el advenimiento de un caos, o lo que esperaban en la centro-izquierda, un sentimiento nacional de inapelable repudio a la herencia del gobierno militar, el país se mantuvo cautivo/encantado en una situación cristalina, cristalizada. No por razones puramente decadentes.

Para entender la ahora (fines de 1999) denostada 'democracia de los acuerdos', debemos entender el estado de ánimo del país en la segunda mitad de los ochenta. El plebiscito fue la pleamar de la movilización. De hecho su convocatoria trasladó al plano político lo que había sido una pugna de violencia callejera. En la población había un deseo tanto de paz como de cambio, que no fuera mucho cambio. El plebiscito de julio de

1989 y las elecciones parlamentarias del 14 de diciembre de ese mismo año crearon tanto un equilibrio como derrotaron claramente a las fuerzas de extrema izquierda. Incluso en la derecha más firmemente identificada con el gobierno militar —dejando de lado a grupos mínimos como Avanzada Nacional—, la UDI tuvo un buen desempeño: Jaime Guzmán derrotó a Lagos estrecha pero espectacularmente en un terreno dificilísimo. Renovación Nacional quedó como el segundo partido después de la Democracia Cristiana y no pocos lo veían como una cierta alternativa de gobierno en un futuro no muy lejano.

Sobre todo, la 'democracia de los acuerdos', o de los 'consensos', fue producto de una reconciliación práctica que, como siempre cuando es espontánea, va a compañada del olvido. Quienes sufrieron los desgarros de los años setenta, el violento clima en las ciudades en los ochenta, y que no eran exclusivamente los opositores al gobierno militar, se sentían incomodados, extrañados y, en algunos casos, escandalizados por la atmósfera de felicidad, de concordia, de convergencias y de falta de quiebre que por primera vez se veía en la sociedad del Chile del siglo XX. Éste fue el Chile 'realmente existente' de los noventa, hasta hace un par de años.

La UDI pasó a representar un nuevo estilo de hacer política de esa falange dedicada y convencida de su misión, y que se colocaba formalmente dentro de la semántica de los 'principios' en el debate político de los noventa. RN, en cambio, tenía un aire más tradicional, a la vez que con un elemento moderno y moderado que apeló a muchos votantes a lo largo del país, salvo cuando la UDI le salía al paso poniendo todo el peso de la votación. RN también mostraba una variedad mayor de liderato y una espontaneidad que llegaba más al electorado, a pesar de seguir siendo básicamente un 'partido de notables', aunque en su origen sociológico el medio de la clase media se encuentra en muchos casos muy cerca en su árbol genealógico.

Competían, pero también atraían a un electorado diverso. En gran medida se había desvanecido la orientación netamente ideológica —en sentido expreso, nunca muy articulada en este sector—; las preferencias se motivaban en una amplia diversidad de demandas. En suma, RN y la UDI no sólo daban un lamentable espectáculo de los sectores de 'orden', sino que a la vez multiplicaban su magnetismo electoral. Es cierto que en parte el sistema binominal era responsable; pero esto no estaba tan claro en el caso de la Concertación.

¿Reproducen ambas derechas, en la larga duración de la política de Chile, la antigua articulación de conservadores y liberales? Sería fácil decir que la UDI representa a un catolicismo político junto a una tradición autori-

taria, lo que los haría descendientes de los pelucones. RN, en cambio, se constituiría en la tradición liberal, que vincula el aprecio por la libre empresa —temperado, eso sí, por alguna intervención estatal—, junto a la voluntad de hacer coaliciones e impedir rupturas profundas en el edificio de la política; de allí vendría su entusiasmo por la 'democracia de los acuerdos'.

La realidad es más complicada. Desde luego, los antiguos conservadores no eran simplemente representantes de un arcaísmo, sino una respuesta adaptativa de parte de la sociedad chilena a los cambios de la modernidad[26]. Aquellos liberales se fueron fundiendo con sus adversarios de antes, al esfumarse las causas que los separaban, apareciendo a la vez poderosos enemigos comunes. No es necesariamente que ambos, RN y UDI, sean versiones 'modernizadas' de esos 'partidos históricos'. Se trata más bien de que la derecha, en votos y en influencia social, no sólo salió indemne al término del gobierno militar, sino que emergió fortalecida en la pujanza de sus ideas y en su fuerza electoral. Como se anotaba antes, desde 1961 que no se empinaba sobre el tercio de los votos. Para ello, en Chile, a lo mejor dos partidos de derecha (o 'centro-derecha') son más útiles que uno solo que quizás no capte más que una cuarta parte del electorado. Aquí no hay puro binominalismo, sino que el resultado de la historia política reciente de Chile.

Las ideas de la derecha, tan solitariamente mantenidas hace 40 años por Jorge Alessandri (quien a su vez miraba con leve tono despectivo a la derecha como 'organización') desde un gobierno débil en cuanto a composición de fuerzas, han sido recogidas de manera mucho más drástica en medio del panorama político posguerra fría, del cual Chile es un ejemplo adelantado. En este sentido, en la fundación del 'Chile actual' la derecha ha estado asociada a su construcción no solamente por su participación callada en el gobierno militar, sino como un punto de referencia político desde que se comenzó a hablar de los cuellos de botella del 'Estado de compromiso', es decir, desde fines de la década de 1940.

Se puede hablar así, como pocas veces, de paradoja para entender la posición de la derecha en la política de los noventa. También, y esto vale para todos los actores, el Chile actual desafió a todos los textos canónicos acerca de lo que debía pasar después de un gobierno militar. Aunque el resultado de la confrontación de los ochenta no fue un triunfo claro para

[26] Diversos artículos de Samuel Valenzuela y Érika Maza Valenzuela en *Estudios Públicos* han llamado la atención hacia este punto. Entre ellos, J. Samuel Valenzuela, "Orígenes y transformación del sistema de partidos en Chile", *Estudios Públicos*, 58 (otoño de 1995). Érika Maza Valenzuela, "Liberalismo, radicales y la ciudadanía de la mujer en Chile 1872-1930", *Estudios Públicos*, 69 (verano de 1998).

ninguno de los dos bandos (transición que salió de una transacción), lo que podríamos llamar la 'clase militar' se demostró capaz e inauguró una nueva etapa, generalmente vista como constructiva, del puesto de Chile en la evolución de fines del siglo XX. Es cierto que otros elementos se deterioraron y que el resultado pudo ser diferente. Pero las cosas resultaron de la manera que hemos visto, y en ello a la derecha le fue posible participar de la parte rosada con que retrospectivamente se vio la transición en Chile.

También ¿quién más apropiado para encarnar una nueva cara de la derecha, alguien que hubiera estado comprometido con el proceso de transición y que fue visto a lo largo del país como el político más promisorio de la derecha, Andrés Allamand? Aunque criticado desde sus propias filas, Allamand se hizo cargo del partido amparado en la generación más joven, y la juventud chilena en general tenía buena impresión de este líder, algo que en el Chile de los noventa se parece a una hazaña.

Pero precisamente el éxito de la derecha en acomodarse y encontrar un puesto seguro e influyente en los 'nuevos tiempos' minó toda política ambiciosa de modelar el país a partir de la construcción de una nueva mayoría de centro-derecha. Para el observador, daba la impresión de que le era más cómodo esforzarse sólo hasta obtener el tercio más uno de los votos, al menos hasta estas elecciones presidenciales de 1999. Más importante, no sólo nadie le pasó la cuenta 'por haber apoyado a la dictadura', estribillo que corría de boca en boca en los setenta, sino que hubo una reconciliación práctica dentro de la clase política chilena, incluyendo a la clase militar. En ninguna parte era más visible que en los cocteles, donde convivían alegremente todos, y muchos otrora adherentes a la Unidad Popular, y que sufrieron diversos males a partir de 1973, hacían fila para darle la mano a Pinochet. Ante esta situación, ¿para qué se necesitaba a un Allamand, a pesar de que muchos veían en él una promesa y tenía gran magnetismo en la población general del país? Aquí está una raíz de la paradoja de Allamand, que él ve como un 'desierto'.

Para Allamand, mientras ascendía su figura y se proyectaba como líder (y presidente) del partido más fuerte en la oposición, se desarrollaban dos movimientos de erosión que lo terminarían por desbancar. Por una parte, obviamente, desde las filas de la Concertación. Aylwin prefería negociar directamente con Jarpa, tanto porque sospechaba que este antiguo caudillo tenía más fuerza, como para evitar el surgimiento de una alternativa. En las elecciones cruciales de diciembre de 1997, los fuegos de Foxley y Estévez se dirigieron a destacar que la derecha de Allamand no existía, como manera de desalentar un 'voto cruzado', es decir, gente que votaba por la Concertación en los diputados, pero por Allamand a senador para

favorecer a una derecha más políticamente liberal. Como el mismo autor lo señala, la política de la 'democracia de los acuerdos' se hizo un poco 'a contrapelo' de los deseos de la militancia de RN, para no hablar de la UDI. El votante de derecha, o de los que votan por la derecha, lo que no es lo mismo, no pone ni los derechos humanos ni los cambios institucionales como un elemento de juicio. Una gran parte del país, en la práctica, adoptó la misma actitud.

Pero paulatinamente se formó un frente 'anti-Allamand' en el grueso de los dirigentes de la derecha, incluyendo a muchos senadores de RN, especialmente a Jarpa, quien hizo de su misión desbancar a su sucesor. La UDI, a juzgar por el testimonio de Allamand, planteó con extraordinario éxito una estrategia de jugarse por los 'principios', algunos de ellos bastante abstractos como para no molestar al Chile hedonista (*soft*) de los noventa. A la vez, transaba cada vez que podía divisar una oportunidad de obtener una ventaja en la lucha de poder con sus socios. Emblemático es para Allamand lo que sucedió con una legislación propuesta por Frei en 1995, para terminar con el problema de los juicios a militares (¡cómo se la echa de menos ahora, a fines de 1999!) y acordar cambios constitucionales. Frei conversó con RN y la UDI, dando a entender que aceptaría algún acuerdo. La UDI lo rechazó de plano. Pero en conversaciones con RN, los dirigentes Chadwick y Coloma le ofrecen a Allamand una transacción, eliminar los senadores institucionales (o 'designados') a cambio de aumentar los cupos senatoriales en algunas regiones, y repartirlos, para una elección, entre ambos partidos. "Sólo me daba un poco de risa cuando algunos UDI afirmaban que mantener los senadores designados era un asunto 'absolutamente de principios'" (p. 447).

Toda la época de los años noventa está cruzada de este tipo de referencias, y parecen ser el eje de la actividad política del autor. Ya sea en las disputas por el alza temporal de impuestos, en el *affaire* Piñera-Matthei, en las reformas constitucionales (siempre fracasadas; pero, ojo, el país ha sido estable y ésta no es la razón del 'malestar con la política'), en el *affaire* 'Chispas' o en la acusación contra el presidente de la Corte Suprema, Servando Jordán, Allamand se fue enemistando con gran parte de la clase política de derecha. A ojos del votante de derecha, Allamand fue visto como carente de 'principios' y dispuesto a transar todo. En contradicción con esto, se le acusaba de ser 'conflictivo'. Su brillante dupla con Sebastián Piñera se opacó por el incidente con Evelyn Matthei, en donde ésta, al final de los finales, logró una suerte de rehabilitación, mediando el famoso 'olvido', y fueron los líderes nuevos los que sufrieron las consecuencias. Este

caso tuvo más de un aspecto simbólico. Además de incluir el secuestro temporal, a lo mafioso, de un hijo de Piñera, es el único caso en esta década en que la intervención del ejército en política no se debe a razones de proteger el pasado, sino que su racionalidad revelaría —de ser las cosas como las presenta el autor— una simple manera de influir directamente en política[27]. La manera de intervenir indicaría un patrón que se mantendrá en el futuro. En este sentido, sería importante dilucidar este episodio.

Si en 1993 una intervención de Francisco Bulnes salvó en el último instante la candidatura de Allamand en Las Condes, hacia 1997 se había esfumado el llamado de una derecha antigua, es decir, anclada en una idea de política que reflejara grandes posiciones. Tras los abstractos 'principios' se diseminaban una serie de tareas específicas, desde luego muy necesarias, pero que *también* reflejaban una crisis del sentido de pertenencia social. Allamand había ocupado una posición ingrata en el asunto 'Chispas' (compra de Endesa), donde incluso se distanció de su amigo Sebastián Piñera, y tuvo que presidir la Comisión Informante —por azar de los azares— en la acusación contra Jordán. En ambos casos cree haber tomado una posición de principios. En el primero porque cree que Piñera no actuó de acuerdo a tales al haber aceptado una oferta de los españoles; en el segundo, porque a pesar de reconocer que Jordán no tenía la estatura para presidir el tribunal máximo en época de crisis de la justicia, era inocente de la acusación específica de proteger al narcotráfico. En un régimen no parlamentario, la Cámara no debería constituirse en instancia de sustracción de confianza a los funcionarios públicos. En ambos casos, Allamand parece haber actuado plenamente de acuerdo a los principios. Pero no de acuerdo a los 'principios' políticamente correctos en la derecha (p. 522).

Allamand, un tipo de político necesario en tiempos de crisis, sobre todo de crisis en la derecha, llegó a ser prescindible a fines de la última década del siglo. Pero no necesariamente es el fin de una carrera, o de este tipo de hacer política en la derecha. Más que en ninguna otra esfera de la vida, la política es esencialmente el campo de las derrotas; incluso los grandes triunfos finalizan en una al menos aparente derrota. Todo se desgasta, incluso el poder absoluto. Raramente el triunfo deviene durante el primer impulso; casi siempre amanece tras una derrota que aparece definitiva. Con todo, para una carrera como ésta, conviene aprender algunas lecciones del entorno político actual.

---

[27] Sobre este episodio, Ascanio Cavallo, *La historia oculta de la transición. Memoria de una época, 1990-1998* (Santiago: Grijalbo, 1998), pp. 171-183.

El escenario de después

En los momentos en que se escriben estas líneas, se demuestra la viabilidad de una derecha que ni se desprendió del gobierno militar, ni temió pasar más allá de la crisis de la política y enfocarse a lo que esta década podía ofrecer. Frente a los apremios para que se defina ante esto o aquello, exhibe una hábil combinación de adhesión a los 'principios' con un pragmatismo que la convierte en una alternativa de poder. Además con más ambiciones de ganar que RN, aunque en la guerrilla de los noventa participaron todos. En todo caso, por primera vez desde 1958, o desde 1938, la derecha es uno de los polos políticos del país. Claro que el panorama es muy distinto de aquel que le dio nominación expresa al eje derecha-izquierda, el de 'la crisis ideológica mundial' que se desató a toda marcha en los años treinta.

El escenario actual, surgido del 'malestar con la política', refleja por otra parte el consenso nacional, hasta el momento definidamente mayoritario, en torno al 'modelo occidental', el cual, como en otras partes, *también* reflejó el fin de la Guerra Fría en Chile. Este consenso sólo está amenazado por la 'desafección' reflejada en la violencia ciudadana. Ésta no es política, pero al hacer insegura la vida cotidiana, e ir aparejada por la crisis judicial y, en cierto modo, policial, erosiona el Estado de derecho. Es decir, es una versión muy *soft* de la 'colombianización'. En estas condiciones, la política también está amenazada por la indolencia ante lo público, con su cara de abstención y de retirada de la juventud de la política. Está por verse si se trata sólo de la política tradicional. Y está amenazada a su vez por un pecado que todos llevamos con nosotros, nuestra escasa capacidad de organizarnos en la vida moderna con un buen punto de referencia como civilización; en términos más concretos, con un 'capital social'[28]. Carecemos en cierta medida de una zona de civilización, de confianza y emulación mutua que nos libere de la indolencia y de la maldición del dios de la doble cara del resentimiento y de la arrogancia que tenemos todos los chilenos como deidad idolátrica.

En estos dos últimos años, por cansancio, por la (no muy grande) crisis económica, por las insatisfacciones que van unidas a toda promesa, por los diez años de la Concertación, por la 'crisis Pinochet' que desató el tema de la 'memoria' (derrotar retrospectivamente el 11 de septiembre) y de los derechos humanos (reconocer los excesos como males y perversiones que en su gran mayoría pudieron ser evitados), por el inalcanzado

[28] 'Capital social', en el sentido que lo ha desarrollado (es más antiguo) Francis Fukuyama, *La gran ruptura. La naturaleza humana y la reconstrucción del orden social* (Buenos Aires: Atlántida, 1999), esp. pp. 35-47.

desarrollo...; en fin, también porque sí, se ha elevado un coro de protestas. Se llama a una visión crítica de este Chile transaccional. Se esgrimen dos argumentos que se contradicen mutuamente.

Por una parte, se dice que en este país no hay crítica, que hay demasiado consenso, que todo se transa, que sería una república de mercachifles (al menos nadie ha dicho que es una 'república bananera'; ya es un avance). Por otra parte, se dice que no hay 'reconciliación' y que el país está todavía dividido. ¿En qué quedamos? Un accidente, el 'caso Pinochet', reveló un potencial de división. ¿Dónde no lo hay? Más todavía, se tocó el mayor punto neurálgico del último cuarto de siglo. En el desarrollo político, esto no ha resultado en una polarización, aunque sí ha revelado a moros y cristianos que Chile es un país pequeño e irrelevante en peso propio, que sólo fue un símbolo. Lejos de ser una maldición, nuestro carácter remoto nos debe hacer aprender acerca de las condiciones del universo en el que nos desenvolvemos; esto fue, desde luego, un aspecto positivo de esos 25 últimos años.

Además de la política posideológica, en el sentido de eclipse de alternativas radicalmente antagónicas, lo que sucede en Chile es que la izquierda y la derecha han estado ocupando progresivamente la posición de *centro*[29]. Estos son dos polos que no llevan a una polarización, sino que coinciden básicamente, en casi los mismos parámetros, en la orientación que debe tener la sociedad moderna. De ahí que les sea fácil a cada uno de ellos asumir la propuesta del adversario, aunque en muchas ocasiones se parezca demasiado al oportunismo. También, una gran parte del electorado no tiene real conciencia de estar votando por un candidato ya sea de izquierda o derecha, aunque nos parece que de una manera muy amortiguada el eje izquierda-derecha seguirá vigente. No es raro, ya que se trata de un fenómeno mundial, cosa que no es suficientemente tenida en cuenta por muchos análisis del Chile de los noventa[30]. En las recientes elecciones

[29] Cfr. dos estudios del Centro de Estudios Públicos, de Alejandra Hinzpeter y Carla Lehmann, "Polarización o moderación en Chile"; y "¿El fin de los tres tercios tradicionales? La irrupción de una nueva fuerza política", *Puntos de Referencia*, 217 y 218 respectivamente (agosto de 1999).

[30] Es el caso de tres libros que podemos considerar representativos de una mirada escéptica, distante, 'crítica' (palabra muy mal usada en el mundo intelectual), aunque con importantes diferencias y matices en algunos de sus autores. Son ellos, Tomás Moulian, *Chile actual. Anatomía de un mito* (Santiago: Lom, 1997); Paul Drake, Iván Jaksic (compiladores), *El modelo chileno. Democracia y desarrollo en los noventa* (Santiago: Lom, 1999), al que menos se le puede hacer esta crítica; Amparo Menéndez-Carrión, Alfredo Joignant (eds.), *La Caja de Pandora. El retorno de la transición chilena* (Santiago: Planeta, Ariel, 1999). Es inexplicable sobre qué bases comparativas se puede decir lo que plantea un autor, Patricio Manns, en el título de su libro: *Chile: una dictadura militar permanente (1811-1999)* (Santiago: Sudamericana, 1999).

presidenciales en Argentina se formó, a través de internet, el 'Partido de Mafalda', que llamaba a la abstención, como una de las formas de respuesta ante la apatía[31].

Es evidente que hay una crisis de la política, pero no una crisis de la democracia en el corto plazo. Al carecer de la tensión de afirmar o rechazar un camino radicalmente alternativo, de una pugna central, y adquirir un elemento más gerencial, se da un encogimiento, pero también una justa dimensión de la política de nuestra época[32]. Mejor dicho, el problema está en que la política como manejo del Estado ya no está asociada a sentimientos colectivos que representen a amplios estratos de la sociedad. Pero la situación no tiene por qué *necesariamente* conllevar el eclipse de la política. Si así llegase a suceder, ¡adiós a la democracia y adiós al Estado de derecho!

La política —lo político, los políticos, los partidos— puede ser el puente entre el ciudadano y los problemas y temas públicos. El ciudadano[33], como la persona que va y vuelve entre la esfera pública y la privada, que no se siente en su totalidad identificado con una de las dos, se ancla más en una, pero para completarse necesita por momentos sustanciales de la otra. Éste es uno de los sustentos de la política moderna. Los temas públicos no tendrán una dinámica que se quede exclusivamente dentro de lo 'público', sino que también serán vistos por la persona como una vinculación personal y de valores. Si en países como los nuestros no crece este tipo de persona hasta transformarse en un modelo social, no habrá verdadera 'consolidación de la democracia' y de lo moderno, ambigüedad incluida. Este ciudadano tendrá que tener alguna relación no sólo con la velocidad de la comunicación que la técnica imprime a nuestra cultura —realidad que una vez aparecida no se puede ignorar—, sino que también tendrá que tener una distancia ante la velocidad que lo devora y que hace que, por ejemplo, las noticias (el estrellato) dirijan la acción pública, lo que es una falsificación del sano control democrático[34]. Es decir, en vez de que se busque el

---

[31] *El Mercurio*, 4 de octubre de 1999.

[32] Lo que podríamos llamar el 'factor gerencial' en la política y en la administración del Estado, es puesto de relieve por David Gallagher, *El Mercurio*, 31 de octubre de 1999. Esto es algo muy diferente a la expresión más 'paneconomicista' de Alberto Fujimori, de que él era el "gerente general del Perú [y los peruanos] son mis clientes".

[33] Por 'ciudadano' se entiende a quien habita lo privado *y* lo público, no del todo en el sentido en que lo plantean, un poco alusivamente, Tomás Moulian, Amparo Menéndez y Alfredo Joignant, nota (30).

[34] Miguel Luis Amunátegui ha alumbrado este problema en relación a la política chilena: "En el reporteo y en lo que dicen los políticos hay algo vicioso. Por ejemplo, me llama un periodista y me dice acaban de hacer una declaración contra ti los miembros de tu

liderato en la moda del momento y que el político cree un modo de ser, que sea nuevamente líder[35]. Será la posibilidad de que además de líder sea estadista, aunque esto ya no pueda ser idéntico a 'hombre de Estado'.

A través de su libro, Allamand da la impresión de que su derrotero lo ha llevado a encallar una y otra vez en un arrecife agazapado, como la punta de iceberg de fuerzas oscuras. Existiría algo cerril, obcecado, desde luego irracional, que mantendría a la derecha atenazada en un remolino del pasado. Hay mucho de cierto en esta impresión, y el autor pertenece a aquellos que pueden darle a la derecha una orientación de futuro, para adaptar a la sociedad a un mundo cambiante. Pero esto último es válido para cualquiera opción política. También hay estrellas polares inamovibles para las grandes orientaciones de la política moderna. Para la izquierda será siempre una orientación hacia la igualdad, aunque racionalmente reconozca que no siempre va en el bien de *todos* (para no decir de minorías, lo que es evidente), el hacer de todos los temas una prueba de fe igualitaria.

Lo mismo vale en otro sentido para la derecha. Para que sea genuina, tiene que tener una ancla conservadora, y ésta se asienta indispensablemente en un fondo insondable, que sospecha es parte del *ser* de las cosas sociales. No todo es resultado, y un amplio espacio de la política de la derecha debe estar bajo la luz de la 'razón crítica'. En aceptar esta realidad con su toque misterioso, está la adaptación del propio Allamand a esta derecha. Una cosa es la ocupación del centro, que es lo que parece estar sucediendo, otra cosa es una 'aznarización' de la derecha, esto es, creer que

---

propia directiva. ¿Qué les contestas? Mira, le dije, porque te conozco te voy a decir que te vayas a la mierda. ¡Vaya, eso es novedoso en la política! Me contestó. La necesidad del reportero de ganarse la página es tan fuerte y o la debilidad e improvisación de los políticos es tan grande [...]. Los periodistas les están fijando la pauta a los políticos. Los partidos no son capaces de poner la pauta, se la ponen los medios". Entrevista de Raquel Correa, *El Mercurio*, 5 de septiembre de 1999.

[35] Henry Kissinger señala de manera concisa y penetrante algo que se viene diciendo este último medio siglo: "Cuando la imagen visual reemplazó a la palabra escrita como el medio principal de comprensión del mundo, el proceso de aprendizaje se transformó de un modo activo a uno pasivo, de un acto participativo pasó a ser uno de asimilación de información ya digerida. Uno aprende de los libros por medio de conceptos que relacionan sucesos aparentemente diferentes unos con otros, lo que requiere esfuerzo y entrenamiento. Por contraste, las imágenes enseñan pasivamente. Evocan impresiones que no requieren ningún acto por parte del espectador; ponen énfasis en el afán del momento y dejan poco espacio al racionamiento deductivo o a la imaginación. Los conceptos son permanentes; las impresiones son cambiantes y, en parte, accidentales [...]. Los grandes estadistas del pasado se veían a sí mismos como héroes que tomaban sobre sí el peso de una ruta de la sociedad desde lo familiar hacia lo desconocido. El político moderno está menos interesado en ser un héroe que en ser una superestrella. Los héroes caminan solos; las superestrellas derivan su status de la aprobación. Los héroes están definidos por valores internos, las estrellas por el consenso". En *Years of Renewal* (N.Y.: Simon & Schuster, 1999), pp. 28 y ss.

no debe ser tal[36]. Esto la llevaría a su ruina, por más que siempre, como cualquier actor de la historia, deba estar constantemente remozándose. La existencia de un cierto trasfondo irracional, de manera más destacada que en la izquierda, es lo que distingue el ser derecha en la política moderna. La tarea de esta energía política es conciliarla con la respuesta esclarecida que pueda entregar una energía política como la del autor. □

[36] En referencia a una comparación con la política española, que el mismo Allamand efectúa, pp. 465 y ss.

PROPOSICIONES SOBRE EL FINANCIAMIENTO DE LA ACTIVIDAD POLÍTICA

Comisión de Reforma del Estado

Salvador Valdés Prieto
Coordinador

Integrantes: Fernando Alliende, Enrique Barros, Harald Beyer, Vivianne Blanlot, Edgardo Boeninger, Jorge Cauas, Ángel Flisfich, Francisco José Folch, Juan Andrés Fontaine, Arturo Fontaine Talavera, David Gallagher, Carlos Hurtado, Cristián Larroulet, Norbert Lechner, Nicolás Majluf, Eliodoro Matte, Claudio Orrego, Máximo Pacheco Matte, Carlos Peña, Bruno Philippi, Jorge Rosenblut, Lucía Santa Cruz, Eugenio Tironi, Salvador Valdés Prieto, Rodrigo Vergara, Wolf Von Appen.

PRÓLOGO

Las proposiciones que paso a sintetizar han sido estudiadas por la Comisión de Reforma del Estado que se constituyó en el CEP en diciembre de 1997. La integran un grupo de personas formadas en diversas disciplinas académicas, con una amplia experiencia y de inclinaciones políticas variadas. Por supuesto, todas ellas han participado en la Comisión a título estrictamente personal y no en representación de organizaciones, instituciones, partidos, ni tendencias de ninguna especie. La idea ha sido reflexionar con

independencia y considerando el bien común del país con el objeto de hacer proposiciones concretas en materias concernientes a la reforma del Estado. Ello para hacerlo más justo, más eficiente, más responsable ante los ciudadanos y mejorar las cortapisas y fiscalización de la corrupción. Como parte del programa de reforma del Estado se abordó el tema del financiamiento de la política. La Comisión ha contado como apoyo para su trabajo con un conjunto de estudios encargados especialmente a especialistas de prestigio internacional en las materias correspondientes. Algunos de ellos ya se han publicado en la revista *Estudios Públicos*. Todos ellos aparecerán, junto con este informe, en un libro de próxima publicación. Por cierto, en la Comisión hubo un proceso de discusión y búsqueda de acuerdos.

Las proposiciones que siguen se hacen sobre la base de que en Chile las normas existentes al respecto carecen de fiscalización y la opinión general es que no se cumplen. Esto significa que buena parte de los donantes y ejecutivos de las candidaturas se mueven de hecho en la informalidad y son susceptibles de acciones legales que podría iniciar, por ejemplo, el Servicio de Impuestos Internos. De hecho se encargó un estudio para aquilatar el riesgo que implica la aplicación cabal de la legislación vigente. Las normas que rigen castigan duramente las contribuciones informales. A la vez desincentivan las contribuciones formales al financiamiento de la política al punto de hacerlas prohibitivas.

Por otra parte, se ha considerado que los dos candidatos que llegaron a la segunda vuelta de la elección presidencial del 2000 concordaron en que el statu quo en la materia no puede continuar y se comprometieron pública y reiteradamente a legislar sobre el financiamiento de la política. El Gobierno ha anunciado su voluntad de enviar un proyecto de ley al Congreso.

Estas proposiciones se hacen teniendo presente los efectos de las diversas regulaciones en distintos países. Para conocer esta experiencia en algunos casos se encargaron estudios especiales a distinguidos especialistas de renombre internacional. Es el caso de Alemania, Canadá, España, Estados Unidos y Gran Bretaña.

Legislar en materia de financiamiento político exige combinar y contrapesar bienes distintos. Se quiere garantizar el ejercicio del derecho a ser oído como candidato aunque no se tenga el respaldo del dinero. Es justo que los candidatos cuenten con un piso mínimo que les dé la oportunidad de hacer sus planteamientos. Ello le da al sistema democrático mayor pluralismo, diversidad y capacidad de renovación. Por ello se propone *mantener el sistema de una franja televisiva obligatoria en horario preferencial y de transmisión obligatoria y simultánea en los canales de televisión abier-*

ta. Junto a ello se propone *mantener la prohibición de transmitir propaganda política pagada en la televisión*. Esto tanto para las elecciones parlamentarias como para las presidenciales. Se sugieren algunas medidas para *evitar que se abuse de la franja usándola como mera plataforma propagandística por parte de candidaturas puramente testimoniales* y desprovistas de toda viabilidad política.

Se propone además *establecer un subsidio a las candidaturas parlamentarias y presidenciales para ser usado en la compra de espacios radiales y de prensa.* Estimaciones hechas indican que ello es factible sin sobrecargar el presupuesto fiscal. Franja televisiva y subsidio para la compra de publicidad radial y prensa son formas de asegurar un piso a las candidaturas para que tengan la oportunidad efectiva de darse a conocer.

A la vez se reconoce el derecho de las personas a contribuir a la difusión de su o sus candidatos y de sus opiniones aportando libre y voluntariamente su trabajo, su tiempo, sus servicios y/o su dinero. Más aún, dicha participación es positiva porque consolida a la democracia y le hace echar raíces en la sociedad. Ello es una extensión natural de la libertad de opinión y, en general, del derecho a participar en la vida pública de una democracia. El ejercicio que se haga de este derecho a contribuir y participar en causas y proyectos políticos reflejará la intensidad relativa que tengan para las personas correspondientes los asuntos que estén en la agenda. El derecho a que la intensidad de las opiniones y preferencias se exprese a través de colaboraciones en dinero y servicios refuerza el pluralismo y hace más competitivo el sistema democrático. Por ello se propone establecer *un subsidio decreciente que multiplique el valor de las donaciones de las personas naturales inscritas en los partidos políticos hasta un cierto monto, de modo que el Estado agregue más valor a las donaciones más pequeñas*. El subsidio total por este concepto tiene un costo modesto, delimitado por el cumplimiento de ciertos requisitos.

No se propone como criterio de subsidio los resultados electorales anteriores, pues la experiencia internacional comparada sugiere que ello tiende a multiplicar de manera innecesaria las ventajas de los políticos ya establecidos en desmedro de la competencia, diversidad y renovación política. Una de los efectos colaterales de las normas sobre financiamiento político que se intenta evitar es justamente la congelación de la competencia.

Asimismo se propone *establecer, a través de una serie de medidas específicas, la neutralidad tributaria de las donaciones de personas jurídicas*. Es así como se recomienda *eliminar el trámite de insinuación para las donaciones a candidaturas y partidos, eximir a dichas donaciones de los*

impuestos y retenciones que se aplican a los gastos que no son necesarios para generar la renta.

Se precisan *procedimientos destinados a garantizar que las donaciones de dichas personas jurídicas se efectúen con el consentimiento de sus dueños, en especial, de los accionistas de las sociedades anónimas y miembros de sindicatos, colegios profesionales y otros.*

La experiencia internacional enseña que, contrariamente a lo que podría pensarse, la competitividad y diversidad tienden a disminuir con la imposición de límites al gasto a las donaciones o al gasto de la campaña electoral en su conjunto. Esto se debe a que quienes ya ocupan los cargos públicos tienen, por eso mismo, asegurado un cierto nivel de visibilidad pública. Los aspirantes, en cambio, en general deben gastar más para darse a conocer. Los límites estrechan por lo tanto la competencia a los partidos establecidos y, dentro de ellos, dificultan la entrada en escena de nuevos dirigentes.

Los límites al gasto señalados, en tanto y cuanto sean operantes, además constituyen un obstáculo a la libre expresión de la intensidad de las opiniones y preferencias políticas. Puede haber circunstancias en las que esté en condiciones de ganar un candidato cuyo programa se oponga a convicciones y aspiraciones muy profundas y fundamentales para un sector. En tal caso los fuertemente interesados en el tema sentirían que se está poniendo cortapisas el ejercicio de la libertad de culto y de opinión al imponerles un techo a lo que pueden gastar en difundir su doctrina y su candidato.

Se busca en el informe dificultar la corrupción por la vía de donaciones que comprometan la independencia de las autoridades. A la vez, la extorsión de que puedan ser objeto los particulares que se rehúsen a donar. Se busca una transparencia que permita entonces investigar de un modo expedito los casos en que haya lugar a presumir la existencia de situaciones como las señaladas. Se propone establecer que *las candidaturas parlamentarias y presidenciales deben constituirse como personas jurídicas sin fines de lucro (y por consiguiente obligadas a tener RUT) y confeccionar, auditar y publicar sus estados financieros antes de tres meses de terminada la campaña electoral.*

Se reconoce al que dona, sin perjuicio de lo anterior, el derecho a mantener en reserva su aporte. Esto en consonancia con el derecho que establece el secreto del voto, norma establecida para evitar la extorsión y las represalias. Se propone *un procedimiento jurídico que dé al donante de sumas grandes la opción de hacer su aporte a la campaña en forma directa*

pero con publicidad, o de tal manera que su monto y su identidad queden en reserva y no puedan constar al candidato en cuestión. Se detalla un mecanismo legal para hacer posible esta segunda opción. De esta manera se protege al donante de la extorsión y al candidato del soborno. Se busca así proteger tanto la autonomía del político como la privacidad del donante en cuanto a la intensidad de sus preferencias.

Las normas que se establezcan han de ser realistas y no traer como consecuencia no buscada males mayores que los que se quiso conjurar. En este campo es muy fácil que el remedio resulte peor que la enfermedad. Es lo que revela invariablemente la experiencia internacional. En tal sentido, por ejemplo, *no resulta práctico establecer límites al monto máximo de la donaciones de personas jurídicas porque es fácil multiplicar donaciones de instituciones relacionadas.* La fiscalización oportuna de ello es improbable y costosa.

Otro ejemplo: fijar a las campañas un límite de gasto máximo en dinero conduce a canalizar los aportes por la vía de organizaciones intermedias que reciben los gastos y realizan los gastos correspondientes, incentiva la adquisición de medios de comunicación con el mero fin de usar sus espacios noticiosos como propaganda encubierta, en fin, premia el financiamiento de fundaciones y organismos *ad hoc* que colocan en la agenda pública temas específicos (el aborto, por ejemplo, o el medioambiente) con el solo objeto de hacer girar a las campañas políticas en función de ellos. Se trata de mecanismos indirectos que permiten de hecho dirigir el dinero a la política sorteando los límites al gasto. La fiscalización de este tipo de financiamiento indirecto resultará difícil y lenta. La regulación demasiado compleja y de fiscalización costosa genera una búsqueda incesante de subterfugios y resquicios. La acusaciones y denuncias continuas en definitiva desprestigian a la actividad política que se quiere robustecer y ennoblecer.

Las normas que aquí se proponen son factibles, pero su aplicación *requiere establecer atribuciones y sanciones que se especifican.* En particular, se recomienda *conceder facultades fiscalizadoras al Servicio Electoral en esta materia.*

El financiamiento de las campañas y partidos políticos forma parte de la reforma del Estado. La independencia, fortaleza y afianzamiento social de los partidos y candidaturas es fundamental para consolidar la democracia. Los principios y normas señalados tienden a darle autonomía e institucionalidad a las candidaturas y partidos desde el punto de vista de su financiamiento. Por otra parte, una mayor autonomía económica de los

partidos debiera facilitar la tecnificación de los cargos públicos mejorando así la eficiencia del Estado en sus funciones propias.

Lo que aquí se presenta no constituye el óptimo de cada cual sino que proposiciones que parecieron prácticas y realistas. Se trata de un consenso que no excluye, por supuesto, que respecto de ciertas proposiciones concretas algunas personas expresaron su reserva.

Posteriormente esta Comisión dará a conocer en otra publicación otro conjunto de proposiciones de reforma del Estado. Ellas no dicen relación con el financiamiento de la política.

Entregamos estas conclusiones para su conocimiento y discusión pública. Desde luego, no pueden tomarse como 'la solución perfecta'. Pero significan dar un paso significativo. Se trata de un asunto complejo y opinable. Este es un trabajo de carácter tentativo. Estamos abiertos a revisar y mejorar lo que sea necesario.

Formaron parte de la Comisión Fernando Alliende, Enrique Barros, Harald Beyer, Vivianne Blanlot, Edgardo Boeninger, Jorge Cauas, Angel Flisfich, Francisco José Folch, Juan Andrés Fontaine, Arturo Fontaine Talavera, David Gallagher, Carlos Hurtado, Cristián Larroulet, Norbert Lechner, Nicolás Majluf, Eliodoro Matte, Claudio Orrego, Máximo Pacheco Matte, Carlos Peña, Bruno Philippi, Jorge Rosenblut, Lucía Santa Cruz, Eugenio Tironi, Salvador Valdés Prieto, Rodrigo Vergara y Wolf Von Appen.

Quisiera agradecer su generosa participación en este proyecto a los miembros de la Comisión de Reforma del Estado, a los autores que prepararon estudios específicos, y de modo particular, al coordinador de la Comisión, señor Salvador Valdés, quien ha hecho una contribución inteligente, acuciosa y sistemática. Trabajó activamente con los autores de los estudios especiales y preparó el informe de la Comisión. Agradezco al mismo tiempo la colaboración de las empresas asociadas al Centro de Estudios Públicos, del Presidente de su Consejo Directivo, de su personal académico y administrativo, y de la Tinker Foundation Inc. de Nueva York, sin cuyo patrocinio esta iniciativa no se habría implementado.

Arturo Fontaine Talavera
Director, Centro de Estudios Públicos
Mayo, 2000

Introducción del redactor[1]

La Comisión de Reforma del Estado del CEP ha analizado el financiamiento de la actividad política en Chile, con el objeto de buscar una mejora en su regulación y en el diseño de los financiamientos públicos que otorga.

La reforma al financiamiento de la actividad política presenta relaciones mutuas con la reforma del Estado, que justifican la atención prestada al tema por esta Comisión. Es habitual el argumento de que, mientras el financiamiento privado de la política continúe siendo informal en Chile, el equilibrio global entre las principales coaliciones políticas exigiría la continuación de ciertas prácticas informales de financiamiento a través de las instituciones públicas y las empresas del Estado, aun al costo de arriesgar en alguna medida la imparcialidad, el profesionalismo y la eficiencia del Estado. Parece imperativo restar validez a este argumento para lograr una genuina reforma del Estado.

La Comisión de Reforma del Estado del CEP estima que el clientelismo[2] y el tráfico de influencias[3] constituyen atentados contra la probidad en el Estado, contra la eficiencia y la calidad de los servicios que el Estado presta a la ciudadanía, y contra la transparencia con que el Estado ha de servir a sus ciudadanos, por lo que deben ser combatidos. También estima que esas prácticas contribuyen a bloquear la modernización de la gestión pública, pues no es aceptable que una flexibilización del control externo sobre los servicios del Estado sea utilizada para allegar recursos a ciertas actividades políticas. Del mismo modo, la Comisión estima que algunas prácticas informales de financiamiento privado de la actividad política podrían imponer un lastre al desarrollo democrático del país, implicarían una filtración tributaria significativa y pondrían en el peligro el prestigio de la empresa privada.

Desde luego, la regulación del financiamiento de la actividad política es un tema independiente que, en sí mismo, puede tener impacto en el desarrollo democrático de Chile, pues influye en el grado de competencia política, en la eficiencia del sistema político y en la capacidad del sistema político de garantizar mínimos de igualdad política.

---

[1] Deseo agradecer el apoyo, el ambiente académico y de interés en los asuntos públicos que proveyó el Centro de Estudios Públicos, sin el cual este trabajo no podría haber sido realizado. Además deseo agradecer especialmente los innumerables comentarios y discusiones que Harald Beyer compartió conmigo, mientras redactaba las diversas etapas de este informe.

[2] El clientelismo es un comercio de votos a cambio de favores y empleos otorgados por un grupo de poder que controla alguna parte del Estado.

[3] El tráfico de influencias incluye la corrupción y la extorsión.

El país necesita la actividad política y se beneficia cuando ella es competitiva y cuando prestigia a las personas que la practican. El país también se beneficia cuando existen mecanismos transparentes de financiamiento de la política y cuando existen mecanismos que facilitan la aparición de nuevas alternativas y corrientes de opinión. Por eso hemos considerado indispensable someter los mecanismos regulatorios y tributarios que se propongan a una exigencia fundamental: que incentiven comportamientos que prestigien la política.

Este informe se realiza en una época en que, en Chile y otros países, se registra un interés creciente en regular en forma más eficiente el financiamiento de la actividad política. En Chile este tema es antiguo, pero la fase actual de la discusión se inició en el gobierno de Patricio Aylwin[4]. Además, los diputados Sergio Elgueta y Andrés Aylwin propusieron un proyecto de ley sobre el tema en enero de 1994 (*Boletín* Nº 1146-07). Respecto al financiamiento público de algunas actividades políticas[5], la oportunidad de la medida fue cuestionada desde 1992 por la oposición. Se argumentó que cuando existen grandes necesidades sociales pendientes, como ocurre en Chile, no es aceptable destinar fondos públicos al financiamiento de los partidos políticos.

En agosto de 1995, se anunció que en base al informe de la Comisión Nacional de Ética Pública, el gobierno había concluido el estudio de un proyecto de ley que crearía subsidios estatales a la actividad política, el que se enviaría a la brevedad al parlamento[6]. Por su parte, el senador Roberto Muñoz Barra propuso un proyecto de ley en una dirección similar en 1996[7]. El Presidente Eduardo Frei anunció en su mensaje de mayo de 1997 que enviaría una proyecto de ley en ese sentido al parlamento.

El 30 de mayo de 1998 el entonces ministro Villarzú informó que ante la falta de acuerdos tanto en la Concertación como en la oposición, el gobierno de Eduardo Frei había desechado la idea de impulsar el financia-

---

[4] Reportaje "Balances de partidos replantean tema de financiamiento", *El Mercurio*, 29 de febrero 1992, p. A1, Santiago. En enero de 1992 el Congreso aprobó inesperadamente una norma que establecía un reembolso de los gastos de las campañas municipales, pero el Tribunal Constitucional dictaminó que esa aprobación no reunió los quórum constitucionales exigidos.

[5] El precandidato presidencial Manuel Feliú señaló que el Estado debía proveer de fondos a los partidos políticos para garantizar su independencia y evitar que los intereses de los grupos o personas que les dan su apoyo económico sean condicionantes de su acción (editorial de *El Mercurio*, jueves 11 de febrero de 1993, Santiago).

[6] Reportaje "Gobierno estudia financiamiento mixto a los partidos políticos", *El Mercurio*, Domingo 20 de agosto de 1995, p. 1, Santiago.

[7] La moción del senador Roberto Muñoz Barra, del 18 de diciembre de 1996, está en el *Boletín del Senado de la República de Chile* Nº 1962-07.

miento público de las campañas electorales. A cambio de ello, propuso una regulación para limitar el gasto de cada campaña electoral y otra para asegurar la transparencia del sistema de financiamiento de la actividad política[8]. Más adelante ese proyecto perdió prioridad y no fue enviado al Congreso. A pesar de ello, los diputados Sres. Bustos, Huenchumilla, Elgueta, Luksic, Martínez y Palma insistieron con un proyecto de ley el 18 de agosto de 1998 (*Boletín* Nº 2220-06, incorporado también al *Boletín* Nº 2213-06).

A raíz de la campaña presidencial 1999-2000, revivió el interés por perfeccionar el financiamiento de la actividad política. Ello se manifestó en declaraciones de los principales candidatos, donde destacan las siguientes citas:

> Nos comprometemos a impulsar que el financiamiento de las campañas sea más controlado y transparente (Ricardo Lagos)[9];
>
> Me comprometo a que en el futuro haya leyes que permitan más transparencia en los gastos de campaña (Joaquín Lavín)[10].

Estas declaraciones sugieren que este informe puede hacer un aporte a un nuevo acuerdo que podría emerger sobre el financiamiento de la actividad política.

Esta Comisión inició sus reuniones en diciembre de 1997. El trabajo sobre financiamiento de la actividad política se extendió hasta junio de 1999. Posteriormente hubo algunas actividades aisladas y finalmente, en marzo y abril de 2000, se completó el trabajo pendiente[11]. En la mayor parte de las reuniones se analizaron trabajos encargados especialmente con este objeto a destacados académicos nacionales y extranjeros, que permitieron a la Comisión fundamentar sus propuestas en forma sólida.

Debemos enfatizar la importancia del aporte intelectual extranjero, pues diversos países han experimentado con casi todas las fórmulas posibles. Una conclusión extendida es que muchas regulaciones han logrado poco en materia de transparencia y limitación de la corrupción y han facilitado la extorsión en ciertos casos. Se ha sostenido, por lo mismo, que no

---

[8] Se mencionó también en esa oportunidad la propuesta de poner límites máximos a las donaciones de cada donante a una campaña electoral, y una modificación de la ley electoral para reducir la duración de las campañas con el objeto de reducir su costo.

[9] Programa de Gobierno: "Para Crecer con Igualdad", sección 10.

[10] Transcripción de declaración en programa "La entrevista del Domingo", Televisión Nacional de Chile, Domingo 9 enero año 2000, 21:30 horas.

[11] Posteriormente, el día 10 de mayo de 2000, el ejecutivo envió otro proyecto de ley sobre este tema a la Cámara de Diputados (*Boletín* Nº 2499-06).

cabe esperar demasiado de las regulaciones al financiamiento (Mann, 2000). Sin embargo, al revisar la experiencia internacional, y compararla con la situación inicial de Chile, la Comisión concluyó que Chile puede dar pasos significativos en muchos aspectos.

En algunas materias donde la experiencia internacional ha sido poco fecunda, la Comisión decidió arriesgarse y apoyar una propuesta que es novedosa a nivel internacional. Éste es el caso de la propuesta sobre cómo obtener una mayor simetría de información entre votantes y donatarios (candidatos y partidos) respecto al origen de los fondos privados, desarrollada por el suscrito en base a los argumentos aportados por Levine (1997) , Johnston (1999), y Contardo (1999).

Además, en las materias donde Chile exhibe instituciones únicas, como es el caso de la tributación de las donaciones, de la reserva de giro para los partidos políticos de la actividad de postular sus miembros a cargos de elección popular, de la franja de televisión gratuita y del estrictísimo límite al gasto en publicidad televisiva, fue necesario evaluarlas. Luego se procedió a crear una propuesta compatible con las instituciones existentes.

Así, podemos afirmar que las propuestas de este informe son parte de una 'segunda generación' de normas de financiamiento político en el escenario internacional.

El objetivo de este informe es convencer. Por ello, en cada sección se exponen los principales puntos de vista que se enfrentan. Luego la Comisión manifiesta su evaluación de los diferentes argumentos y emite una propuesta concreta. La Comisión privilegió el rigor académico en sus razonamientos, a pesar de que ello significó una prolongación del informe y de sus labores. Por supuesto, una vez identificadas las posiciones con más sustento lógico y empírico, queda espacio para la discrepancia razonable. Como se indicó en el prólogo de este informe, las propuestas de la Comisión deben entenderse en el ánimo de buscar un consenso dentro de este espacio. En algunos temas uno o más miembros de la Comisión no estuvieron de acuerdo con la propuesta adoptada, por lo cual se restaron del acuerdo y expresaron una posición minoritaria, que cuenta con el respeto de toda la Comisión.

Salvador Valdés Prieto
Coordinador Comisión Reforma del Estado CEP

PARTE I:
EL FINANCIAMIENTO PRIVADO DE LA ACTIVIDAD POLÍTICA

El financiamiento privado de la actividad política puede ser expresión de un sano desarrollo político. En particular, el financiamiento privado de la actividad política puede promover los siguientes bienes sociales:

a) la participación política, al permitir que los simpatizantes que no están en condiciones de aportar tiempo a la actividad pública o que no posean capacidades especializadas también puedan aportar a la promoción de sus preferencias políticas y expresar la intensidad de estas preferencias;

b) la competencia política, tanto al permitir que las candidaturas nuevas puedan iniciar su participación en la competencia con el apoyo de unos pocos partidarios, como al permitir el surgimiento de partidos políticos nuevos cuando ellos expresen mejor las preferencias de la ciudadanía, y

c) la eficiencia fiscal, porque al dejar que los ciudadanos financien la promoción de sus preferencias se reducen las demandas sobre los fondos públicos y se liberan recursos para otras funciones insustituibles.

Sin embargo, el logro de esas metas depende de las circunstancias y de que el financiamiento privado esté adecuadamente ordenado. El financiamiento privado también puede tener consecuencias negativas, referidas a faltas a la transparencia y faltas a la probidad. Ellas alteran los principios subyacentes en el sistema democrático, favorecen el desprestigio de éste frente a una ciudadanía desinformada y hacen sospechar de la probidad de los actores políticos.

Por ello, la Comisión propone crear las condiciones y regulaciones que aseguren el predominio de los aspectos socialmente positivos del financiamiento privado de la actividad política, pues así la sociedad accederá a los bienes indicados sin incurrir en las consecuencias negativas mencionadas.

En el análisis que sigue se consideran cuatro elementos para caracterizar a cada donación privada: quiénes son los beneficiarios de la donación (donatarios), quiénes son la fuente de la donación (donantes), cuál es el tipo de donación en atención a las características de lo donado y cuál es el procedimiento aplicado para transferir lo donado.

Los donatarios son las candidaturas y partidos políticos formalmente registrados. Los donantes privados se clasifican entre personas naturales y jurídicas, y también conviene dividir a estas últimas entre personas jurídicas con y sin fines de lucro, pues tienen un tratamiento tributario diferente.

Según el tipo de donación, conviene distinguir entre donaciones en dinero o en bienes y servicios, y también entre donaciones de monto grande o pequeño, definidos en base a algún umbral. De las combinaciones surgen cuatro tipos de donaciones, que más adelante se consideran por orden.

Finalmente, según la modalidad usada para transferir lo donado, conviene distinguir entre la transferencia directa entre donante y donatario, la transferencia directa que es reportada por el donatario a un ente independiente de registro, y la transferencia que se hace por un intermediario independiente cuyo origen se mantiene en reserva. Ello determina a su vez niveles diferentes de publicidad: total, reserva, secreto y anonimato. El tipo de información disponible incide en la factibilidad de la extorsión, corrupción y represalias, prácticas que conviene alejar de la actividad política.

1. El valor del financiamiento privado

Para precisar el valor del financiamiento privado, conviene distinguir entre las cuotas de militantes y donaciones pequeñas de simpatizantes, por una parte, y los grandes aportes financieros, por otra.

Los aportes pequeños de personas naturales

Se encuentran en este caso las cuotas pagadas por los militantes de los partidos y las subscripciones y donaciones a candidaturas originadas en personas naturales, sobre todo en pequeña escala. Se estima que ese apoyo financiero es deseable cuando demuestra la satisfacción e interés de parte de algunos grupos de ciudadanos en el éxito de los partidos y candidatos donatarios. Esas donaciones serían expresión de participación política y demostrarían la cercanía entre la actividad política y la ciudadanía. La existencia de un gran número de pequeñas donaciones privadas puede, también, ser manifestación de que al menos ciertos grupos de ciudadanos consideran que el servicio público que reciben es de buena calidad, lo que sería una señal de eficiencia y sanidad del mercado político[1].

Cuando los partidos no reciben aportes pequeños, es pertinente preguntarse porqué. Dos hipótesis son posibles. De una parte, puede ocurrir que los costos de administración de esos aportes sean muy altos, de manera que, finalmente, sean poco rentables. De otra parte, puede ocurrir que los incentivos alienten a los partidos a obtener favores para sus simpatizantes[2]. Este tema se discute en profundidad en la Parte III.

[1] Esto no significa que esos grupos representen a la mayoría del electorado, pues un gran número de donaciones pequeñas también pueden ser señal de que el partido o candidato ha logrado motivar intensamente a un grupo minoritario, de forma que sus miembros han superado el problema de *free-rider* asociado a toda acción pública (Bradley A. Smith, 1996).

[2] En el 'clientelismo', la dirección del flujo de recursos se invierte. Esta forma de competir en política consiste en ofrecer empleos, favores, 'gauchadas' y ayudas, financiados

A diferencia de las anteriores, las donaciones privadas a la actividad política que alcanzan una gran magnitud, sea que se originen en personas naturales (de alto patrimonio) o en personas jurídicas, incluyendo empresas comerciales y organizaciones sin fines de lucro, han sido objeto de controversia en diversos países.

Donaciones grandes de personas naturales

En el debate internacional se ha propuesto gravar y limitar las donaciones grandes de *personas naturales*, por cuatro razones principales:

a) los candidatos y partidos que reciben donaciones grandes obtendrían ventajas tan significativas en la competencia electoral, que los donantes prácticamente 'comprarían' el resultado. Esto transformaría a la democracia en plutocracia, quebrantándose el principio de igualdad ciudadana: en el extremo, sólo las personas de gran fortuna podrían influir en política;

b) los candidatos y partidos deberían ser forzados a diversificar sus fuentes de financiamiento privado para prevenir la corrupción, aparente y real;

c) un límite o gravamen a las donaciones grandes incentivaría a los partidos a buscar más donaciones pequeñas. Esto aumentaría la participación ciudadana y mejoraría la competencia política;

d) los límites a las donaciones de cada donante permiten desincentivar el tráfico de influencias, incluyendo la corrupción (el donante ofrece dinero a cambio de favores o beneficios privados) y la extorsión (el candidato o partido amenaza con dañar al donante, o excluirlo de ciertos beneficios, en caso de no recibir el aporte exigido). Los límites también desincentivan la *apariencia* de tráfico de influencias.

La Comisión tomó nota del hecho de que, a pesar de los argumentos anteriores, en muchos países democráticos, incluyendo Alemania y el Reino Unido, las donaciones grandes no están sujetas a límite alguno, aunque sí a ciertas obligaciones de publicidad que se discuten más adelante. La excepción está dada por las leyes restrictivas adoptadas por los Estados

---

por los contribuyentes, a los simpatizantes que obtengan votos para el partido o caudillo. En el clientelismo, es el partido o candidatura quien 'paga' al votante con ayudas y favores. La alternativa es que el partido o candidatura reciba pagos (donaciones) a cambio de un servicio público y de conducción política de buena calidad. En el clientelismo la competencia política no produce bienes públicos apreciados, sino que distribuye y disipa rentas extraídas de los contribuyentes.

Unidos, que imponen un techo muy bajo (2.500 dólares por persona natural al año; ver el conjunto de límites en Johnston, 1999) al monto que puede donar cada persona (natural o jurídica) a cada partido y candidatura, y por España, aunque su límite es más holgado al alcanzar a 67 mil dólares (ver Díaz-Santana, 1998).

Los estudios encargados por la Comisión describen en detalle por qué Alemania rechaza estos límites (Pulzer, 2000); por qué el Partido Laborista de Gran Bretaña se ha negado a proponer límites a las donaciones privadas, y por qué una importante corriente de opinión en los Estados Unidos propone eliminar (Palda, 1999) o elevar significativamente (Johnston, 1999) los límites en ese país.

Alemania, Canadá y el Reino Unido han rechazado los límites a las donaciones individuales al estimar que violan la libertad de expresión de los donantes. En efecto, los ciudadanos capaces de hacer donaciones grandes también tienen derecho a expresar su posición política y a demostrarla donando recursos a los candidatos que prefieren. Para ilustrar esta línea, conviene recordar que el Partido Conservador británico rechazó los límites argumentando que todo individuo es libre de gastar su riqueza como desee, y que "no es aceptable que se permita a la gente donar a los hogares para perros pero se limite sus donaciones a los partidos políticos".

En el caso excepcional de los Estados Unidos, la Corte Suprema ha aceptado restringir la libertad de expresión de los donantes grandes fijando límites máximos a sus donaciones[3], sobre la hipótesis de que estas restricciones efectivamente logran reducir la corrupción o la apariencia de corrupción —un bien esencial para la democracia— y de que esta restricción representa un daño secundario. Sin embargo, esas hipótesis han sido cuestionadas por la evidencia empírica. Investigaciones para el caso de los Estados Unidos demuestran que el origen de las donaciones electorales no tiene un efecto perceptible sobre la forma en que vota un parlamentario[4]. Esa evidencia empírica muestra que el donante prefiere aportar a los candidatos que una vez en el poder votan de la misma forma como hubiera votado el donante.

La experiencia muestra que en muchos países el mecenazgo de personas ricas ha sido una fuente importante de apoyo a los candidatos nuevos. Un ejemplo sorprendente es el de Carlos Marx, quien fue sostenido

---

[3] Ver Buckley vs. Valeo, 424 U.S. 1, 44-45 (1976) y siete casos subsiguientes, en Lilian Be-Vier (1997).

[4] Bronars y Lott (1997), pp. 317-350, logran demostrar esto analizando las votaciones de parlamentarios que habían anunciado que no intentarían la reelección. Por ende no requieren del apoyo de donantes en el futuro y cuentan con mayor libertad de acción.

económicamente por muchos años por Friedrich Engels, rico heredero de una familia de comerciantes. La candidatura contra la guerra del Vietnam de Eugene McCarthy en 1968 se inició con una donación semilla por US$ 500.000 del banquero de Wall Street Jack Dreyfus y otros individuos ricos[5].

La investigación académica ha demostrado que los límites máximos a las donaciones benefician a los candidatos titulares en relación con los aspirantes, lo que reduce la competencia política (Palda, 1999). Los candidatos titulares y las coaliciones titulares que buscan la reelección ya cuentan con una base de datos de donantes antiguos; gozan de una organización permanente financiada por el parlamento o el Estado para hacer pequeños favores a los votantes de su distrito; han contado con tiempo para planificar la solicitud de donaciones a los principales grupos de interés; y sus nombres son conocidos, pues gozan de una larga historia de apariciones en los medios de comunicación masivos. En cambio, los candidatos aspirantes de los partidos que no están en el gobierno sólo pueden hacerse conocidos con rapidez invirtiendo en publicidad. Ello, a su vez, puede requerir reunir fondos en forma acelerada de un número pequeño de seguidores altamente dedicados. Los límites a las donaciones individuales impiden aplicar esta estrategia, por lo cual reducen la competencia política.

Otro efecto de ciertos límites legales a las donaciones, cuando las normas eximen del límite a los recursos propios del candidato y de sus familiares, es favorecer la participación en política de personas muy ricas. Esta asociación es ineficiente porque impide la especialización. Paradójicamente favorece a la plutocracia e impide la aparición de candidatos que más adelante se independicen de su mecenas original.

También ha ocurrido que los países que han intentado limitar las donaciones individuales han enfrentado grandes dificultades —por los costos que la detección supondría— para hacer cumplir los límites. Entre las numerosas formas eficaces de evasión, destaca la de subdividir las donaciones en muchas de tamaño inferior a la donación máxima permitida. En el caso de EE.UU. destacan las evasiones vía *soft money* (donaciones no sujetas a límites, realizadas a los partidos nacionales y distribuidos en estados que no imponen límites legales) y los *independent expenditures* (donaciones a terceros aparentemente no relacionados con el candidato, pero que compran publicidad electoral a favor del candidato) (Johnston, 1999). El problema de la evasión llevó al Partido Laborista británico a no favorecer los límites a las donaciones individuales en su presentación ante

[5] Bradley A. Smith (1996), pp. 1049-1091.

el Comité Neill[6]. La evasión es aún más probable en casos de extorsión y corrupción, por lo que la existencia de límites máximos no contribuye a los objetivos sociales propuestos.

Considerando los antecedentes mencionados, la Comisión rechazó los cuatro argumentos a favor de imponer límites a las donaciones grandes por las siguientes razones:

a) Respecto a que los candidatos y partidos que reciben donaciones grandes obtendrían ventajas muy significativas en la competencia electoral, la evidencia empírica muestra que eso es cierto sólo respecto de los candidatos aspirantes y no de los titulares. Por ello, las donaciones grandes aumentan la competencia política al favorecer el ingreso de nuevos actores al proceso.

b) Respecto a que los candidatos y partidos deberían ser forzados a diversificar sus fuentes de financiamiento privado para prevenir la corrupción, la evidencia indica que ya existen incentivos naturales a favor de la diversificación, pues los votantes tienden a desconfiar de un candidato o partido que ha concentrado su financiamiento (la rentabilidad del aporte es, en este caso, menor). Por su parte, los partidos con financiamiento menos concentrado tienen incentivos para revelar esta condición al electorado, para así atraer el favor de los votantes, como ha ocurrido en Suecia y Gran Bretaña.

c) Respecto a que un límite o gravamen a las donaciones grandes obligaría a los partidos a buscar más donaciones pequeñas y lograr más participación ciudadana, la respuesta es que las donaciones grandes cumplen un rol positivo en aumentar la competencia política y que hay métodos alternativos más eficientes para estimular las donaciones pequeñas (ver Parte III).

d) Respecto a que los límites a las donaciones de cada donante permiten prevenir el tráfico de influencias, o la apariencia de tráfico de influencias, la respuesta es que hay otros métodos más eficientes para desincentivarlo[7]. Además, los límites —como ya se dijo— son vulnerables a la evasión.

---

[6] El Committee on Standards in Public Life, conocido como Comité Neill desde que lo preside Lord Neill of Bladen, funciona en Gran Bretaña desde hace varios años. En octubre de 1998 entregó su quinto informe, esta vez sobre el tema del Financiamiento de los Partidos Políticos en Gran Bretaña (en adelante citado como Informe Neill).

[7] Tales como los requisitos de contabilización de las donaciones por parte de los donatarios y donantes, que permiten una investigación posterior de las acusaciones. También se proponen mecanismos que crean un margen de incertidumbre en los donatarios respecto a la cantidad que verdaderamente donó cada donante.

Por ello, la Comisión recomienda que en Chile no se impongan límites a las donaciones grandes de *personas naturales*, sean a favor de los partidos o de las candidaturas.

R.1: Frente a la alternativa de establecer o no límites y gravámenes a las donaciones en dinero de las personas naturales *a las candidaturas y partidos políticos, la Comisión se pronuncia por no imponerlos.*

Donaciones grandes de personas jurídicas

El debate al interior de la Comisión consideró un posible tratamiento diferente para las donaciones grandes originadas en personas jurídicas, por oposición a las personas naturales.

Un argumento frecuente en favor de prohibir las donaciones originadas en personas jurídicas es que las personas naturales son las únicas que tienen derecho a voto, mientras que las personas jurídicas están privadas de ciudadanía. De ese hecho se ha deducido que no se debe permitir que las personas jurídicas influyan en política a través de donaciones[8].

El argumento en contrario cuestiona que los canales de influencia en política se limiten al voto. Es evidente que en medio de millones de votos la influencia política de un solo voto es mínima. La agregación de intereses necesaria para lograr acuerdos requiere que las personas se asocien para influir en política. Por ello, el amplio ejercicio del derecho de asociación para influir en política es esencial para que la competencia política opere y para que sea eficiente.

En este contexto, el derecho de las personas a asociarse para opinar e influir en política incluye el derecho a utilizar las asociaciones existentes para influir a favor de objetivos que cuenten con el consenso de los miembros de esa asociación. Así, se argumenta que la donación política de las empresas comerciales, y también de las personas jurídicas sin fines de lucro, deben permitirse porque así lo exige el respeto del derecho de asociación entre personas con derecho a opinión.

Si bien se reconoce que las empresas comerciales tienen como fin explícito el lucro, debe reconocerse también que sus miembros las utilizan para cumplir otros roles cuando les parece apropiado, tales como organizar

[8] También se ha inferido de lo anterior que las donaciones de personas jurídicas sólo son expresión de intereses económicos estrechos y no de participación política. Pero el hecho de que un donante tenga una motivación económica estrecha no justifica prohibir que haga donaciones, pues ello conduciría a excesos tales como prohibir a los agricultores que piden protección arancelaria, donar a los candidatos de sus regiones.

eventos deportivos y campañas de servicio a la comunidad. Por ejemplo, cuando una empresa promueve entre sus empleados las donaciones a una organización de beneficencia, aporta recursos tales como el tiempo de su personal. Parece difícil sostener que esta práctica sea ilegítima, aunque no promueve en forma directa el objeto social explícito de la empresa. Del mismo modo, los socios utilizan a sus empresas para promover sus opiniones políticas.

Lo mismo se aplica a las organizaciones sin fines de lucro. El argumento del derecho de asociación sostiene que también es legítimo que organizaciones de objetivos amplios, como iglesias y medios de comunicación, vayan más allá de su objetivo explícito y formal y pasen a influir en política, incluso apoyando o rechazando candidaturas específicas. En suma, el derecho de asociación para participar en política se ejercería también en torno a las múltiples personas jurídicas ya existentes. Ello sería conveniente para maximizar la competencia política, lo que permite, a su turno, elevar la calidad de las políticas públicas.

Un requisito para que el derecho de asociación justifique las donaciones de personas jurídicas es que exista consenso de los socios o miembros. Cuando los socios no tienen oportunidad de expresarse, pero la asociación dona de todas formas, ocurren las 'donaciones forzadas' que se discuten en la Parte IV de este informe, donde se proponen medidas concretas para dificultarlas.

La práctica internacional en materia de donaciones de personas jurídicas es variada. En los Estados Unidos existe una *prohibición absoluta* a las donaciones de todas las personas jurídicas, incluyendo sindicatos y empresas comerciales, a campañas federales. Se critica que en la práctica algunas empresas remuneran mejor a sus empleados en el entendido de que destinarán esos recursos a donaciones a las candidaturas y partidos favorecidos (Johnston, 1999). En España se permiten esas donaciones hasta un tope de diez millones de pesetas (67 mil dólares), a menos que las donaciones sean anónimas, en cuyo caso no existe tope, y se prohíben las donaciones políticas de empresas que contraten, presten servicios o realicen obras con el Estado (Díaz-Santana, 1998).

En Gran Bretaña no existen límites a las donaciones de la empresas a la política, pero ellas no se consideran gastos con fines de impuesto a la renta y, al parecer, nunca se ha propuesto la posibilidad de exención tributaria para las donaciones políticas empresariales (Bogdanor, 1999). También se permiten las donaciones de los sindicatos, como veremos en la Parte IV. En Alemania se permiten las donaciones de empresas sin límite

de cantidad, pero desde 1994 se eliminaron por completo las anteriores (modestas[9]) ventajas tributarias (Pulzer, 2000).

Otros argumentos de orden práctico a favor de no limitar ni gravar las donaciones políticas de personas jurídicas son los siguientes:

a) La experiencia internacional y chilena muestra que una prohibición o un gravamen a las donaciones grandes de personas jurídicas no es técnicamente efectiva. Los incentivos para evadir los límites y gravámenes estimulan la formación de vías paralelas de financiamiento ilegal, lo que, a su vez, favorece la extorsión y la corrupción. En los Estados Unidos las empresas han encontrado otras formas de donar que generan distorsiones graves (Johnston, 1999; Palda, 1999). Es así como desde 1980 se ha explotado intensamente un resquicio llamado *soft money*, originado en tres hechos: 16 estados no han puesto límite a las donaciones de personas jurídicas; las dificultades de asignar el costo de importantes actividades electorales entre campañas estaduales y federales; y la capacidad de los partidos de transferir fondos de y hacia sus organizaciones estaduales. Si bien la experiencia internacional también muestra que estas donaciones pueden ser limitadas y gravadas, ello ocurre a un alto costo social por inequidad e ineficiencia.

b) En Chile las donaciones de personas jurídicas parecen repartirse más equitativamente en el espectro político que las donaciones de personas naturales de fortuna. Esto debe combinarse con la creencia de que las donaciones de personas jurídicas serían un componente significativo de las donaciones privadas. En este escenario, un gravamen o límite estricto a las donaciones políticas de personas jurídicas podría reducir la competencia y la equidad en las campañas parlamentarias, al aumentar la ventaja de los candidatos apoyados por personas naturales de fortuna.

c) En Chile, el Tribunal Constitucional ya interpretó en 1987 la Constitución, en el sentido de que no prohibe las donaciones de personas jurídicas, sean empresas comerciales o entidades sin fines de lucro (Mendoza, 1999). En Chile existe una antigua y vigorosa práctica de donaciones de personas jurídicas a la política que conviene tomar en cuenta.

En base a los argumentos expuestos, la Comisión acordó priorizar una visión de la política donde el derecho de asociación tiene un rol significativo, y tomar en cuenta las consideraciones prácticas mencionadas. Por ello acordó:

---

[9] Anteriormente a 1994 se permitía a las empresas declarar parte de sus donaciones políticas como gasto. El tope para las donaciones que podían ser declaradas como gasto era de 60.000 marcos hasta 1994 (Pulzer, 1999).

R.2. Ante la alternativa de permitir o no el financiamiento político en dinero provisto por personas jurídicas*, la Comisión se pronuncia a favor de permitirlo.*

R.3. Ante la alternativa de establecer o no límites y gravámenes al financiamiento político en dinero provisto por personas jurídicas*, la Comisión se pronuncia a favor de no establecerlos.*

Estas recomendaciones se aplican solamente a las donaciones en dinero. Las donaciones en bienes, servicios y patrocinios presentan consideraciones de fiscalización y contabilización que obligan a modificar estas recomendaciones, como se explica más adelante.

2. Tratamiento tributario del financiamiento privado

En materia tributaria conviene distinguir entre las donaciones de personas naturales y las donaciones de personas jurídicas. También conviene distinguir entre las donaciones en dinero y las donaciones en bienes, servicios y patrocinios.

La situación actual

En la actualidad, la legislación chilena dispone fuertes gravámenes al financiamiento privado, especialmente por la vía de exigir trámites muy engorrosos. De acuerdo con un estudio jurídico encargado por la Comisión (Mendoza, 1999), los gravámenes son los siguientes:

Personas naturales

Todas las donaciones de personas naturales, sean en especies, servicios o dinero, que reciben las candidaturas parlamentarias y presidenciales violan la Ley de Impuestos a las Herencias, Asignaciones y Donaciones (N° 16.271) cuando no cumplen el trámite de insinuación.

El trámite de insinuación es sumamente engorroso, pues la insinuación consiste en solicitar autorización a un juez para realizar la donación, quien a su vez solicita un informe y tasación al Servicio de Impuestos Internos. Una vez obtenido este informe, se debe recurrir nuevamente al juez para que resuelva en definitiva. La exigencia de este trámite equivale a un gravamen prohibitivo.

La tasa del impuesto a las donaciones entre personas que no son parientes entre sí es muy modesta, pues es sólo 1,4% para montos inferiores a 80 UTA (impuesto de $ 345 mil para una donación de $ 24,7 millones

en 1998). Por ello, el gravamen está radicado en el trámite y no en el impuesto.

Las donaciones a favor de un partido político que superan 30 UTM ($ 770.000) están sujetas también al trámite de insinuación. Aparentemente, este gravamen ha sido suficiente para impedir tales donaciones a los partidos políticos. Las donaciones inferiores a 30 UTM están exentas del trámite de insinuación, siempre que el donatario sea un partido político legalmente constituido y registrado. Las candidaturas políticas no gozan de este beneficio.

Personas jurídicas

Todas las donaciones de personas jurídicas a las candidaturas parlamentarias y presidenciales violan la Ley de Herencias y Donaciones cuando no realizan el trámite de insinuación. Por ejemplo, cuando una fundación o una sociedad anónima destina el tiempo de sus empleados a ayudar a un candidato, sin cumplir con el trámite de insinuación para tasar ese tiempo, viola esa ley.

Cuando una persona jurídica que tributa en primera categoría (empresas con fines de lucro) realiza una donación a una candidatura o partido político, sea en especies, servicios, dinero o patrocinios, debe contabilizarla como retiro de utilidades a favor de los socios. Por ello, la persona jurídica debe pagar un impuesto de retención, de 35% en el caso de las sociedades anónimas, o la tasa de impuesto aplicable a los retiros de utilidades a favor de los socios en el caso de las demás sociedades que tributan en primera categoría, que constituye un crédito contra el impuesto global complementario que debe pagar el socio. Las empresas que no declaran sus donaciones políticas como retiros de utilidades violan además la Ley del Impuesto a la Renta.

Las magnitudes involucradas e interpretación

Un estudio encargado por la Comisión estima que en el agregado las candidaturas parlamentarias gastaron una suma cercana a 80 millones de dólares para la elección de 1997 (Valdés y Hinzpeter, 2000). Por su parte, la suma de donaciones y cotizaciones de afiliados contabilizadas por los partidos políticos en los balances de ese año alcanzó a 1,3 millón de dólares. La diferencia debe explicarse por donaciones directas a las candidaturas, por donaciones a instituciones controladas por los partidos y por donaciones no registradas. Sin embargo, la recaudación del impuesto de Herencias y Donaciones es modesta.

La Comisión considera que existe la posibilidad de interpretar estos hechos en el sentido de que los gravámenes sobre las donaciones privadas a la actividad política son tan altos que han inducido a una evasión generalizada de la Ley de Herencias y Donaciones.

La Comisión toma nota también de la ausencia de programas conocidos de fiscalización de parte del Servicio de Impuestos Internos a las donaciones recibidas por candidaturas políticas y partidos políticos, tanto en dinero como en bienes, servicios y patrocinios. Algunos miembros de la Comisión sostienen que la ausencia de fiscalización ha creado una exención tributaria oculta cuya tasa es de 15%. En efecto, cuando una empresa afecta a primera categoría no declara sus donaciones, sino la disfraza como gasto necesario para producir la renta, sabiendo que no serán fiscalizadas, obtiene una reducción del impuesto de primera categoría de 15% (la reducción es mayor cuando la tasa de impuesto marginal que paga el contribuyente final es mayor).

Se debe advertir que la ausencia de fiscalización por parte del Servicio de Impuestos Internos podría revertirse en el futuro. Esta posibilidad hace que los actuales métodos de financiamiento privado de la política sean muy vulnerables.

Principios para una propuesta respecto a las donaciones de personas jurídicas

La Comisión observó que ningún país de los estudiados concede a las donaciones políticas de las empresas un subsidio ni un tratamiento tributario favorable, entendiendo como tal uno similar al concedido a las donaciones a obras de beneficencia, a las actividades culturales y a la investigación científica. El tratamiento más favorable que se observa a las donaciones de empresas ocurre en Gran Bretaña y Alemania, donde es neutral.

Los argumentos en contra de subsidiar u otorgar exenciones tributarias a las donaciones de personas jurídicas a la actividad política son los siguientes:

Primero: el que una actividad sea socialmente deseable no justifica la intervención del poder público, salvo que exista una divergencia entre los costos sociales y los costos privados de esa actividad —a menos que el beneficio social supere al privado. En el caso de las donaciones de personas jurídicas a la actividad política, los argumentos dados anteriormente en contra de gravarlas no justifican los subsidios en su favor, pues ninguno de ellos sostiene que el beneficio social de esas donaciones sea superior al

beneficio privado. Por este motivo, un subsidio a las donaciones de personas jurídicas produce dos efectos indeseados:

a) un desarrollo de la actividad subsidiada más allá de lo que sería socialmente óptimo, y

b) el gasto fiscal asociado debe financiarse aumentando los impuestos generales o reduciendo otros gastos públicos socialmente valiosos (por ejemplo, reducir la ayuda estatal a los ciudadanos que sufren extrema pobreza).

Segundo: otorgar ventajas tributarias a las donaciones de empresas (definidas como aquellas personas jurídicas que reducen sus tributos al aceptarse sus donaciones como gasto), sin otorgar subsidios equivalentes a las donaciones directas de todas las personas naturales, especialmente aquel 92% que está exento del impuesto personal a la renta o paga una tasa de sólo 5% del ingreso por sobre el mínimo gravado, es inequitativo porque favorece la expresión política de los socios de las empresas donantes por sobre la expresión política de los demás ciudadanos.

Como indicó el Tribunal Constitucional alemán en su fallo de 1958, que derogó el tratamiento tributario favorable a las donaciones de empresas concedido por una ley de 1954, tales exenciones violan el principio democrático al favorecer en forma especial a los grandes contribuyentes y a los partidos que expresan sus ideas (Pulzer 2000, p. 16). Como indicó un juez de ese mismo tribunal en otro fallo en 1983, los privilegios fiscales para las personas jurídicas conceden a los dueños y directores de éstas una doble ventaja, pues distribuyen esas donaciones además de las propias (Pulzer, 2000, p. 22). Así, la reforma de 1988 a la ley de partidos políticos de Alemania eliminó completamente los privilegios tributarios para las donaciones de personas jurídicas. Más adelante se propone un subsidio a las donaciones personales a los partidos, bajo estrictos requisitos de regularidad.

Tercero: otorgar una ventaja tributaria a las donaciones a los partidos políticos sería una discriminación en contra de otros vehículos de expresión política de la ciudadanía, tales como fundaciones de investigación académica y cultural, porque estas últimas tienen la desventaja de no ejercer el poder político. Esto las hace menos atractivas como objeto de donaciones que los partidos y candidaturas políticas, que sí ejercen el poder.

R.4. La Comisión propone que el tratamiento tributario aplicado al financiamiento político provisto por personas jurídicas *sea neutral, por lo cual rechaza posibles exenciones tributarias en su favor y posibles gravámenes en su contra. Por neutralidad se entiende que la donación no es considerada ni gasto ni retiro para efectos tributarios.*

Además de los beneficios indicados, esta política tendría el de reducir la clandestinidad que afectaría al financiamiento privado de la actividad política en Chile.

La Comisión consideró la posibilidad de que un tratamiento neutral fuera juzgado demasiado gravoso por los donantes, en comparación con un subsidio de 15% logrado por la vía de declarar las donaciones políticas como gastos, y que por ese motivo continúen algunas prácticas clandestinas.

Sin embargo, se estimó que la presencia de la fiscalización propuesta más adelante suprime ese costo alternativo. Se piensa que ello, en combinación con las ventajas de acogerse a una avenida legal con tratamiento neutral para las donaciones, llevará a la mayoría de los donantes a optar por esta última vía. Por ello, debe entenderse que la propuesta de fortalecer la fiscalización en independencia y medios materiales, que se hace más adelante, es inseparable de la propuesta en relación al tratamiento tributario a las donaciones de personas jurídicas.

Por otra parte, el impacto fiscal de esta propuesta puede estimarse a partir del resultado del estudio de Valdés y Hinzpeter (2000), que estimó el gasto de las campañas parlamentarias de 1997 en US$ 80 millones, y del supuesto de que la mitad de esas donaciones fueron reportadas como gasto por donantes con fines de lucro. De ello se desprende que el término del tratamiento de esas donaciones como gasto significaría una mayor recaudación tributaria de US$ 6 millones por ciclo electoral. Si además se considera la mitad de esa cifra para las donaciones a campañas presidenciales, resulta un ahorro fiscal anual de US$ 2 millones.

Propuestas respecto a las donaciones en dinero

Como se indicó, la Comisión propone adoptar una posición neutral respecto al financiamiento privado de los partidos políticos. En este espíritu, adoptó recomendaciones específicas para las donaciones en dinero. Las donaciones en bienes, servicios y patrocinios presentan consideraciones de fiscalización y contabilización que justifican aplicar otras recomendaciones, como se indica más adelante. Las recomendaciones específicas son:

R.4.1. Se propone eximir del trámite de insinuación, sin límite de monto, a las donaciones en dinero realizadas a favor de las candidaturas registradas.

R.4.2. Se propone eximir del trámite de insinuación, sin límite de monto, a las donaciones en dinero realizadas a favor de los partidos políticos registrados. Esto requiere modificar la ley para eliminar el actual límite de 30 UTM.

R.4.3. Se propone eximir de los impuestos y retenciones que se aplican a los gastos que no son necesarios para producir la renta, a las donaciones en dinero, a favor de candidaturas y partidos registrados, realizadas por sociedades afectas a primera categoría.

También se consideró la posibilidad de reducir a cero la tasa del impuesto a las donaciones que afecta actualmente a las donaciones entre personas que no son parientes entre sí. En la actualidad esa tasa alcanza a sólo 1,4% para montos inferiores a 80 UTA ($ 24,7 millones en 1998) por donante al año. Si se mantiene el volumen de donaciones privadas a las campañas electorales registrado en 1997, este impuesto podría recaudar una suma cercana a un millón de dólares por acto electoral.

La cuestión es sopesar el aumento de donaciones y participación política que produciría la eliminación de este impuesto, contra los beneficios de disponer de estos fondos para financiar parcialmente el esfuerzo de fiscalización del financiamiento político que se propone más adelante[10]. La Comisión estima que no vale la pena legislar para reducir la tasa del impuesto a las donaciones.

Propuestas respecto a donaciones de bienes y servicios, incluyendo patrocinios

Debido a su naturaleza, las donaciones en bienes y servicios pueden ser disfrazadas con cierta facilidad como parte de los gastos habituales de una persona jurídica, con o sin fines de lucro. Entre los bienes y servicios de interés destacan la pintura mural, los afiches, la publicidad radial, los préstamos de locales, las encuestas electorales, las asesorías profesionales y los servicios de empresarios artísticos.

Lo mismo ocurre respecto a los patrocinios que pueda otorgar una entidad a una candidatura, que también significa el uso de recursos de personal y otros, e, incluso, pueden presentar un riesgo de imagen para el patrocinador. Si bien los patrocinios son públicos, su contabilización como gasto y donación presenta dificultades de control similares a las donaciones de bienes y servicios, que son reservadas.

Las donaciones también pueden consistir en un sobreprecio pagado o en un descuento excesivo realizado por el donante. Una empresa puede donar instruyendo a su agencia de publicidad para cargar a su cuenta los gastos publicitarios de la candidatura donataria, para luego pagar un sobreprecio por los servicios publicitarios realmente recibidos. Una universidad

[10] La Comisión no propone afectar la recaudación de este impuesto a un uso determinado, sino sólo analiza la conveniencia de facilitar el financiamiento inicial del paquete de medidas propuestas.

o centro de estudios puede donar instruyendo a algunos profesores o investigadores para a trabajar media jornada en una candidatura determinada. En general, es una donación el sobreprecio pagado en los servicios adquiridos a una organización intermediaria, a una candidatura y a un partido político, entendiendo por sobreprecio el exceso por sobre el precio habitual de ese servicio en el mercado pertinente que los hombres de negocio prudentes obtienen cuando actúan en sus propios negocios. Del mismo modo, es una donación la rebaja excesiva en el precio cobrado por los servicios prestados a una organización intermediaria, incluyendo garantías. También es una donación la falta de diligencia en el cobro de préstamos.

Si se deja abierta la posibilidad de donar por estas vías sin registro ni gravamen, la experiencia demuestra que esta vía resulta superior a las donaciones en dinero desde el punto de vista de muchos donantes y donatarios, porque:

a) Es preferible para los donantes que tributan en primera categoría. Es, en efecto, más fácil ocultar una donación y reportarla como gasto cuando se realiza en bienes y servicios, pues permite reducir impuestos en al menos 15% del monto donado. La ganancia es superior a 15% en el caso de personas jurídicas de propiedad diluida, cuando el disfraz permite evitar informar la donación a la asamblea de socios.

b) En el caso de las donaciones 'anónimas', el donatario sabe quién le donó y lo oculta a la ciudadanía. Para lograr el anonimato, el agente extorsionador (donatario) o corruptor (donante) prefiere que la donación sea en bienes y servicios antes que en dinero, porque es más fácil el ocultamiento. El procedimiento propuesto más adelante para impedir esta práctica y limitar la extorsión y la corrupción requiere para su éxito que la donación sea en dinero.

c) Algunas de las regulaciones propuestas más adelante, tal como una exigencia a las candidaturas de publicar estados financieros, pueden ser resistidas por algunos candidatos o partidos políticos que deseen ocultar a los votantes el volumen agregado de las donaciones recibidas, incluso después de la elección. Esos donatarios prefieren reducir ese riesgo optando por las donaciones en bienes y servicios.

Estos intereses privados, que estimulan al donante o al donatario a preferir la donación en bienes y servicios, son contradictorios con el interés público. Estos incentivos merecen preocupación, debido a que es posible financiar una buena parte de una campaña electoral con donaciones en bienes, servicios y patrocinios.

Estos antecedentes permiten concluir que la ausencia de un proceso de tasación riguroso de las donaciones en bienes, servicios y patrocinios

puede vaciar de contenido a los registros contables que lleven las candidaturas. Por ejemplo, la obligación de contabilizar las operaciones ha sido evadida masivamente en los Estados Unidos por la vía de privilegiar las donaciones en bienes, servicios y patrocinios (Palda, 1999; Johnston, 1999).

Por ello, la Comisión propone un tratamiento legal más riguroso para las donaciones en bienes, servicios y patrocinios, donde se mantiene la actual estructura de gravámenes, impuestos y retenciones. La Comisión considera conveniente mantener la exigencia de que el servicio fiscalizador (actualmente Impuestos Internos) deba valorar las donaciones realizadas en bienes, servicios y patrocinios, en el espíritu de imponerles una traba para incentivar a que las donaciones se realicen en dinero.

R.4.4. Se propone mantener las exigencias de tasación previa para las donaciones en bienes, servicios y patrocinios a candidaturas y partidos políticos.

Existe la opción más radical de prohibir las donaciones en bienes, servicios y patrocinios cuyo valor supere un determinado umbral. Sin embargo, cuando una determinada donación en bienes y servicios es tasada por la autoridad competente, desaparecen los tres incentivos privados contradictorios con el interés público que se mencionó antes. Por eso, la exigencia de tasación previa es suficiente y la Comisión no consideró conveniente ir más allá.

Desde luego, esta estrategia sólo puede tener éxito si se modifica la actual ausencia de programas de fiscalización a las donaciones recibidas por candidaturas políticas y partidos políticos, tanto en dinero como en bienes, servicios y patrocinios. Por ello, más adelante se hace recomendaciones para fortalecer la fiscalización.

Donaciones pequeñas en bienes y servicios

Conviene analizar también el caso de las donaciones de *pequeño monto* en bienes, servicios y patrocinios. ¿Son ellas resultado de intereses privados, contradictorios con el interés público? Revisando los posibles argumentos favorables, la Comisión determinó que:

a) Las donaciones pequeñas en bienes y servicios son expresión de participación política, por lo que no deberían ser gravadas. El ejemplo clásico es el trabajo gratuito de un simpatizante, pero también incluye a quien presta un local para reuniones y al intelectual que propone ideas

gratuitamente. Es perjudicial para la participación política que esta donación quede sujeta al trámite de insinuación (es decir la tasación previa), pues constituiría un gravamen intolerable.

b) El costo administrativo de fiscalizar y tasar las pequeñas donaciones en bienes y servicios puede ser muy grande y dar lugar a numerosas arbitrariedades.

c) Los donantes pequeños no tributan en Primera Categoría, excepto en el caso de los profesionales de altos ingresos que han creado sociedades. Luego, la ventaja de poder cargar una donación en bienes y servicios a gastos no existe para estos donantes cuando son *personas naturales*.

Sin embargo, las donaciones pequeñas en bienes y servicios también pueden ser producto de la extorsión. Un ejemplo clásico es el empleado de una empresa pública que es obligado por sus superiores a trabajar para un candidato en forma gratuita. Cuando la donación exigida es en dinero, es posible prevenir la extorsión con el procedimiento propuesto más adelante, pero ese método falla cuando la donación exigida es en bienes o servicios. Por eso, el extorsionador (donatario) prefiere que la donación sea en bienes y servicios antes que en dinero.

Se debe conciliar los beneficios y costos de las donaciones pequeñas en bienes y servicios. Una manera imperfecta de hacerlo consiste en eximir del trámite de insinuación (tasación previa) a las donaciones en bienes y servicios originadas en *personas naturales*, cuyo valor sea inferior a cierto umbral. No se exime a las donaciones pequeñas de las personas jurídicas para evitar que las sociedades cerradas eludan la tasación de sus donaciones de bienes y servicios y las disfracen como gastos regulares para obtener un crédito fiscal de 15%.

La magnitud de este umbral debería equilibrar tres consideraciones: Primero, conviene evitar gravar con trámites burocráticos a las donaciones menores sólo por el hecho de que se realizan en bienes y servicios, pues muchas de ellas expresan una valiosa participación política. Segundo, conviene aplicar procedimientos especiales de fiscalización a las donaciones en bienes, servicios y patrocinios de parte de personas jurídicas para evitar que por esta vía se eludan los controles que se proponen. Tercero, la evasión de controles tiende a aparecer más atractiva y puede ser más dañina para la equidad de la competencia política cuando permite financiar una porción significativa de los gastos de campaña, por ejemplo un 2% de los gastos.

Un estudio encargado por la Comisión determinó que en 1997 la gran mayoría de las campañas parlamentarias que estuvieron a menos de

15% de los votos de alcanzar un escaño, gastó una suma superior a $ 50 millones en la campaña (Valdés y Hinzpeter, 2000). Un 2% de esa suma equivale a 40 UTM.

En base a estas consideraciones, la Comisión adoptó la siguiente recomendación:

R.4.5. Se propone eximir del trámite de insinuación a las donaciones de bienes y servicios realizadas por personas naturales *en favor del conjunto de candidaturas y partidos registrados, cuando la donación en favor de un mismo donatario en un período de doce meses sea inferior a 40 UTM ($ 1 millón aproximadamente).*

Por otro lado, la Comisión considera que es exagerada la traba administrativa impuesta en la actualidad por la Ley de Herencias y Donaciones, en cuanto obliga a recurrir dos veces al Poder Judicial además de requerir una tasación del servicio fiscalizador. Considerando las demoras del Poder Judicial —y los costos públicos asociados a su intervención—, parece conveniente eliminar esos pasos administrativos y limitar la traba a la tasación que deba hacer el servicio fiscalizador que corresponda.

R.4.6. Se propone simplificar el trámite de insinuación para las donaciones de bienes, servicios y patrocinios a las candidaturas y partidos políticos, limitándolo a la tasación de los bienes, servicios y patrocinios por parte del servicio fiscalizador que corresponda.

Esta recomendación se hace bajo la condición de que se adopten las que se hacen más adelante en cuanto a fortalecer la autonomía y la capacidad fiscalizadora del Servicio Electoral.

Tratamiento tributario de las organizaciones intermediarias

Las organizaciones intermediarias de donaciones políticas son aquellas que transfieren donaciones de dinero, en forma legal, a los partidos y candidatos que favorezcan los fines generales que promueva cada organización. Ejemplos son la British Industrialist Union de Gran Bretaña (Bogdanor, 1998) y las Fordergesellschaften de Alemania (Pulzer, 2000). El objeto de esta intermediación es eludir normas, entre ellas las tributarias. En ausencia de normas al respecto, las proposiciones anteriores para acabar con la informalidad tributaria pueden ser eludidas usando organizaciones intermediarias.

Por coherencia con la propuesta anterior (R4), las donaciones a favor de las organizaciones intermediarias de donaciones políticas deberían

tener un tratamiento tributario neutral, que sea menos conveniente que el tratamiento otorgado a personas jurídicas sin fines de lucro con objetivos culturales, educacionales, religiosos y filosóficos, cuyos donantes pueden contabilizar las donaciones como gasto para efectos del impuesto a la renta. Debido a esta diferencia tributaria, existe la necesidad de definir cuáles son las organizaciones intermediarias de donaciones políticas, para identificarlas y aplicarles el tratamiento tributario acordado. Por otro lado, si la organización intermediaria tiene fines de lucro, no debería quedar exenta de sus obligaciones tributarias.

La Comisión consideró la posibilidad de que la ley determine que una entidad, chilena o extranjera, fuera definida como una 'organización intermediaria de donaciones políticas' cuando cumpla dos requisitos simultáneos:

a) reciba donaciones anuales por más de 60 UTM ($1,5 millón) de personas naturales y jurídicas, y

b) realice donaciones de cualquier tipo y monto en favor de partidos, candidaturas y otras organizaciones intermediarias de donaciones políticas.

Esta definición parece adecuada, pues deja fuera del ámbito de las donaciones políticas a las que se hacen a favor de entidades con fines culturales, educacionales, religiosos y filosóficos, aunque su actuación tenga algún tinte político, mientras esas entidades no donen a partidos y candidaturas políticas, sea en forma directa o por medio de organizaciones intermediarias de donaciones políticas.

Por otro lado, la propuesta acordada (R4) tampoco debería gravar a la tasa de 35% y con el trámite de insinuación a las donaciones que reciba una organización intermediaria de otras personas jurídicas, pues sólo se pretende que obtengan el tratamiento tributario que les corresponde. Para ello, es necesario diseñar algún mecanismo de identificación y certificación de estas entidades de parte del Servicio Electoral.

Sin embargo, con el objeto de aliviar la carga fiscalizadora que esto puede significar para el Servicio Electoral, conviene considerar la posibilidad de gravar a una tasa moderada, quizá 10%, las donaciones intermediadas por estas organizaciones. Se espera que este impuesto impida una proliferación de intermediarios, e incentive a los donantes a donar en forma directa a las candidaturas y partidos. Además, conviene autorizar a los servicios fiscalizadores para que introduzcan normas de control, tales como una presunción de que las entidades que tienen menos de tres años de existencia legal son organizaciones intermediarias de donaciones políticas

cuando sus estatutos permitan realizar donaciones generales que incluyan donaciones a partidos y candidaturas políticas. Conviene evitar también que alguna entidad que se haya mantenido 'dormida' entre campañas con el objeto de perder el calificativo de organización intermediaria, sea 'despertada' cada vez que ocurra una campaña electoral. Así, conviene estudiar normas legales que enfrenten estos puntos.

R.4.7. a) Se propone definir que una persona natural o jurídica, chilena o extranjera, es una 'organización intermediaria de donaciones políticas' cuando reciba donaciones anuales por un valor superior a 60 UTM de otras personas naturales y jurídicas, y además realice donaciones de cualquier tipo y monto en favor de partidos, candidaturas y otras organizaciones intermediarias de donaciones políticas. b) Se propone que las donaciones a favor de organizaciones intermediarias de donaciones políticas no puedan contabilizarse por el donante como gasto para efectos del impuesto a la renta, y que al mismo tiempo sean tratadas como gasto necesario para producir la renta. c) Se propone que los partidos, candidaturas y organizaciones intermediarias que reciban donaciones en dinero, bienes, servicios y patrocinios de parte de organizaciones intermediarias de donaciones políticas paguen un impuesto de 10% del monto recibido. d) Se propone autorizar a los servicios fiscalizadores introducir normas de control de las organizaciones intermediarias de donaciones políticas.

PARTE II:
TRANSPARENCIA Y PROBIDAD DEL FINANCIAMIENTO PRIVADO

Esta Comisión estima indispensable avanzar hacia mayores grados de transparencia y probidad en el financiamiento privado de la actividad política.

La transparencia presenta al menos tres dimensiones, que son:

a) asegurar la existencia de registros contables susceptibles de ser fiscalizados en caso de investigaciones de tráfico de influencias;

b) lograr la publicidad de los estados financieros agregados de cada candidatura y partido, dentro de plazos prudentes;

c) asegurar que los votantes no sepan menos que cada candidato sobre el origen de los fondos que ha recibido en donación.

En Chile, la situación actual es que no hay registros contables susceptibles de ser fiscalizados, no se entregan estados financieros de las

candidaturas[11] y se da una asimetría de información extrema entre la ciudadanía (desinformada) y las partes informadas de las fuentes de fondos privados —los donatarios (candidaturas y partidos) y los donantes.

3. Registro del financiamiento privado

Esta sección se refiere a la primera dimensión de la transparencia y la probidad. La existencia de registros contables susceptibles de ser revisados en caso de investigaciones de tráfico de influencias es un aspecto esencial de la transparencia y la probidad en el financiamiento de partidos y candidaturas políticas. La detección de episodios de tráfico de influencia da lugar a sanciones civiles y penales, y también a pérdidas de imagen política, que a veces constituyen las sanciones más significativas. La amenaza de tales investigaciones contribuye a disuadir aventuras.

Por otra parte, los estados financieros entregan información importante para los ciudadanos y votantes, porque su análisis permite conocer el grado en que las condiciones financieras restringen la acción de partidos y candidatos.

La confiabilidad de estos registros contables depende de aspectos como las obligaciones de llevar contabilidad, las normas para confeccionar esa contabilidad y la existencia de una institucionalidad para exigir el cumplimiento de esas normas. Esta sección revisa estos aspectos.

En la sección anterior se propuso eximir de gravámenes a las donaciones recibidas por las candidaturas registradas. Sin embargo, en la actualidad las candidaturas políticas no son personas jurídicas en un sentido legal. En esas circunstancias ellas no pueden recibir donaciones. Por ello la Comisión estima que la siguiente recomendación es una condición necesaria para la aplicabilidad de las recomendaciones de las secciones anteriores:

R.5. Se propone obligar a todos los candidatos que postulen a un cargo de elección popular, al menos en el nivel parlamentario y presidencial, a constituir su candidatura como persona jurídica.

R.5.1. Se propone obligar a todas las candidaturas constituidas como persona jurídica a registrar ante el Servicio Electoral a las personas naturales autorizadas a recibir fondos y realizar gastos en representación de la candidatura.

---

[11] Los partidos políticos publican estados financieros anuales, pero, como se demuestra más adelante, esos estados financieros no son informativos.

Adoptar estas recomendaciones es una condición necesaria para eliminar los gravámenes a las donaciones privadas realizadas en dinero, que han llevado a la clandestinidad a una parte del financiamiento privado de la actividad política en Chile.

Uno de los estudios encargados por la Comisión muestra cómo la Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos (N° 18.603) limita los ingresos de un partido político a sólo cuatro clases, las que excluyen los préstamos bancarios y las donaciones presentadas como préstamo (Mendoza, 1999). La Comisión considera que estas prohibiciones son convenientes y estima interesante evaluar la posibilidad de extender esas prohibiciones a las candidaturas.

Otro mecanismo de control interesante, aplicado en varios países, consiste en obligar a candidaturas y partidos a pagar todos sus gastos con cargo a las cuentas corrientes bancarias que abran. Esto permite aplicar a las candidaturas y partidos las normas de la Ley de Cheques, y obliga a estas entidades a otorgar poder a personas naturales específicas, que asumen responsabilidades legales significativas en caso de fraude.

Finalmente, también cabe la posibilidad de restringir por ley la identidad de quiénes pueden recibir poder de parte de una candidatura o partido para girar contra esas cuentas corrientes bancarias. Se ha sugerido restringir esa función a chilenos con derecho a sufragio que no hayan sido condenados a pena aflictiva en los últimos 10 años, y que estén en posesión del título profesional de abogado, ingeniero comercial o contador auditor.

La Comisión considera interesante estudiar estas técnicas de control con mayor profundidad.

Contabilidad de las operaciones de las candidaturas

Las recomendaciones R5 y R5.1 permiten aplicar un segundo paso, que consiste en obligar a las candidaturas a llevar contabilidad para sus operaciones y en especial obligarlas a registrar todos sus gastos. Esta norma tiene los siguientes objetivos:

Primero: debido a la naturaleza de ‘doble entrada’ de la contabilidad, la inclusión de todos los gastos en la contabilidad exige al partido o candidatura justificar todos sus ingresos. A medida que un candidato maneje una mayor proporción de sus gastos e ingresos en forma ‘negra’ o extracontable, sufrirá un riesgo creciente de sanciones legales.

Segundo: permite verificar el cumplimiento de las normas tributarias y de la Ley de Herencias y Donaciones por parte de donantes y donatarios,

por la vía de contrastar los registros contables de los donatarios con los registros contables de los donantes. Eso prestigia a la ley, a los involucrados y a las autoridades fiscalizadoras. Para ello, se requiere que los fiscalizadores tengan facultades para revisar la situación tributaria de cualquier donante, con el objeto de verificar que sus ingresos sean compatibles con las sumas donadas a su nombre.

Tercero: facilita la investigación de las acusaciones de corrupción, extorsión y tráfico de influencias, pues la existencia de registros contables genera datos de prueba para tales investigaciones.

Cuarto: permite aplicar regulaciones adicionales que aumenten la competencia política y la calidad de la información para los votantes, tales como una exigencia a las candidaturas de publicar sus estados financieros.

R5.2. Se propone obligar a las candidaturas a llevar contabilidad tal como hacen las personas jurídicas sin fines de lucro, y en especial a contabilizar la totalidad de sus gastos. Esto implica llevar contabilidad en libros timbrados por el Servicio de Impuestos Internos, mantener un Rol Único Tributario (RUT) y atenerse a las normas comunes de contabilidad tributaria.

Es necesario que exista un organismo con facultades para determinar la forma correcta de contabilizar las distintas operaciones. Un ejemplo tomado de la práctica comercial es que el Servicio de Impuestos Internos no permite mostrar las utilidades como aumento de deudas. En ausencia de estas facultades, la contabilización de cualquier operación puede ser elegida según la conveniencia de la candidatura o partido, reduciendo el poder informativo de la contabilidad. Por ello la Comisión recomienda:

R5.3. Se propone autorizar al Servicio Electoral a definir la forma de contabilización de los distintos tipos de operaciones que contabilicen las candidaturas y los partidos políticos.

Organizaciones intermediarias

En muchos países los candidatos y partidos han encontrado conveniente formar organizaciones intermediarias (fundaciones, institutos) para recibir donaciones y a su vez adquirir publicidad, encuestas y otros servicios por cuenta propia, pero a favor del candidato. Estas organizaciones han sido utilizadas alrededor del mundo para *evadir la obligación de contabilizar todos los gastos* de una candidatura, al alero de la protección otorga-

da a la libertad de expresión de esas organizaciones intermediarias[12]. En Chile, nada impide que los partidos políticos chilenos creen fundaciones y corporaciones sin fines de lucro que operen como intermediarios para captar donaciones (Mendoza, 1999).

La legislación internacional reciente ha buscado impedir este desenlace definiendo y regulando la actividad de las organizaciones intermediarias. En el caso chileno, la legislación vigente ya incluye algunas líneas de defensa:

En primer lugar, las organizaciones intermediarias —o, en caso de no tener personalidad jurídica, las personas naturales que la integran— violarían la Ley de Herencias y Donaciones en caso de no tasar con el Servicio de Impuestos Internos las donaciones recibidas y las donaciones realizadas. Recordemos que esa tasación es parte de los trámites de insinuación necesarios para donar en forma legal. Esto significa una traba a la intermediación por esta vía, y un incentivo para usar el canal de la donación directa a la candidatura o partido, que está exenta del trámite de insinuación y tasación, una vez que se adopte un dispositivo fiscalizador efectivo.

Desde luego, esta traba no ha operado hasta ahora por la debilidad de la fiscalización, discutida más adelante. Parece preferible terminar con esa debilidad, obligando a los partidos y sus candidaturas a contabilizar las donaciones de fundaciones y corporaciones sin fines de lucro, antes que adoptar medidas más drásticas tales como exigir que esas organizaciones intermediarias publiquen sus estados financieros.

En segundo lugar, un estudio jurídico encargado por esta Comisión argumenta en forma convincente que ciertas clases de organizaciones intermediarias serían inconstitucionales en Chile, pues violan la reserva de giro establecida por la Constitución en favor de los partidos políticos (Mendoza, 1999, p. 11-12). En efecto, el artículo 19 N° 15 de la Constitución indica que "las [...] organizaciones o grupos de personas que persigan o realicen actividades propias de los partidos políticos sin ajustarse a las normas anteriores son ilícitos [...]", y a su vez la Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos define en su artículo 2 que las actividades propias de los partidos políticos son "sólo las conducentes a obtener para sus candidatos el acceso constitucional a los cargos públicos de elección popular [...]". Conviene aclarar que esta reserva de giro está lejos de crear un monopolio, pues existe libertad para crear nuevos partidos políticos. Del mismo modo, la ley que reserva el giro bancario a los bancos registrados en la Superintendencia no ha creado un monopolio.

[12] En los Estados Unidos, los gastos electorales financiados de esta forma se llaman 'independent expenditures' (Palda, 1999; Johnston, 1999).

La inversión en publicidad y promoción política que beneficia o ataca a un candidato *identificable* constituye con seguridad un acto cuyo objeto es ganar una elección para ese candidato, si lo apoya, o para alguno de los candidatos rivales, si lo ataca. Según la ley orgánica citada, esta inversión es legal si es realizada por un individuo o un partido político, pero no lo es cuando la realizan grupos de personas y organizaciones diferentes de partidos políticos.

Cabe destacar que esa norma no es contradictoria con el derecho de libre expresión política. En efecto, la misma ley Orgánica asegura a todas las organizaciones y grupos de personas el derecho a expresar sus preferencias donando recursos a los partidos y candidaturas, para que ellos y ellas realicen los gastos en publicidad y promoción que deseen. También pueden adquirir publicidad que favorezca o ataque a ideas o propuestas específicas, sin identificar a candidatos específicos.

En las secciones anteriores hemos propuesto que las candidaturas políticas se registren como personas jurídicas, y es natural que ellas sí puedan adquirir publicidad a favor de su propio candidato. Ello requiere de una autorización explícita por ley, para evitar eventuales vacíos en cuanto a la interpretación de la ley y su fiscalización[13]. La Comisión propone que la ley se haga explícita en este punto.

Conviene también precisar cuándo el derecho a la libertad de expresión de un grupo cualquiera se extiende al derecho a promover o atacar candidatos específicos. Es posible sostener que la contrapartida natural del privilegio legal que tienen partidos y candidaturas para hacer publicidad de ese tipo sería la obligación de cumplir normas de transparencia, lo cual incluye llevar contabilidad y publicitar los estados financieros, como se propone más adelante. Pero como es costoso y engorroso imponer esas normas de transparencia a cualquier grupo, puede ser preferible limitar levemente la libertad de esos grupos para expresarse en períodos electorales con gastos publicitarios directos (además de apoyando a su candidato), para mantener el equilibrio indicado entre derechos y obligaciones.

También conviene considerar lo ocurrido en los Estados Unidos, donde esos grupos han sido utilizados para evadir las normas de transparencia exigidas a las candidaturas (Johnston, 1999).

Se debe reconocer que puede resultar difícil identificar a los miembros de grupos de hecho formados con fines de evasión y ocultamiento de información a la ciudadanía. Para aumentar la efectividad de la ley vigente parece conveniente autorizar a los tribunales para que apliquen multas en

[13] La actividad de la organización 'Independientes por Zaldívar' durante la campaña primaria de la Concertación en 1999 parece ser una actividad conducente a obtener para su candidato el acceso a la Presidencia de la República.

contra del candidato o partido beneficiario de la publicidad que haga esos grupos, cuando haya motivos para presumir coordinación entre el grupo y la candidatura o partido beneficiario. Estas multas existen en los Estados Unidos y han superado la revisión de la Corte Suprema, que defiende con mucho celo la libertad de expresión en esta materia desde su dictamen en Buckley v. Valeo (1976)[14].

Además es conveniente encargar al Servicio Electoral la iniciativa de actuar denunciando estos delitos a los tribunales. La Comisión propone:

R.5.4. Se propone prohibir a las organizaciones y grupos de personas que no sean partidos y candidaturas políticas financiar directamente publicidad y promoción cuyo objeto sea favorecer o perjudicar a uno o más candidatos identificados en la propia publicidad o promoción*. Se propone autorizar a los tribunales a aplicar multas en contra del candidato o partido beneficiario de la publicidad que hagan esos grupos, cuando existan motivos para presumir coordinación entre el grupo y la candidatura o partido beneficiario, hasta por el total de los gastos objetados. Se propone dotar al Servicio Electoral de iniciativa para denunciar estos hechos y para regular su fiscalización y sanción.*

Conviene insistir en que esta norma es menos restrictiva de lo que puede parecer, pues permite a los ciudadanos individuales expresarse sin traba, permite a las organizaciones y grupos donar a una candidatura y permite a los grupos publicitar sus ideales en forma independiente sin nombrar candidatos. A cambio de la modesta restricción que resta, se cierra una vía de evasión de las normas de transparencia, capaz de convertirlas en letra muerta. Entre los autores que han argumentado a favor de algunas limitaciones a la libertad de expresión con el objeto de aumentar la transparencia, están Bogdanor (1998) y Johnston (1999).

4. Fortalecimiento del servicio fiscalizador

Las recomendaciones anteriores pueden devenir fácilmente en letra muerta si no son fiscalizadas y se hacen cumplir por un servicio fiscalizador efectivo. La importancia práctica de la fiscalización —es decir, de una probabilidad significativa de detectar y perseguir las transgresiones— es crucial, dado el volumen de donaciones privadas para la actividad política en Chile. El estudio que la Comisión encargara sobre el caso de España

[14] Buckley v. Valeo, 424 U.S. 1 (1976). Ver resumen en A. Corrado *et al*., editores (1997).

muestra cómo un diseño general interesante puede ser vaciado de significado práctico debido a una ejecución poco cuidadosa del control y la fiscalización (Díaz-Santana, 1998).

Los objetivos de las normas de fiscalización y control son al menos los siguientes:

a) Detectar y sancionar a las candidaturas que no contabilizan sus operaciones de acuerdo a las normas dictadas por el Servicio Electoral y las demás leyes que les sean aplicables. En particular, se debe exigir la contabilización completa de todos los gastos de las candidaturas y partidos. Por ejemplo, cuando una candidatura organice un acto público, debe incorporar a su contabilidad el gasto en arriendo de local, arriendo de equipos, pago de artistas y pago de publicidad. En caso de haber recibido algunos servicios en calidad de donación, por ejemplo la actuación de los artistas, debe tasar la donación y contabilizar tanto el gasto como la donación. La fiscalización debe centrarse en exigir la contabilización de todos los gastos, porque así se fuerza a la candidatura a documentar sus ingresos y se detectan fuentes de ingresos irregulares.

b) Dotar de respaldo a las trabas que se ha recomendado imponer a las donaciones privadas realizadas en bienes, servicios y patrocinios, para incentivar que las donaciones se realicen en dinero, por los motivos indicados en la sección anterior. También deben hacer cumplir la Ley del Impuesto a la Renta e impedir que los donantes que tributan en primera categoría carguen su donación a gastos, reduciendo impuestos en al menos 15% del monto donado.

c) Dotar de respaldo a las trabas que ha dispuesto la ley a las donaciones canalizadas por organizaciones intermediarias, las que podrían ser utilizadas para evadir la obligación de contabilizar todos los gastos en registros susceptibles de ser fiscalizados en caso de investigaciones de tráfico de influencias.

d) Fiscalizar la reserva de giro a favor de los partidos políticos prevista en la Constitución, en la Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos y en la Ley de Herencias y Donaciones.

Las normas de fiscalización y control no se cumplen cuando no existe un órgano fiscalizador independiente de presiones que buscan suavizar la fiscalización. La experiencia internacional muestra que los organismos fiscalizadores del financiamiento de la actividad política logran la independencia con más seguridad cuando no dependen del Poder Ejecutivo ni del Poder Legislativo, sino de una entidad independiente como el Servicio Electoral. La experiencia chilena muestra que el Servicio de Impuestos

Internos ha estado en una posición de no haber sido capaz de hacer cumplir la Ley de Herencias y Donaciones respecto a las donaciones realizadas en favor de la actividad política.

En el caso de Chile, el Servicio Electoral es un organismo independiente creado por la Constitución, cuyo director no puede ser removido por el Presidente de la República. Por ello, la Comisión estima conveniente radicar en esta institución la función fiscalizadora que se requiere para hacer operativas las recomendaciones anteriores. Esta idea ha sido promovida también por el actual director del Servicio Electoral.

La transferencia de responsabilidades fiscalizadoras ya existe en el ordenamiento jurídico del sistema financiero chileno. Por ejemplo, la Superintendencia de Bancos está dotada de las facultades de la Superintendencia de Valores y Seguros respecto de las empresas filiales de bancos que realizan actividades reguladas por la Ley de Valores. Por ello la Comisión propone:

R.6. Se propone trasladar al Servicio Electoral todas las facultades de fiscalización respecto a las candidaturas y partidos políticos que tiene el Servicio de Impuestos Internos sobre las personas jurídicas sin fines de lucro, y también todas las facultades que tiene el Servicio de Impuestos Internos respecto a las operaciones de donación a favor de candidaturas y partidos políticos que realice cualquier persona.

Desde luego, los servicios fiscalizadores deben tener la obligación de coordinarse para cumplir sus fines de la mejor forma. Por ejemplo, es conveniente verificar el cumplimiento de las normas contrastando los registros contables de los donatarios con los registros contables de los donantes. Sin embargo, la historia sugiere que no sería prudente forzar a la unidad fiscalizadora del Servicio Electoral a esperar que el Servicio de Impuestos Internos colabore para que pueda iniciar la investigación de los registros contables de un donante. Por ello la recomendación R.12 dota al Servicio Electoral de la facultad de investigar *por su cuenta* los registros contables de los donantes.

La nueva unidad fiscalizadora del Servicio Electoral tomaría también la responsabilidad de tasar las donaciones, prevista en la Ley de Herencias y Donaciones, para aquellas donaciones que no están exentas del trámite de insinuación. En vista de las recomendaciones anteriores de la Comisión, esta facultad se aplicaría a todas las donaciones en bienes, servicios y patrocinios (no dinero) recibidas por candidaturas y partidos, excepto las realizadas por personas naturales cuyo valor total a favor de un mismo donatario sea inferior a 40 UTM en doce meses.

Acusaciones de parcialidad

En la experiencia internacional es frecuente que el servicio fiscalizador falle en su labor no por falta de recursos, sino por falta de voluntad, que a su vez es minada por las acusaciones de parcialidad política contra los fiscalizadores. Debemos destacar la importancia de este requisito en el caso chileno, donde es previsible que algunos candidatos y partidos intenten eludir las normas de contabilidad y publicidad que aquí se proponen por la vía de recibir donaciones en el extranjero, incluso las obtenidas por extorsión. La forma de detectar y penalizar esa forma de evasión consiste en investigar y tasar en el terreno el gasto que está realizando una candidatura o partido, para luego exigir que esté financiado por la candidatura registrada en Chile. Sin embargo, ese método de detección exige que el servicio fiscalizador tome la iniciativa y realice inspecciones selectivas en forma proactiva. Aquí es donde los fiscalizadores quedan expuestos a la acusación de parcialidad en la orientación de esa iniciativa.

La experiencia internacional muestra cómo defender al cuerpo fiscalizador de las acusaciones de parcialidad. En el caso de los Estados Unidos, se creó un Consejo de seis miembros para regir la Comisión Federal Electoral, donde las principales coaliciones en el Congreso nombran tres miembros cada una (Johnston, 1999).

En base a estos antecedentes, la Comisión propone legislar para crear en el Servicio Electoral un 'Consejo Consultivo' de 6 miembros, integrado por personalidades de todos los sectores políticos, cuya responsabilidad consista en autorizar, previa propuesta del director del Servicio Electoral, el inicio de investigaciones de fiscalización proactiva por parte del Servicio Electoral[15].

R.7. Se propone crear en el Servicio Electoral un 'Consejo Consultivo' de 6 miembros, integrado por personalidades de todos los sectores políticos, cuya responsabilidad consista en autorizar, previa propuesta del director del Servicio Electoral, el inicio de investigaciones de fiscalización por parte del Servicio Electoral.

Una vez detectada una infracción, es necesario denunciarla a los tribunales. Este paso ha presentado ciertas dificultades en Chile. Mendoza (1999, p. 18) reporta que en el caso de infracción a las normas de contabili-

[15] La experiencia de los Estados Unidos sugiere que los miembros de este Consejo sean nominados por el Presidente y confirmados por el Senado, que la ley exija una distribución partidaria equitativa, incluyendo a un representante de los independientes, y que el Consejo sólo pueda tomar decisiones con el acuerdo de 4 de los 6 miembros (Johnston, 1999).

dad, no existe acción pública, y casi todos los que pueden accionar sufrirían un conflicto de interés en cuanto a hacer la denuncia, debido a posibles repercusiones o represalias. Un efecto lateral de la propuesta anterior, en cuanto a crear un Consejo Consultivo en el Servicio Electoral, es que el director de este Servicio también podría quedar expuesto a un conflicto de interés en cuanto a hacer la denuncia. Para evitar la impunidad que resultaría, la Comisión considera que debe quedar claro en la ley que una vez detectada una infracción, el director del Servicio Electoral está obligado a presentar la denuncia a los tribunales y esta materia no sería de competencia del Consejo Consultivo.

Los costos de una fiscalización seria

La experiencia internacional muestra muchos casos en que las normas no se cumplen porque al órgano fiscalizador no se le ha dotado de los recursos suficientes. De hecho, la negación del financiamiento y de la dotación del personal requerido es una de las estrategias preferidas por quienes desean impedir que una legislación se aplique en la realidad.

En el caso del financiamiento de la actividad política, ése es un riesgo sustancial. En efecto, a lo largo de este informe se propone entregar al Servicio Electoral un cúmulo de funciones que hoy no tiene, que empiezan con la fiscalización de la Ley de la Renta y la Ley de Herencias y Donaciones, y que continúan con la fiscalización de la contabilidad, la administración de un mecanismo indirecto de donaciones confidenciales, la fiscalización de un subsidio básico para publicidad en radio y prensa, el control de otro subsidio a las cuotas de militantes activos y otras normas adicionales. Ninguna de esas propuestas tiene viabilidad si se niega al Servicio Electoral el financiamiento y la dotación del personal requeridos para desarrollar la respectiva función.

Por eso la Comisión propone:

R.8. Se propone dotar a la unidad de fiscalización del Servicio Electoral de una planta de inspectores y de los recursos adecuados a la labor encomendada. Se propone contratar un estudio especializado para determinar la planta y presupuesto exigidos por cada función encargada.

Una contabilidad confiable implica imponer normas y crear capacidad de fiscalización independiente y con recursos. Sin embargo, cumplir las normas contables también impone una carga a las entidades fiscalizadas, en este caso las candidaturas y los partidos políticos. Para cumplir con

las normas, ellos tendrán que contratar contadores y asumir los gastos relacionados. Muchos de esos gastos deberán ser asumidos en períodos caracterizados por la aguda escasez de fondos, como es el inicio de la campaña y el período posterior a la elección. Por ello, no es posible descartar la hipótesis de que estos gastos desalienten la competencia política, reduciendo el número de candidaturas que se atrevan a desafiar a los candidatos titulares. Para evitar ese efecto lateral negativo, y en conformidad a la práctica internacional en esta materia (ver Informe Neill, R5), la Comisión propone crear un subsidio fiscal de la siguiente manera:

R.9. Conceder a las candidaturas y los partidos políticos un subsidio fiscal para cubrir los costos administrativos causados por la obligación de llevar contabilidad.

Inicialmente el subsidio podría tener un monto máximo de 60 UTM ($ 1,5 millón) por campaña parlamentaria o por año, respectivamente, y un máximo de 300 UTM para cada una de las tres candidaturas presidenciales que obtengan más votos. Más adelante, el monto debería ser estudiado con más detalle[16].

El costo de tal subsidio sería el siguiente: para los 8 partidos políticos existentes, 480 UTM al año; para las elecciones parlamentarias, donde se presentan unos 400 candidatos cada 4 años, el gasto suma 6.000 UTM al año; y para 3 campañas presidenciales cada 6 años, el gasto equivale a 150 UTM al año. El costo agregado alcanza entonces a 6.630 UTM al año ($ 166 millones al año).

5. Publicidad de estados financieros de partidos y candidaturas

La transparencia y la probidad del financiamiento privado presentan al menos tres aspectos, que conviene recapitular:

a) la existencia de registros contables susceptibles de ser fiscalizados en caso de investigaciones de tráfico de influencias;

b) la publicidad de los estados financieros agregados de cada candidatura y partido;

c) revelar a los votantes el detalle de las fuentes de fondos de cada candidatura y partido.

---

[16] Para contribuir a financiar los gastos fiscales propuestos en esta sección, se cuenta con la recaudación del impuesto de 1,4% a las donaciones en dinero, que aplica en la actualidad la Ley de Herencias y Donaciones. Esto no constituye una recomendación de afectar esta recaudación a este uso.

Esta sección se refiere al segundo aspecto. Desde 1988 los partidos políticos chilenos están obligados a confeccionar, auditar (externamente) y publicar sus estados financieros. Como los estados financieros pueden hacerse no informativos por la vía de agrupar las cuentas de manera poco convencional o confusa, la legislación chilena ha entregado al Servicio Electoral la definición del plan de cuentas que deben utilizar los partidos políticos para construir sus estados financieros. Comparando con la legislación de otros países investigados, se puede afirmar que en esta materia la legislación chilena ha seguido principios internacionalmente aceptados.

Sin embargo, los estados financieros publicados por los partidos políticos chilenos entre 1988 y 1997 presentan serias debilidades. Las cifras de gastos e ingresos que informan los partidos políticos son muy modestas, en comparación con las que cabe esperar en base a información independiente respecto de la escala de las actividades que realizan los partidos y las candidaturas. Por ejemplo, informes recientes de prensa dan cuenta de que "la deuda actual del Partido Demócrata Cristiano con el sistema financiero asciende a 2 mil millones de pesos", que espera cancelar "mediante la venta del edificio de Alameda 1460"[17]. Sin embargo, el balance del PDC al 31 de diciembre de 1997 sólo reconoce deudas por 430 millones.

La Comisión considera que los procedimientos de fiscalización del financiamiento de origen privado, propuestos en la sección anterior, ayudarán a enfrentar este problema. La contabilización del financiamiento de origen estatal, en particular el originado en el Poder Ejecutivo, presenta complejidades que no se abordarán en este informe, pero serán analizados por la Comisión en su informe sobre Reforma del Estado con vistas también a enfrentar este problema.

La Comisión considera que la manera más efectiva de subsanar el problema descrito consiste en extender a las candidaturas exigencias similares a las existentes para los partidos políticos. Se trata de exigir a todas las candidaturas, ganadoras o perdedoras, la publicación de sus estados financieros. Esta propuesta ha estado incluida en todas las proposiciones recientes de reforma en Chile, partiendo por la moción del senador Muñoz Barra[18]. La infraestructura de control y fiscalización de las candidaturas, sugerida en la sección anterior, hace posible la implementación práctica de esta propuesta.

---

[17] *La Segunda*, jueves 15 de julio de 1999, p. 12, Santiago, Chile.

[18] La moción del senador Muñoz Barra, del 18 de diciembre de 1996, está en el *Boletín del Senado* Nº 1962-07.

Un aspecto específico de la legislación vigente que conviene perfeccionar se refiere a asegurar un apoyo efectivo al Servicio Electoral de parte de los auditores independientes contratados por los partidos y candidaturas. Una técnica difundida en los mercados financieros para lograr ese apoyo —a pesar de que la organización auditada es quien selecciona al auditor— consiste en limitar la identidad de los auditores aceptados a quienes mantengan vigente su inscripción en un registro mantenido por el Servicio Electoral. Adicionalmente, se requiere facultar al Servicio Electoral para que dicte normas generales para expulsar y admitir auditores a este registro.

En suma, las recomendaciones de la Comisión son:

R.10. Se propone obligar a las candidaturas a confeccionar, auditar y publicar sus estados financieros antes de tres meses desde la fecha de la elección respectiva. Autorizar al Servicio Electoral a definir el plan de cuentas común al cual deberán ceñirse los estados financieros de las candidaturas de un mismo tipo, el cual deberá ser razonablemente informativo. Limitar la identidad de los auditores aceptados a quienes mantengan vigente su inscripción en un registro en el Servicio Electoral. Facultar al Servicio Electoral para dictar normas generales para expulsar y admitir auditores en este registro.

Debilidad en la exigencia de publicidad

Un partido político chileno enfrentó una objeción del Servicio Electoral a sus estados financieros del año 1995. Ese partido se negó a corregir lo solicitado y apeló ante el Tribunal Calificador de Elecciones (cuatro de sus miembros son jueces de la Corte Suprema). Este Tribunal ha dilatado su dictamen, con el resultado de que este partido no ha publicado aún, en abril del año 2000, sus estados financieros correspondientes a 1995, 1996, 1997 y 1998. Este episodio demuestra que las instituciones vigentes han fallado en garantizar la entrega oportuna a la opinión pública de la publicidad prometida por la Ley de Partidos Políticos.

Este resultado no es sorprendente a la luz de la experiencia internacional en materia de publicidad de estados financieros de partidos políticos, pues se observan muy escasas sanciones. En los Estados Unidos los juicios de este tipo toman tres o cuatro años, como en el caso del reciente juicio por ocultamiento de información financiera en la campaña presidencial de 1995.

En general resulta difícil para los tribunales sancionar a los partidos políticos, pues sufren de un conocido conflicto de interés: los miembros de

la directiva de los partidos políticos integran el Poder Ejecutivo y Legislativo, y esos poderes públicos determinan el ascenso de los jueces a la Corte Suprema[19].

El Informe Neill discute este tema y propone que el Servicio Electoral no esté a cargo de la persecución judicial de los delitos y faltas imputables a partidos y candidaturas, sino que se entregue esa función a un cuerpo independiente, análogo al Ministerio Público en Chile. También propone que se permita litigar a personas privadas que se consideren afectadas por la no publicación de los estados financieros en forma oportuna. En Chile, la Comisión Nacional de Ética Pública adoptó una posición similar, pues propuso establecer acción pública para las denuncias, aunque también propuso dar al Servicio Electoral el carácter de fiscal instructor de esos procesos. En Alemania la legislación exige suspender el pago de subsidios públicos a los partidos con publicidad pendiente. Esta sanción se aplicó sólo una vez en los años 90 (Pulzer, 2000).

Otro aspecto que contribuye a la inefectividad de las sanciones es que el partido o candidatura objetada no tiene incentivos para poner fin al conflicto y lograr un acuerdo. El motivo es que la dilación no tiene costos políticos, excepto por la acumulación de más años sin publicidad de los estados financieros. En el caso del partido chileno con contabilidad objetada, la falta de estados financieros no parece haber generado consecuencias electorales para ese partido, pues el tema no se ha debatido en los medios de comunicación[20].

La experiencia internacional sugiere que una buena forma de enfrentar estos problemas consiste en crear algún costo electoral y un costo de imagen a los partidos y candidaturas exitosas que no hayan superado las objeciones de los entes fiscalizadores a sus estados financieros.

a) En el caso de los partidos es posible seguir el ejemplo de Alemania, reduciendo el tiempo en la franja de televisión para propaganda electoral a todo partido político que no haya publicado todos los estados financieros que correspondan, incluyendo los propios y los de las candidaturas parlamentarias y presidenciales patrocinadas por el partido. El tiempo restado se prorratearía entre los demás partidos, los cuales, así, tendrían interés en la detección.

---

[19] En Chile, sólo el Tribunal Calificador de Elecciones puede sancionar al partido político afectado. Las sanciones incluyen multas en dinero —las cuales deben ser modestas, dada la modesta magnitud de los movimientos reportados— y la prohibición a los responsables de ocupar cargos directivos en el partido, hasta por un máximo de 5 años.

[20] Este hecho podría ser explicado porque la información contable no ha sido interesante para los medios de comunicación debido, seguramente, a las bajas cifras de gastos reportadas en los estados financieros.

b) El enfoque alemán también es aplicable a las candidaturas parlamentarias que hayan tenido éxito en elegir a su candidato, pues es posible reducir la asignación parlamentaria mensual del candidato electo, multa que se mantendría hasta que su candidatura publique los estados financieros exigidos. Los ingresos de esas multas se usarían para aumentar la asignación de los demás parlamentarios.

Finalmente, es un hecho que las candidaturas no patrocinadas por ningún partido que fracasan en elegir a su candidato tienen menos influencia relativa. Por ello parece preferible conformarse con el encargo que hace la ley vigente al Servicio Electoral en cuanto a perseguir las responsabilidad de las personas involucradas.

En base a estos antecedentes, la Comisión recomienda lo siguiente:

R.11. Se propone estudiar agregar a las sanciones existentes por no publicar oportunamente los estados financieros exigidos por ley, las siguientes:

a) a todo partido político que no haya publicado todos los estados financieros que correspondan, incluyendo los propios y los de las candidaturas parlamentarias y presidenciales patrocinadas por el partido, reducir en 10% el tiempo en la franja de televisión para propaganda electoral. El tiempo restado se prorrateará entre los partidos rivales.

b) a todo candidato electo al Parlamento que no haya publicado todos los estados financieros que correspondan, reducir la asignación parlamentaria mensual del candidato electo en 10%. Esta multa se mantendría hasta que la candidatura publique los estados financieros exigidos.

Debemos insistir en que el objetivo de esta propuesta es crear un costo de imagen y un costo electoral al incumplimiento de las normas de transparencia.

6. Publicidad de las donaciones y privacidad

Las dos primeras dimensiones de la transparencia son el registro contable confidencial, que permite al Servicio Electoral fiscalizar y a los tribunales juzgar en casos de denuncias de tráfico de influencia, y la publicidad de los estados financieros de cada candidatura y partido, que permite a la opinión pública informarse. La tercera dimensión de la transparencia se refiere a la información sobre las fuentes y montos de las donaciones privadas individuales.

Objetivos de la transparencia: Simetría de información

El primer objetivo de la regulación de la información sobre las fuentes y montos de las donaciones privadas individuales es lograr el objetivo de 'simetría de información' entre políticos y votantes: se trata de publicitar a los ciudadanos todo lo que cada candidatura y partido sepa sobre el origen de las donaciones que recibe.

Hay una importante diferencia entre las donaciones realizadas a partidos y candidaturas políticas, y otras donaciones, por ejemplo aquellas que favorecen a organizaciones de beneficencia o centros de estudio: estos últimos no tienen autoridad ni poder de mando, mientras que los partidos y candidatos sí los tienen. Esta diferencia justifica imponer la exigencia de simetría de información entre lo conocido por las candidaturas y lo revelado a la opinión pública, mientras que las donaciones realizadas a organizaciones de beneficencia o centros de estudio pueden permanecer reservadas.

La revelación pública de *toda* la información respecto a la identidad de cada donante privado y del monto donado en cada caso es sólo una de las posibles prácticas de transparencia. Pero existen otras prácticas igualmente transparentes, en el sentido de que también respetan el principio de simetría de información, sin forzar una publicidad total. Se puede elegir entre varios grados posibles de publicidad y conocimiento del donatario respecto a quién le donó cuánto, según cuál sea la modalidad que se usa para transferir lo donado. Consideremos las siguientes modalidades de transferencia de donaciones:

a) Transferencia directa y secreta. En este caso la transferencia de fondos ocurre directamente del donante al donatario. Esto es lo habitual en Chile, España, Gran Bretaña y muchos otros países.

b) Transferencia directa y pública. La transferencia ocurre como en a), pero además el donante es obligado a reportar también a un ente independiente, quien a su vez da inmediatamente a la publicidad todos los detalles de cada donación (monto e identidad del donante). Esta modalidad se utiliza sólo en los Estados Unidos, Canadá y Australia.

c) Transferencia indirecta confidencial. En este caso la transferencia ocurre a través de un intermediario *independiente*[21], cuyo rol es recibir las donaciones usando mecanismos de confidencialidad que protejan la privacidad del donante frente al donatario y también al donatario frente a las exigencias de sus donantes.

[21] Esta modalidad exige, para mantener la simetría de información, que el intermediario sea independiente, pues sólo así el votante puede confiar en que oculte al donatario quién le donó cuánto.

d) Transferencia directa y anónima. Aquí la transferencia de fondos ocurre como en a), pero además el donatario se compromete a no revelar la identidad del donante y su monto. Esta modalidad está autorizada en España.

La modalidad a) impide que los votantes lleguen a conocer lo que el donatario ya sabe respecto a quién donó cuánto. Como no respeta la simetría de información, es contraria a la transparencia. Ésta es la situación vigente en Chile actualmente[22]. La modalidad d) tampoco es transparente y, por el contrario, maximiza la asimetría de información en perjuicio de los votantes. Las actuaciones de Helmut Kohl reveladas recientemente corresponden a la modalidad d), pues él ha garantizado el anonimato a sus donantes sin excluirse él mismo del conocimiento de la identidad y monto de las donaciones.

En cambio, las modalidades b) y c) respetan la simetría de información, pues en cada caso revelan a los votantes todo lo que cada candidatura o partido sabe sobre el origen de los fondos que recibe en donación, y por tanto ambas modalidades proveen igual grado de transparencia.

Desde luego, las modalidades b) y c) difieren en cuanto a la cantidad de información conocida por el donatario y los votantes, y en consecuencia difieren en cuanto a la creación de un espacio de confidencialidad o secreto a favor del donante. Más adelante se analizan las consecuencias para la autonomía de los representantes respecto a sus donantes, y para la corrupción y la extorsión.

R.12. La Comisión propone acercarse al objetivo de una simetría de información entre la opinión pública y los donatarios respecto a quiénes financian a cada candidato y partido y con cuánto.

Objetivos de la transparencia: Democracia perfectamente informada

Según una corriente de opinión influyente en los Estados Unidos, la publicidad de las fuentes del financiamiento privado es un medio —y el único medio admisible— para alcanzar un objetivo adicional: la opinión pública y la ciudadanía deberían saber todo respecto a quiénes financian a

[22] En Chile, las actuaciones judiciales son públicas. Cualquier sujeto puede examinar los expedientes de cualquier trámite de insinuación. La insinuación es, en consecuencia, una forma imperfecta de publicidad. Debido a que el trámite de insinuación parece ser evadido en muchos casos, y a las dificultades para acceder a los expedientes judiciales en la práctica, el potencial publicitario de la insinuación no parece relevante.

cada partido y candidato para poder votar en forma informada. Según esta propuesta, al *votante* no le basta con saber lo que saben los políticos, sino que es necesario que sepa todo lo que saben los donantes, aunque el donatario no lo sepa. Una democracia perfectamente informada exige otra simetría de información, entre el votante y el donante (no los donatarios).

La atractiva meta de una democracia perfectamente informada ha llevado a un sector político de los Estados Unidos a proponer una única gran intervención del Estado en el financiamiento de la actividad política: exigir y lograr que todo candidato y partido publicite instantáneamente la fuente y monto de toda donación que reciba. Esta propuesta postula que con toda esa información en la mano, los votantes decidirán cómo procesarla de la forma más eficiente posible —usando intermediarios en la mayoría de los casos— y cómo ejercer su voto en forma más informada. Esta regla maximizaría el grado de información con que se ejerce el voto. Esta medida fue propuesta en los Estados Unidos en 1997 por el representante John T. Doolittle, un republicano de California (ver Johnston, 1999) y recientemente en Chile por José Piñera[23]. Luego fue adoptada por el candidato republicano McCain.

Una posible justificación de la democracia informada es la hipótesis de que para predecir cómo ejercerá el poder una autoridad electa sería indispensable conocer quién financió su campaña. Esto significa presuponer que los políticos acomodan los intereses de quienes han financiado su campaña y por tanto carecen de autonomía. Luego, para poder votar en forma informada el ciudadano requiere saber todo respecto a las fuentes de fondos. La objeción a esto es que cuando el político no sabe quién le donó queda libre de las presiones de los donantes y es posible predecir su comportamiento futuro solamente en base a su plataforma. En este caso, no es esencial conocer quiénes son esos donantes y cuánto donó cada uno para votar informadamente.

Otra posible justificación de la democracia perfectamente informada es la creencia de que ciertos votantes cambiarían su voto a favor del candidato A si supieran que el señor B —a quien odian o temen— apoya también al candidato A, combinada con la teoría de que el votante tiene derecho a saber eso para cambiar su voto en forma oportuna. Sin embargo, esta última teoría significa violar el derecho del señor B al secreto de su voto.

Aunque la información completa sobre quién financia a quién fuera procesada y resumida gratuitamente (lo que es debatible), no bastaría para resolver el problema de acción colectiva que existe cuando una empresa

[23] Ver José Piñera, Carta del Director Nº 22, del 22 de abril de 1999, en www.economiaysociedad.com

con tarifa regulada ha financiado a los principales candidatos y los ciudadanos desean votar en contra de la compañía[24]. Consideremos el caso de una fábrica que emite contaminantes, cuyos productos son diferenciados respecto a los de los competidores. Postular que una vez recibida la información de donaciones, los ciudadanos insatisfechos serían capaces de levantar una candidatura alternativa es análogo a postular que al recibir la información de contaminación los consumidores serían capaces de ponerse de acuerdo para no comprar los productos de la fábrica contaminante[25]. Pero al ser diferenciados los productos, como es el caso habitual, cada cliente de la fábrica debe comparar la pérdida privada de adquirir un sustituto imperfecto con la ganancia pública de castigar a la fábrica contaminante (que se obtiene sólo si los demás consumidores priorizan el castigo). En ambos casos la mera información gratuita es incapaz de solucionar el problema, y se requiere de intervenciones adicionales. De aquí que se haya afirmado que la propuesta de información total "sólo ofrece al ciudadano un índice que indica cuánta corrupción (y extorsión) existe"[26].

Palda (1999) argumenta que conviene ser cauteloso respecto a las ventajas y defectos de una democracia perfectamente informada. Hace presente que con frecuencia los votantes han probado ser insensibles a los temas seleccionados por los medios de comunicación (que tienen el rol de resumir la información sobre quién donó cuánto y quién). Además, hace ver que no existe evidencia empírica de que las normas de publicidad total reduzcan la corrupción o la elusión del deber por parte de los políticos. Por esto, sugiere que tal vez los ciudadanos no consideren que valga la pena formar sus juicios respecto a un candidato en base a datos de dónde obtuvo sus fondos de campaña y prefieran usar otros datos, tales como su desempeño previo.

El objetivo normativo de la democracia perfectamente informada es una novedad de los años 90, no compartida universalmente[27]. En la gran mayoría de los países europeos se admiten variados mecanismos para que los donantes grandes oculten su identidad (Pulzer, 2000). Algunos autores interpretan que el "modelo europeo de transparencia" define a ésta como la publicidad de los estados financieros, evitando la publicidad total de las fuentes de fondos privados (Nassmacher, 1989, p. 251). Los países escandi-

[24] La producción de bienes públicos puros —en este caso un candidato alternativo que no haya recibido donaciones de la compañía regulada— está sujeta al problema del *free-rider*.

[25] J. Rosenkranz (1998).

[26] J. Rosenkranz (1998).

[27] Estados Unidos sólo inició esta tradición en 1972, cuando la Federal Election Campaign Act por primera vez exigió publicidad total en forma seria.

navos, cuya tradición democrática es ejemplar, no obligan a los partidos y candidatos a revelar la identidad de sus fuentes privadas de financiamiento[28].

En base a estas consideraciones, la Comisión propone:

R.13. La Comisión propone que una publicidad total respecto a quiénes financian a cada candidato y partido y con cuánto no es esencial para el régimen democrático.

Una vez establecidos los objetivos normativos aceptados por esta Comisión, que se limitan a exigir simetría de información entre lo que saben los candidatos y partidos y lo publicitado, pasamos a revisar las críticas que se han hecho a la propuesta de publicidad total de quién donó cuánto a quién.

Límites a la publicidad: Derecho a la privacidad

La publicidad total de las fuentes de fondos privados plantea un conflicto con la privacidad del donante respecto a la intensidad de sus preferencias políticas. Una publicidad exagerada de las fuentes de fondos privados entra fácilmente en conflicto con otros bienes sociales, tales como la privacidad y la libertad para hacer donaciones altruistas, al exponer al donante a represalias. Como destaca el Informe Neill, todo ciudadano tiene derecho a gastar su dinero como le plazca, y ese derecho es coartado cuando se imponen al ciudadano obligaciones de reportar cómo gasta su dinero, pues abre espacio a represalias y críticas cuando sus preferencias son muy intensas. Desde luego, este derecho es especialmente valioso cuando se trata de donaciones a la actividad política.

Además, la publicidad total de las fuentes de fondos privados puede significar un gravamen al altruismo de ciertos donantes, al exponerlos a represalias y castigar su modestia. Ocurre que ciertos donantes aportan para un candidato sin exigir a cambio un resultado privado, sino resultados públicos tales como promover la materialización de los postulados genera-

[28] Ver Paltiel (1976), pp. 81-84; y Committee on Standards in Public Life, Informe Neill (1998), Vol. I, p. 197 y párrafo 451 en Vol. II. Sin embargo, los partidos políticos suecos rechazan las donaciones de empresas. Por ejemplo, el Partido Moderado (centroderecha) insiste en que ya no recibe donaciones de empresas. Parece que esa práctica se considera inconveniente porque resta independencia y credibilidad a los partidos. Sí reciben donaciones de personas, por ejemplo a través de eventos donde hablan los líderes políticos y se cobra una adhesión a los asistentes, y de donaciones en bienes y servicios.

les del partido donatario o dificultar que un partido o candidato considerado indeseable sea electo. Ésta es la situación ideal en cuanto a financiamiento privado, por lo que debería promoverse. Sin embargo, cuando algunos de esos donantes tienen aversión a la publicidad de su nombre, sea por modestia, o porque desean evitar cuestionamientos y represalias en caso de ejercer funciones tales como ser miembro de directorios de organizaciones, o incluso para evitar ser molestado por solicitudes de donación a otras organizaciones, ocurre que la publicidad total de las fuentes de fondos privados castiga el altruismo en las donaciones.

R.14. Se propone tomar en cuenta que el derecho a la privacidad respecto a la intensidad de las preferencias políticas, y el derecho a hacer donaciones altruistas sin peligro de represalias u otras molestias, sufren cuando se exige una publicidad total de las fuentes de las donaciones privadas.

Límites a la publicidad: Derecho a la honra de los políticos

Hay casos en que la publicidad total de las fuentes de fondos privados daña el derecho a la honra personal, tanto de políticos como de donantes. En efecto, debe considerarse la hipótesis de que la publicidad total aumente la frecuencia de acusaciones de tráfico de influencia no fundamentadas en forma convincente. Por ejemplo, al conocerse que la empresa tal donó una fuerte suma al candidato cual, algunos periodistas y líderes de opinión podrían acusar al donante de corrupción o al donatario de extorsión. En este evento la publicidad total de las fuentes de fondos privados expondría a donantes y donatarios a acusaciones irresponsables que dañen su prestigio y reputación personal.

Estas acusaciones o sugerencias, imposibles de desmentir, desprestigian la actividad política y reducen el número de personas calificadas interesadas en participar en política, reduciendo la competencia política.

Este dilema tiene similitudes con los que suele plantear el derecho a la información y la libertad de expresión. En teoría puede ser resuelto imponiendo costos adecuados a los difamadores, en la forma de una responsabilidad judicial determinada *expost.* Una práctica legal de indemnizaciones adecuadas desalentaría la conducta oportunista.

Sin embargo, el dilema planteado por la publicidad de las fuentes de fondos políticos es diferente cuando existe la opción de ofrecer al político y al donante un mecanismo legítimo para que el donante mantenga su identidad en reserva. Esta situación es análoga a la de un individuo que decide no

expresarse públicamente, en cuyo caso no existe peligro de difamación. Cuando el derecho a la honra personal de los políticos (y también de los donantes) puede ser defendido con un mecanismo de donaciones indirectas confidenciales que mantenga la simetría de información entre votantes y políticos, la adopción de la publicidad total genera un costo en términos del derecho a la honra personal.

R.15. Se propone tomar en cuenta que el derecho a la honra personal de los donatarios (candidatos, partidos) y de los donantes sufre cuando se elige una publicidad total de las fuentes de fondos privados.

Límites de la publicidad: No facilitar el tráfico de influencias

Según la mayoría de los autores, el principal objetivo de la publicidad de las fuentes de fondos políticos es desincentivar el tráfico de influencias y la apariencia de tráfico de influencias[29]. Es decir, se busca dificultar la corrupción y la extorsión. La próxima sección define estos conceptos y su relación con la publicidad de las fuentes de las donaciones privadas. Dedicamos toda la sección siguiente a este tema.

7. Corrupción, extorsión y publicidad

La *extorsión* es un intercambio involuntario donde una parte es forzada a hacer algo ante una amenaza de represalia de la otra. Un caso importante ocurre cuando un donatario (partido o candidatura que usan la fuerza de su autoridad) amenaza a un donante con algún daño o con exclusión de beneficios en el futuro de no donar lo exigido para su campaña. También hay extorsión cuando el donante fuerza al donatario a conceder o prometer favores bajo amenaza de represalias tales como financiar abundantemente la campaña del candidato rival o realizar una campaña de publicidad negativa.

La *corrupción* es un intercambio voluntario, que ocurre cuando un funcionario público usa su autoridad pública para obtener un beneficio privado, es decir para sí mismo, su familia, su facción política o un grupo

[29] Algunas citas reunidas por el Informe Neill expresan este sentimiento: “People who spend large sums are seldom motivated by patriotism. Their contributions, in whatever form, look like what they are: bribes”, o “He who pays the piper calls the tune” (Committee on Standards in Public Life, Informe Neill, 4.3).

que promueve un tema estrecho del que forma parte[30]. En estos casos el donante concede un favor privado al donatario (candidato o partido) a cambio de usar el poder público en su favor. La corrupción puede coincidir con la extorsión cuando además existe amenaza de represalias[31].

Los estudios comparativos encargados por la Comisión dejan en claro que el tráfico de influencias no ocurre solamente respecto a donaciones a partidos y candidatos que compiten en elecciones oficiales (Johnston, 1999). Existen al menos otras tres ocasiones para el tráfico de influencias, que son:

a) la etapa de designación de candidatos al interior de los partidos políticos (sea a través de elecciones internas o designación por los caudillos);

b) la acción de autoridades ya electas, que pueden participar en actos de extorsión, corrupción y simple hurto de recursos fiscales, y

c) la acción de altos directivos de los servicios públicos que tienen un rol gerencial y ejecutivo, que también pueden participar en actos de extorsión, corrupción y hurto de recursos fiscales a favor de sus partidos.

Por ello, las normas respecto a la publicidad de las fuentes de fondos privados de candidatos y partidos políticos constituyen a lo más una parte de un esfuerzo más amplio para limitar el tráfico de influencias.

Hay argumentos que indican que la publicidad total de las fuentes de fondos privados da más facilidades al tráfico de influencias que una transferencia indirecta con confidencialidad que mantenga simetría entre la información conocida por el político y la entregada a los votantes. Paradójicamente, la publicidad total de las fuentes de fondos privados puede ser excesiva, pues facilita la extorsión y la corrupción.

En concreto, la publicidad total ha sido objeto de dos críticas:

Primero, la publicidad total de las fuentes de fondos privados facilita el monitoreo y verificación de los pagos exigidos en casos de extorsión y en intercambios corruptos, pues el donatario puede verificar que el donante

---

[30] Andrew Roberts afirma que Mike Baker, millonario que promueve la prohibición de las cacerías, donó un millón de libras al Partido de Anthony Blair y luego lo amenazó con "reorientar su publicidad desde el tema de las cacerías hacia la crítica directa al gobierno en caso de continuar la demora en la adopción de políticas". Ver Andrew Roberts (1999). En este caso el 'grupo cercano' son los ideólogos del International Fund for Animal Welfare y su millón de simpatizantes (cifra propuesta por el propio IFAW). Agradecemos a Lucas Sierra por esta información.

[31] En cuanto a su voluntariedad, la corrupción se parece al comercio, pero se diferencia en que la ganancia de la corrupción se origina en que extrae rentas de terceros, es decir de quienes están obligados a obedecer a la autoridad o de quienes han confiado una autoridad al funcionario (Wagner, 1994).

realmente entregó la suma acordada. Distinto es el caso en que el monto de la donación se mantiene en secreto, es decir, cuando el donatario queda con un margen de incertidumbre respecto al monto recibido, pues ello reduce el tráfico de influencias.

En esta dimensión, la publicidad total de las fuentes de fondos privados utiliza una lógica opuesta a la del secreto del voto, que fue instaurado para evitar que los poderosos pudieran amenazar a los débiles con represalias en caso de no votar como se les ordenaba. El voto secreto acabó con el comercio de votos, impidiendo al votante demostrar que cumplió con su parte del acuerdo (Johnston, 1999)

Segundo, la publicidad total de las fuentes de fondos privados facilita las represalias. Existen al menos tres tipos de represalias de interés en este contexto:

a) Represalias contra el político (candidato o partido), de parte de sus propios partidarios, cuando se sienten traicionados. Consideremos un caso donde la publicidad permite a los partidarios de un candidato de un sector político determinado saber que ha recibido donaciones de una empresa o sindicato vinculado —erróneamente— a sectores políticos rivales. En ese caso, las sospechas de los partidarios respecto a las motivaciones del candidato al aceptar esa donación hace que este último sea sancionado, a pesar de que en realidad el donante simpatice genuinamente con el candidato[32]. Esta vez, es la ausencia de privacidad para el *donatario* lo que perjudica en forma insospechada la competencia política.

b) Represalias de tipo 'social', en que un empleador, una comunidad de clientes, un sindicato o la comunidad familiar de un determinado donante exigen a éste no donar a cierto candidato. Por ejemplo, cuando una comunidad considera una 'deslealtad' el que un miembro done a ciertos partidos y candidatos políticos, la publicidad de la identidad de los donantes a cada partido expone al donante a represalias de parte de su comunidad en caso de donar a esos partidos. La publicidad facilita este tipo de represalias[33].

Además, debido a este tipo de represalias, se da la paradoja de que el secreto respecto a la identidad de los donantes que conforman las fuentes de fondos privados de los partidos y candidatos puede permitir un flujo de

[32] En Chile, estas confusiones de parte de los partidarios podrían ser más plausibles respecto a los donantes que son empresas multinacionales, pero también pueden ocurrir otros casos.

[33] Por supuesto, se espera que estas represalias operen en menor grado respecto de las donaciones de empresas multinacionales.

donaciones mayor a candidatos moderados del "sector" rival, que una norma de publicidad total respecto a las fuentes de fondos privados. Así, sacrificar la privacidad del *donante* tiene costos para la competencia política y su moderación.

c) Amenaza de un candidato titular de dañar a quienes donen a sus rivales. La publicidad facilita el monitoreo de estas exigencias. Este tipo de represalia es de especial valor para los candidatos titulares, que logran así evitar que sus rivales aspirantes obtengan el financiamiento inicial requerido para darse a conocer. En las campañas parlamentarias de 1994 en EE.UU., los PACs donaron un promedio de 1.139.222 dólares a los senadores titulares contra 183.926 dólares a los aspirantes a senador, y donaron un promedio de 264.424 dólares a los representantes titulares contra 31.619 dólares a los aspirantes a representante[34]. Como todos los parlamentarios son titulares, incluso los de oposición, existe una gran coalición a favor de exigir la publicidad total, pero esa preferencia es interesada, pues reduce la competencia política[35].

La Comisión Nacional de Ética Pública, en su Informe Final, reconoce estos dilemas al proponer que se declaren y registren públicamente las fuentes de financiamiento privado para las donaciones que sobrepasen cierto umbral de tamaño (publicidad total), y al mismo tiempo que "el legislador tome precauciones para que los principios de publicidad (en las donaciones) no puedan ejercerse causando daño o amedrentamiento a los donantes"[36].

Sin embargo, el mecanismo que propone para resolver este dilema es tipificar como delito el que "un funcionario público que, afectando a un determinado donante, configure probadamente una manifestación de animadversión o represalia de tipo político"[37]. Como es difícil comprobar daños que consistan en excluir a una persona del acceso a ciertas autoridades y del acceso a cierta información, las posibilidades prácticas de perseguir tal delito parecen escasas.

---

[34] Ver Common Cause (1996), citado por R. Dworkin (1996), pp. 19-24.

[35] B. Levine (1997), pp. 1-25.

[36] Esta Comisión, formada por el Presidente E. Frei Ruiz-Tagle, fue creada por Decreto N° 423 del Ministerio del Interior, publicado en el *Diario Oficial* de 18 de abril de 1994. Su Informe Final fue publicado en la *Revista de Ciencia Política*, Vol. XVIII, N° 1-2 de 1996, pp. 199-248, del Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

[37] Ver Recomendación 35, letra (d), sobre Garantías para los Aportantes.

Límites a la publicidad: Efectos sobre la competencia política

Se dan al menos dos conflictos entre el objetivo de maximizar la competencia política y la publicidad total de las fuentes de fondos privados:

a) La publicidad total de las fuentes de las donaciones privadas impone un gravamen indirecto a las donaciones grandes, lo que puede entrar en conflicto con la competencia política. Ya argumentamos en favor de la conveniencia de maximizar la competencia política, permitiendo las donaciones privadas y eximiéndolas de límites, impuestos y gravámenes. Pero la imposición de una obligación de publicidad total de las fuentes de donaciones privadas, en una sociedad donde se temen represalias por "deslealtad" al sector político propio, constituye un gravamen indirecto, y de magnitud, sobre las donaciones privadas. Las consecuencias dañinas para los nuevos partidos y candidatos, especialmente para aquellos con más potencial de desplazar a los titulares y que dependen en mayor medida de las donaciones grandes, configuran un dilema entre publicidad y competencia política.

b) La publicidad total de las fuentes de fondos privados exige a los donatarios (candidaturas y partidos) soportar altos costos administrativos. Uno de los estudios encargados por la Comisión muestra que la carga administrativa impuesta por las exigencias de publicidad total es muy alta en los Estados Unidos, llegando a unos 15 mil dólares ($ 7,5 millones) para el caso de los representantes (Palda, 1999). Debido al carácter fijo de parte de estos costos, esta cifra sería aún más alta para las candidaturas de los aspirantes que para la candidatura del titular, quien además cuenta con los asignaciones parlamentarias para hacer frente a estos gastos. De esta forma, la publicidad total reduciría la competencia política, situación que en general impide a los ciudadanos lograr que los candidatos sirvan las preferencias lo más estrechamente posible.

R.16. La Comisión reconoce que la publicidad total de las fuentes de donaciones privadas está sujeta a críticas válidas *tales como facilitar el tráfico de influencias (extorsión y corrupción), reducir la autonomía de los políticos respecto a sus donantes, sacrificar el derecho a la honra personal de los políticos y donantes, sacrificar la privacidad de los donantes respecto a la intensidad de sus preferencias y reducir la competencia política al facilitar represalias contra quienes donen a candidatos con potencial de desplazar a los titulares.*

La defensa de la publicidad total

Frente a estas críticas, la propuesta de publicidad total argumenta que las alternativas son aún peores, porque consagran una asimetría de información donde el donatario (candidato o partido) sabe todo respecto del donante, pero se deja a la opinión pública a oscuras. Frente a esta dilema, habría que optar por el mal menor, que sería la publicidad total.

En efecto, los partidos y candidaturas políticas tienen autoridad y poder de mando, por lo que las donaciones realizadas en su favor tienen el potencial de ser corruptas o extorsionadoras. La asimetría de información resultante hace que el ciudadano no pueda votar informadamente. Para evitar este daño, se estima justificado restringir parcialmente el derecho a la privacidad y el derecho a la honra de los políticos.

Sin embargo, la investigación académica reciente ha mostrado la posibilidad de idear opciones que alcanzan la simetría de información entre donatarios y votantes, sin recurrir a la publicidad total. Estas opciones obligan al donante a mantener en secreto su donación, ocultando su origen y monto tanto al político —que gana así autonomía de sus donantes— como a los votantes (Levine, 1997).

La Comisión consideró que esta innovación es de la mayor importancia, pues la experiencia internacional ha demostrado el fracaso de los enfoques actualmente vigentes —publicidad total o asimetría de información—, como se muestra a continuación.

La experiencia internacional

La publicidad total para las donaciones grandes se ha legislado en Alemania. Alemania exige publicitar la identidad del donante y el monto donado cuando el monto donado anualmente a un mismo donatario (partido o candidato) es superior a 20 mil marcos al año (unos 5,8 millones de pesos). La Comisión Neill recomendó en 1998 adoptar este mismo criterio, pues propone la exigencia de publicitar la identidad del donante y el monto donado cuando el monto donado en el año sea superior a 5 mil libras al año (unos 4,3 millones de pesos).

Al utilizar umbrales, estos países han elegido versiones moderadas de la ruta seguida por los Estados Unidos y Canadá. En EE. UU. sólo se exime del requisito de publicidad total a las donaciones individuales inferiores a 200 dólares ($ 90 mil) y en Canadá el umbral para la publicidad es de sólo 100 dólares canadienses ($ 35 mil).

A pesar de sus esfuerzos de fiscalización, la experiencia de estos países ha sido lamentable, como ilustra el reciente escándalo de Kohl, en el cual parece involucrado también Mitterrand. La exigencia de publicidad total de las fuentes de fondos (en este caso las grandes) ha sido evadida fácilmente en Europa por medio de cuentas secretas en el extranjero, por lo cual los donatarios han accedido a información muy superior a la que ha llegado a los votantes, manteniendo la asimetría en la información que se intentó impedir.

Los fracasos más dramáticos han ocurrido en el sur de Europa. En Italia las investigaciones de los jueces sobre los vínculos entre la mafia y los partidos políticos revelaron la existencia de redes de financiamiento que violaron en forma sistemática las exigencias legales de publicidad total. En España el gobierno del PSOE perdió el poder en 1996 sólo después de la acumulación de casos de corrupción orientados al financiamiento de la actividad política por varios años, que terminaron convenciendo a un segmento de los votantes de que las leyes que exigen publicidad total de las fuentes de fondos fueron violadas sistemáticamente (Díaz-Santana, 1998). Esto no quiere decir que una democracia esté inerme frente al tráfico de influencia, pues ambos países lograron castigar a los grupos de poder involucrados, pero demuestran la enorme dificultad de llevar a la práctica la exigencia legal de publicidad total de las fuentes de fondos, en especial para las donaciones grandes.

En efecto, la exigencia de publicidad total impone un enorme gravamen a las donaciones grandes, pues su publicidad puede causar grave daño al donatario y al donante. La experiencia ha comprobado una y otra vez que los gravámenes grandes incentivan la evasión en mucho mayor medida que los gravámenes pequeños. La intensidad del gravamen que significa la publicidad total favorece esquemas tales como dividir un aporte grande en muchos aportes de tamaño inferior al umbral que gatilla la publicidad.

Consideremos un ejemplo aplicado a Chile, donde las donaciones superiores a $ 5 millones son forzadas a cumplir una exigencia de publicidad total. En Chile una campaña electoral de diputado tiene un costo medio de $ 120 millones y la campaña senatorial promedio tiene un costo cercano a $ 300 millones (Valdés y Hinzpeter, 2000). Una donación de $ 30 millones, que por sí sola financia el 25% de una campaña de diputado y un 10% de una campaña de senador, puede dividirse con facilidad en seis donaciones inferiores al umbral, lo cual es un número sencillo de manejar confidencialmente[38].

[38] En caso de una investigación tributaria al donante aparente, éste sólo tiene que justificar un mayor ingreso mensual de $ 420.000 al mes, suma que no presenta grandes dificultades.

Para impedir esta forma de evasión, la recomendación usual es aplicar penas severas y asegurar una alta probabilidad de detección y de castigo. Por ejemplo, el Informe Neill recomienda definir como un delito criminal (pena de cárcel) el intento de evadir los requisitos de transparencia impuestos por la ley, y otorgar amplios poderes de investigación a los fiscalizadores del Servicio Electoral. Esta respuesta sería insuficiente en Chile, pues como la sanción es grande, es previsible que no se aplique.

El Informe Neill también recomienda que la ley responsabilice al *donatario* de informar el nombre de cada donante grande y el monto donado. Para cumplir con el espíritu de la ley, el donatario tendría que asegurarse de que las distintas donaciones recibidas de personas aparentemente independientes no provengan en realidad de una única persona. Sin embargo, cuando el donante no desea ser identificado —por ejemplo, cuando tiene preferencias muy intensas pero puede ser objeto de represalias—, el donatario queda expuesto a un conflicto de interés para cumplir esta labor. En efecto, si investiga para identificar el origen común de ciertas donaciones, se arriesga a perderlas. El escándalo de Kohl ilustra este conflicto de interés en forma paradigmática.

Otra forma de evasión observada internacionalmente es el encubrimiento, mediante personas interpuestas, del verdadero donante. Consiste este mecanismo en agregar los aportes grandes a través de una o más organizaciones intermediarias (fundaciones, clubes empresariales), que a su vez realizan unos pocos aportes de gran tamaño sujetos a las reglas de transparencia, pero declarando que el origen de los fondos es la organización intermediaria. De esta forma, la identidad de los verdaderos donantes queda en reserva.

La experiencia de los Estados Unidos también confirma las enormes dificultades de fiscalización que trae consigo la exigencia de publicidad total. En la práctica, la exigencia de publicidad total ha sido evadida en forma masiva con el expediente de canalizar las donaciones —sobre todo las grandes— a entidades que promueven temas estrechos que están a favor del candidato que se desea apoyar. Esta organización se compromete a destinar las donaciones para adquirir publicidad que favorezca, sutil o directamente, al candidato destinatario, o a adquirir publicidad perjudicial para el rival. Esto es ventajoso para los donantes, pues las donaciones a entidades independientes que promueven temas estrechos no están sujetas a la obligación legal de publicidad total. Así, las organizaciones que promueven temas estrechos se han multiplicado, pues son vistas como un medio legal para eludir un gravamen injusto —cual es la publicidad de la intensidad de las preferencias de ciertos donantes, que los expone a represalias. La

demanda por software que permita coordinar estos flujos de dinero ha dado origen a un mercado servido por firmas altamente especializadas.

Esta forma de evasión es particularmente preocupante pues su prevención exigiría obligar a las entidades que promueven temas estrechos a publicitar la identidad de sus donantes y el monto recibido de cada uno. Esas regulaciones restringirían y gravarían el derecho a la libre expresión con las represalias asociadas a la publicidad total. Las normas constitucionales que protegen la libertad de expresión han sido utilizadas en los Estados Unidos para bloquear los intentos de legislar formas draconianas de fiscalización de la obligación de dar publicidad total.

Una regulación prudente exige adoptar aquellas medidas que, por sus costos de administración y por su consonancia con la práctica, posean mayor garantía de eficacia. La eficacia ayuda a lograr legitimidad. Ello no ocurre con la opción de publicidad total, pues grava la expresión de la intensidad de las preferencias políticas que se hacen por medio de las donaciones grandes, con la obligación de publicitarlas.

Además, las exigencias de control que imponen obligaciones de reportar a los donatarios (candidaturas o partidos) elevan los costos administrativos fijos en que deben incurrir las candidaturas y partidos, levantando barreras artificiales a la competencia política (Palda, 1999). En efecto, un partido nuevo que requiere captar todas las donaciones de quienes se sienten intensamente interpretados por él, para darse a conocer, se ve obligado a adquirir un costoso software y pagar consultores especializados para eludir las exigencias de publicidad total que gravan al donante. Cuando esa inversión está fuera del alcance de partidos nuevos, las normas de publicidad total tienen el efecto paradójico de reducir la competencia política.

R.17. La Comisión reconoce que la experiencia internacional demuestra que una exigencia de publicidad total es difícil de fiscalizar, pues ella grava con fuerza a los donantes que se sienten intensamente interpretados por un candidato o partido, creando fuertes incentivos para que el donatario colabore en la evasión de esa norma.

En el caso de las donaciones privadas que son menores que cierto umbral, la experiencia internacional ya recoge varios ejemplos de países que han rechazado la publicidad total de las fuentes de fondos. Los objetivos han sido:

a) respetar la privacidad del donante pequeño;

b) respetar el derecho del donante pequeño, especialmente del empleado público, a hacer donaciones sin peligro de represalias de parte del empleador, y

c) reducir el costo administrativo de registrar y publicitar las donaciones. Se evita así reducir la competencia política.

Este camino ha sido liderado por Alemania, que no exige publicitar la identidad del donante y el monto donado cuando el monto donado anualmente a un mismo donatario (partido o candidato) es inferior a 20 mil marcos al año (unos 5,8 millones de pesos). La Comisión Neill también recomendó adoptar este criterio, usando un umbral de 5 mil libras al año (unos 4,3 millones de pesos) para los partidos nacionales y de mil libras al año (unos 850 mil pesos) para las donaciones a las organizaciones distritales de cada partido.

Sin embargo, las medidas tomadas hasta ahora por Alemania no bastan para impedir la extorsión y represalias contra el donante por parte de *empleadores vinculados al donatario* (partido o candidato). Esta debilidad resulta especialmente grave en el caso de los funcionarios públicos, pues sus jefes superiores son miembros de partidos políticos (Pulzer, 2000). Sin embargo, el problema también puede ocurrir en el caso de empresarios privados con muchos empleados que se presentan como candidatos a cargos de elección popular.

En efecto, cuando la donación es meramente reservada se produce una asimetría de información entre los comprometidos en la donación y el público: con esta norma es posible para un partido en el gobierno extorsionar a los empleados públicos exigiéndoles la donación de una parte de su sueldo, pues el partido de gobierno puede verificar que recibe la donación, mientras que los periodistas no tienen acceso a la información necesaria para detectar la presión y la represalia.

Estas preocupaciones no son ajenas a Chile. En 1999 se informó que "funcionarios de la administración pública" suscribieron un documento donde autorizan el descuento de cinco días de sueldo para contribuir al financiamiento de una campaña[39]. Es sabido que muchos empleados públicos chilenos (casi 40 mil) tienen un contrato laboral 'a contrata', es decir sus contratos expiran cada 31 de diciembre y su jefe puede renovarlos a discreción[40]. Así, la solicitud de aportar parte del sueldo podría ser entendida por algunos como una extorsión, en el sentido de que quien no autoriza el descuento podría perder un ascenso o el puesto. Otros rechazan esta interpretación, sosteniendo que nadie controla que los empleados públicos a contrata donen las sumas esperadas, y que ello sería contrario al espíritu democrático de las autoridades.

[39] *El Mercurio*, 28 de agosto 1999, p. C2.

[40] Además, los tres mil funcionarios mejor pagados del estado chileno son de 'exclusiva confianza', y por tanto pueden ser despedidos sin explicación ni indemnización.

Pareciera, a primera vista, que es más difícil que estos abusos ocurran con la alternativa de publicidad total (como en EE. UU. y Canadá), pues un periodista podría comparar la lista de donantes a un partido con la lista de empleados públicos. Sin embargo, es improbable que un periodista dedique esfuerzo a vigilar las donaciones pequeñas, pues resultaría muy costoso comprobar una sospecha de extorsión.

En principio, una forma de evitar esta extorsión consiste en hacer que el monto de las donaciones pequeñas sea *secreto* y no meramente reservado, en el sentido de que el partido o empleador no pueda verificar el monto de la donación recibida de un determinado donante (Johnston, 1999). Este concepto replica la idea del voto secreto, que también protege al ciudadano de las represalias de un empleador y de un partido.

8. Donación indirecta y confidencial

Esta sección analiza un mecanismo alternativo para lograr simetría de información entre políticos y votantes, que consiste en que el Estado provea un mecanismo independiente para realizar donaciones que mantenga en secreto la identidad de cada donante y del monto que dona.

Objetivos de un sistema de donaciones indirectas y confidenciales

El primer objetivo de este esquema es lograr la 'simetría de información' entre políticos y votantes: se intenta lograr que los ciudadanos conozcan todo lo que cada candidatura y partido sepa sobre el origen de las donaciones que recibe. Se trata de lograr esta simetría en dos niveles: confidencial y publicitado. Para que el nivel confidencial sea creíble, la transferencia indirecta confidencial debe ocurrir a través de un intermediario independiente, por ejemplo el Servicio Electoral.

Vale la pena discutir con más detalle la situación en que donante y donatario participan en relaciones a largo plazo —como suele ocurrir en el sistema político. En este caso una transferencia indirecta no corta por completo la comunicación entre donantes y donatarios, y por ello no es completamente confidencial. Por ejemplo, cuando es habitual que un político favorezca a cierto grupo de interés en sus intervenciones legislativas, y que reciba también habitualmente amplias donaciones, es razonable que asigne una probabilidad relativamente alta al evento de que ese grupo de interés es la fuente principal de sus donaciones.

Pero la publicidad no es nula tampoco en este caso, porque la relación repetida entre donante y donatario también es observada en parte por la opinión pública. La prensa y otros observadores pueden deducir que las donaciones probablemente vienen de ese mismo grupo de interés, recuperando en cierto grado la simetría de información entre el donatario y la opinión pública. Desde luego, la simetría puede ser incompleta, pero también lo es en el esquema de publicidad total, pues en ese esquema los donantes también pueden donar en formas indirectas reveladas al donatario pero no a la opinión pública.

El segundo objetivo de este esquema es proteger la privacidad del donante respecto a la intensidad de sus preferencias políticas. Esta privacidad permite escapar de las represalias que pueden imponer los distintos ambientes sociales donde se desenvuelve el donante. En particular, permite a los donantes que deben relacionarse con el Estado (empleados, contratistas) evitar la extorsión de parte de algunas autoridades que desean reelegirse y exigen recursos para ello.

Un tercer objetivo de este esquema es proteger la autonomía de los políticos y partidos frente a las exigencias de sus donantes y frente a las incomprensiones de sus partidarios. Cuando un político puede probar que no sabe quién le donó cuánto, puede rechazar en forma convincente las acusaciones de corrupción y las incomprensiones que provocaría entre sus partidarios la publicidad del origen de algunas donaciones.

El cuarto objetivo es aumentar la competencia política, protegiendo a los donantes que deseen ayudar a candidatos nuevos, de las represalias de los candidatos titulares que buscan la reelección. También se desea evitar gastos administrativos excesivos a las candidaturas y partidos nuevos.

Es interesante dejar al donante la libertad de decidir si informar o no al donatario respecto de su donación, sujeto a la condición de que si decide informarle debe también hacerla pública, para preservar la simetría de información entre el donatario y los votantes.

El segundo objetivo también puede ser conciliado con esta libertad. En efecto, la privacidad del donante respecto a la intensidad de sus preferencias políticas queda protegida cuando es él quien decide si publicita su donación, incluyendo monto y fuente. Del mismo modo, esta libertad puede conciliarse con el objetivo de proteger a los donantes que deseen ayudar a candidatos nuevos, pues ellos pueden evitar las represalias del candidato titular que busca la reelección por la vía de elegir la donación indirecta y confidencial.

Sin embargo, esta modalidad opcional no permite impedir la extorsión para las donaciones de monto moderado. Por ejemplo, un donante que

debe relacionarse con el Estado, como un empleado público, puede ser obligado a 'elegir' la transferencia directa de la donación, aunque se haga pública, pues así el donatario puede verificar que el donante cumplió lo exigido para no aplicar la represalia. Por otra parte, si la donación tiene un monto suficiente como para atraer la atención de los medios de comunicación, su publicidad puede originar investigaciones que hagan fracasar la extorsión, pues el donatario puede perder muchos votos si se desata un escándalo. El caso de la donación pequeña es de cuidado porque es probable que los medios de comunicación no presten atención individualizada a las donaciones pequeñas, aunque se publiciten. Para impedir que la extorsión grande se materialice por la vía de muchas donaciones directas pequeñas, y para impedir la extorsión pequeña, la donación directa sólo debe ser opcional para las donaciones que superen cierto umbral de tamaño, quedando prohibida para las donaciones de volumen inferior.

La modalidad opcional también permite proteger la autonomía de los políticos y partidos frente a las exigencias de sus donantes, y frente a las incomprensiones de sus partidarios, para las donaciones grandes. En efecto, cuando una donación es corrupta, es natural que el donatario exija al donante que transfiera la donación en forma directa, pues ello permite verificar el cumplimiento del pago acordado. Sin embargo, la exigencia de publicidad para las transferencias directas pone el pago en la mira de los periodistas, levantando el riesgo de un escándalo, por lo que la donación corrupta fracasa, cualquiera sea la forma de transferencia elegida por el donante. El caso de cuidado ocurre cuando una donación corrupta es dividida por el donante en muchas donaciones pequeñas, realizadas a nombre de personas diferentes, y esas personas eligen la transferencia directa. Este caso es de cuidado porque es improbable que los medios de comunicación abran escándalo en torno de cientos de donaciones directas pero pequeñas. En esta circunstancia el donante podría demostrar su cumplimiento del pago, facilitando la corrupción y poniendo en duda la autonomía de los políticos y partidos frente a las exigencias de sus donantes. Esto puede evitarse prohibiendo la donación directa para las donaciones de tamaño inferior a cierto umbral.

Para maximizar la autonomía de los donatarios (candidaturas y partidos) es importante preservar también su libertad de rechazar determinadas donaciones directas. Desde luego, ello es necesario para proteger a los donatarios de la extorsión de donantes indeseables —como los traficantes de droga que donaron a la campaña de Ernesto Samper para poder extorsionarlo. Más en general, la experiencia de Suecia demuestra que ello permite a los donatarios adaptarse a los deseos de los votantes. En Suecia, el princi-

pal partido conservador ha adoptado la política de no recibir donaciones directas de personas jurídicas con fines de lucro.

En suma, los objetivos indicados pueden alcanzarse entregando al donante que desee donar recursos valorizados en una suma superior a cierto umbral, por ejemplo 200 UTM ($ 5 millones), la libertad de elegir entre una transferencia directa con publicidad total, y una transferencia indirecta y confidencial[41]. Por su parte, el donatario puede rechazar una donación directa. Además, se requiere que los donatarios (candidaturas y partidos) sean obligados a rechazar las donaciones de tamaño inferior al umbral a menos que sean transferidas en forma indirecta y confidencial, pues ello es necesario para impedir la extorsión y la corrupción grande disfrazada en un cúmulo de donaciones directas pequeñas, y para detener la extorsión pequeña.

El Informe Neill se manifiesta contrario a imponer el secreto del origen de las donaciones grandes, a pesar de que reconoce que este esquema otorga protección de las represalias que afectarían a un donante cuya donación fuera publicitada. El motivo aducido es práctico, pues indica que no existiría en la actualidad en Gran Bretaña una necesidad clara de proteger a los donantes de tales represalias, lo cual sugiere que su posición no es de principio sino práctica. En efecto, el Informe Neill no encuentra contradicción en dejar abierta la posibilidad de revisar este rechazo, en caso de que en el futuro aparezca evidencia de que la publicidad de la identidad de los donantes induce a represalias de consideración[42].

Más aún, el propio Informe Neill se adelanta a reconocer que las represalias sí constituyen un problema efectivo en el caso de Irlanda del Norte, donde sí han recibido evidencia de varias empresas que sugiere que hay un serio riesgo de represalias. Por ello, recomienda que se exima del requisito de publicidad a los donantes relacionados con Irlanda del Norte[43]. Pero si el peligro de represalias es real, se justifica ir más allá e imponer a todos esos donantes la obligación de transferir sus donaciones en forma indirecta y confidencial, pues de lo contrario continuarían expuestos a la extorsión.

El Informe Neill se opone a entregar a los donantes de sumas grandes la libertad de elegir una transferencia indirecta y confidencial. Para ello aduce[44] que el objetivo es informar al máximo a los votantes, especialmen-

---

[41] Por su parte, el donatario mantendría el derecho a rechazar esas donaciones.

[42] Committee on Standards in Public Life, Informe Neill, puntos 4.67 a 4.70.

[43] Committee on Standards in Public Life , Informe Neill, Recomendación R20.

[44] El Informe Neill niega explícitamente que sospecha que tales donaciones no serían realmente confidenciales, en el sentido de que el donatario averiguaría quién es el donante.

te respecto al origen de las donaciones grandes. Sin embargo, el Informe Neill no ofrece una justificación convincente para ese objetivo. Como se indicó antes, ese objetivo exige creer que ciertos votantes cambiarían su voto a favor del candidato A si supieran que el señor B —a quien odian o temen— apoya también al candidato A con grandes sumas de dinero, y aceptar además la teoría de que el votante tiene derecho a saber eso para cambiar su voto en forma oportuna. Este último derecho debe ser rechazado, pues significa violar el derecho del señor B al secreto de su voto y violar su derecho a mantener en privado la intensidad de su preferencia. Es por este argumento que Suecia y otros países escandinavos no exigen la publicidad de las donaciones grandes (ni pequeñas).

Finalmente, es necesario evaluar si la transferencia indirecta y confidencial genera incentivos a la evasión similares a los generados por la transferencia directa y pública. Esto es relevante, en atención a los problemas de implementación de la publicidad total que exhibe la experiencia internacional.

El mecanismo propuesto para las donaciones grandes no impone el gravamen de la publicidad total. La publicidad total será elegida sólo cuando el donante estime que ella constituye un gravamen inferior al asociado a una donación indirecta y confidencial. Este último gravamen es nulo para aquellos donantes cuya motivación para donar es altruista, en el sentido de que el objeto de la donación es lograr un bien público del cual también se beneficia el donante —tal como lograr un mejor gobierno o impedir el avance de un candidato indeseable— pero no un bien privado cuyo beneficiario exclusivo es el donante. Así, el donante altruista que teme a la publicidad total de la intensidad de sus preferencias políticas y a las represalias que ella le significan, no tiene incentivos para evadir una transferencia indirecta y confidencial.

Sin embargo, aquél donante con objetivos corruptos o que está siendo extorsionado por el donatario tiene incentivos a evadir tanto las transferencias indirectas y confidenciales como las directas y públicas. Por ello se requiere todavía de una maquinaria fiscalizadora.

La ventaja respecto a la publicidad total es que esta maquinaria tratará solamente con delincuentes, y no será posible aducir sentimientos de lealtad y el derecho a la privacidad de la intensidad de las preferencias políticas para justificar la evasión de la ley. Cuando la ley alcanza legitimidad moral, su efectividad se multiplica, por lo que se espera una evasión inferior con las transferencias indirectas y confidenciales.

En base a los antecedentes anteriores, la Comisión decidió:

R.18. La Comisión propone entregar al donante que desee donar dinero en montos superiores a 200 UTM ($ 5 millones) a una misma candidatura en los doce meses anteriores a la elección, o a un mismo partido dentro de un año calendario, la libertad de elegir entre una transferencia directa con publicidad total, y una transferencia indirecta y confidencial. También propone que el donatario tenga la libertad de rechazar cualquier donación directa grande, pero que quede obligado a rechazar todas las donaciones en dinero de tamaño inferior a 200 UTM que le sean transferidas en forma directa. Así, las donaciones en dinero de tamaño menor deben transferirse en forma indirecta y confidencial. Las donaciones en bienes, servicios y patrocinios valorizadas en más de 200 UTM siempre se entienden entregadas en forma directa y por tanto están sujetas a una obligación de publicidad total.

El mecanismo de donaciones indirectas y confidenciales

La conveniencia práctica de crear una modalidad de simetría de información que transfiera las donaciones en forma indirecta y confidencial, depende de la capacidad del país de administrar un mecanismo creíble e independiente. La Comisión reconoce que por su naturaleza empírica, la cuestión de la credibilidad no podrá ser dilucidada por completo hasta poner en práctica tal mecanismo.

Para avanzar en la evaluación de la credibilidad, la Comisión encargó un estudio técnico especial respecto a posibles mecanismos concretos de confidencialidad, a un experto en sistemas de información bancarios y luego contrastó sus proposiciones con las opiniones de dos abogados de empresas. Los expertos coincidieron en que la credibilidad del mecanismo propuesto depende, entre otros factores, de la adopción de las demás recomendaciones de esta Comisión en relación al financiamiento privado, especialmente de la creación de un cuerpo fiscalizador independiente y bien financiado.

Bajo el supuesto de que esas recomendaciones complementarias se adopten, su evaluación resultó favorable. Este resultado alienta a la Comisión a recomendar la adopción de la modalidad descrita, y también la realización de estudios adicionales para la implementación de mecanismos de confidencialidad análogos al propuesto.

R.19.1. La Comisión propone la adopción de un mecanismo que transfiera donaciones en dinero en forma indirecta y confidencial en base

a la modalidad descrita a continuación, y recomienda la realización de estudios adicionales para el perfeccionamiento del mecanismo propuesto.

El mecanismo concreto

La propuesta técnica identifica un mecanismo creíble, confiable y de bajos costos administrativos para conservar en secreto el monto donado y también la identidad del donante (ver Contardo, 1999).

Desde luego, como no puede haber secreto si quien recibe las donaciones es una entidad relacionada o de confianza del donatario (candidatura o partido), este mecanismo exige la intervención de una entidad *independiente* que reciba las donaciones[45]. Se estima que la institución en mejores condiciones para realizar esta labor es el Servicio Electoral, pues es independiente de los partidos, de los candidatos, del gobierno y del Parlamento. Además, en el caso de Chile el Servicio Electoral ya ha ganado cierta reputación en esta materia, pues mantiene la confidencialidad de las listas de militantes de cada partido político y de los ciudadanos que patrocinan a los candidatos independientes.

Además, es indispensable la adopción de las demás recomendaciones de esta Comisión en relación al financiamiento privado, especialmente de la creación de un cuerpo fiscalizador independiente y bien financiado. La credibilidad del mecanismo propuesto también depende de ello.

El esquema administrativo encargado de mantener el secreto de la identidad del donante y del monto donado contaría con las siguientes características generales:

a) El Servicio Electoral abriría una 'Cuenta de Donaciones Independientes' a favor de cada candidatura inscrita y a favor de cada partido político registrado.

b) Esta cuenta administraría el saldo consolidado de varias cuentas corrientes abiertas por el Servicio Electoral en distintos bancos con sucursales en el distrito electoral respectivo.

c) Al depositar en una de esas cuentas, el futuro donante se identificaría y obtendría un recibo que muestre el monto del depósito realizado. El recibo es indispensable para que empresas donantes puedan contabilizar su

[45] Así, el mecanismo propuesto a continuación se diferencia radicalmente de los fracasados Blind Trusts utilizados por el Partido Conservador de Gran Bretaña en la primera mitad de los años 90, donde el administrador de la Cuenta de Donaciones era dependiente del propio donatario. El uso de un administrador independiente fue propuesto por Levine (1997).

donación e impidan el fraude de sus empleados. La identificación del donante es necesaria para crear registros fidedignos para eventuales investigaciones y así evitar que el secreto se convierta en anonimato.

d) Los bancos efectuarían un estricto control para asegurar que quien efectúa un depósito es efectivamente la persona identificada en la respectiva papeleta. Una empresa verificadora (que podría ser otro banco o una empresa especialmente dedicada al tema) efectuaría captura de información para procesos complementarios de control y validación, estableciéndose controles cruzados con los bancos y donantes para evitar fraudes.

e) El Servicio Electoral entregaría a los donatarios el saldo agregado de los depósitos, menos las devoluciones, en calidad de donación. El Servicio Electoral determinaría las sumas a entregar cada 10 ó 20 días, en base a un procedimiento de agregación aleatorio que impida una relación directa y exacta entre el monto depositado por un donante y el monto remesado al donatario respectivo. Éste es el primer aspecto que introduce un margen de error a la inferencia que hacen el donatario y la opinión pública respecto a los montos donados por cada donante específico. Se puede adoptar la política de que el Servicio Electoral haga público el hecho de que las donaciones a una determinada candidatura o partido exhiben una concentración alta.

f) El donante tendría la posibilidad de recuperar parcial o totalmente el monto depositado si así lo solicitara, dentro de un período de gracia por definir (diez días, por ejemplo), en forma confidencial. Vencido este plazo, el depósito se transforma en donación irrevocable. Esta posibilidad de devolución introduce un segundo margen de incertidumbre respecto al monto exacto de la donación.

g) El mecanismo para las eventuales devoluciones estaría diseñado bajo el principio del control cruzado, para evitar fraudes y filtraciones de información. Existiría una instancia de solicitud reservada de rescate en el Servicio Electoral. Éste ordenaría el pago con documentos nominativos, que se efectuaría después de una verificación de identidad en las sucursales bancarias que escojan los donantes, o bien con transferencias electrónicas de fondos a cuentas corrientes de los donantes.

h) El Servicio Electoral mantendría en reserva la información de las personas que hayan donado a cada candidatura y partido. Para ello, es necesario introducir para el Servicio Electoral una normativa equivalente al secreto bancario, con el fin de evitar los riesgos de que se genere filtración de información desde esta institución.

Otros detalles del mecanismo están disponibles en Contardo (1999). El Servicio Electoral mantendría registros completos de las operaciones

ocurridas en las cuentas de donaciones independientes, que estarían disponibles para los fiscalizadores que realicen investigaciones reservadas de acusaciones de tráfico de influencias. Debido a la existencia de registros, las donaciones serían secretas pero no anónimas[46].

La evaluación preliminar de costos encargada a un experto bancario con amplia experiencia en Chile respecto a operaciones bancarias, indica que el costo de este esquema no supera 1 dólar por donación recibida, de cargo del donatario, ni supera a 6 dólares por devolución, de cargo del donante (Contardo, 1999). El Servicio Electoral podría licitar la mayor parte de los servicios requeridos entre los bancos y empresas de procesamiento de datos, accediendo a precios menores. Además, el ordenamiento contable provisto por estas cuentas a cientos de candidaturas podría permitir a éstas reducir sus costos de contabilidad. De esta forma, los costos del mecanismo propuesto resultarían modestos y no serían de cargo fiscal.

En consideración a estos alentadores resultados, y bajo el supuesto de que se adopten las medidas de fiscalización descritas más adelante, la Comisión acordó recomendar lo siguiente:

R.19.2. Se propone encargar al Servicio Electoral abrir cuentas bancarias para recibir donaciones en dinero a favor de los partidos y candidatos registrados. Todo donante tendrá derecho al secreto de su identidad y del monto donado, pero ese secreto se levanta en forma reservada en caso de investigación de fiscalización y judicial.

Información de carácter agregado

El secreto del voto individual es compatible con una amplia información de carácter agregado. El secreto del voto no resulta contradictorio con la entrega de información relevante, por ejemplo respecto a qué porcentaje del voto obtiene cada candidato o partido en cada mesa y distrito electoral, ni en distintos estratos de la población definidos por sexo, región, grupo socioeconómico u otra variable.

Del mismo modo, el secreto respecto al monto de la donación individual también es compatible con que el Servicio Electoral publique estadísticas de las finanzas de las candidaturas en forma oportuna, antes de la elección, para maximizar la información al alcance del votante, sin violar la

[46] La existencia de registros completos de quién dona cuánto a quién impide que quienes practiquen el tráfico de influencias usen el carácter secreto de las donaciones a esas cuentas como coartada.

confidencialidad de las donaciones individuales. Por ejemplo, una semana antes de las elecciones podría publicarse el monto total de fondos transferidos desde las Cuentas de Donaciones Independientes a cada candidatura hasta esa fecha.

También es posible reportar antes de la elección en qué categoría de concentración está el financiamiento privado de cada candidatura[47]. En efecto, en ese caso ninguna fórmula aleatoria para agregar y promediar donaciones individuales puede impedir que el donatario infiera aproximadamente el monto recibido de su donante principal a partir de las sumas recibidas del Servicio Electoral. Si ésa es la situación real, es conveniente que la ciudadanía lo sepa, para que el candidato no pueda esconder una eventual dependencia bajo las Cuentas de Donaciones Independientes. Así, el secreto de las donaciones individuales es compatible en principio con un voto informado.

En el esquema de secreto propuesto, la mayoría de los candidatos y partidos no cuentan con la información necesaria para determinar por sí mismos el grado de concentración de sus donaciones privadas. Luego, los partidos con financiamiento menos concentrado no pueden tomar la iniciativa de revelar su condición para atraer el favor de los votantes, como ha ocurrido en Suecia y Gran Bretaña. Por ello, es necesaria la intervención del Servicio Electoral para entregar esta información.

Si bien la Comisión estima que en la actualidad, sin una experiencia real de funcionamiento, sería imprudente proponer la entrega de informaciones específicas antes de cada elección, considera importante hacer ver que su propuesta es compatible con esas posibilidades.

Estas posibilidades también demuestran que una transferencia indirecta y confidencial de las donaciones puede favorecer un desarrollo más veloz de una democracia informada que la opción de la publicidad total. En efecto, la experiencia de los Estados Unidos indica que la publicidad total genera un exceso de información, que deja al votante expuesto a las ineficiencias de un incipiente mercado de servicios de interpretación de esa masa de información. Este mercado es imperfecto pues los proveedores profesionales de información resumida, tales como los medios de comuni-

[47] Por ejemplo, se podría definir a la categoría de mayor concentración como aquella donde los tres mayores donantes concentran más del 50% de los fondos transferidos desde las Cuentas de Donaciones Independientes. Para determinar la concentración de donantes, el Servicio Electoral tendría que sumar las donaciones originadas en distintos RUT que corresponden a personas relacionadas, por ejemplo familiares (cruzando con la base de datos del Registro Civil), y de personas jurídicas controladas por la misma persona (cruzando con la base de datos de la Superintendencia de Valores y Seguros).

cación y los periodistas, tienden a dar información contradictoria entre sí y además están sujetos a un conflicto de interés a favor de las informaciones que aumentan su rating o ventas, tales como las más escandalosas (Johnston, 1999).

Fiscalización para la confidencialidad

Como ya se indicó, las donaciones que sean producto de la corrupción y la extorsión tienen incentivos tanto para evadir las transferencias indirectas y confidenciales como para evadir las directas y públicas. Por ello se requiere una política fiscalizadora efectiva de parte del Servicio Electoral.

Para las donaciones en bienes, servicios y patrocinios, la transferencia indirecta y confidencial es imposible. Como ellas siempre son entregadas directamente por el donante al donatario, éste siempre está informado respecto a quién le donó cuánto.

Cuando la donación es valorizada por el proceso de tasación obligatoria en una suma superior a 200 UTM, el donatario quedaría obligado a publicitarla por ser directa la transferencia, por lo que no presenta problemas para mantener la simetría de información con los votantes.

Sin embargo, existe un problema con las donaciones en bienes, servicios y patrocinios valorizadas en una suma inferior a 200 UTM, pues como ya se explicó, en ese caso la prensa no se interesa en investigar el caso, y la estrategia de publicidad total no logra una simetría de información efectiva. Así, la primera forma de evasión consiste en que el donatario solicite recibir las donaciones en bienes, servicios y patrocinios en vez de dinero.

La propuesta R.4.4. dificulta esta ruta para las donaciones valorizadas en más de 40 UTM, pues en ese caso quedan sujetas al engorroso trámite de insinuación y a una fiscalización atenta. La Comisión estima que la obligación de someter a todas las donaciones en bienes, servicios y patrocinios a una tasación previa representa un gravamen, a lo cual se suma el gravamen asociado a la demora del trámite de insinuación.

Desde luego, la clave de la efectividad de esta norma está en dos factores. Primero, que el gravamen asociado a la tasación y a la demora de la insinuación sea moderado, para evitar incentivos muy altos a la evasión. Esto exige al Servicio Electoral dar facilidades administrativas considerables. Segundo, obtener una probabilidad de detección y castigo significativa y aplicar una multa significativa al donatario en caso de detección de fraude, además de la multa al donante.

Una segunda forma de evasión consiste en usar organizaciones intermediarias (fundación, instituto) relacionada con el donatario, cuya labor es registrar el monto exacto de cada donación y la identidad de cada donante, para luego transferir la suma total a la candidatura a través de un depósito en la cuenta de donaciones independientes del candidato o partido[48]. Así, el donatario puede evadir la confidencialidad de la transferencia indirecta.

Al respecto, recordemos que la proposición de eximir del trámite de insinuación a la donación en dinero se aplica sólo cuando el donatario es un partido o candidatura registrado. Luego, las donaciones que *recibe* la organización intermediaria están sujetas el engorroso trámite de insinuación previsto en la Ley de Herencias y Donaciones. Esa ley exige tasar previamente toda donación en dinero, bienes o servicios que un particular *reciba* de otro. Se deduce que para impedir esta forma de evasión es necesario que la ley disponga una fiscalización eficiente, que asegure el cumplimiento de la Ley de Herencias y Donaciones por parte de tales organizaciones intermediarias, en su calidad de *donatarios*[49]. Además, ya se propuso en R4.7. aplicar un impuesto de 10% a las donaciones de organizaciones intermediarias de donaciones políticas, de cargo del donatario.

Pero ello no basta, pues los donantes y organizaciones intermediarias podrían cumplir estos trámites e incluso pagar este impuesto con anticipación a las campañas, acumulando un arsenal financiero cuyas fuentes no están protegidas por las normas de confidencialidad propuestas.

Para enfrentar esta posibilidad de evasión, conviene considerar la propuesta del Informe Neill. Al enfrentar un problema análogo en relación a la publicidad total, propuso exigir que las organizaciones intermediarias publiciten el origen y monto de las donaciones grandes que reciban. Desde luego, el problema para el Informe Neill es mayor, pues no se limita a las donaciones que son producto de la corrupción y la extorsión, sino que incluye además a las de aquellos donantes altruistas que temen las represalias asociadas a la publicidad de la intensidad de sus preferencias políticas.

---

[48] La posibilidad de que la organización intermediaria adquiera directamente publicidad, encuestas y otros servicios por cuenta propia, pero a favor del candidato, ya fue tratada en la sección referida a la fiscalización de la contabilidad.

[49] Se podría alegar que la actividad de agregación de donaciones puede ser encargada a organizaciones constituidas en el extranjero, que están exentas de la Ley chilena de Herencias y Donaciones. Como la Constitución prohíbe a los partidos y candidaturas recibir financiamiento extranjero, es necesario prohibir que las Cuentas de Donaciones Independientes acepten donaciones de personas jurídicas extranjeras. Todavía es posible que las donaciones recaudadas por fundaciones extranjeras sean recibidas en Chile por otra fundación intermediaria, que a su vez las aportaría a la Cuenta de Donaciones Independientes del candidato. Sin embargo, la Ley de Herencias y Donaciones obliga también al donatario a tasar las donaciones que reciba, obligación que afecta a la fundación intermediaria residente en Chile. De esta forma los fiscalizadores pueden controlar el origen del flujo de donaciones a cada candidatura.

Dentro del espíritu de la propuesta de esta Comisión, esta forma de evasión se trata exigiendo que las organización intermediarias reciban sus donaciones de igual forma que las candidaturas y partidos, es decir, mediante las cuentas de donaciones independientes que canalizan transferencias indirectas y confidenciales, administradas por el Servicio Electoral.

R.19.3. Se propone entregar al donante que desee donar recursos valorizados en montos superiores a 200 UTM ($ 5 millones) a una misma organización intermediaria de donaciones políticas dentro de un año calendario, la libertad de elegir entre una transferencia directa con publicidad total, y una transferencia indirecta y confidencial. También se propone que las organizaciones intermediarias de donaciones políticas queden obligadas a rechazar todas las donaciones en dinero de tamaño inferior a 200 UTM que les sean transferidas en forma directa. Así, las donaciones de volumen menor sólo pueden ser recibidas en forma indirecta y confidencial.

Como las personas jurídicas no residentes no estarían sujetas a esta prohibición, esto podría abrir una avenida para evadir la confidencialidad. En efecto, un candidato podría organizar en el extranjero una organización intermediaria de donaciones políticas, para recolectar fondos y registrar los donantes (evadiendo la confidencialidad), y esa fundación podría donar en Chile a través del mecanismo confidencial, sea a nombre propio o a través de una persona natural chilena que actúe como intermediaria.

Para evitar la donación a nombre de la organización extranjera, conviene disponer que el mecanismo confidencial sólo pueda aplicarse para recibir donaciones de personas jurídicas residentes en Chile. Para evitar la donación por intermedio de una persona natural residente en Chile, conviene que los fiscalizadores del Servicio Electoral crucen los registros de donaciones indirectas y confidenciales con los registros del Servicio de Impuestos Internos, para identificar donantes con ingreso y patrimonio insuficiente para justificar el monto donado. Una vez identificado uno de estos casos, conviene sancionar a la persona natural que actuó como intermediario y aplicar al donatario (candidatura o partido) una multa de monto igual a la transferencia objetada. Por ello:

R.19.4. La Comisión propone prohibir al Servicio Electoral canalizar donaciones originadas en personas jurídicas no residentes en Chile. También se propone que la ley disponga una multa al donatario igual al monto transferido, cuando se demuestre que el donante no cuenta con ingreso y patrimonio suficientes para justificar el monto donado.

PARTE III:
FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LA ACTIVIDAD POLÍTICA

Esta parte del informe se refiere a los subsidios directos y a los financiamientos indirectos provistos por el Estado a la actividad política con el objeto de lograr un mínimo grado de igualdad en la competencia política. La parte V se refiere al objetivo de asegurar una cierta igualdad de oportunidades a los candidatos principales.

Esta parte evalúa algunos financiamientos indirectos existentes, como la franja gratuita en la televisión abierta para las campañas parlamentarias y presidenciales. La revisión de la experiencia internacional lleva a la Comisión a mostrarse cautelosa respecto a subsidios directos que en la práctica consisten en una suma casi segura a favor de los partidos establecidos, como es el caso de los subsidios por voto obtenido que otorgan los países de Europa continental, pues ellos dan a los políticos titulares una gran ventaja en la competencia de parte de nuevos políticos que no acceden a esos subsidios, aparte de extraer una renta a los contribuyentes. Se propone crear dos nuevos subsidios directos, uno con el objeto específico de asegurar mínimos de igualdad en la expresión política de los principales candidatos, y el otro con el objeto de promover el fortalecimiento de una relación no clientelista entre los partidos políticos y sus militantes activos.

Objetivos del financiamiento público

La conveniencia y diseño del financiamiento público debe evaluarse en base a su contribución a los fines sociales buscados. Este concepto permite separar la discusión en dos ámbitos: los fines y los medios. La distinción permite evaluar si cada modalidad de financiamiento público contribuye o no a alcanzar las metas. Cada propuesta específica debe evaluarse en función de su impacto en todas las metas, comparando con los impactos de otras opciones. La Comisión ha identificado los siguientes fines o metas que una política de financiamiento público debe tomar en cuenta:

1) Lograr un mínimo grado de igualdad en la competencia política, con el objeto de impedir que el resultado de esa competencia pueda quedar predeterminado por las diferencias en el financiamiento privado;

2) Contribuir a reducir el tráfico de influencias, es decir la corrupción, la extorsión y las represalias;

3) Eficiencia fiscal, entendida como mantener el financiamiento público limitado a una escala eficiente, impidiendo una asignación injustificada de fondos a esta actividad a costa del resto del gasto público. En el caso de los gravámenes sectoriales, como aquellos que obligan a ofrecer espacios gratuitos en medios de comunicación, el principio de eficiencia fiscal exige que el daño causado sea superado por los beneficios sociales obtenidos;

4) Eficiencia de la competencia política, impidiendo que los partidos y candidatos se distancien o independicen de los intereses de los votantes, e impidiendo que el financiamiento público sea utilizado para crear barreras a la entrada que protejan a los candidatos y partidos titulares de la competencia de candidatos y partidos nuevos;

5) Aumentar la producción de los bienes públicos y semipúblicos específicos que proveen los actores políticos, hasta niveles socialmente eficientes.

Este listado de metas refleja que la Comisión ha buscado ciertos objetivos que se olvidan con frecuencia[50]. La evidencia aportada por los estudios encargados por esta Comisión, especialmente los de Johnston (1999), Palda (1999), Pulzer (2000) y Díaz-Santana (1999) es concluyente en cuanto a la importancia de considerar las metas 4) y 5) al diseñar el financiamiento público, como se mostrará en lo que sigue.

9. Restricciones generales al financiamiento público

Si bien alegaremos que existen objetivos válidos donde el financiamiento público se justifica, se debe admitir también que los medios utilizados están restringidos por las normas constitucionales y por ciertos principios. Para apreciar la importancia de estas restricciones, conviene recordar que el principal obstáculo que han encontrado los partidos políticos alemanes para aumentar los subsidios estatales a favor de sí mismos ha sido la acción del Tribunal Constitucional (Pulzer, 2000).

Objeción de que el financiamiento público es forzoso

Una antigua objeción de principio al financiamiento público a los candidatos y a los partidos es que tal financiamiento es forzoso, no volunta-

[50] Esta metas no fueron consideradas por la Comisión Nacional de Ética Pública en su informe.

rio. Desde Thomas Jefferson[51] se ha argumentado que no es legítimo forzar a un ciudadano a financiar las candidaturas ni las actividades de un partido político, a través de sus impuestos, cuando ese ciudadano no comparte las posiciones de ese partido.

Esta objeción nace en un contexto histórico donde los gobiernos usaban los recursos públicos para perpetuarse en el poder. En el contexto actual, esta objeción puede traducirse en el axioma de que no sería una función legítima del gasto público el influir en el resultado de las elecciones, *cuando esa influencia reduce la soberanía del ciudadano*.

Consideremos el rechazo universal a que las autoridades utilicen el poder de su cargo para conceder favores, subsidios, contratos y empleos a cambio de apoyo electoral. Aunque se establecieran cuotas equitativas a todos los partidos en la concesión de favores y empleos a cambio de apoyo electoral, la práctica debería rechazarse. El motivo es que esas prácticas reducen la capacidad de los ciudadanos para actuar en forma autónoma, pues su voto queda influenciado por la oferta de un empleo o favor.

Del mismo modo, deberían rechazarse todas las formas de financiamiento público que reduzcan la capacidad autónoma de los ciudadanos para tomar decisiones políticas, tales como votar, donar tiempo o donar dinero. Es así como el Tribunal Constitucional alemán dictaminó en 1966 que "el derecho de la gente [...] a expresar libre y abiertamente sus opiniones y su opinión política" proscribía "las donaciones presupuestarias a los partidos para financiar sus actividades generales" (Pulzer, 2000, p. 19)[52].

Sin embargo, lo anterior no rechaza todo financiamiento público de la actividad política[53], pues existen modalidades de financiamiento público que *aumentan* la soberanía del ciudadano. Un ejemplo es cuando el financiamiento público asegura grados mínimos de igualdad en el acceso a recursos publicitarios a las principales opciones en competencia. Ese financiamiento público aumenta la libertad de decisión del ciudadano, al asegurar que existan varias alternativas competitivas en términos de información.

Por el mismo motivo, conviene rechazar los esquemas de financiamiento público que eleven en forma ficticia los umbrales de esfuerzo que

[51] "Obligar a un hombre a entregar contribuciones en dinero para la propagación de opiniones en las que no cree y aborrece, es un pecado y una tiranía." Citado por el Partido Conservador Británico en su testimonio al Committee on Standards in Public Life, Informe Neill (1998), p. 241.

[52] Sin embargo, ese tribunal estimó permisible compensar a los partidos por los gastos *necesarios* de una campaña electoral *razonable*.

[53] Notemos que esta crítica se aplica sólo a los gastos públicos orientados a influenciar en la selección de las autoridades públicas, por lo que no corresponde extenderla a otros gastos públicos.

debe cumplir un candidato independiente para difundir sus opiniones, entrabando artificialmente la opción de los descontentos a ganar el debate público y a revertir las decisiones que rechazan.

En suma, la Comisión ha preferido evitar los mecanismos de financiamiento público que reduzcan la capacidad de los ciudadanos para tomar decisiones políticas en forma autónoma y que dificulten artificialmente la participación de candidatos y partidos nuevos. En el caso de Chile, existen normas constitucionales expresas al respecto, como veremos a continuación.

Restricciones constitucionales al tipo de financiamiento público

Ciertas modalidades de subsidio público a los partidos políticos y a las candidaturas con ocasión de las elecciones son inconstitucionales en Chile. Una primera restricción nace del artículo 18 de la Constitución, que indica que "Se garantizará siempre la *plena igualdad* entre los independientes y los miembros de los partidos políticos tanto en la presentación de candidaturas como en su participación en los señalados procesos (electorales)".

Esta norma impide los esquemas de financiamiento público que discriminen a favor (o en contra) de las candidaturas de miembros de los partidos políticos, en comparación con los candidatos independientes[54]. Según un estudio jurídico encargado por esta Comisión, la franja de publicidad gratuita en la televisión abierta cumple con este requisito (Mendoza, 1999). Esta norma constitucional también sería compatible con un eventual subsidio básico a todos los candidatos, siempre que se extienda a los candidatos independientes. Pero un subsidio básico que sea accesible con más dificultad a los candidatos independientes que a los candidatos que presenten los partidos políticos sería inconstitucional.

Los subsidios a los partidos políticos también están acotados por el artículo 19 N° 15 de la Constitución. Éste dispone que "los partidos políticos no podrán [...] tener privilegio alguno o monopolio de la participación ciudadana". En base a otras leyes, esta norma ha sido interpretada en el sentido de que los partidos políticos no pueden ser objeto de subsidio, en relación a otros canales de participación ciudadana, por el sólo hecho de

[54] Para que el tratamiento de los independientes fuera verdaderamente equitativo, los partidos políticos cuyo candidato presidencial obtenga menos del 0,5% de los votos deberían perder su inscripción en el Registro Electoral. Así se evitaría que algunos partidos presten su apoyo a candidatos con menos seguidores que el partido.

estar constituidos como partido (Mendoza, 1999). Luego, esta norma indica que otorgar subsidios fiscales a actividades que sólo pueden ser desarrolladas por los partidos puede ser inconstitucional, si ello implica otorgar un privilegio a los partidos políticos en comparación con otros vehículos de la expresión política de la ciudadanía[55].

Sin embargo, la jurisprudencia podría estimar razonablemente que el artículo 19 N° 15 admite los subsidios públicos dirigidos a actividades específicas que desarrollen los partidos políticos, cuando el acceso al subsidio esté abierto en iguales condiciones a otras entidades diferentes de los partidos políticos, que también desarrollen esas actividades.

Polarización política

En las situaciones donde existe una gran polarización política, hay una objeción práctica a un financiamiento público igualitario. Consideremos el caso de un Estado democrático que financie partidos o candidaturas antidemocráticas, tales como partidos racistas o totalitarios (Comunista, Nazi). El financiamiento público de las actividades de estos partidos o candidatos podría hacer peligrar la estabilidad del sistema político.

Otra situación práctica conflictiva ocurre cuando los principales partidos y coaliciones se distinguen por representar sectores de la población que desconfían profundamente unos de otros. Es posible que al aplicar un financiamiento público significativo en este contexto se agudice la polarización política y social.

La validez de estas objeciones al financiamiento público depende, además de la verificación de las circunstancias mencionadas, de la polarización que efectivamente provoquen. El aumento de polarización depende de la vehemencia o intensidad con que los contribuyentes rechacen las posiciones de los candidatos y partidos por los que no votan. En sociedades con suficiente amistad y confianza cívica, la molestia de ser forzado a donar (a través del Estado) a partidos contra los que se vota puede ser de importancia menor que los beneficios sociales adicionales obtenidos por la vía de ciertos financiamientos públicos, por lo que el financiamiento público debería ser admitido como posibilidad y evaluarse, en sus méritos. Por otra parte, la vehemencia de la objeción varía según cual sea la magnitud del financiamiento público en cuestión.

[55] Desde un punto de vista de eficiencia, esta restricción es conveniente, pues asegura cierta competencia en el uso de los subsidios.

No resulta claro para la Comisión que en el caso de Chile exista un grado de confianza suficientemente alto como para justificar niveles elevados de subsidios a la actividad política. Cabe recordar que una de las motivaciones que llevaron a la formación de esta Comisión fue un diagnóstico de desconfianza (Matte, 1997). Por estos motivos, esta Comisión ha intentado ser prudente en la magnitud del financiamiento público.

10. Mínimos de igualdad económica: Televisión y radio

La competencia política democrática se caracteriza por entregar la selección de quienes ocuparán ciertos cargos públicos a la votación de los ciudadanos, donde todos ellos tiene igual poder de decisión. La igualdad entre los ciudadanos es central para legitimar la democracia.

Así, la competencia entre candidatos y partidos por los votos se traslada a la etapa anterior, donde se argumenta por convencer al mayor número posible de ciudadanos para que ejerzan su voto en uno u otro sentido. Esta labor de convencimiento se hace entregando información al ciudadano, incluyendo programas de acción, lealtades y estilo de ejercicio del cargo que se propone. Esta información puede ser entregada de muchas maneras y en muchas etapas. Durante la campaña electoral, la información puede entregarse por intermedio de los activistas puerta a puerta, a través de avisos en la vía pública y de los medios de comunicación masivos. Durante el período entre campañas, la información puede ser entregada por los dirigentes de los partidos políticos. En todos los casos, la entrega de información requiere de recursos económicos, que van desde el trabajo gratuito de los adherentes hasta grandes aportes de dinero, tanto en forma regular a los partidos[56] como en forma especial en las campañas.

Se argumenta que las diferencias en el acceso de los distintos candidatos y partidos a donaciones privadas predeterminaría el resultado de las votaciones. Se argumenta que, para evitarlo, un Estado benevolente debería intervenir para *igualar* las condiciones económicas de los competidores.

Frente a este planteamiento, es necesario distinguir dos metas de igualdad: un mínimo de igualdad, y una igualdad relativa (posiblemente parcial). La primera se analiza en esta parte del informe, mientras que la segunda se discute en la Parte V, referida a los límites al gasto electoral total de cada candidatura y a las regulaciones que limitan la efectividad de ciertos medios publicitarios o prohíben su uso.

[56] Excepto la información entregada por políticos que ocupan cargos públicos a los cuales fueron electos anteriormente, pues esta difusión es pagada con dinero de todos los contribuyentes.

Conviene distinguir también entre la igualdad entre los ciudadanos, y la igualdad entre los *oferentes* de propuestas políticas. La intervención estatal para promover la segunda sólo se justifica en tanto ayude a aumentar la igualdad entre los ciudadanos. Por ejemplo, el derecho de todo ciudadano a ser candidato a Presidente no significa que la comunidad deba pagar una campaña presidencial a cualquier ciudadano que lo solicite. El interés personal o de grupo de los oferentes de servicios políticos no debe dominar, sino el interés de los ciudadanos. Esta precisión exige evaluar el asunto desde la siguiente perspectiva: ¿en qué casos es conveniente, *para los ciudadanos*, igualar en algún grado las condiciones económicas y las oportunidades de triunfo de los competidores políticos?

Un caso en que esa igualdad es conveniente para los ciudadanos ocurre cuando solamente un candidato supera el umbral de recursos necesario para darse a conocer. En este caso extremo, las diferencias en el acceso de los distintos candidatos y partidos a las donaciones privadas pueden predeterminar el resultado de la votación. El objetivo básico de las medidas orientadas a obtener un grado mínimo de igualdad entre las candidaturas es evitar esta situación.

Es un rol del Estado el obtener ese grado mínimo de igualdad, pues éste es un bien público de uso común. Debido al carácter de bien público, el problema del polizón (*free-rider*) justifica la creencia de que el financiamiento privado actuando por sí solo es insuficiente en la mayoría de los casos para lograr este fin social[57].

Igualdad: ¿Para los candidatos principales o para todos?

¿Cuántos y cuáles candidatos deberían ser objeto de la ayuda del Estado para alcanzar los umbrales mínimos de igualdad que exige el ciudadano? Una manera de responder es comparar los beneficios y los costos sociales de extender este apoyo a cada candidato adicional. Consideremos los costos primero.

Una genuina competencia política no requiere que todos los candidatos superen el umbral de gasto necesario para darse a conocer. Mientras haya dos o más partidos o candidatos rivales que superen ese umbral, la

[57] La excepción ocurre cuando, entre los pocos ciudadanos informados y motivados respecto a alguna plataforma desconocida para el electorado en general, existen personas con capacidad y disposición para donar suficientes recursos económicos que aseguren por sí mismos ese mínimo de igualdad. Un ejemplo clásico, ya citado en la Parte I, es la ayuda económica que Friedrich Engels prestó por años al movimiento comunista. Se dan casos análogos en el movimiento ecologista.

existencia de otros candidatos que no lo han superado no reduce el poder de los ciudadanos para decidir la elección.

En general, no preocupa que un partido o una candidatura que no despierta la adhesión de sectores relevantes falle en reunir recursos económicos para financiar una campaña extendida y exhaustiva. Los partidos y candidatos están para servir a la ciudadanía y no al revés. Cuando un partido o candidato no tiene adhesión suficiente, la propia regla de la mayoría democrática implica que no es un competidor relevante. En ese caso, su presencia no aumenta la competencia política, y por ello no aumenta el grado en que los partidos y candidatos adaptan sus propuestas a las preferencias de la ciudadanía. Por esto, la sociedad desperdiciaría recursos escasos si destinara subsidios a igualar los recursos económicos de un competidor que no es relevante.

Un ejemplo de este principio está dado por la doctrina que adoptó el Tribunal Constitucional de Alemania en 1992, cuando rechazó por ser discriminatorio un "subsidio básico" que habría favorecido a los partidos más pequeños, sólo por ser pequeños. El alto tribunal alemán sólo acepta los subsidios que premian los esfuerzos *exitosos* de los partidos y candidatos, por ejemplo los que premian la recolección de cuotas de militantes y de financiamiento privado (Pulzer, 2000, p. 28).

Así, la lógica de asegurar un grado mínimo de igualdad exige imponer limitaciones en el acceso a ese mínimo provisto por el Estado. Por el contrario, es necesario evitar el peligro de dispersar tanto los recursos públicos destinados a ese objeto, que el competidor con más apoyo, aparte del mejor financiado, no logre alcanzar el umbral necesario para darse a conocer[58].

Sin embargo, existen dos factores que podrían justificar que la sociedad ayude a otros candidatos a alcanzar ciertos umbrales mínimos de igualdad:

a) En el largo plazo la competencia política aumenta. La entrega de recursos para lograr un mínimo de igualdad a un mayor número de candidatos aumenta el número de innovaciones políticas exitosas. Así, en el largo plazo aumenta la agudeza de la competencia política. Esta mayor competencia presta un servicio valioso a la ciudadanía.

b) Los partidos o candidaturas minoritarias de cierta significación, pero que despiertan una adhesión vehemente de sus partidarios, logran una

[58] La elección presidencial chilena de 1999 podría ilustrar esta proposición. ¿Cuánto ganó la ciudadanía con la presencia de algunas de las candidaturas menores? Es posible que la competencia se haya reducido por efecto de la dilución del tiempo de la franja presidencial en seis partes iguales, en vez de en cuatro o tres partes iguales.

presencia testimonial mayor cuando reciben apoyo para alcanzar un grado mínimo de igualdad. Cuando *ellos* valoran mucho mantener abierta su opción de llegar a ser relevantes en el futuro, este apoyo puede cambiar los resultados en el presente: un mayor número de grupos minoritarios con preferencias intensas puede incorporarse pacíficamente al sistema político, aumentando la estabilidad social. Esto último puede aumentar el bienestar de las mayorías, a pesar de no estar de acuerdo con esos grupos minoritarios.

Desde luego, otro factor que exige imponer limitaciones en el acceso al mínimo de igualdad provisto por el Estado es el costo fiscal. Los recursos públicos destinados a lograr un mínimo de igualdad política compiten con el apoyo público a los sectores en extrema pobreza en el financiamiento de sus necesidades básicas y de seguridad social. El principio de eficiencia fiscal exige evitar los gastos públicos que tienen un valor social inferior a este apoyo público.

En base a los antecedentes anteriores:

R.20. La Comisión declara que es posible justificar financiamientos públicos cuyo objeto sea asegurar un grado mínimo de igualdad económica entre los competidores en las elecciones populares, siempre que el mecanismo concreto concilie tres objetivos: a) sea efectivo en aumentar la competencia política; b) beneficie solamente a los primeros pocos competidores con mayor apoyo o sea indispensable para la incorporación pacífica de minorías significativas al sistema político; y c) el costo no ponga en peligro la eficiencia fiscal.

En general, el número óptimo de candidatos objeto de subsidio directo o de financiamiento público indirecto depende de los siguientes factores, a lo menos:

a) número de cargos públicos que decide la elección, que en Chile puede ser uno (elección presidencial), o dos (parlamentarias con sistema binominal);

b) la diversidad de la ciudadanía que se busca representar;

c) la eficiencia de los métodos prácticos que puedan diseñarse para identificar a los candidatos merecedores de mayor apoyo.

Debido a la incidencia de factores prácticos, cada forma específica de financiamiento público tiene sus propios parámetros en cuanto al número óptimo de candidatos objeto de subsidio directo o de financiamiento público indirecto. A continuación evaluamos la situación actual de Chile, en especial la franja gratuita de televisión.

Financiamiento público indirecto vigente hoy en Chile

En general, este financiamiento se clasifica en financiamiento regular de la actividad parlamentaria y los partidos políticos, y financiamiento de las campañas electorales.

El primero toma en Chile la forma de la 'asignación parlamentaria', que es una suma de dinero entregada a cada parlamentario a través del presupuesto del Congreso, para que financie sus actividades. Estas últimas pueden ser asesorías legislativas, oficinas en el distrito representado para fortalecer el contacto con los electores, y otras actividades. Este financiamiento no fue objeto de estudio por parte de la Comisión, debido a limitaciones de tiempo.

Respecto a la actividad electoral, desde 1988 existen en Chile los siguientes mecanismos de financiamiento público indirecto para las campañas parlamentarias y presidenciales[59]:

a) franja gratuita en la televisión abierta, descrita a continuación;

b) Tableros o murales gratuitos provistos por las municipalidades;

c) después de realizada la elección, las municipalidades deben retirar los elementos de propaganda de los lugares públicos que no retiren los partidos y candidatos[60].

La franja gratuita de televisión constituye, lejos, la forma más importante de financiamiento público de las campañas electorales en Chile. Por ese motivo destinamos las próximas secciones a describirlas y analizarlas.

Descripción de la franja y las regulaciones asociadas

La franja chilena de TV es un espacio en toda la televisión abierta, de 30 minutos diarios de duración[61], que se transmite durante los 30 días anteriores a las elecciones presidenciales, parlamentarias y plebiscitos. La franja se transmite en forma simultánea por todos los canales a todo el país,

---

[59] Las elecciones municipales no gozan de franja de televisión ni están sujetas a las regulaciones indicadas. Ver fallo del 1 de junio de 1992 contra el recurso de protección interpuesto por varios partidos que deseaban una franja para las elecciones municipales.

[60] Aunque los municipios también pueden repetir contra los candidatos por el monto de los costos en que hayan incurrido al retirar la propaganda.

[61] Cuando coinciden elecciones presidenciales y parlamentarias, por ejemplo el año 2005, el número de minutos diarios sube a 40. Cuando hay segunda vuelta en la elección presidencial, se aplica una nueva franja de 20 minutos diarios, repartidos por igual entre los dos candidatos.

sin variaciones regionales. El titular de la franja es la ciudadanía, representada por el Consejo Nacional de Radio y Televisión[62].

El valor comercial del tiempo de la franja fue estimado en 9 mil millones de pesos por elección (Mendoza, 1999, p. 22)[63], lo que equivale a 11,1 millones de pesos por minuto de franja y a 20 millones de dólares. La franja es un beneficio público a las candidaturas, financiado por una carga impuesta por la ley a los dueños de los canales de televisión abierta al momento de imponerse la carga (1988), pues debieron ceder estos espacios gratuitamente.

En el caso habitual, esta forma de financiamiento —cargar a un sector específico— no es un mecanismo eficiente ni equitativo para recaudar tributos, pues no iguala el costo marginal del gravamen entre los canales de televisión gravados (equidad horizontal) ni lo iguala con el costo marginal de recaudar fondos públicos por otras vías[64]. Sin embargo, como en este caso el sector cargado, integrado por los canales de televisión, había recibido también un beneficio, como fue la asignación gratuita de una frecuencia para transmitir en el espectro radioeléctrico, la situación es más compleja[65].

En todo caso, cuando los canales de televisión recurrieron al Tribunal Constitucional contra la carga que significa la franja, éste la declaró aceptable. La sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago del 14 de octubre de 1993 también dictaminó a favor de mantener la franja[66]. En las elecciones de 1997 y 1999 no se han presentando recursos legales contra la franja.

---

[62] Éste es un organismo autónomo creado por la Constitución de 1980. El Consejo Nacional de Radio y Televisión ha decidido dar un carácter de cadena nacional a la franja.

[63] Para ello, R. Mendoza actualizó a marzo de 1999 las cifras reportadas por P. Villagrán, E. Guzmán y G. Concha en "Financiamiento de los partidos políticos y campañas Electorales", *Serie Opinión Política*, Nº 43 (marzo 1996), Instituto Libertad y Desarrollo.

[64] A pesar del cambio de dueño de algunos canales, el costo marginal del gravamen es positivo, pues su presencia genera incentivos artificiales para desarrollar otros medios de comunicación y para litigar con el fin de obtener la reducción o eliminación de la franja.

[65] Además, en la sección 11 se discute el problema de cómo impedir que las autoridades cedan a la tentación de legislar aumentos en la magnitud del financiamiento público, pues éstos benefician a los intereses electorales de las autoridades electas, aunque dañan a la ciudadanía cuando no está justificado. Una de las respuestas a este dilema es que conviene cargar a un sector poderoso, pues ese sector será capaz de oponerse con más efectividad a eventuales leyes que aumenten el gravamen e incluso intente reducirlo. Para apreciar este argumento, conviene considerar la correlación de fuerzas que existiría si la franja de televisión fuera pagada por el fisco. En ese caso los canales de televisión tendrían un interés común con los legisladores que prioricen la ventaja de sus partidos, en *aumentar indefinidamente* la magnitud del financiamiento público.

[66] Confirmada por sentencia de la Corte Suprema del 4 de noviembre de 1993.

En el caso de las elecciones presidenciales y plebiscitos, el tiempo de franja debe repartirse en *partes iguales* entre todos los candidatos presidenciales. En el caso de las elecciones parlamentarias, el tiempo de franja es repartido por el Consejo Nacional de Radio y Televisión *entre los partidos*, en base a la votación obtenida en la elección de diputados ocurrida 4 años antes, quedando los partidos libres de decidir la distribución entre sus candidatos. Los partidos nuevos obtienen igual tiempo que el partido que obtuvo menos votos en la elección anterior. Los candidatos independientes de todos los distritos del país obtienen, en conjunto, igual tiempo que el que hubiera correspondido a un partido nuevo[67].

En la práctica, el blanco de la publicidad transmitida por la franja son los indecisos, que son personas que requieren información para decidir por quién votar, pero no tienen voluntad para buscarla en forma activa. En el caso de la elección presidencial de 1993, una encuesta posterior reveló que el 16,7% de los chilenos declaró que la franja "le había servido bastante o mucho para formar su impresión sobre algún candidato"[68].

Como es de esperar, los subsidios atraen el abuso. En Chile, la gratuidad[69] de la franja electoral parece haber creado incentivos para utilizar el ropaje de una candidatura presidencial con diversos objetivos. En el caso de una candidatura presidencial en 1999, su interés parece limitarse a la promoción del tema específico de la ecología. Al cumplir el requisito de reunir unas 35 mil firmas[70] para apoyar esa postulación, ese tema específico recibió un regalo de 135 minutos de publicidad en cadena nacional en televisión, con un valor comercial estimado de 1.500 millones de pesos (3 millones de dólares). Esa candidatura obtuvo sólo 31.319 votos en la elección presidencial de 1999, lo cual sugiere que el apoyo de muchos de los 35 mil ciudadanos que la patrocinaron no era intenso[71].

Es de suponer que, en caso de otorgarse un subsidio amplio a todas las candidaturas parlamentarias y presidenciales, los promotores de temas específicos proliferarían mucho más.

---

[67] El mecanismo de distribución del tiempo de la franja fue establecido por la Ley 18.700.

[68] Se trata del 27,1% de quienes vieron la franja. Sólo el 61,8% reportó haber seguido la franja política. La encuesta fue realizada en diciembre de 1993 por el DESUC (Departamento de Estudios Sociológicos de la Universidad Católica) y cubrió 800 personas. Ver reportaje de revista *Qué Pasa*, 13 noviembre de 1999, p. 23, Santiago.

[69] Si bien el tiempo de transmisión es gratuito, los candidatos todavía deben financiar el costo de la producción de los videos que transmitan en la franja.

[70] La ley exige reunir un número de firmas superior a 0,5% de los votos registrados en la anterior elección de diputados.

[71] La franja parlamentaria no ha sido objeto de este mal uso, quizá debido al método de distribución de tiempo que aplica.

Además, se ha criticado a la actual franja presidencial que permite a los partidarios del candidato mejor financiado obtener 35 mil firmas para dos o tres candidatos adicionales de su misma lista política, con el objeto de reducir el tiempo de franja de su competidor más cercano.

En la campaña presidencial de 1999 también surgieron otros cuestionamientos a la franja, pero relacionados con su contenido:

i) La franja de Sara Larraín fue acusada, por parte del Cuerpo de Generales de Carabineros en Retiro, de "aprovechar un espacio televisivo gratuito financiado por todos los chilenos" para realizar "una injustificada y violenta agresión verbal a Carabineros de Chile"[72].

ii) Un dirigente gremial rechazó el uso de su imagen, sin su autorización, en la franja de Ricardo Lagos, alegando que ni él ni su gremio apoyan oficialmente a ese candidato[73].

Evaluación de la franja de televisión abierta

Para evaluar la franja de televisión se debe evaluar si ha cumplido sus objetivos, que son varios[74]:

a) *La franja debe ser efectiva en reducir la desigualdad* en los casos donde el candidato mejor financiado tiene una ventaja tan grande que impida al segundo hacer oír su mensaje. La Comisión estima que este requisito se ha cumplido en los años 90 en el caso de la franja presidencial.

Sin embargo, el cumplimiento de este requisito es incierto en el caso de la franja parlamentaria, por varias razones: i) esa franja es uniforme para todo el país, por lo que su mensaje no puede ajustarse a cada distrito. En el caso de los partidos que no llevan candidato en todos los distritos, esta realidad técnica hace que la franja parlamentaria sea ineficiente para asegurar a los partidos un mínimo de igualdad en el acceso a la ciudadanía, pues muchos de los espectadores no son votantes inscritos en sus distritos; ii) En los partidos que llevan candidato en todos los distritos, el diseño vigente admite que el partido no asigne un tiempo suficiente de su franja a ciertos candidatos que van segundo y tercero, por lo que esta franja no asegura un mínimo de igualdad en el acceso a los votantes; y iii) los candidatos inde-

[72] Ver inserción del Cuerpo de Generales de Carabineros en Retiro, *El Mercurio*, 20 de noviembre de 1999, p. C3.

[73] Ver crónica de *El Mercurio*, 20 de noviembre de 1999, p. C2.

[74] Es posible idear objetivos que la franja parlamentaria cumple adecuadamente con su actual diseño. Por ejemplo, es posible aducir que sirve para transmitir propaganda ideológica a favor del partido, la cual sí requiere de un área de recepción que cubra todo el territorio nacional. Este tema no fue discutido por la Comisión.

pendientes reciben una asignación de tiempo insuficiente como para asegurar un mínimo de igualdad.

b) *Se busca evitar que este beneficio público se disperse* hacia candidatos con votación marginal, pues ello impide a los principales competidores contrarrestar la ventaja del candidato mejor financiado con una asignación de tiempo más amplia en la franja, quitando efectividad en la búsqueda de mínimos de igualdad. La Comisión estima que en el caso de la franja presidencial, este requisito no se ha cumplido, pues han aparecido candidaturas con una votación inferior al número de firmas necesarias para registrarse. Es posible que unas pocas firmas de apoyo no indiquen un grado suficiente de adhesión como para justificar la asignación de millones de dólares en espacios publicitarios a un candidato.

En el caso de la franja parlamentaria, los candidatos con votación marginal obtienen muy poco tiempo, sea porque sus propios partidos prefieren destinar su tiempo de franja a otros candidatos, o porque los candidatos independientes reciben muy poco tiempo de franja. Por ello, la Comisión estima que no existen problemas de dispersión excesiva del beneficio en el caso de la franja parlamentaria.

c) *La franja no debe reducir la competencia política.* Este objetivo se cumple adecuadamente en el caso de la franja presidencial, pues al ser igualitaria la asignación de tiempo, los candidatos nuevos obtienen una ayuda significativa para darse a conocer a la ciudadanía. Sin embargo, cuando se limita el número de candidatos presidenciales con derecho a la franja, se paga cierto costo en términos de competencia política.

El cumplimiento del objetivo de competencia es dudoso en el caso de la franja parlamentaria, pues los partidos con votación declinante reciben una asignación excesiva de tiempo, que está basada en la votación obtenida cuatro años antes. La contrapartida es que los partidos nuevos reciben un tiempo menor que el que les correspondería, lo que se constituye en una barrera de entrada a la actividad política que reduce la competencia. La situación de los candidatos independientes, que normalmente son nuevos, es aún más desmedrada, reduciendo en forma adicional la competencia política.

El diseño actual de la franja parlamentaria tiene efectos adicionales en la competencia política, que conviene mencionar: Por una parte, al entregar a la dirección nacional de cada partido la decisión de cómo usar el tiempo asignado, se favorece el control de las directivas partidarias sobre los candidatos. Por otro lado, la directiva del partido debe asumir la responsabilidad de reunir los recursos necesarios para producir la propaganda, la cual tiene costos que llegan con facilidad a $ 500 millones por partido. Esta

exigencia puede debilitar a la directiva del partido, cuando la escasez de fondos la obliga a asignar más tiempo de franja a los precandidatos con más financiamiento privado.

A pesar de que las debilidades indicadas demuestran que la situación actual no es óptima, una evaluación completa debe comparar también con la situación que existiría en caso de desaparecer la franja gratuita de televisión, en términos de la garantía de proveer un mínimo de igualdad entre las principales candidaturas. En este sentido, la Comisión estima que la franja presidencial y la parlamentaria realizan un aporte positivo al logro del objetivo principal de acercarse a un mínimo de igualdad, en términos generales. Por eso:

R.21. La Comisión propone mantener la franja presidencial y la franja parlamentaria en la televisión abierta, pero recomienda realizar estudios adicionales para identificar e introducir perfeccionamientos a estas franjas, especialmente a la parlamentaria.

Perfeccionamiento de la franja presidencial

La franja presidencial tiene suficiente importancia política como para justificar el adelanto de una solución a su debilidad principal, que es su vulnerabilidad a la creación de candidaturas puramente testimoniales. Ellas han recibido beneficios valorados en varios millones de dólares, sin tener un arraigo mínimo en el electorado, diluyendo el tiempo que requieren las principales candidaturas con menos donaciones privadas para acceder a un mínimo de igualdad.

Consideramos tres estrategias para evitar este abuso. La primera consiste en crear un nuevo umbral más elevado para el número de firmas exigidas para que una candidatura presidencial tenga derecho a acceder al beneficio de la franja. La segunda consiste en imponer a las candidaturas que obtengan un número de votos inferior a algún umbral relacionado con el número de firmas con el que registró la candidatura, la obligación de reembolsar una parte del valor comercial del tiempo recibido a los canales de televisión que lo cedieron[75]. La tercera consiste en imponer un límite al número de candidaturas presidenciales que pueden acceder al beneficio de la franja gratuita de televisión, y en crear un mecanismo que otorgue prefe-

[75] Como ilustración, esa parte podría fijarse en el cociente entre el número de votos que faltaron para que la candidatura multiplicara por cuatro el número de firmas que la patrocinaron, y el número de votos efectivamente obtenidos.

rencia a los candidatos de partidos con más votos o que hayan registrado su candidatura con más firmas.

La ventaja de la tercera opción respecto a las dos primeras es que garantiza que no existirá dilución del tiempo de la franja. Considerando el objetivo del perfeccionamiento, nos parece que esta ventaja es decisiva. La desventaja de la tercera opción es que podría generar un costo en términos de competencia política, en escenarios donde se rompen las coaliciones y todos los principales partidos políticos llevan candidatos presidenciales competitivos, que dejarían sin espacio a candidatos innovadores. Proponemos a continuación una modalidad para la tercera opción, que concilia estos objetivos.

Primero se debe decidir cuáles de las candidaturas presidenciales registradas tendrían preferencia para acceder a la franja. Si bien es posible idear muchos sistemas, un sistema concreto que parece atractivo es asignar a cada candidatura un orden según sea el número de votos obtenidos por los partidos que la patrocinan en la elección parlamentaria anterior más cercana, y el número de firmas con que registró la candidatura. Luego, las candidaturas se ordenan según los números resultantes y las mayores obtienen acceso a la franja gratuita.

Luego se decide cuántas de las candidaturas presidenciales registradas tendrían preferencia para acceder a la franja. Para evitar restringir la competencia política, se propone la siguiente regla condicional:

a) Cuando el conjunto de los partidos que patrocinan a los tres candidatos con mayor apoyo hayan obtenido en la anterior elección de diputados más de 80% de los votos válidos, se limita a cuatro (4) el número de candidaturas presidenciales que pueden acceder al beneficio de la franja gratuita de televisión.

b) En caso contrario, se limita a seis (6) el número de candidaturas presidenciales que pueden acceder al beneficio de la franja gratuita de televisión.

En ambos casos, el tiempo total se dividiría en forma igualitaria.

R.22. La Comisión propone perfeccionar la franja presidencial de televisión, limitando el número de candidaturas con derecho a espacio gratuito. Sujeto a estudios adicionales, se propone determinar su identidad seleccionando a las cuatro con mayor número de votos obtenidos por los partidos que la patrocinan en la elección parlamentaria anterior más cercana, o el número de firmas con que registró la candidatura, cualquiera de las dos cifras, la que sea mayor. El número de candidaturas presidenciales con acceso a la franja gratuita sería cuatro (4) cuando el conjunto de los

partidos que patrocinan a los tres candidatos con mayor apoyo hayan obtenido en la anterior elección de diputados más de 80% de los votos válidos, y sería seis (6) en caso contrario.

Un subsidio a la publicidad electoral en radio y prensa

Se ha explicado que la Comisión estima que la actual franja parlamentaria de televisión no asegura un grado mínimo de igualdad al segundo y tercer candidato en algunos distritos. En la campaña parlamentaria de 1997 se observó en algunos distritos que existió un candidato con acceso a un volumen de recursos muy superior a los del segundo y tercer candidato, y se teme que éstos no hayan podido hacer oír sus propuestas en los espacios difundidos.

Por esto, la Comisión ha estimado conveniente proponer la creación de un subsidio público nuevo, con el objeto de garantizar un grado mínimo de igualdad en las elecciones parlamentarias. Para asegurar el cumplimiento de este objetivo, es necesario asegurar que el subsidio se utilice en la adquisición de publicidad focalizada en los distritos respectivos, evitando el carácter nacional de la televisión que le ha restado efectividad.

La Comisión consideró proponer un subsidio para las campañas parlamentarias y presidenciales, orientado a financiar la compra de espacios publicitarios en la radio y la prensa locales. La discusión respecto al diseño de este subsidio es extensa, pues debe cubrir varios temas: i) el subsidio puede ser en dinero de libre disponibilidad, o puede ser utilizado solamente para adquirir espacios de avisaje en ciertos medios de comunicación; ii) el número de subsidios concedidos en cada distrito electoral y su monto relativo; iii) el mecanismo para identificar a las candidaturas con derecho a recibir este subsidio; y iv) la magnitud o monto máximo de cada subsidio.

Dinero o uso exclusivo en publicidad radial y de prensa

El argumento principal a favor de restringir el uso del subsidio a la adquisición de avisos de radio y prensa es que la justificación del subsidio es justamente asegurar un piso mínimo de difusión de los planteamientos de los candidatos, de forma que los votantes accedan a todas las alternativas. Se argumenta que si se permitiera dedicar los fondos a cualquier uso, ellos podrían ser destinados a otros usos incompatibles con esta justifica-

ción. Por ejemplo es posible que se formen candidaturas con el solo objeto de captar subsidios, como ha ocurrido en Alemania, donde el Partido Pogo alemán gasta el subsidio en fiestas con cerveza gratis, que a su vez atraen las firmas necesarias para cumplir los requisitos mínimos para obtener subsidios.

Al considerar la posibilidad de la discriminación de precios por parte de los medios de comunicación, la Comisión reconoce que se requiere imponer una obligación a cada radioemisora y periódico de aplicar tarifas uniformes entre candidaturas. Para ello habría que exigir a cada medio de comunicación emitir, con anticipación a la campaña, un tarifado con niveles elegidos libremente, pero de aplicación uniforme. De lo contrario, los candidatos favorecidos por los propietarios de cada radio y medio de comunicación podrían acceder a tarifas menores, o a espacios de mayor audiencia (las diferencias de audiencia son muy costosas de verificar por terceros). Considerando también la posibilidad de que las radioemisoras de un distrito se coludan para elevar su tarifado, la Comisión reconoce que sería necesario imponer además la obligación de entregar simultáneamente sus tarifados en forma secreta, como en una licitación.

El primer argumento en contrario es la dificultad de evitar que un medio de comunicación discrimine en precios a favor de algunos candidatos. Para ello le basta con elevar las tarifas uniformes a niveles prohibitivos y compensar a la candidatura preferida con una donación igual al exceso de precio. Esta posibilidad, a su vez, genera un incentivo adicional a favor de la práctica de algunos candidatos (y sus partidarios) de adquirir medios de comunicación locales para cerrar el paso a los rivales. En general, esta objeción a la exigencia de que el subsidio se gaste solamente en avisos de radio y prensa sostiene que ella genera incentivos perversos que pueden dañar el objetivo buscado, que es lograr un mínimo de igualdad.

El segundo argumento a favor de liberalizar el uso del subsidio es que los candidatos optimizarían mejor su uso. En la medida en que el objetivo de los candidatos sea maximizar la difusión de sus planteamientos entre los votantes, esta optimización lograría que el subsidio tuviera una mayor productividad. No se requeriría de autorizaciones reglamentarias para extender el uso del subsidio a otros medios de comunicación, por ejemplo TV cable, Internet y avisos en la vía pública. El objetivo de las candidaturas por lo general coincide con los objetivos del legislador en cuanto a lograr un mínimo de igualdad.

El tercer argumento es que la fiscalización de la exigencia de que el subsidio se gaste en avisos locales resultaría onerosa. La audiencia varía enormemente entre radios, según horario y según cuáles sean los avisos que

se transmiten antes y después del aviso del candidato. Es sencillo instalar radios clandestinas y periódicos del mismo carácter por períodos transitorios. Este escenario ofrece muchas vías para evadir la fiscalización, por lo que es predecible una secuencia de escándalos, con el desprestigio consiguiente para la política.

En base a estos antecedentes, la Comisión planteó conciliar estas posiciones proponiendo un subsidio en dinero de libre disponibilidad[76], pero que su monto se calcule como un porcentaje claramente inferior a 100% —por ejemplo 60%— del gasto efectivo en publicidad en medios de comunicación, excluyendo otros gastos, hasta alcanzar un tope máximo. Este diseño evita que se formen candidaturas con el solo objeto de hacer fiestas financiadas por este subsidio, pues la parte del gasto en medios de comunicación que no es financiada por el subsidio representa un costo significativo.

El subsidio sería administrado por el Servicio Electoral y lo desembolsaría a lo largo de la campaña contra boletas de gasto publicitario. Como todo subsidio, éste también incentiva abusos, por lo que la realización de la publicidad contratada y la justificación del monto pagado por minuto deberían ser fiscalizadas por el Servicio Electoral[77]. Se debe crear el delito de falsificación de gasto publicitario, que originaría multas contra la campaña involucrada y los partidos que patrocinan la campaña, y contra el medio de comunicación involucrado.

Número de subsidios por distrito y su monto relativo

Considerando el objetivo de asegurar un mínimo de igualdad, la Comisión decidió que todos los subsidios entregados tuvieran igual monto. Sin embargo, el objetivo es garantizar ese mínimo a las candidaturas principales solamente, evitando la dilución del subsidio y la aparición de candidaturas testimoniales o incluso de candidaturas con fines de diversión o lucro. También se desea asegurar una competencia suficiente.

Considerando que los distritos parlamentarios son binominales, y que por lo tanto las principales alianzas llevan siempre dos candidatos, la Comisión estimó que el número óptimo de subsidios por distrito es seis (6), asegurando que al menos tres alianzas reciban el subsidio, o un número

[76] Este mecanismo no debe identificarse con el de la franja televisiva, puesto que ésta implica la cesión gratuita y obligatoria de tiempo de transmisión.

[77] En particular, se debe fiscalizar que las radios y periódicos no emitan boletas de monto exagerado con el objeto de cobrar el subsidio.

mayor al considerar a los candidatos independientes. Como este aspecto de la propuesta depende de que el sistema electoral sea binominal, es claro que sería necesario reconsiderarlo en caso de una reforma mayor al sistema electoral.

Candidaturas con derecho a recibir este subsidio

Recordemos que la ley electoral exige a los candidatos independientes reunir el patrocinio de al menos un 0,5% de los sufragios —unas 500 firmas en los distritos más pequeños de diputados—, mientras que los partidos deben mantener más del 5% de la votación para que su inscripción siga vigente.

La Comisión propuso distribuir el subsidio solamente a las seis candidaturas de cada distrito que obtengan mayor cantidad de firmas en la inscripción de su campaña. Se evita así perjudicar a los candidatos no titulares, defecto conocido de los subsidios otorgados en función de la votación ocurrida años antes. Esta fórmula evita también subsidiar candidaturas de baja relevancia.

Para efectos de reunir las firmas que permiten postular a este subsidio, los partidos quedarían autorizados para recolectar estas firmas en forma simultánea con la realización de elecciones internas distritales para la nominación de candidatos, aceptándose la firma a favor del candidato 'que resulte ganador' en la nominación interna. De este modo se reduce el costo de reunir estas firmas para los partidos y se promueve la democracia interna en ellos. El Servicio Electoral establecería otras normas para definir las formas aceptables.

En el caso de las elecciones presidenciales, la Comisión acordó entregar este subsidio solamente a las candidaturas que posean derecho a franja de televisión, es decir a las cuatro con más apoyo para la primera vuelta, y en caso de segunda vuelta, a ambas candidaturas.

El monto máximo del subsidio a la publicidad radial y de prensa

Ésta es una materia práctica en la cual la Comisión recomienda realizar estudios adicionales. Sin embargo, el objetivo de la Comisión es solamente asegurar un mínimo de igualdad entre las principales candidaturas. Por ello, se propone que el monto máximo de este subsidio sea modesto.

En base a los antecedentes empíricos disponibles[78], la Comisión propone que el tope máximo del subsidio sea de 180 UTM ($ 4,6 millones) por candidatura a diputado. En el caso de las candidaturas a senador, se propone que el tope máximo del subsidio sea de 180 UTM por cada distrito de diputados incluido en la circunscripción respectiva, con un máximo de 360 UTM ($ 9,2 millones). En el caso de las candidaturas presidenciales, que ya poseen derecho a franja de televisión y por tanto cuentan ya con difusión nacional, se propone que el tope máximo del subsidio por candidato sea 1/2 del entregado a un candidato a diputado en los 60 distritos del país, lo que alcanza a 5.400 UTM en la primera vuelta ($ 138 millones) y la mitad de eso a cada candidato que pase a la segunda vuelta.

El costo fiscal estimado de este subsidio para una campaña parlamentaria donde se eligen senadores y diputados en 10 circunscripciones y 60 distritos, con seis subsidios en cada uno, sería 97.200 UTM ($ 2.500 millones ó 5,0 millones de dólares) suponiendo que todos los candidatos los utilizan hasta el tope máximo. Esto es aproximadamente un 25% del valor estimado de la franja parlamentaria de televisión. El costo de los subsidios en una campaña presidencial de cuatro candidatos y dos vueltas sería de 27.000 UTM ($ 700 millones). Pasando estas cifras a una base anual (cada 4 años las parlamentarias y cada 6 años las presidenciales), el costo anualizado total alcanza a $ 750 millones.

R.23. La Comisión propone conceder un subsidio en dinero de libre disponibilidad, cuya tasa sería el 60% del gasto en publicidad de medios de comunicación local, limitando el subsidio con los siguientes topes: 180 UTM para las candidaturas a diputado, 180 UTM por cada distrito de diputados incluido en la circunscripción para las candidaturas a senador, 5.400 UTM para las candidaturas presidenciales con derecho a franja gratuita de televisión en la primera, y 2.700 UTM a cada candidato presidencial que pase a segunda vuelta. Este subsidio estaría disponible para las seis candidaturas en cada distrito o circunscripción parlamentaria que demuestren más apoyo, y para las 4 candidaturas presidenciales con derecho a franja de televisión. Se crearía un delito de falsificación de gasto publicitario, que originaría multas contra la campaña involucrada y los

[78] Los precios de avisos de radio tipo 'frase preferencial', de 30 segundos, durante un mes, en el noticiario de la tarde, son: $ 1.391.000 + IVA en Radio Cooperativa incluyendo red provincial; $ 360.000 + IVA en Radio Beethoven de Santiago. El gasto efectivo en radio de algunas campañas durante las campañas parlamentarias de 1997 fue muy heterogéneo. El estudio de Valdés y Hinzpeter (2000) entrega los siguientes datos:

Distrito disperso, pequeño, zona sur del país, candidato perdedor: $ 10,0 millones.
Distrito concentrado, zona norte, candidato ganador: $ 2,4 millones.
Circunscripción Santiago, candidato perdedor: $ 90,0 millones.

partidos que patrocinan la campaña, y contra el medio de comunicación involucrado.

Adelantándonos a la discusión en la sección 11, conviene precisar cómo se evita el peligro de que se decida aumentar el monto del subsidio a niveles incompatibles con la eficiencia fiscal. Afortunadamente, una característica de este subsidio logra eliminar ese conflicto de interés: al distribuir 6 subsidios de igual monto por distrito, 2/3 de los fondos benefician a candidatos competidores de los dos titulares, por lo que un aumento del monto reduciría la probabilidad de los legisladores titulares de lograr la reelección.

11. Subsidios públicos a todo evento

Esta sección analiza los argumentos a favor y en contra de que el Estado pague subsidios a todo evento a los partidos políticos y a sus candidaturas. Entendemos que un subsidio es 'a todo evento' cuando sus beneficiarios lo obtienen con un margen de riesgo pequeño.

Es habitual la propuesta de crear un subsidio estatal a los candidatos y partidos que pague una suma fija por cada voto obtenido en las elecciones[79]. Debido a que la política democrática representativa genera una alta concentración de oferentes políticos en dos o tres coaliciones con alta votación, el subsidio por voto obtenido se aproxima en la práctica a un subsidio a todo evento. En la práctica, los partidos políticos que gozan de cierta trayectoria y acceden a una clientela estable, pueden predecir el número de votos que obtendrán con un margen de error pequeño, con la ayuda de una encuesta. Esta realidad práctica justifica analizar los subsidios por voto obtenido junto con los a todo evento.

Subsidios públicos para reducir el tráfico de influencias

El principal argumento a favor de otorgar subsidios a todo evento a los partidos políticos es que su presencia reduce la importancia del financiamiento privado, y por tanto dificulta el tráfico de influencias (corrupción y extorsión) entre los candidatos y los donantes privados.

Se argumenta que debido a la presencia de tal subsidio se reduce la diferencia entre ganar y perder una elección estrecha, pues el monto del

[79] Informe de la Comisión Nacional de Ética Pública (1994), Recomendación 37, letra c).

subsidio a todo evento es similar en ambos desenlaces. En cambio, en ausencia de un subsidio de este tipo y una vez realizado el grueso de los gastos electorales, los candidatos que creen estar a pocos puntos del triunfo perciben que un 'último esfuerzo' hace toda la diferencia entre ganar y perder. Debido a la alta valoración de la donación marginal que financia ese 'último esfuerzo', el candidato sufriría un mayor riesgo de ceder al tráfico de influencias.

El Informe Neill reconoce a éste como el principal argumento a favor del financiamiento público, pues las personas que la Comisión Neill entrevistó en Alemania, Canadá y Suecia afirmaron que éste ha sido el principal efecto del financiamiento público en sus países (Committee on Standars in Public Life, 19). Notemos que estos países no son un muestra elegida al azar, pues todos ellos tienen una arraigada cultura de probidad pública.

Debe advertirse que esta lógica es menos fuerte en elecciones por representación proporcional, donde los escaños elegidos por cada partido son proporcionales a los votos obtenidos. En los sistemas parlamentarios, la obtención de unos pocos votos adicionales normalmente tiene poca influencia en el resultado de la elección, aunque puede haber una excepción en los casos donde la mayoría en el Parlamento es muy estrecha. Quizá esto explica que este tipo de financiamiento no exista en Gran Bretaña y que el Informe Neill haya recomendado rechazar este tipo de subsidio[80-81].

La lógica central del argumento ha sido cuestionada. La objeción es que en muchas culturas no es posible detener la corrupción dando más dinero y poder a los corruptos, porque los corruptos interpretan esa acción como señal de debilidad y piden más dinero o poder.

La evidencia internacional apoya esta objeción. Desde que el generoso sistema de financiamiento público italiano fracasó en impedir el tráfico de influencias y la corrupción política, la hipótesis de que el financiamiento público logra ese rol en los países de cultura latina ha sido puesta en duda. En el caso de España, tampoco está establecido que la entrega de financiamiento público haya reducido los problemas de probidad y haya aumentado la transparencia, pues el financiamiento privado informal continuó por un largo período después de la creación de los subsidios en 1978 y se han sucedido los escándalos (Díaz-Santana, 1998). En Chile, la Comisión Nacional de Ética Pública concluyó que "el financiamiento público ha sido incapaz de erradicar la corrupción política"[82].

[80] Ver Committee on Standars in Public Life (1998), Recomendación 36.

[81] Por lo mismo, sorprende que los subsidios a todo evento tengan tanta importancia en los países de Europa continental, donde las elecciones también son por representación proporcional.

[82] Informe de la Comisión Nacional de Ética Pública (1994), Recomendación (37), 2º párrafo.

También se ha argumentado que para detener el tráfico de influencias en Chile es más efectivo adoptar medidas en el ámbito de la formalización de las candidaturas, el control tributario de las donaciones privadas y la transparencia del financiamiento privado, como hacen las propuestas en la Parte II de este informe. En un ambiente de simetría de información, los candidatos que han realizado el grueso de los gastos electorales y creen estar a pocos puntos del triunfo pueden ofrecer favores futuros a cambio de aportes, pero si esos aportes no pueden ser verificados por ser confidenciales, o son revelados también al público votante, es probable que o no se materialicen o dañen la imagen pública del candidato, con lo cual la estrategia de incurrir en tráfico de influencias no tiene ventajas privadas para el candidato.

R.24. La Comisión propone rechazar el argumento del control del tráfico de influencias como justificación de un subsidio por voto obtenido.

Objeción: El subsidio por voto genera distorsiones y barreras a la entrada

La práctica internacional muestra que los subsidios por voto obtenido se distribuyen a nivel central de los partidos. Este hecho aumenta el poder de una directiva nacional a costa de las directivas regionales y las candidaturas. Este resultado no es sorprendente cuando es el parlamento nacional el órgano que decide la modalidad del subsidio a todo evento, pues sus miembros obtienen un beneficio privado al aprobar esta modalidad de distribución. En la misma lógica, es predecible que las directivas regionales poderosas logren crear subsidios por voto obtenido a nivel regional, financiado por el gobierno regional. Eso es lo que ocurre en Alemania y España, a lo cual debemos agregar los subsidios por voto obtenido a nivel municipal.

De esta forma, la democracia interna de los partidos queda sujeta a la influencia relativa de los subsidios nacionales y regionales. Esta rivalidad es de suma cero, por lo que genera una tendencia a llevar el nivel del subsidio total a niveles mayores que si el subsidio se concediera en sólo un nivel de la administración del Estado. El resultado es una tendencia al desperdicio fiscal y a la maximización del número de niveles de gobierno, lo cual conspira contra la eficiencia del Estado.

Sin embargo, este argumento ha sido rebatido, indicando que se está criticando un mal diseño y no el concepto central del subsidio a todo evento. Así, sería posible diseñar el subsidio por voto obtenido en forma

eficiente, coordinando de manera armónica los subsidios a diferentes niveles, y eligiendo un nivel total de subsidios que sea óptimo socialmente.

También se critica que la práctica internacional respecto a los subsidios por voto es concederlos en función de los votos obtenidos en la elección *anterior*, que ocurrió 3 ó 4 años antes. Esta práctica perjudica a los candidatos y partidos nuevos, constituyéndose en una gruesa barrera a la entrada que reduce la competencia política.

Sin embargo, esta crítica también puede ser resuelta optimizando el diseño del subsidio por voto. Tal como han demostrado algunos países, este subsidio puede pagarse según los votos obtenidos en la elección actual. Para ello debe pagar adelantos parciales, proveer un ajuste de cuentas después del recuento y autorizar a las candidaturas y partidos a firmar contratos de compensación contingentes con la votación efectiva con intermediarios financieros.

Objeción: El subsidio por voto no alivia las desigualdades

Esta objeción al subsidio por voto obtenido argumenta que éste no contribuye al objetivo de asegurar un grado mínimo de igualdad entre las principales ofertas en competencia. Por el contrario, en ciertos casos el subsidio por voto obtenido aumenta la desigualdad, y cuando la disminuye, es por azar.

Para ilustrar este argumento, consideremos un ejemplo concreto basado en la campaña presidencial de 1993, donde la lucha por el voto de centroizquierda se dio entre los candidatos Max Neef, Pizarro y Frei. Es claro que Frei tenía más apoyo y los observadores afirman que Frei recibió aportes empresariales mucho más cuantiosos que Max Neef y Pizarro. Luego, en ausencia de la franja presidencial, el ciudadano de centroizquierda podría haber encontrado dificultades para conocer las propuestas de los candidatos Max Neef y Pizarro, debido al sesgo existente en el financiamiento privado. ¿Qué habría ocurrido si el Estado chileno hubiera distribuido un subsidio por voto de monto similar al que distribuyó Alemania entre 1983 y 1994, de 5 marcos ($ 1.377) por voto?

El Cuadro Nº 1 muestra que en la elección presidencial chilena de 1993, un financiamiento público por voto obtenido habría agravado las desigualdades originadas en el financiamiento privado dentro de la centroizquierda, pues el candidato Frei habría recibido *once veces más* subsidio público que cualquiera de sus contrincantes de centroizquierda. La competencia política habría sido aún más débil que en ausencia de un subsidio por voto.

CUADRO Nº 1: EFECTOS EN LA CENTROIZQUIERDA DE UN SUBSIDIO POR VOTO OBTENIDO

Candidato	Max Neef	Pizarro	Frei
Financiamiento privado	Modesto	Modesto	El mayor
Votos obtenidos	387.102	327.402	4.040.497
Subsidio a $1.377/voto (Millones $)	533	451	5.564

Fuente: www.elecciones.gov.cl y cálculos propios.

El Cuadro Nº 1 no considera el escenario donde el candidato ganador tiene menos financiamiento privado que el perdedor. Sin embargo, en ese escenario la modalidad de subsidio por voto tampoco contribuye a reducir las desigualdades.

En efecto, cuando un mayor financiamiento privado se traduce en un mayor número de votos, el subsidio por voto obtenido amplifica el efecto de las desigualdades en el financiamiento privado. Para ilustrar la crítica, considérese el caso hipotético de que hubiera existido un subsidio por voto en la elección presidencial de 1999. Esta modalidad de financiamiento público habría otorgado un subsidio fiscal prácticamente igual a Lavín y a Lagos, y las desigualdades económicas originadas en el financiamiento privado se habrían mantenido prácticamente inalteradas. Así el subsidio por voto obtenido no aumenta la competencia política[83].

Desde luego, esta crítica deja abierta la posibilidad de diseñar una intervención que reduzca la desigualdad *relativa* en el financiamiento privado al que acceden los principales candidatos. Esa posibilidad se analiza en la Parte V, referida a los límites al gasto electoral total.

Objeción: El subsidio por voto reduce el servicio al ciudadano

Cuando se otorga un subsidio que no exige esfuerzos al partido beneficiario, tales como los subsidios otorgados a todo evento, el resultado

[83] Esta objeción al subsidio por voto obtenido no se salva cuando su fórmula incluye un 'subsidio básico' que beneficia más que proporcionalmente a los candidatos y partidos con menos votos. Por ejemplo, desde 1994 Alemania paga un subsidio de 6,5 marcos por cada uno de los primeros cinco millones de votos que obtenga un partido a nivel nacional, y paga sólo 5 marcos por cada voto adicional. Esta fórmula oculta un 'subsidio básico' de (6,5 - 5) x 5 millones = 7,5 millones de marcos a cada partido (Pulzer, 2000, p. 29). A pesar de esto, el subsidio por voto obtenido paga grandes sumas a todo evento al candidato o partido con más financiamiento privado.

es indeseable en comparación con otros esquemas que exigen al partido mantener un contacto estrecho con sus simpatizantes. En efecto, en presencia de generosos subsidios prácticamente asegurados, algunos partidos y candidatos podrían caer en la tentación de relajar su servicio al militante y al simpatizante, pues éste ya no sería esencial para subsistir en el futuro cercano. Esto reduciría la calidad del servicio que partidos y candidatos prestan a la ciudadanía.

Este argumento ha sido criticado porque el subsidio por voto, por definición, incentiva la obtención de votos adicionales, sea de otros partidos o reduciendo la abstención. Para obtener votos adicionales y mantener los que ya tiene, el partido o candidato debe mejorar los servicios (bienes públicos) que presta al ciudadano.

A pesar de esta crítica, ésta es una preocupación seria en los países de Europa donde el financiamiento público es proporcional a la votación obtenida en las elecciones y una porción significativa de los votos obtenidos, sea en elecciones pasadas o futuras, es una 'votación segura', originada en la marca del partido o en el deseo del electorado de castigar al partido rival (Díaz-Santana, 1998). En estos casos, un subsidio proporcional a los votos obtenidos deja una gran renta económica a los partidos que han heredado clientelas seguras, pues no exige esfuerzo respecto a los votos de esa clientela.

Una posible explicación de la falta de validez de esta crítica es la estructura del 'mercado' político, que siempre debe ser altamente concentrado porque la política democrática representativa exige agregar esfuerzos y formar coaliciones grandes para alcanzar el poder político. Dada una estructura concentrada, el subsidio por voto obtenido se aproxima en la práctica a un subsidio a todo evento. El motivo es que en estas circunstancias los partidos políticos que gozan de cierta trayectoria son grandes y acceden a una clientela estable, con variaciones moderadas[84]. Con la ayuda de una encuesta pueden predecir el monto en dinero que obtendrán con un margen de error pequeño. Esta realidad práctica justifica clasificar a los subsidios por voto obtenido como a todo evento, justifica el argumento y justifica la preocupación observada en los países indicados.

Ello implica que el subsidio por voto obtenido no alcanza para incentivar de modo efectivo el aumento de la calidad del servicio de los

[84] Una analogía de mercado puede ilustrar la situación: un subsidio de monto fijo por cada llamada telefónica sería prácticamente a todo evento en el mercado de las llamadas locales, pues CTC ha tenido desde hace décadas entre 95% y 88% de participación de mercado, pero sería muy incierto en un mercado como el de portales de Internet, donde existen muchas empresas y cada una tiene una baja participación de mercado que puede variar rápidamente.

partidos políticos a la ciudadanía. Ello se verifica en que las tasas de abstención observadas en España y otros países donde existe un subsidio por voto obtenido, son tan altas como en países donde tal subsidio no existe.

Objeción de falta a la probidad

Los miembros de un partido político que han sido electos a cargos públicos, sea en el Poder Ejecutivo o en el Congreso, asumen la obligación de servir a todos los ciudadanos, con "preeminencia del interés general sobre el particular"[85].

Ellos también tienen lealtades partidarias, tienen un interés de promocionar a su partido y tienen un interés en promover su carrera política personal. Para los ciudadanos, lo ideal sería que estas personas actuaran, en sus cargos públicos, con total prescindencia de sus lealtades partidarias y demás intereses personales.

Sin embargo, cuando se encarga a las autoridades elegidas por elección popular decidir la magnitud de un subsidio periódico a favor de los partidos políticos donde ellas mismas se agrupan, o un subsidio a favor de sus propias candidaturas, se las expone a un conflicto de interés grave. En efecto, las autoridades que son miembros de partidos sufren la tentación de proponer (autoridades del Poder Ejecutivo) y de aprobar (parlamentarios de oposición y de gobierno) reglas que *aumenten* su magnitud, y que *minimicen* los requisitos y exigencias para obtener los subsidios. Cuando este resultado ocurre porque las autoridades otorgan preeminencia al interés particular (de sus partidos y candidatos) por sobre el interés general (de la ciudadanía), existe una falta a la probidad de parte de esas autoridades.

Desde luego, muchos políticos y partidos resuelven estos conflictos en beneficio del interés público, aunque perjudique su interés personal y el interés de su propia agrupación política.

Además, los partidos con más financiamiento privado se oponen a los subsidios públicos porque les hacen perder posición relativa. Así, en Alemania el partido que se opuso a los subsidios públicos fue el SPD (izquierda), justamente porque las cuotas de sus numerosos militantes le daban una ventaja financiera (Pulzer, 2000).

---

[85] Esta es la definición de probidad administrativa que la nueva Ley de Probidad introduce como artículo 54 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

Sin embargo, la experiencia internacional reunida por esta Comisión acredita que un número significativo cede a la tentación planteada por estos conflictos de interés. Por ejemplo, desde 1958 el SPD alemán se acostumbró a las subvenciones 'educacionales', y cuando en 1966 el Tribunal Constitucional las cuestionó, el SPD aceptó finalmente la creación de un generoso subsidio por voto obtenido (Pulzer, 2000). Muchos países de Europa continental han pagado subsidios que los partidos obtienen con un margen de riesgo muy pequeño y sin esfuerzo, y cuya magnitud es enorme y creciente. El caso alemán es uno de los pocos donde existen estadísticas completas para mostrar esa evolución (ver Cuadro Nº 2).

En España, los partidos aprobaron en 1978 subsidios para ellos mismos en proporción a los votos, que los partidos obtienen con un margen de riesgo muy pequeño y con un esfuerzo que habrían realizado de todas formas. En 1986 los partidos españoles aprobaron por unanimidad *triplicar*

CUADRO Nº 2: CRECIMIENTO DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO A LOS PARTIDOS ALEMANES
(Suma de los niveles federal y Länder; mill. marcos /año)

Año	Educacional	Por voto obtenido	Actividades parlamentarias	Total
1959	5	0	0	5
1965	13,1	0	9,7	22,8
1970	74,3	60,8	20,6	155,7
1975	160,6	60,8	52,5	273,9
1980	270,9	98,8	88,5	458,2
1985	381,6	190,0	112,7	684,3
1990	562,9	247,0	162,8	972,7
1995	619,9	460,0	238,7	1.318,6

Fuente: Pulzer (1999), cuadro 2. La segunda columna es una simulación hasta 1990, que se construye a partir de los siguientes datos de Pulzer (1999): en 1967, el Estado federal pagó 38 millones de marcos a razón de 2,5 marcos por voto. A esto debe sumarse un 60% originado en subsidios análogos de los Länder. Desde 1979, el gobierno federal pagó además 5 marcos por voto por las elecciones para el Parlamento Europeo. Suponiendo que el número de votos cae a la mitad en esas elecciones, resulta un gasto federal extra de 38x(5/2,5)x0,5 = 38 millones de marcos. A partir de 1983 el subsidio federal normal se duplicó a 5 marcos por votos, y el subsidio de los Länder se elevó a 100% del subsidio federal. A partir de 1990, la reunificación alemana aumentó el número de votos, en un porcentaje que se supone igual a 30% (estimación). La cifra de 1995 es un dato y no una simulación, pues es reportado por Pulzer (2000) en su cuadro 1, y fue aumentado en un 100% para reflejar el subsidio análogo de los Länder.

los subsidios que reciben por este concepto y algunos autores temen que se aumente este subsidio nuevamente en el futuro próximo (Díaz-Santana, 1998). Ello se hace más probable porque, al gozar de un subsidio fiscal periódico, los partidos pasaron a ser sujetos de crédito bancario, y en la actualidad deben sumas equivalentes a varios años de subsidio. Fue justamente esa situación la que permitió a los partidos españoles triplicar su subsidio en 1986, pues adujeron que de lo contrario "la democracia española quedaría en manos de los banqueros" (Díaz-Santana, 1998).

Considerando estos argumentos:

R.25. La Comisión propone no distribuir financiamientos públicos a la actividad política en proporción a la votación obtenida en las elecciones, pues no contribuye a reducir la desigualdad originada en el financiamiento privado, no provee un incentivo efectivo para aumentar la calidad del servicio de los partidos políticos a la ciudadanía y expone a las autoridades legislativas a un conflicto de interés que pone en riesgo la eficiencia fiscal.

La evidencia empírica del Cuadro Nº 2 demuestra la presencia de un problema profundo con el financiamiento público: cuando el interés particular de las autoridades y sus partidos domina el diseño y la magnitud del financiamiento público, se incumple la meta de eficiencia fiscal, definida como evitar una asignación excesiva de fondos a la actividad política a costa del resto del presupuesto público, y en particular a costa del gasto social.

El problema es profundo porque no alcanza solamente a los subsidios por voto obtenido, aunque ahí es más evidente por la debilidad de las justificaciones aducidas para otorgarlo, sino también a las asignaciones parlamentarias (que podrían subir sustancialmente), a los subsidios orientados a lograr mínimos de igualdad y aquellos subsidios orientados a aumentar la producción de bienes públicos específicos, que pueden justificarse. Un ejemplo de esto último es el crecimiento de los subsidios otorgados a las fundaciones educacionales vinculadas a los partidos alemanes. Algunas de sus actividades pueden ser bienes públicos donde se justifica algún subsidio, pero la escala de los subsidios que obtienen, que paradójicamente aumenta a medida que Alemania deja más atrás la época nazi, muestra que la evaluación social de cada programa no es la racionalidad que controla el volumen de subsidios educacionales.

Como Chile tiene, y seguirá teniendo, algunos subsidios a la actividad política, el verdadero desafío consiste en crear instituciones que prevengan y administren el conflicto de interés indicado.

Prevención de faltas a la probidad en los subsidios

La prudencia en la defensa de los ciudadanos aconseja evitar exponer a las autoridades electas a conflictos de interés como los indicados. Sin embargo, el diseño de medidas preventivas presenta dificultades, pues es inevitable que las autoridades electas sean quienes en definitiva aprueben cualquier ley que disponga subsidios públicos, incluso aquellos a favor de la actividad política. Al debatir esa ley, esas autoridades pueden ceder a la tentación y subirse sus propios subsidios, o pueden aprobar nuevas leyes en el futuro.

Si la opinión pública está informada cabal y oportunamente respecto a los costos y beneficios sociales de la legislación que otorgue subsidios públicos, puede impedir este desenlace. En efecto, la crítica pública a través de los medios de comunicación puede operar como un disuasivo a eventuales faltas a la probidad en esta materia, pues los partidos y políticos titulares que sean percibidos anteponiendo su interés privado por sobre el interés público podrán ser castigados por los ciudadanos en la siguiente elección, favoreciendo a los nuevos partidos que se formen.

Una forma de lograr que la opinión pública siempre acceda a la información necesaria para desempeñar este rol consiste en crear un evento informativo periódico que reciba amplia atención de los medios de comunicación masivos. Un formato que ha tenido éxito en otros ámbitos[86] es crear un Consejo Nacional permanente con la misión de producir periódicamente un informe sobre el tema y entregarlo a las autoridades y opinión pública. Conviene recordar que el Consejo Nacional de Televisión ha cumplido labores tanto o más delicadas desde 1989, sin haber sido objeto de grandes críticas.

Conviene considerar las siguientes medidas concretas:

a) Crear un 'Consejo para el Financiamiento Público de la Actividad Política', integrado por 9 personas que no hayan estado vinculadas al mundo de la política, propuestas por el Presidente de la República y aprobadas por el Senado, que utilice al Servicio Electoral como secretaría técnica. Tendría las siguientes funciones:

i) Entregar periódicamente a la opinión pública, dos años antes de cada elección parlamentaria, un informe oficial que evalúe nuevamente el conjunto de normas que constituyan financiamiento

[86] Por ejemplo, en los Estados Unidos existe el National Advisory Council on Social Security, entidad del gobierno federal encargada de emitir informes periódicos sobre la situación financiera y el desempeño del sistema obligatorio de pensiones. Tiene gran influencia sobre el debate político, a pesar de emitir informes divididos en algunos casos.

público a la actividad política, directo e indirecto, incluyendo los gravámenes impuestos a particulares. Este informe debería cuantificar los costos e identificar los beneficios sociales de cada tipo de financiamiento público, en comparación con otros esquemas alternativos.

ii) Realizar una evaluación independiente de cada proyecto de ley o indicación a proyecto de ley que modifique la magnitud del financiamiento público a la actividad política, sus requisitos y sus exigencias, cuantificando los costos e identificando los beneficios sociales y los efectos en cuanto a la competencia política y la eficiencia fiscal.

Si bien esta institución no tiene autoridad política, es plausible esperar que su presencia y acción mejoren la calidad del debate público, de forma que la propia ciudadanía decida si lucha por detener los proyectos y medidas concretas que se propongan.

b) Ubicar la oposición al aumento de la magnitud del subsidio en entidades poderosas. Una forma de concitar una oposición efectiva es que el subsidio público grave a entidades de gran influencia sobre la opinión pública. Un ejemplo de tales entidades son los canales de televisión. En el caso de Chile, la tenaz oposición de los canales de televisión abierta a la franja electoral ayuda a explicar el hecho de que el número de minutos de las franjas parlamentarias y presidenciales no haya aumentado entre 1987 y 1999.

c) Vincular el monto del subsidio a una fuente específica de recursos, de magnitud acotada. Por ejemplo, en Suecia se ha asignado a los partidos políticos las utilidades obtenidas por la lotería nacional. Éste es uno de los pocos casos donde se justificaría una excepción al principio general de no afectar ítems específicos de la recaudación fiscal a usos específicos[87].

d) Diseñar la tasa del subsidio de forma que un aumento de su magnitud 'perjudique' a los parlamentarios titulares. Este es el caso del subsidio propuesto en R.23, pues al distribuir 6 subsidios de igual monto por distrito, dos tercios de los fondos benefician a candidatos competidores de los dos titulares. Con este diseño, un aumento del monto reducirá la ventaja de los legisladores titulares que postulen a la reelección. Lo mismo ocurre con el subsidio propuesto en R.9.

[87] En Chile hay una prohibición constitucional a asignar la recaudación de tributos específicos a financiar gastos específicos.

e) Elegir una base para el subsidio que esté acotada naturalmente. Por ejemplo, el subsidio propuesto en R.27 define como base a las cuotas de militantes que hayan votado en alguna elección interna, siempre que además el militante haya sido regular en el pago de cuotas. Aunque los parlamentarios eleven la tasa de este subsidio, el monto obtenido no podría alcanzar niveles sustanciales porque la base es exigua. Además, se esperaría que los parlamentarios de partidos con menos cuotas de militantes tengan incentivos a oponerse a un eventual aumento de la tasa de este subsidio.

Considerando este menú de mecanismos de control, la Comisión propone adoptar como política general el enfrentar el conflicto de interés que sufren las autoridades electas al decidir subsidios a la actividad política de la siguiente forma:

R.26. La Comisión propone que todos los subsidios incluyan mecanismos preventivos de los conflictos de interés que sufren las autoridades legislativas al decidir subsidios y financiamientos públicos a la actividad política, conflictos que ponen en riesgo la eficiencia fiscal.

12. Subsidios para estimular bienes públicos específicos

Un argumento que justifica ciertos subsidios es que favorecen la producción de bienes públicos específicos. Como es sabido, cuando no es posible excluir de los beneficios de un bien público a ciudadanos específicos, resulta viable la estrategia de gozar del bien público sin contribuir a su financiamiento (comportamiento de *free-rider*). Por ello, el financiamiento exclusivamente privado de los bienes públicos resulta insuficiente y es conveniente suplementarlo con recursos públicos que se recaudan a la fuerza, pues los impuestos son obligatorios.

Desde luego, el problema radica en identificar bienes públicos concretos que merezcan un subsidio, considerando el costo fiscal que tiene y que esos fondos podrían haber sido destinados, por ejemplo, a ayudar a personas que padecen dificultades económicas.

Los partidos son organizaciones de ciudadanos que aspiran a influir en las decisiones públicas accediendo a cargos públicos por la vía electoral. Cuando se habla de los bienes públicos que produce un partido, se excluye su aporte al gobierno del Estado, pues en principio quienes deciden las políticas públicas son los ciudadanos, eligiendo entre las ofertas propuestas por partidos que compiten entre sí. Se trata de identificar los bienes públi-

cos específicos que produce un partido político, aunque esté en la oposición.

Bienes públicos específicos en la experiencia internacional

En la literatura especializada, se identifican las siguientes 'funciones públicas' que realizan los partidos: preparar programas políticos viables, mantener contacto con los ciudadanos, seleccionar y preparar futuros candidatos. Estas labores sólo se pueden cumplir cuando el partido cuenta con una organización mínima (Barros, 1983).

En Alemania, las fundaciones (*Stiftungen*) tienen por misión realizar "labores educativas democráticas" (Pulzer, 2000), aunque también se han extendido a acciones de política exterior con el objeto de "promover el entendimiento y la cooperación entre las naciones" (lo que se traduce en la práctica en colaboración con partidos de países pobres con los que tienen mayor afinidad ideológica) (Donoso *et al*., 2000). En Austria, las Academias Políticas tienen por objeto asesorar a las direcciones nacionales de partidos, y su trabajo se considera una contribución de gran utilidad para los debates internos. En Finlandia existen subsidios a las organizaciones juveniles y de mujeres, cuya mayoría está vinculada a los partidos políticos (Donoso *et al*., 2000). El partido Laborista británico favorece la creación de un subsidio estatal a las labores de educación cívica y entrenamiento técnico de personas que ocupan y podrán ocupar puestos públicos (tales como concejales y alcaldes), que realicen los partidos políticos (Committee on Standars in Public Life, Informe Neill, Apéndice V, p. 222-223).

En Alemania, desde 1994 existe un subsidio que paga 0,5 marco por cada marco obtenido de cuotas de militantes, siempre que no sobrepasen 6 mil marcos al año por militante. El Tribunal Constitucional alemán dictaminó que este subsidio es aceptable, "siempre que refleje la eficacia de cada colectividad para reclutar miembros" (Pulzer, 2000).

La situación financiera actual de los partidos chilenos

Los parlamentarios chilenos reciben dos subsidios fiscales, llamados 'asignación parlamentaria' y 'dietas', a través del presupuesto del Congreso. Las asignaciones se destinan a financiar actividades como secretaría, oficinas en el distrito representado para fortalecer el contacto con los electores, y otras. Es frecuente que la oficina del distrito sea 'compartida' con

el partido, ayudando a solventar los gastos de este último. La dieta es similar a un sueldo, pero una parte de los parlamentarios dona 10% de ella a su partido. Un partido que capte el 25% de los fondos de asignaciones y dietas, recibiría unos 1.800 millones de pesos al año (Mendoza, 1999). Como gran parte es gastada por el parlamentario sin beneficiar a otras actividades del partido, se debe hacer un supuesto al respecto. Supondremos que el 30% de estos fondos benefician directamente al partido. La suma resultante alcanza para mantener una organización de entre 25 y 50 personas, considerando también arriendos y otros gastos fijos.

En sus balances para 1997, los partidos políticos chilenos reportaron un ingreso anual por 'cotizaciones y donaciones' que alcanzó un promedio de $102 millones para los cuatro mayores partidos. No vemos razones para que los partidos subdeclaren las cuotas de militantes y donaciones de simpatizantes en su contabilidad, por lo que esta cifra parece confiable. Esta cifra alcanza apenas para mantener una organización de entre 5 y 10 personas, considerando arriendos y otros gastos fijos.

Uno de los estudios encargados por la Comisión reveló que los partidos políticos chilenos casi no realizan esfuerzo alguno por recaudar cuotas de sus militantes. Los partidos políticos chilenos destinan *una* sola persona (excepto en el caso de un partido que destina *dos* personas) a la importante función de cobranza de las cuotas a sus miles de militantes dispersos por todo el país. Es claro que los partidos han preferido ahorrar costos en esta área eligiendo que la cobranza de cuotas sea una actividad poco profesionalizada y lejana a los estándares de otras organizaciones chilenas que recaudan cuotas, como son el Hogar de Cristo y asociaciones de ex alumnos universitarios. Por ejemplo, el Hogar de Cristo tiene 300.000 asociados activos, que son administrados por una infraestructura integrada por unas 300 recaudadoras más sus respectivos jefes y personal de secretaría (Donoso *et al.*, 2000, pp. 16-19).

Esta situación entrega información sobre el carácter de la relación entre los partidos políticos chilenos y sus militantes. El militante chileno no paga cuotas a su partido para lograr que éste desarrolle plataformas que ganen votos, logrando así que sus ideas accedan al poder y se implementen. Es más bien la relación inversa, donde el partido paga a sus militantes con favores y empleos a cambio de votos (clientelismo), la que podría explicar esta realidad financiera y organizativa. Otra explicación es que los partidos han privilegiado la obtención de unos pocos aportes privados de magnitud, que no se reportan en los balances partidarios por las razones sugeridas en la Parte I, y evitan así el esfuerzo de recaudar cuotas de militantes que puedan exigir representación en los órganos directivos.

La hipótesis de clientelismo también recibe apoyo de las encuestas. La encuesta CEP de abril-mayo de 1999 incluyó la siguiente pregunta, que se realizó sólo a quienes expresaron preferencia clara por un partido político[88]:

> ¿Ha conseguido Ud., su grupo familiar o su comunidad cercana, algún favor o gauchada en el último año, (a) a través de un diputado o senador del partido, (b) a través de un alcalde o concejal del partido, (c) a través de otro militante del partido, o (d) a través de una persona que Ud. conoce y respeta y que tiene contactos en el partido?

El resultado es claro: el 13,2% respondió que sí en al menos una de estas cuatro opciones, y el 81,5% respondió no en todas las opciones. La cifra de 13,2% es relevante, pues el resultado de muchas elecciones de diputados cambiaría con un desplazamiento de sólo 5% de los votos.

La relación clientelista indica un déficit de desarrollo democrático, pues implica que los ciudadanos involucrados 'venden' su voto a cambio de favores o empleos, en vez de usarlo para expresar sus preferencias. Aparece entonces conveniente apoyar a los partidos políticos para que abandonen esta práctica.

Ventajas de un subsidio a las cuotas de militantes activos

Los argumentos a favor de este subsidio son los siguientes:

Primero, un subsidio a las cuotas de militantes activos promovería el fortalecimiento de la relación no clientelista entre los partidos políticos y sus militantes activos. Es decir, al promover que el militante pague cuotas a su partido se lograría que éste exija al partido ganar votos ofreciendo buenas propuestas al electorado en general, y exija también participar en las decisiones internas del partido.

El segundo beneficio sería aumentar la autonomía de los partidos políticos en materias financieras, para que constituyan un patrimonio y financien su operación, o gran parte de ella, en base a múltiples pequeños aportes regulares de militantes comprometidos en forma estable, y no dependa excesivamente de grandes donaciones privadas o de subsidios públicos a todo evento.

---

[88] Ver pregunta 8B (Centro de Estudios Públicos, "Estudio Nacional de Opinión Pública Nº 9, abril-mayo 1999", 1999).

La tercera ventaja de este subsidio es que resulta más equitativo que una deducción de las cuotas de la base del impuesto a la renta[89]. Tal deducción beneficiaría solamente a los ciudadanos que pagan ese impuesto, y el beneficio sería proporcional a la tasa marginal de ese impuesto, que por ser progresivo es alta sólo para los contribuyentes de mayores rentas. En Chile el 92% de los trabajadores paga una tasa marginal de impuesto a la renta de 10% o menos. En cambio, este subsidio paga la misma tasa marginal a todos los militantes, cualquiera sea su ingreso y su situación tributaria, favoreciendo a todos los partidos políticos por igual. Esto logra una competencia política mayor.

La cuarta ventaja de un subsidio a las cuotas de los militantes es que premia la intensidad de su vinculación al partido, pues el subsidio es mayor para los partidos que logran motivar a sus militantes a pagar cuotas mayores.

Objeciones a un subsidio a las cuotas de militantes

Primero, un financiamiento de los propios militantes y simpatizantes no asegura que ese partido logre producir *bienes* públicos. Por ejemplo, algunos pueden considerar que la acción de un partido representa un *mal* público, de forma que el beneficio social, incluyendo la opinión de todos, sea inferior a los beneficios privados percibidos por los militantes y simpatizantes directos.

Bradley A. Smith provee ejemplos de candidaturas 'extremistas', definidas así por su completa derrota en elecciones nacionales, pero que obtuvieron millones de dólares en aportes pequeños de parte de miles de simpatizantes: el candidato Oliver North, héroe de Vietnam, famoso también por el escándalo Irán-Contras, recaudó 20 millones de dólares en aportes pequeños en su campaña de 1994 a la presidencia de los Estados Unidos, de parte de simpatizantes de derecha (Smith, 1996, pp. 1062-64). Otro ejemplo famoso es el Partido Nazi alemán, que en 1933 recaudó tantos aportes, muchos de ellos pequeños, que quedó con un excedente financiero (Pulzer, 2000).

Sin embargo, esta objeción está basada en la apreciación subjetiva que pueda tener la mayoría sobre las propuestas de una minoría. Aceptar esta objeción implica desconocer los derechos de las minorías, por lo que no convence.

---

[89] En Canadá existe esa deducción. Las tasas marginales son 75% hasta C$ 100, 50% hasta C$ 550, y 33% hasta C$ 1.150 (Committee on Standards in Public Life, Informe Neill, p. 197). La diferencia es que en Canadá casi todos pagan impuesto personal a la renta.

El segundo argumento en contrario es que un subsidio a la recaudación de cuotas de militantes activos viola el art. 19 N° 15 de la Constitución. Éste indica que otorgar subsidios fiscales a actividades que sólo pueden ser desarrolladas por los partidos puede ser inconstitucional, cuando ello implica otorgar un privilegio a los partidos políticos en comparación con otros vehículos de la expresión política de la ciudadanía.

Sin embargo, este subsidio está dirigido al militante que dona, no al partido político, pues la donación es un contrato unilateral. Es por este mismo motivo que la exención tributaria y del trámite de insinuación que favorece a las donaciones a partidos políticos, establecida en la Ley 18.603, no fue considerada violatoria del art. 19 N° 15 de la Constitución por el Tribunal Constitucional. Además, el militante que dona percibe el mismo efecto de una exención de impuesto: para que el partido reciba $ 100, el militante sólo debe pagar $ 100/(1+s), donde 's' es la tasa del subsidio. Esto equivale a eximir al militante de un impuesto, lo que demuestra la equivalencia con la exención a las donaciones, que es constitucional.

El tercer argumento en contra de este subsidio es que *promueve* el clientelismo en vez de frenarlo. Si los militantes saben que su aporte origina un subsidio fiscal, podrían aumentar su presión por obtener contraprestaciones concretas, como favores o empleos para familiares o para sí mismos.

Esta crítica no toma en cuenta que en una relación clientelística el militante *cobra* favores y por tanto no está dispuesto a *pagar* cuotas. Pero sin pago de cuotas no hay subsidio. Luego, un partido clientelista no recibe subsidio y este esquema no puede promover el clientelismo. Para reforzar la efectividad de este subsidio contra el clientelismo, conviene imponer requisitos adicionales para pagarlo: que el militante pague cuotas en forma regular, y que el militante vote en las elecciones internas. Con estos requisitos, se asegura que el subsidio estimule la participación de los militantes y debilite el clientelismo.

El cuarto argumento en contra de un subsidio a la recaudación de cuotas es que genera incentivos al abuso que son difíciles de fiscalizar. Por ejemplo, es posible imaginar que durante una campaña electoral, un partido invite a espectáculos musicales y exija en la entrada la firma de registros donde el simpatizante declara desear hacerse militante y pagar un aporte. Posteriormente, el partido obtendría aportes grandes de otros donantes privados, y materializaría dichas intenciones creando miles de nuevos 'militantes' con las cuotas al día, que dan derecho a solicitar subsidio.

Sin embargo, es posible reducir estos abusos imponiendo requisitos adicionales para el subsidio, en especial que el militante que paga las

cuotas haya participado en las elecciones internas del partido y contribuya en forma regular. La fiscalización de este requisito exige que el Servicio Electoral supervise las elecciones internas de los partidos y también obtenga información respecto a cuáles militantes pagaron cuánto en cuotas en cada trimestre. Desde luego, esta fiscalización tiene un costo, que constituye una desventaja, pero limitada.

La Comisión estima que debido a la situación inicial de los partidos políticos chilenos, los argumentos favorables a este subsidio son más convincentes que los argumentos en contra.

El diseño del subsidio

Conviene reiterar primero que una cuota pagada por un militante sólo sería válida para dar origen a subsidio cuando cumpla dos requisitos:

a) que el militante haya votado en alguna elección interna anterior, que a su vez no puede haber sido demasiado lejana en el tiempo (por ejemplo, no más de 48 meses antes de la recepción de la cuota), donde haya firmado un registro de participación aceptable para el Servicio Electoral; y

b) que el militante haya sido regular en el pago de cuotas. Este requisito podría materializarse, por ejemplo, en la exigencia de que sus cuotas hayan estado al día, sobre una base trimestral[90], en por lo menos 3 de los 6 trimestres anteriores al correspondiente la cuota que solicita subsidio.

Por otro lado, es sabido que también contribuye a reducir los abusos que el subsidio tenga una tasa relativamente baja. En especial, conviene evitar subsidios de monto fijo por cada militante, o de alta tasa por peso de aporte, porque ellos incentivan la subdivisión de los aportes entre varios militantes inexistentes. Las tasas bajas de subsidio, en cambio, no alcanzan a justificar el costo administrativo de subdividir las donaciones, de mantener su regularidad y de mantener la ficción de que el aportante participa en las elecciones internas.

Donoso *et al.* (2000) encuentran que los aportes mensuales típicos que reciben las organizaciones sin fines de lucro en Chile no sobrepasan la cifra de 0,2 UTM ($ 5.000) al mes, ó 0,6 UTM al trimestre.

En base a esto, ellos proponen una tasa de subsidio de 30% para cuotas válidas cuyo monto trimestral válido sea inferior a 0,75 UTM ($ 20.000) al trimestre. Para cuotas válidas mayores proponen que el exce-

[90] Al usar el trimestre como unidad de tiempo, se da oportunidad al militante para ponerse al día en sus cuotas en caso de retrasos.

so por sobre 0,75 UTM al trimestre reciba un subsidio de 15%, hasta un tope de 7,5 UTM ($ 200.000) al trimestre. Para el exceso de la cuota válida por sobre 7,5 UTM al trimestre, la tasa de subsidio sería cero. El tope de 7,5 UTM por trimestre se elige para coincidir con el límite actualmente vigente para que una donación acceda a las franquicias tributarias descritas en la Parte I.

Además, ellos recomiendan crear un delito de falsificación de antecedentes para obtener este subsidio, que originaría multas contra el partido involucrado, y encargar la fiscalización al Servicio Electoral.

El posible impacto en la situación financiera de un partido político de realizar el esfuerzo de gestión que significa prestar servicios atractivos a sus militantes y recaudar cuotas, fue estimado de la siguiente manera:

a) de acuerdo a los balances, la situación actual de un partido promedio con 25.000 militantes es que la cuota promedio recaudada es 0,03 UTM al trimestre;

b) si el partido realiza una reforma a su gestión, quizá estimulado por este subsidio, y logra elevar la cuota promedio recaudada a 0,30 UTM por trimestre (50% de lo pagado por los socios del Hogar de Cristo), entonces aumenta su ingreso neto en $ 600 millones al año[91];

c) el ingreso máximo por concepto de subsidio, suponiendo que todo el incremento de cuotas origina subsidio, y que todas las cuotas reciben el subsidio marginal mayor (30%), sería de $ 225 millones al año.

La suma alcanza a $ 825 millones al año. Con estos fondos un partido puede mantener una organización permanente de entre 40 y 80 personas adicionales, considerando arriendos y otros gastos fijos, sin incluir el personal de recaudación. Esto significa prácticamente duplicar los ingresos de los partidos. En caso de dirigir estos recursos humanos hacia un fortalecimiento del respaldo técnico de las propuestas partidarias, la actividad política podría elevar sus estándares profesionales y recuperar prestigio (Donoso *et al.,* 2000).

El costo fiscal corresponde solamente al subsidio. En caso de existir cinco partidos similares al partido descrito, el costo fiscal alcanzaría en el peor de los casos a $ 1.125 millones al año, o $ 140 por votante al año.

Considerando que la posibilidad de mantener una organización permanente de entre 40 y 80 personas adicionales les significaría a los partidos acceder a cierta autonomía mínima y lograr la capacidad de emprender tareas más complejas, y considerando también el valor para la democracia

[91] Esta cifra resta tanto la recaudación de la situación inicial como un costo de recaudación estimado en 10% de la recaudación final. El 10% de costo está justificado en Donoso *et al.* (2000).

chilena de un fortalecimiento de la relación no clientelista entre los partidos políticos y sus militantes, la Comisión decidió proponer la adopción de un subsidio a las cuotas de militantes activos[92]:

R.27. La Comisión propone crear un subsidio a las cuotas que decidan pagar los militantes activos, definidos como aquellos que pagan cuotas regularmente y han votado en las elecciones internas del partido. Se propone que las tasas de subsidio sean 30% para cuotas válidas cuyo monto trimestral válido sea inferior a 0,75 UTM al trimestre, y 15% para el exceso por sobre 0,75 UTM al trimestre hasta un tope de 7,5 UTM al trimestre. Se propone crear el delito de falsificación de antecedentes para obtener este subsidio, que originaría multas contra el partido involucrado, y encargar la fiscalización al Servicio Electoral.

Si bien el estudio encargado por esta Comisión a Donoso, Ramos y Riquelme (2000) propone también un fondo concursable de subsidios a la educación política, que estaría abierto a otras instituciones diferentes de los partidos, la Comisión estimó que los partidos políticos chilenos deben avanzar más en su desarrollo para que ese subsidio se pueda justificar, por lo que no propone nada al respecto. En todo caso, se considera importante estudiar en profundidad el posible déficit de educación política que puede existir en Chile.

PARTE IV:
FINANCIAMIENTO FORZOSO

La competencia política obliga a los candidatos a oír la voz de los ciudadanos. La Comisión ha propuesto un esquema general de transparencia para el financiamiento político, donde las donaciones privadas coexisten con algunos subsidios públicos. También se ha propuesto que las donaciones de personas jurídicas privadas a la política dejen de recibir subsidios pero también queden libres de límites y gravámenes.

Sin embargo, este esquema queda incompleto mientras no considere normas que restrinjan las donaciones forzosas. Se trata de evitar que los controladores de una persona jurídica fuercen al miembro o accionista no controlador a donar dinero a uno o más candidatos, a altos funcionarios de gobierno y a parlamentarios en ejercicio, sin su conocimiento. Las normas

[92] El art. 33 de la Ley 18.603, prohíbe a los partidos recibir subsidios de parte del Estado, pues limita los ingresos de un partido político a cuatro clases que lo excluyen. Este artículo debe ser modificado para acomodar esta recomendación.

deben garantizar que la donación de las personas jurídicas refleje la voluntad de los miembros, pues sólo eso las hace legítimas. De hecho, estas regulaciones son necesarias para defender el derecho de propiedad de los accionistas y miembros no controladores. Además, las normas que restringen las donaciones forzosas legitiman el eventual triunfo electoral de los candidatos que reciban apoyo financiero de personas jurídicas, tales como sindicatos y sociedades anónimas.

Desde luego, las restricciones propuestas deberían afectar solamente a las donaciones de personas jurídicas de propiedad diluida, pues las de propiedad concentrada no presentan este problema.

El régimen regulatorio propuesto por esta Comisión también incluye favorecer a las donaciones de personas naturales por sobre las donaciones de personas jurídicas, por la vía de subsidios que suplementen las donaciones pequeñas a partidos y candidaturas, en proporción al monto donado. Siguiendo esa misma línea, las restricciones propuestas en esta sección favorecen que las donaciones sean hechas por personas naturales o por personas jurídicas de propiedad concentrada, es decir por las empresas *holding* de los controladores de las personas jurídicas de propiedad diluida.

13. El financiamiento forzoso vía personas jurídicas

El financiamiento forzoso —definido así por verificarse sin el conocimiento ni consentimiento de los donantes últimos— es una forma de financiamiento privado que sólo puede existir en personas jurídicas[93]. Recordemos que en la Parte II la Comisión sostuvo que las personas jurídicas deben tener derecho a realizar donaciones políticas, porque el derecho de asociación para participar en política se ejerce también en torno a las múltiples personas jurídicas ya existentes. Ello es conveniente para maximizar la competencia política, lo que permite, a su turno, aumentar la presión sobre las autoridades para que adopten políticas públicas al servicio de los ciudadanos.

El financiamiento forzoso puede ocurrir en personas jurídicas sin fines de lucro como sindicatos[94], asociaciones gremiales[95], asociaciones de

[93] Estrictamente, el financiamiento público no es forzoso cuando las autoridades distribuyen el gasto público en uso de sus facultades legales. Cuando una persona electa a cargo público abusa de su autoridad repartiendo empleos y otros recursos públicos para favorecer a su partido político, existe violación de la probidad, pero no hay donación forzosa.

[94] Los mayores sindicatos chilenos son los de CODELCO.

[95] El Colegio de Profesores cuenta con unos 80.000 socios con cuotas al día, de los cuales 13 mil son jubilados. Este colegio posee una AFP (Magister) y otros activos.

empleados públicos[96], corporaciones y fundaciones[97]. También puede ocurrir en personas jurídicas con fines de lucro (colectivas, de responsabilidad limitada, en comandita por acciones y sociedades anónimas) cuando los socios controladores usan recursos de la empresa para transferirlos a la actividad política, en ausencia de un mecanismo adecuado de información y consulta a los socios no controladores.

Esta forma de financiamiento privado viola uno de los requisitos para que las donaciones privadas sean expresión de participación política: que sean voluntarias. También viola uno de los requisitos para que las donaciones de personas jurídicas sean expresión de la libertad de asociación: que expresen la voluntad de los asociados.

La situación en Chile: Derecho a vender, derecho a retiro y obligación de informar

Hay en la ley chilena herramientas generales de fiscalización que pueden utilizar los asociados de las personas jurídicas para restringir las donaciones políticas forzosas. La principal es el derecho a vender, que está complementado por el derecho de los miembros a recibir información suficiente.

En la actualidad, los miembros directos de todas las personas jurídicas privadas chilenas cuentan con la opción de vender y de retirarse. En el caso de las asociaciones gremiales, asociaciones de empleados públicos y sindicatos, todo miembro es libre de dejar de pagar cuotas y de retirarse formalmente de la organización. En el caso de las sociedades anónimas, el accionista disconforme puede vender sus acciones.

La opción de retiro pone un techo a las donaciones forzosas, en forma indirecta. Un miembro o socio que estime que el directorio destina una porción excesiva de los fondos sociales a donaciones políticas que rechaza, puede sancionar a ese directorio retirándose y debilitando esa organización. Desde luego, ello no significa que el retiro sea indoloro, pues ese miembro pierde el derecho a voto y los beneficios financiados con su cuota.

---

[96] Ver la Ley 19.296, de "asociaciones de funcionarios de la administración del Estado", D. O. 14 de marzo de 1994. Esta ley sistematizó y reorganizó la jurisprudencia de la Contraloría en esta materia. Las principales son FENATS (Federación Nacional de Trabajadores de la Salud, con unos 50 mil miembros) y ANEF (Asociación Nacional de Empleados Fiscales, con unos 15 mil miembros).

[97] Los partidos políticos pueden concurrir a crear fundaciones y corporaciones sin fines de lucro. Muchos lo han hecho, pero su contabilidad no es pública.

También se crean situaciones de conflicto de interés, donde los controladores podrían beneficiarse de la venta por parte de los no controladores, aunque la organización se debilite. Esto podría ocurrir en el caso de las personas jurídicas con fines de lucro, donde el socio insatisfecho vende su acción a un precio castigado, pues ello permite a los controladores comprar a bajos precios. Sin embargo, el precio de venta no puede ser muy castigado, porque los inversionistas que no objetan la preferencia de los controladores tienden a *competir entre sí y con los controladores* para adquirir las acciones en venta. Por eso el derecho a vender otorga una valiosa protección a los miembros de todas las personas jurídicas.

También es importante el derecho de todo miembro de una persona jurídica a recibir información, pues ello obliga a los controladores a dar cuenta de sus actos y los expone a juicios de responsabilidad y otros costos.

Por ejemplo, en el caso de las sociedades anónimas, el art. 54 de la Ley de Sociedades Anónimas indica que "El balance, inventario, actas y libros quedarán a disposición de los accionistas para su examen [...] durante los 15 días anteriores a la fecha señalada para la junta de accionistas". De esta forma, cuando el directorio de una sociedad aprueba una donación política, ella queda en acta y el accionista puede informarse. A continuación, el accionista opositor puede plantear el tema en la junta de accionistas y obligar al directorio a enfrentar sus responsabilidades. Hay una disposición similar para las asociaciones de empleados públicos[98].

En el caso de las sociedades anónimas, existe una fuerte regulación de las obligaciones personales de los directores y gerentes para con la sociedad, que incluye penas privativas de libertad[99]. Además, la Superintendencia de Valores tiene atribuciones para hacerse parte e intervenir a nombre del interés público comprometido. Esas obligaciones son más débiles en los sindicatos, en las asociaciones de funcionarios públicos y en las asociaciones gremiales.

En la práctica, la efectividad de las herramientas generales de fiscalización parece depender del número de socios y su grado de atomización, del tamaño de los fondos administrados y del número de transacciones que realiza el sindicato o sociedad. Por ejemplo, un accionista de ENDESA (la mayor generadora eléctrica chilena) que desee revisar los libros de contabilidad encontrará que ellos contienen cientos de miles de transacciones, por

---

[98] Ver art. 48 de la Ley 19.296, que otorga a los afiliados acceso permanente a los libros de actas y contabilidad de la asociación.

[99] Ver los artículos 50, 41 y el 42 número 3 de la Ley de Sociedades Anónimas. Este último señala que: "no podrán inducir a los ejecutivos y dependientes a rendir cuentas irregulares, presentar informaciones falsas y ocultar información".

lo que ni una docena de contadores podría investigar dentro del plazo de 15 días todas las transacciones que podrían estar relacionadas con donaciones políticas. Por otro lado, aunque detecte una donación cuestionable importante, la proporción de una restitución que llegaría a un pequeño accionista sería tan pequeña como su fracción de la propiedad.

Por ello conviene considerar normas cuyo objeto sea restringir las donaciones políticas que puedan decidir el directorio o los socios controladores sin una aprobación adecuada de los socios no controladores. En la ley chilena no hay en la actualidad normas o mecanismos específicos con este objeto.

Experiencia internacional

En los Estados Unidos las corporaciones (sociedades anónimas) tienen prohibido hacer donaciones políticas. Sin embargo, estas personas jurídicas pueden patrocinar la formación de comités de recaudación de fondos (Political Action Committees, PAC) por sus empleados, prestando instalaciones y recursos corporativos al efecto. En la práctica, nada impide que la empresa vincule de manera informal el pago de bonos a sus ejecutivos con contribuciones de su parte a los PAC recomendados (Johnston, 1999).

En Alemania están permitidas las donaciones políticas de las empresas comerciales que pagan impuestos. Sin embargo, la ley exige que la decisión de donar sea adoptada por el directorio. En el caso de las sociedades anónimas abiertas, la ley exige además que esas donaciones sean informadas posteriormente a la junta de accionistas, como parte de los estados de cuentas. En ocasiones algunos accionistas han hecho objeciones, las que muy raras veces han prosperado. También ha habido casos en que algunos accionistas han llamado al directorio a demostrar mayor generosidad (Pulzer, 2000, p. 27).

En España, las donaciones políticas de las personas jurídicas están permitidas. Cada donación en dinero que realice una persona jurídica a un partido político debe acompañarse de la copia del acuerdo adoptado por el órgano social competente que autoriza la donación (Díaz-Santana, 1998). Sin embargo, las donaciones políticas en bienes y servicios no están reguladas, y no se conoce de una maquinaria que fiscalice la aplicación de la norma para donaciones en dinero (Díaz-Santana, 1998).

Los sindicatos, las iglesias y las asociaciones profesionales, culturales y sociales de Alemania tienen prohibición de hacer donaciones en dinero a los partidos políticos mientras mantengan su exención del impuesto a

la renta. En cuanto a las donaciones en bienes y servicios, no existen regulaciones especiales relativas a la aprobación por los miembros.

El país con más experiencia en regulaciones para restringir las donaciones forzosas de los sindicatos es Gran Bretaña. Desde 1903, los principales sindicatos ingleses pasaron a ser de afiliación obligatoria para quienes trabajaran en empresas con sindicato (*closed shop*). Por otro lado, la directiva sindical donaba al Partido Laborista parte de los fondos del sindicato, lo cual era de esperar porque los propios sindicatos fundaron el Partido Laborista. Sin embargo, el resultado de esta combinación era forzar a los miembros del sindicato que no deseaban votar por ese partido a donarle parte de su cuota sindical.

En 1909, un miembro de un sindicato ferrocarrilero ganó un juicio contra su sindicato por forzarlo a donar su cuota al Partido Laborista. Para evitar un aluvión de juicios, el Parlamento impuso en 1913 un requisito para que los sindicatos pudieran donar a la política, que fue la creación de un fondo especial, que a su vez requería una aprobación mayoritaria en la asamblea de socios para ser establecido. Más importante, los socios individuales del sindicato fueron autorizados a no contribuir al fondo especial de donaciones políticas. Con una interrupción en 1927-1946, ese régimen legal continuó vigente hasta 1984.

Liderado por Margaret Thatcher, el Parlamento británico eliminó la afiliación obligatoria a los sindicatos a principios de los años 80, medida que redujo la cobertura sindical y a la pasada acabó con muchas donaciones forzosas. Además, el Parlamento aprobó en 1984 un nuevo requisito para que un sindicato pudiera mantener el fondo especial para donaciones políticas, que consistió en una nueva aprobación de la asamblea de socios cada 10 años[100]. Además, se exigió a los sindicatos utilizar su fondo especial cada vez que hicieran donaciones políticas en la forma de bienes y servicios. Un resultado fue que el 20% de los sindicatos que tenía un fondo especial no lo renovó dentro de los diez años. Además, en 1996, el 18% de los miembros de sindicatos que tenían un fondo especial había pedido retirar su prorrata[101].

En el caso de las empresas multinacionales y las más prestigiadas entre las sociedades anónimas de Gran Bretaña, existe la costumbre de no hacer donaciones políticas. La cantidad de sociedades anónimas pertenecientes al índice FTSE 350 (las 350 mayores sociedades anónimas transa-

---

[100] En muchos sindicatos, el tema no había sido presentado nuevamente a la asamblea desde 1913-1914 (70 años).

[101] Committee on Standards in Public Life, Informe Neill (1998), puntos 6.19 y 6.22.

das en bolsa) que hicieron donaciones políticas bajó a la mitad en el sexenio 1991-1992 y 1996-1997. La reducción fue más marcada entre las cien empresas más grandes, pertenecientes al FTSE 100. De esas cien empresas, las que donaron más de 50.000 libras ($ 47 millones) fueron 17 en 1991-1992, pero bajaron a sólo 4 en 1996-1997 (Bogdanor, 1998).

Esta situación fue probablemente reflejo, y no causa, de la impopularidad conservadora y de las presiones de algunos fondos de pensiones más activistas. No todas las donaciones empresariales van al Partido Conservador, pues al final del período alrededor de 10 por ciento de las donaciones se hicieron al Partido Laborista y los demócratas liberales recibieron algunos pagos (Bogdanor, 1998).

Esta realidad existe a pesar de que la legislación es mucho más permisiva. La ley británica de sociedades anónimas abiertas exige desde 1967 que las compañías reporten, en la memoria anual de su directorio, cada una de las donaciones políticas en dinero que hayan realizado, cuando su monto sea superior a 200 libras (unos $18 mil), identificando también a cada beneficiario.

Sin embargo, las donaciones en bienes, servicios y patrocinios están exentas de esta obligación, aunque su valor supere las 200 libras en muchas veces[102]. Además la ley no exige a las empresas registrar el destinatario *último* de cada donación. Esto tiene importancia porque en el pasado han dado dinero a organizaciones intermediarias de donaciones políticas. Por ejemplo, en un tiempo existió la British United Industrialists (BUI), que fue creada con el único objeto de solicitar a las empresas dinero que luego se entregaba al Partido Conservador. Las donaciones a la BUI no estaban sujetas a las disposiciones de la Ley de Empresas, porque ésta no era un partido político, y por ello las compañías no las declaraban a sus socios (Bogdanor, 1998).

Más aún, en Gran Bretaña los accionistas no gozan de ningún derecho legal si no están de acuerdo con una donación política que haga su empresa, porque el directorio tiene poder absoluto para efectuar dichos pagos si estima que convienen a los intereses de la firma (Bogdanor, 1998). Esto ocurre porque la gran mayoría de las empresas ha incorporado a sus estatutos la siguiente autorización general para donar:

> "[…] para suscribir o garantizar dinero para cualquier propósito nacional, caritativo, de beneficencia, público, general o útil, o para cualquier objeto que se pueda estimar que convenga, directa o indirectamente, a los fines de la empresa o los intereses de los accionistas".

[102] Committee on Standards in Public Life, Informe Neill (1998), punto 6.24.

Este texto no utiliza las palabras 'donación política', por lo que muchos accionistas no caen en la cuenta de lo que están autorizando. Cuando algunas empresas han solicitado a la junta de accionistas su aprobación de una facultad general o particular respecto de donaciones políticas, la votación ha sido contraria, cuando ha sido publicada (Bogdanor, 1998). Esto demuestra que existe una gran diferencia práctica entre solicitar autorización a la junta e incorporar la autorización en los estatutos, disfrazada como autorización general.

Las empresas británicas tampoco están obligadas por ley a consultar a sus accionistas respecto a las donaciones políticas y sólo una pequeña minoría los consulta. Sin embargo, los accionistas siempre tienen derecho a tratar el tema de las contribuciones políticas durante la asamblea anual de accionistas de su empresa. Esta facultad ha resultado crucial en el segmento de las grandes empresas, pues en los años 90 ha canalizado las presiones de los fondos de pensiones más activistas, que han exigido terminar con las donaciones políticas. Esto ha inducido a muchas grandes sociedades anónimas a dejar de hacer donaciones políticas. Por eso, una interpretación es que la liberalidad de la actual legislación británica es de importancia en el ámbito de las empresas medianas.

La propuesta del Informe Neill

El Comité Neill estimó que las normas vigentes en Gran Bretaña son insuficientes para las empresas medianas. Propuso que las empresas pudieran realizar donaciones políticas a discreción del directorio, siempre que exista una aprobación previa de carácter general otorgada por la junta de accionistas, que especifique un monto global máximo para las donaciones políticas decididas por el directorio, y que la duración de la autorización general esté *limitada a cuatro años*, que es el período entre elecciones (Committee on Standars in Public Life, Informe Neill, R34, p. 86)[103].

El Comité Neill rechazó una propuesta de aplicar a las sociedades anónimas un régimen similar al aplicado a los sindicatos británicos. Éste habría consistido en obligar a la compañía a devolver a los accionistas disconformes una prorrata de las donaciones realizadas. Ese Comité tomó esa decisión porque los testigos consultados lo convencieron de que las dificultades prácticas serían excesivas. La propuesta del Comité Neill tampoco incluye una maquinaria especial de fiscalización para asegurar que la

[103] Además, propuso que esa autorización *incluyera* aquellas que son bienes, servicios o patrocinios.

administración informe verazmente al directorio respecto a las donaciones políticas. Esto parece justificarse en el contexto británico porque las normas generales que castigan a la administración cuando toma decisiones contra la voluntad del directorio ya son fuertes. Así, la razón efectividad/costo de una maquinaria especial de control se estimó baja.

Evaluación de la propuesta del Comité Neill

Para las grandes sociedades anónimas británicas, la mera obligación impuesta en 1967 de publicar las donaciones en los estados financieros fue suficiente para acabar gradualmente con la donación forzosa. Esa información permitió a los administradores de fondos de pensiones oponerse en las juntas de accionistas, cumpliendo su obligación fiduciaria para con sus afiliados.

Sin embargo, esos incentivos no operaron entre las empresas británicas medianas de propiedad diluida, pues éstas descubrieron una fórmula eficiente para evitar los costos de discutir el tema en la junta de accionistas: incorporar en los estatutos la autorización general para que el directorio decida donaciones políticas. Los fondos de pensiones activistas y la prensa no tienen tiempo para perseguir las donaciones políticas de las empresas medianas.

El nervio de la propuesta del Comité Neill es que impide el uso de esta fórmula, al exigir una nueva aprobación por la junta cada 4 años. La exigencia de una aprobación explícita por la junta baja el costo para la prensa de seguir estos episodios, eleva el costo del escándalo en caso de detectarse una violación, que incluye el costo de juicios y la pérdida de imagen frente a clientes y proveedores. También logra eso en la medida en que eleve la probabilidad de detección.

Esta propuesta tendrá éxito en la medida en que la fórmula que la sustituya sea más costosa para la empresa. No sabemos cuál será la fórmula sustituta. Es posible que diversos aspectos del ambiente británico, que no conocemos en detalle, impidan el uso de fórmulas de bajo costo para los controladores.

Esta Comisión estima que el camino británico para restringir las donaciones forzosas es interesante en ciertos ámbitos de la realidad chilena. Por ejemplo, entre las sociedades anónimas abiertas existen instituciones que ciertamente favorecen a la opción a) —no donar— al aplicarse un marco legal como el propuesto por el Informe Neill. En efecto, la Ley de

Sociedades Anónimas chilena exige que las actas del directorio "reflejen fielmente la discusión".

Si se impusiera una obligación de informar el monto *global* de las donaciones políticas en los estados financieros, no se podría evitar una presentación al directorio. La exigencia legal de fidelidad significaría que es ilegal que los directores decidan las donaciones políticas sin registrar en acta el monto de cada donación individual y la identidad de cada beneficiario. Una vez en el acta y en los estados financieros, las donaciones individuales resultarían accesibles a todos los accionistas, lo que aseguraría una perturbación significativa en la marcha de la empresa al tratarse el tema en junta de accionistas.

Sin embargo, estas regulaciones son insuficientes, pues subsisten muchos mecanismos de evasión. Por ejemplo, cuando una sociedad anónima tiene una filial que es sociedad limitada o está constituida en el extranjero —por ende, exenta de la Ley chilena de Sociedades Anónimas—, podría canalizar sus donaciones por esa vía. Esto la exime de publicar las donaciones políticas realizadas en el estado financiero de la matriz. Tampoco está obligada a dar acceso a los accionistas de la matriz a las actas del directorio de la filial. Además, las actas de directorio de una filial que no es sociedad anónima no tienen obligación de fidelidad.

Tan importante como lo anterior es que en amplios sectores de la cultura chilena, la opción b) —ocultar mejor las donaciones forzosas— es de fácil aceptación. Nos referimos a sociedades de todo tipo, incluyendo algunas con fines de lucro, sindicatos, asociaciones gremiales, corporaciones y fundaciones. Estos ámbitos están sujetos a una regulación sectorial débil, mientras que la defensa ante los tribunales de justicia no cuenta con mayor efectividad ni prestigio. En estos sectores puede justificarse un enfoque regulatorio tanto o más draconiano que el sugerido por el Informe Neill.

Principios para una propuesta efectiva

A continuación proponemos algunos principios aplicables a las donaciones políticas de todas las personas jurídicas. Esto incluye a personas jurídicas sin fines de lucro, como los sindicatos y las demás entidades identificadas anteriormente, y a personas jurídicas con fines de lucro.

El primer principio es respetar el derecho de los socios no controladores a ser informados respecto al monto efectivo de las donaciones políticas realizadas por la persona jurídica en el ejercicio anterior, indicando el

beneficiario de cada una. Esta información da al socio disconforme la oportunidad de proponer en la asamblea de socios un voto en contra de lo obrado en el período anterior. Al abrir esta opción, se aumenta el grado de control de los socios sobre el directorio.

Esta Comisión estima que esta información es esencial para quitar el carácter de forzosa a las donaciones políticas que puedan realizar las personas jurídicas con muchos miembros. Esta Comisión considera que no hay diferencia práctica entre la autorización previa de las donaciones y la aprobación *a posteriori*, pues los socios no controladores tienden a perder ambas votaciones.

El segundo principio consiste en asegurar al socio disconforme el derecho a votar en contra de lo obrado en el período anterior, de ejercer su opción de retiro de la persona jurídica y de recurrir a los tribunales con probabilidades de éxito en el evento de donación forzosa. Para lograr esto se requiere impedir las autorizaciones permanentes al directorio para decidir las donaciones políticas sin cuestionamiento de parte de los socios. Para ello se requiere exigir una nueva aprobación periódica en asamblea de socios (o junta de accionistas) del monto máximo de donaciones políticas para los ejercicios siguientes. De esta forma, la Comisión propone:

R.28. Se propone que la ley establezca que cada persona jurídica privada debe acogerse a uno de los siguientes regímenes a) y b), a su elección:

a) (Propiedad diluida)

1. *Obligación legal de reportar anualmente en la memoria el monto y el destinatario de cada donación política realizada en el ejercicio anterior que la administración haya informado al directorio.*
2. *Prohibición legal al directorio de delegar la aprobación de las donaciones políticas.*
3. *Prohibición legal de que una autorización de la asamblea de socios al directorio para realizar donaciones políticas, de acuerdo a alguna política general, dure más de 4 años.*
4. *Obligación legal de que cada autorización de la asamblea de socios al directorio para realizar donaciones políticas especifique un monto máximo para cada año.*

b) (Propiedad concentrada)

Obligación legal de informar a los socios de toda donación política realizada en el ejercicio anterior, excepto para las donaciones que todos y cada uno de los socios hayan autorizado previamente por escrito.

Ciertas personas jurídicas, cuya definición se propone más adelante e incluye a las sociedades anónimas abiertas y a los sindicatos grandes, quedarían obligadas por ley a acogerse al régimen a). Otras sociedades, tales como las contractuales mineras y ciertas fundaciones, podrían elegir voluntariamente acogerse al régimen a).

En forma análoga, cuando la persona jurídica privada que realiza la donación está controlada por el Estado, entonces también existirá una donación forzosa a menos que la ciudadanía, representada por el Congreso, autorice la donación en forma oficial, es decir a través de una ley. Para evitarlo, la Comisión estima conveniente agregar la siguiente propuesta:

R.29. Se propone prohibir a las empresas del Estado, sus filiales y a las demás personas jurídicas privadas y públicas controladas por el Estado efectuar donaciones a candidaturas políticas y partidos políticos chilenos, y a organizaciones intermediarias de donaciones políticas en su favor. Esta prohibición incluye las donaciones de dinero, bienes, servicios y patrocinios. La violación de esta norma hará responsables a los directores y al gerente general de la persona jurídica de igual forma que una falta a la probidad administrativa hace responsable a un funcionario público. El Servicio Electoral estará obligado a investigar las denuncias de los particulares en esta materia y deberá perseguir las responsabilidades penales y civiles que correspondan.

Incentivos para la entrega de información veraz

El desafío pendiente es el siguiente: ¿cómo asegurar que los directores obtengan información adecuada respecto a las donaciones políticas realizadas por la persona jurídica a su cargo? Se trata de evitar que un director pueda escudarse en la ignorancia, alegando que la administración (gerencia) realizó las donaciones sin su conocimiento —quizá por instrucciones secretas de los controladores, o por iniciativa propia. También se trata de concentrar en los directores el interés en restringir las donaciones forzosas, pues ellos son pocos, evitando así la dilución de intereses propia de cualquier organización con muchos miembros.

Insistimos en que no se pretende impedir las donaciones privadas, sino que se hagan directamente por los controladores a nombre propio de sus sociedades, excepto en casos donde exista aprobación del órgano social competente.

Una posible solución es hacer recaer en la administración (gerente general) de la persona jurídica la obligación de entregar a los directores la información necesaria en forma periódica. Al obligar a la administración a pronunciarse, se protege a cada director del ocultamiento de información por parte de la administración, pues la responsabilidad queda en manos de esta última[104].

El objetivo de esto es incentivar a los administradores a acotar su responsabilidad civil y criminal por la vía de rechazar insinuaciones de realizar donaciones políticas a cuenta de la persona jurídica que administran, mientras esas insinuaciones no estén respaldadas por un acuerdo de directorio que les ordene explícitamente realizarlas.

Cuando una sociedad anónima o sindicato grande tiene una filial que es sociedad limitada, es necesario precisar también cuál directorio tiene la responsabilidad de aprobar y reportar las donaciones políticas a los socios no controladores de la matriz. Como la responsabilidad para con los socios no controladores radica en la persona jurídica de propiedad diluida, es natural exigir al directorio de esa persona jurídica que se haga responsable de informar las donaciones políticas realizadas por sus filiales. De lo contrario sería muy fácil evadir estas normas[105].

También conviene obligar a la administración a pronunciarse respecto a si una donación determinada es 'política' o es de otro carácter (de beneficencia, cultural, educacional, ecológica, etc.). Las 'donaciones políticas' son aquellas en beneficio de partidos y candidaturas políticas chilenos y de organizaciones que actúan como intermediarios a favor de partidos y candidaturas políticas chilenos. Se trata entonces de obligar también al gerente general a pronunciarse respecto a si un determinado donatario lo es de una organización intermediaria a favor de partidos y candidaturas políticas chilenos.

Desde luego, el gerente podrá a su vez justificar su clasificación de donatarios en base a la información que publiquen los fiscalizadores del Servicio Electoral respecto a cuáles entidades son organizaciones intermediarias de donaciones políticas. Pero la responsabilidad de informarse en

---

[104] La estrategia opuesta, que consiste en responsabilizar al director de reunir la información, es inviable, pues es imposible que pueda reunir a un costo razonable la información cualitativa necesaria para identificar las donaciones políticas.

[105] Una sociedad anónima o sindicato que tenga una filial que sea sociedad limitada puede canalizar sus donaciones políticas por la filial. La matriz quedaría eximida de publicar en sus estados financieros las donaciones políticas realizadas por su filial. La matriz no está obligada a dar acceso a sus accionistas a las actas del directorio de la filial, que tampoco son fieles, y las normas de consolidación no se extienden necesariamente a las notas a los estados financieros, que es el lugar donde la filial reporta sus donaciones. Además la Ley General de Bancos prohíbe al banco consolidar los estados financieros con sus filiales.

forma actualizada en el Servicio Electoral debe quedar con el gerente general, pues sería demasiado costoso que los directores se informaran por su cuenta.

En base a esto la Comisión propone:

R.30. Se propone que la ley aplique las siguientes reglas a las personas jurídicas que elijan la opción a) ofrecida por R.28:

1. obligar al gerente general de las personas jurídicas chilenas indicadas a entregar, al menos una vez al año, a cada director o miembro del órgano de administración que corresponda, una relación detallada de las donaciones realizadas por esa persona jurídica, sus filiales y las demás personas jurídicas que controla, en Chile y en el exterior, en el período precedente, en beneficio de partidos y candidaturas políticas chilenos y de organizaciones que a juicio del gerente general actúan como intermediarios a favor de partidos y candidaturas políticas chilenos;

2. obligar a cada director a pronunciarse respecto de esa relación de donaciones políticas; y

3. obligar a que esos pronunciamientos queden registrados fielmente en acta, que a su vez debe estar a disposición de todos los socios, durante al menos 15 días hábiles anteriores a la junta de accionistas, si corresponde, o de alguna fecha anual fija en caso contrario.

En el caso de las sociedades anónimas chilenas, la ley prohíbe que una sociedad anónima controlada entregue información a su controladora sin entregarla también a todos los demás accionistas. La administración puede escudarse tras esta norma de la siguiente manera: un acuerdo del directorio de la filial de no entregar esta información a sus socios impediría el flujo de información hacia la matriz. La Comisión propone la siguiente norma[106]:

R.31. Obligar a las personas jurídicas chilenas y extranjeras controladas directa o indirectamente por alguna persona jurídica chilena acogida a la opción a) indicada en R.28, a entregar la información necesaria para que su controlador cumpla con las obligaciones indicadas.

Las regulaciones propuestas deben aplicarse a los sindicatos grandes y a otras personas jurídicas sin fines de lucro de propiedad diluida, además

[106] Aunque un determinado país extranjero establezca en su ley de sociedades que ellas no pueden dar a sus controladoras más información que a los demás accionistas, esta norma todavía opera, pues obliga a esa sociedad extranjera a dar esta información a todos los accionistas para dar cumplimiento a la obligación legal chilena.

de las sociedades anónimas abiertas. Esta Comisión estima que las regulaciones propuestas representarían un avance suficiente, y por este motivo ha decidido no proponer aplicar en Chile las regulaciones vigentes en Gran Bretaña para las donaciones políticas forzosas de sindicatos.

Como se indicó, es posible que algunos controladores reaccionen frente a la mayor responsabilidad que imponen las normas propuestas con un ocultamiento más cuidadoso y precavido de las donaciones políticas que realizan a cuenta de la organización, sea por instrucción de los controladores o por voluntad propia.

Para desincentivar esta reacción conviene dotar a la maquinaria fiscalizadora en el Servicio Electoral de facultades para investigar y perseguir prácticas de donaciones forzosas. Un posible mecanismo facilitador consiste en obligar al gerente general o administrador a *entregar copia* al Servicio Electoral de los informes que rindiera a los directores sobre donaciones políticas.

Estos fiscalizadores quedarían obligados a mantener esa información bajo reserva, pero estarían facultados para investigar la veracidad de esos informes, en cuanto al monto donado, la forma que tomó la donación y la organización intermediaria que la recibió.

Desde luego, la labor del Servicio Electoral sería denunciar a la justicia las falsedades que detecte. Entre las penas por falsificación debe estar la privación de libertad para el gerente, sus cómplices y encubridores, aparte de las sanciones civiles que correspondan. Notemos que el grupo controlador no puede compensar en forma monetaria las privaciones de libertad que sufra el gerente general por seguir insinuaciones de realizar y ocultar donaciones forzosas. Por eso, la Comisión propone:

R.32. Se propone que la ley obligue al administrador o gerente general de las personas jurídicas que elijan la opción a) ofrecida por R.28, a entregar copia al Servicio Electoral de la relaciones detalladas de donaciones políticas que entregue a los directores. El Servicio Electoral debe mantener esa información bajo reserva y podrá investigar su veracidad. Se propone crear sanciones de privación de libertad a la falsificación de esta información.

Desde luego, todavía es posible que algunos administradores de personas jurídicas reaccionen frente a estos riesgos con un ocultamiento aún más cuidadoso y precavido de las donaciones políticas forzosas.

Sin embargo, la Comisión estima que esta propuesta representa un avance importante para restringirlas, pues eleva significativamente los cos-

tos judiciales y los costos por pérdida de imagen que sufriría el controlador en caso de ser atrapado violando estas normas.

Ámbito de la propuesta

Toda propuesta que regule las donaciones políticas debe definir su ámbito, en tres dimensiones al menos: quiénes son las entidades que originan las donaciones reguladas, quiénes son las entidades receptoras, y qué se entiende por donación política regulada.

Respecto a lo primero, esa norma debería concentrarse en las donaciones originadas en organizaciones donde existe una dificultad relativamente alta para que el donante no controlador impida las donaciones políticas que no son de su agrado, usando las herramientas generales de fiscalización. La ley podría exigir que las siguientes personas se acogieran al régimen a) ofrecido por R.28:

a) sindicatos, asociaciones gremiales, asociaciones de empleados públicos y corporaciones con más de 100 socios y cuyo ingreso anual haya sido superior a 3.000 UTM ($ 75 millones) durante el ejercicio anterior, y

b) las sociedades anónimas abiertas[107].

Esto significa que podrían acogerse al régimen b) ofrecido por R.28 las entidades con y sin fines de lucro formadas por pocos socios o que manejan fondos de tamaño limitado, o que no están relacionadas con partidos y candidaturas políticas. Entre las sociedades con fines de lucro que podrían acogerse al régimen b) están las sociedades anónimas cerradas, las colectivas, las limitadas y las en comandita por acciones. Esta exención se justifica porque las normas generales que gobiernan esas personas jurídicas proveen instrumentos suficientes a los socios minoritarios —pero no diluidos— para objetar las donaciones políticas con que discrepen.

Debe tenerse presente que la gran mayoría de las filiales de empresas extranjeras podrían acogerse al régimen b), pues es habitual que su control esté muy concentrado. Esto no presenta problemas porque no es misión de la legislación chilena impedir donaciones forzosas de extranjeros.

Como se explicó, es necesario extender las normas propuestas al consolidado entre la persona jurídica bajo análisis y las entidades y empre-

[107] Definidas en el artículo 1 de la Ley de Valores, como aquellas con 500 accionistas o más, y aquellas donde al menos el 10% de su capital suscrito pertenece a un mínimo de 100 accionistas. También incluye a las sociedades en comandita que cumplan estas condiciones.

sas controladas por ella. De lo contrario, las normas podrían ser evadidas con suma facilidad, por la vía de encargar la donación a una entidad controlada. Por la misma razón, también es necesario extender el criterio de consolidación a las entidades controladas que estén constituidas en el extranjero.

R.33.1. Se propone que la ley obligue a las siguientes entidades a acogerse al régimen a) indicado en R.28:

a) sindicatos, asociaciones gremiales, asociaciones de empleados públicos y corporaciones con más de 100 socios y cuyo ingreso anual haya sido superior a 3.000 UTM durante el ejercicio anterior, y

b) las sociedades anónimas abiertas.

Un segundo aspecto es cuáles donaciones forzosas, clasificadas según el destinatario, son merecedoras de una regulación restrictiva especial. En efecto, también puede haber donaciones forzosas a favor de entidades con fines de beneficencia, filantrópicos, culturales, educacionales, religiosos o filosóficos. Por eso, es necesario determinar si conviene limitar el ámbito de las normas propuestas al control de las donaciones políticas, excluyendo a las demás donaciones.

Las donaciones no políticas de parte de personas jurídicas han sido consideradas como favorables para la sociedad por las autoridades públicas. Ello se demuestra en que reciben un tratamiento tributario favorable. En cambio, esta Comisión argumentó en la Parte II que las donaciones políticas de *personas jurídicas*[108] no siempre tienen efectos netos favorables para la sociedad y por eso no justifican ventajas tributarias. Es por ello que la Comisión acordó proponer otorgarles un tratamiento tributario meramente neutral. Como se aplican las mismas razones al problema presente, esta Comisión ha decidido limitar sus propuestas respecto a las donaciones forzosas al ámbito de las de carácter político.

Para ello, es necesario precisar cuáles donaciones se consideran de carácter político. Desde luego, tienen ese carácter las donaciones a favor de los partidos políticos y las candidaturas políticas. Es natural considerar que también tienen ese carácter las donaciones a favor de organizaciones intermediarias, definidas como aquellas que a su vez donan, directa o indirectamente, a los partidos y candidaturas políticas. De lo contrario, las normas propuestas serían evadidas con gran facilidad, por la vía de dirigirlas a organizaciones intermediarias tales como fundaciones, agencias de publicidad, imprentas y otras que puedan idearse, estén domiciliadas en Chile o en

[108] En cambio, esta Comisión propone más adelante que las donaciones políticas de *personas naturales* gocen de un subsidio fiscal. Esta diferencia se justifica más adelante.

el extranjero. Recordemos al BUI de Gran Bretaña (Bogdanor, 1998), y las *Fordergesellschaften* de Alemania (Pulzer, 2000). En la Parte II la Comisión propuso definir que una entidad es una organización intermediaria de donaciones políticas cuando reciba donaciones por más de 60 UTM ($1,5 millón) de otras personas naturales y jurídicas, sobre una base anual, y además realice donaciones de cualquier tipo en favor de partidos, candidaturas y otras organizaciones intermediarias de donaciones políticas.

Finalmente, tienen el carácter de donación política la práctica según la cual una empresa o sindicato concede un sueldo o paga honorarios a cambio de servicios inexistentes a ciertos parlamentarios y altos funcionarios de gobierno, tales como ministros y jefes de servicio. Por ejemplo, algunas empresas conceden 'directorios no ejecutivos', es decir sueldos a parlamentarios conservadores, mientras que los sindicatos británicos conceden "patrocinios" (sueldos) a parlamentarios laboristas[109].

Si bien esta práctica se ha justificado como un medio para mejorar los escuálidos salarios del sector público, ella expone al parlamentario o funcionario a graves conflictos de interés. Según la Ley de Probidad aprobada a fines de 1999, los ocupantes de cargos públicos que reciban esos dineros cometen una falta grave contra la probidad, la cual sufre ciertas penalidades. Pero eso no es todo, pues esas prácticas también constituyen una donación forzada, a menos que tengan la aprobación de los socios. Así, por ejemplo, si una corporación dependiente de una asociación gremial paga sueldos a ciertos jefes de servicio que tienen facultades normativas en el sector económico donde opera el gremio, existe falta de probidad en el donatario y donación forzosa en el donante.

También se debe precisar que esta Comisión no ha considerado el tema de las donaciones dirigidas, directa o indirectamente, a partidos políticos y candidaturas extranjeras[110], ni el tema de las donaciones de extranjeros a políticos chilenos. Por ello:

R.33.2. Se propone que para efectos de estas normas, la ley defina como 'donación política' a aquella donación a favor de un partido político chileno, una candidatura política chilena, de un parlamentario en ejercicio, de un funcionario público de confianza exclusiva de una autoridad superior o de una organización intermediaria. Estas últimas son aquellas

---

[109] Ver el artículo de Andrew Roberts, "Now We know the Price of a Policy (It's $ 1 mMllion)" (1999).

[110] Sin embargo, Chile suscribió la reciente convención propuesta por la OCDE en diciembre de 1997, llamada "Convención para combatir el cohecho a funcionarios públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales", y a principios del 2000 estaba en trámite de ratificación parlamentaria.

organizaciones chilenas y extranjeras que a su vez donan, directa o indirectamente, a los partidos y candidaturas políticas chilenas.

Un tercer aspecto es precisar qué actos se definen como donación. Manteniendo el criterio desarrollado en la Parte II, la Comisión estima que conviene que las donaciones cubiertas por la norma que se proponga no sean sólo aquellas expresadas en dinero, sino también aquellas que consistan en la donación de bienes, servicios (incluyendo servicios del trabajo remunerados por la entidad donante) y patrocinios[111]. Como se explicó en la Parte II, esta extensión es esencial para incluir las donaciones realizadas por las fundaciones y corporaciones relacionadas con partidos políticos, a sus partidos y candidatos.

En base a estos conceptos la Comisión propone:

R.33.3. Se propone que las donaciones políticas consideradas por estas normas incluyan a aquellas que consistan en dinero, bienes, servicios o patrocinios.

Otro aspecto donde el marco legal chileno es débil se refiere a las obligaciones personales que asumen los directores y gerentes de las personas jurídicas para con ella y sus miembros. Lamentablemente, estas obligaciones son demasiado débiles en los sindicatos y en las asociaciones de funcionarios públicos. En efecto, los miembros de directorios de sindicatos, asociaciones gremiales y asociaciones de empleados públicos, que destinen recursos de la persona jurídica a fines no aprobados por la asamblea de socios no arriesgan eventuales penas privativas de libertad, como ocurre a los directores de las sociedades anónimas. Para preservar la igualdad en las sanciones frente a delitos iguales, es necesario equiparar las sanciones aplicadas a los directores y gerentes de todas las personas jurídicas.

Por otra parte, debe reconocerse que estas obligaciones constituyen gravámenes y riesgos personales importantes, que de llevarse al nivel exigido en las sociedades anónimas pueden constituirse en serias trabas a la formación de estas personas jurídicas. Por eso, conviene restringir las obligaciones indicadas exclusivamente al ámbito de las donaciones políticas que puedan realizar las personas jurídicas. En suma, la Comisión propone:

---

[111] Recordemos que en esta definición amplia también se considera donación al sobreprecio pagado en los servicios adquiridos a una organización intermediaria, candidatura o partido político, entendiendo por sobreprecio el exceso por sobre el precio habitual de ese servicio en el mercado pertinente, considerando los descuentos y ajustes que los hombres de negocio prudentes obtienen cuando actúan en sus propios negocios. Del mismo modo, se considera donación a la rebaja excesiva en el precio cobrado por los servicios prestados a una organización intermediaria, incluyendo garantías, y a la falta de diligencia en el cobro de préstamos.

R.33.4. Se propone legislar sanciones para los directivos y dirigentes de personas jurídicas privadas, que practiquen o aprueben donaciones políticas forzosas, equivalentes a las aplicables a los directores de sociedades anónimas.

Fondos de pensiones: Perfeccionar las normas generales

En Chile subsiste un caso en que los miembros de ciertas personas jurídicas de importancia no gozan de derecho a retiro o a vender. Éste se refiere a los fondos de pensiones, que son *obligatorios* y agrupan a millones de afiliados de diversos colores políticos.

Desde luego, la Comisión espera que las propuestas anteriores alivien este problema, por la vía de dificultar que las sociedades anónimas chilenas realicen donaciones políticas forzosas. Esas medidas serán especialmente efectivas en vista de que la legislación previsional obliga a las AFP a manifestarse activamente en las juntas de accionistas en representación de sus afiliados.

Aquí se propone una medida adicional, que pretende restaurar el derecho a vender de estos afiliados, aunque en forma indirecta[113].

Cuando la inversión en la sociedad anónima cuyas donaciones políticas son objetadas es indirecta, a través de otra persona jurídica, fondo mutuo o fondo de pensiones, el derecho a vender opera también en forma indirecta. Por ejemplo, cuando un afiliado a un fondo de pensiones que invierte en acciones de sociedades anónimas chilenas objeta las donaciones políticas realizadas por esas sociedades, puede ejercer su derecho a vender trasladando sus inversiones desde el fondo 1 al fondo 2, que está invertido exclusivamente en renta fija. Esta orden obliga al fondo de pensiones a liquidar parte de las inversiones del fondo 1 en acciones, y a comprar títulos de deuda con ese dinero, que pasa al fondo 2.

En la actualidad, esta opción está abierta solamente a los afiliados de los fondos de pensiones que tienen más de 55 años de edad o han sido declarados inválidos en forma transitoria. Por ello, el resto de los afiliados a los fondos de pensiones no cuenta con la opción de vender. Recordemos que las carteras de los fondos de pensiones de un mismo tipo (fondo 1,

[112] En Gran Bretaña se ha propuesto obligar a las sociedades anónimas crear un fondo especial para donaciones políticas y otorgar a los accionistas individuales un 'derecho a retiro' de ese fondo, análogo al sistema aplicado a los sindicatos (Bogdanor, 1998). Sin embargo, el Committee on Standards in Public Life (Comité Neill) recomendó no seguir esa ruta debido al gran engorro administrativo que significaría.

fondo 2) son muy similares, por atendibles razones relacionadas con la necesidad de castigar el mal desempeño de los administradores. Luego, el cambio a otra AFP no permite al afiliado retirar sus inversiones de cierta compañía, pues el fondo 1 de todas las AFP invierte una misma proporción de los ahorros previsionales en esa compañía.

Para evitar esta situación es natural extender a todos los afiliados la opción de trasladar sus ahorros previsionales al fondo 2 (renta fija). En base a esto la Comisión recomienda:

R.34. Se propone extender a todos los afiliados al sistema de pensiones de capitalización la opción de trasladar sus ahorros previsionales al fondo 2 (renta fija), para que cada uno pueda vender las acciones de las sociedades anónimas que tomen acuerdos de donación que el afiliado rechaza.

Es posible complementar esta medida exigiendo a las AFP que ofrezcan también un fondo 3 a sus afiliados, cuya política de inversión incluya explícitamente la de no comprar acciones de empresas que no hayan adoptado la política de no realizar donaciones a la política chilena.

PARTE V:
LÍMITES Y REGULACIONES A LOS USOS DE FONDOS

Esta Parte analiza primero la propuesta de introducir límites al gasto total de las candidaturas durante los períodos electorales. Luego analiza la conveniencia de imponer límites o gravámenes a ciertos tipos específicos de gasto publicitario durante los períodos electorales.

14. Límites al gasto total de las candidaturas: Evaluación

Los límites al gasto total han sido justificados de varias maneras que van desde una preocupación por el tráfico de influencias hasta la disipación de recursos escasos en una competencia predatoria. Sin embargo, la más importante es la que sostiene la conveniencia de asegurar una cierta igualdad *relativa* de oportunidades a los candidatos principales.

Igualdad relativa de oportunidades

Esta argumentación a favor de los límites al gasto electoral se remonta al principio de ‘un hombre, un voto’, es decir a la igualdad entre los

ciudadanos. Se ha sostenido que los *ciudadanos* sólo son libres para juzgar las opciones por las que deben votar cuando los *candidatos* tienen igual oportunidad relativa de exponer sus propuestas a los electores. Esta igualdad se rompería cuando los candidatos mejor financiados alcanzan una ventaja relativa excesiva para hacer oír sus posiciones, pues impiden así que los ciudadanos ejerzan su voto con libertad[113]. Los límites al gasto electoral serían una herramienta útil para impedir ese resultado.

Conviene precisar que este argumento no pretende una igualdad relativa entre *todos* los candidatos. Si se presentan 6 candidatos a la Presidencia de la República, no tendría sentido lograr igualdad entre todos ellos, cuando la ciudadanía sólo apoya en forma significativa a dos o tres candidatos. La aspiración de igualdad relativa se limita al subconjunto de candidatos con más apoyo y por ende con posibilidades de ser elegidos, pues el objetivo no es servir a los candidatos, sino servir a la ciudadanía. Así, el argumento principal es que los electores sólo son libres cuando los 2 ó 3 principales candidatos tienen igual oportunidad relativa de exponer sus propuestas a los electores.

También debemos precisar que la aspiración de igualdad relativa no se satisface asegurando mínimos o pisos. El análisis de ese último objetivo ya fue realizado al discutir el financiamiento público (Parte III).

El argumento de la igualdad relativa tiene tres componentes. El primer componente sostiene que el gasto electoral logra 'comprar' votos a pesar de que el ciudadano decide su voto en forma secreta, y por tanto el gasto electoral es capaz de comprar cargos públicos (los de elección popular). El segundo componente sostiene que un límite moderado al gasto electoral tiene un costo de fiscalización razonable. El tercer componente indica que de existir límites moderados al gasto electoral aumentaría la situación de igualdad de los candidatos principales y no se pondría en peligro, en forma apreciable, otros bienes como la libertad de expresión.

El primer componente ha sido cuestionado en su base empírica. Un ejemplo deportivo es ilustrativo: se sabe que el club de fútbol Colo Colo gasta muchas veces más que muchos equipos de primera división, y más que cualquier otro club de fútbol chileno. Sin embargo, ello no significa que Colo Colo haya comprado el campeonato chileno.

El motivo es el siguiente, y se aplica también a la política: aunque un mayor volumen de recursos económicos —que permite obtener mejores jugadores— aumenta la probabilidad de ganar el campeonato, hay muchos

---

[113] R. Dworkin (1996), pp. 19-24.

otros factores que inciden en el resultado final. Un ejemplo análogo en el caso de la política es el siguiente: en 1998 el precandidato Sebastián Piñera era mucho más rico que el precandidato Joaquín Lavín, pero a pesar de ello el segundo obtuvo la nominación de la Alianza por Chile para la campaña presidencial de 1999. El motivo fue que sus demás atributos lo hacían más atractivo para la ciudadanía (como se verificó en la Encuesta CEP de diciembre 1998). Esto no implica que la publicidad electoral no logre votos: cuando se consideran cien elecciones, esperamos que exista una correlación estadísticamente positiva entre el gasto electoral relativo y la votación relativa, pero eso es compatible con que el gasto electoral relativo explique sólo una fracción menor de los resultados electorales.

Es útil revisar los datos empíricos. Nos interesa saber qué fracción de los resultados electorales es explicada por las diferencias de recursos. En los Estados Unidos no hay límites al gasto de los candidatos a diputado (*representative*), pero existen datos de gasto desde 1976. Los más avanzados estudios empíricos de esas elecciones encuentran que la diferencia de fondos disponibles para cada candidato explica en conjunto a lo más el 5% de la variación en la votación. El 95% de la variación de votos es explicado por diferencias entre distritos y por cambios a nivel nacional en el sentimiento político a favor de uno u otro partido principal (Levitt, 1994, p. 789). Luego, en el caso de los EE. UU. la 'compra de cargos de elección popular' no es significativa. Sin embargo, se debe admitir la réplica de que si el gasto electoral explica una fracción tan pequeña de los resultados, entonces un límite no tendría mayor costo en los Estados Unidos.

Por otra parte, también se conoce de casos, en otros países, en que un cargo de elección popular ha sido 'comprado' por un candidato rico (o con amigos ricos). Fue el caso de un conocido miembro de la mafia rusa.

Para el caso de Chile, la respuesta a esta cuestión empírica puede depender del tipo de elección. En el caso de las campañas presidenciales, los resultados de las elecciones desde 1920 hasta el presente demuestran que aunque el candidato de un sector gaste "siete veces más"[114] que otro, no ha podido 'comprar' la elección.

En el caso de algunas campañas parlamentarias chilenas, hay casos en que el candidato ganador o sus asesores han revelado privadamente que

[114] La afirmación apareció en el título de un reportaje del diario *La Nación*: "Lavín gastó casi 7 veces lo que Lagos". Su fuente fue un estudio encargado por el gobierno, que no ha sido publicado ni ha sido respaldado por fuentes independientes. El diputado Juan Antonio Coloma sostuvo que esta cifra era un "trascendido anónimo", del cual no se hacía cargo, mientras que el senador Hernán Larraín sostuvo que Lagos gastó mucho más que lo que reconoce ese trascendido, especialmente al agregar el costo de la primaria (*La Nación*, 20 de enero 2000, Santiago).

su estrategia consistió en inundar el distrito con propaganda, ahogando la de sus rivales. Sin embargo, se podría argumentar que esos candidatos habrían ganado de todas formas con menos recursos económicos. También es posible que esa estrategia se justifique porque debían hacer una gran inversión publicitaria simplemente para darse a conocer con rapidez. La ausencia de datos impide establecer cuál es la productividad en votos del gasto electoral en Chile, en el sentido estadístico, y más importante, impide saber qué fracción de los resultados electorales se explica por las diferencias de recursos económicos.

Así, no es posible demostrar que en Chile no se puede 'comprar' escaños parlamentarios. Tampoco es posible demostrar que se pueda comprarlos. Corresponde indicar que en el futuro, si se adoptan las recomendaciones de esta Comisión en cuanto a exigir a las candidaturas llevar contabilidad y publicar sus estados financieros, existirán datos para dilucidar esta cuestión empírica.

El segundo componente del argumento a favor de los límites sostiene que un límite o gravamen al gasto electoral es capaz de lograr el objetivo a un costo de fiscalización razonable (Bogdanor, 1998). En contra, se ha sostenido que los límites al gasto electoral no pueden ser fiscalizados a un costo razonable. La evidencia internacional puede ser interpretada a favor de la segunda tesis. Por ejemplo, en los Estados Unidos se han fijado límites al gasto en las campañas presidenciales, apoyados por la más perfecta maquinaria de fiscalización conocida. A pesar de ello, la Federal Election Commission dictaminó en 1999 que ambas campañas presidenciales de 1996 habían violado los límites al gasto, en más de 100 millones de dólares cada una. En Gran Bretaña, los límites al gasto *local* parecen cumplirse, pero ello se puede explicar porque el grueso del gasto electoral se efectúa a nivel nacional, que está exento de límites, a pesar de sus evidentes efectos sobre las elecciones locales.

Desde luego, para fiscalizar un límite o gravamen se debe definir una fecha a partir de la cual se empiezan a contar los gastos de una candidatura. Por ejemplo Francia fija esa fecha en doce meses antes de la elección. Sin embargo, esa fecha no se aplica a candidaturas que no se han registrado ni constituido legalmente, a pesar de existir de hecho y estar realizando gastos electorales. Para incentivar a los candidatos a reconocer la verdadera fecha de inicio de su campaña es necesario adoptar normas que prohíban a personas o grupos que no hayan registrado una candidatura reunir o recibir donaciones, como se hace en los Estados Unidos.

Además, conviene indicar la imposibilidad de distinguir entre los gastos realizados para una elección primaria, sobre todo si es abierta, y los

gastos realizados en la campaña electoral oficial. En el caso de las campañas parlamentarias también resulta especialmente difícil separar entre los gastos realizados por un partido y los realizados por las candidaturas de miembros del partido o incluso de candidatos independientes en lo formal pero con fuertes vínculos al partido. La única forma de evitar que un límite o gravamen al gasto electoral sea eludido por medio de estas fórmulas consiste en extender el límite al conjunto de todas estas actividades: candidaturas internas (primarias) y gasto de partidos afines, lo cual multiplica las regulaciones y sus costos sociales.

Para aplicar un límite o gravamen al gasto también se debe introducir regulaciones contables muy estrictas. En efecto, cuando lo gravado es el gasto, las candidaturas y partidos querrán contabilizar los egresos de caja como inversiones (activos), o en las cuentas de orden (garantías y compromisos eventuales). Las regulaciones contables son complejas y tienden a dar origen a conflictos judiciales. Los consiguientes escándalos periodísticos desprestigian la actividad política, como muestra la experiencia internacional, pues la sucesión de contiendas puede ser interpretada por la ciudadanía en el sentido de que los políticos operan en el borde o incluso fuera de la legalidad.

Los costos de fiscalización y desprestigio mencionados hasta aquí constituyen, según los expertos, sólo una parte menor del costo total (Johnston, 1999; Palda, 1999). Hay consenso en cuanto a que un límite al gasto es fácilmente evadido a menos que se contabilice y limite también el gasto de grupos que promueven temas específicos (ecología, probidad, aborto, etc.), y de grupos que promueven políticas generales, sin nombrar o identificar en su publicidad la identidad de los candidatos que favorecen o atacan[115]. En efecto, estos grupos tienen incentivos para realizar publicidad durante la campaña con el objeto de perjudicar o favorecer a un candidato específico sin nombrarlo. Es claro que el control de este tipo de gastos plantea grandes desafíos en términos del respeto a la libertad de expresión, y multiplica los costos de fiscalización.

A ellos debemos agregar el gasto publicitario de grupos que actúan de fachada pero están estrechamente coordinados con la candidatura que favorecen. Los *independent expenditures* han llegado a ser determinantes en las campañas presidenciales de los Estados Unidos, pues la presencia de

[115] Recordemos que la ley chilena reserva ese derecho a los partidos políticos. Se propuso ya en la recomendación R.15. prohibir a las organizaciones y grupos de personas, que no sean partidos y candidaturas políticas sujetas a las normas de transparencia, invertir en publicidad y promoción cuyo objeto sea favorecer o perjudicar a uno o más candidatos identificados en la propia publicidad o promoción.

límites al gasto eleva significativamente la potencia electoral de esos mensajes. Es así como en los Estados Unidos la Federal Election Commission (FEC) dedica ingentes recursos a emitir regulaciones e investigar si los gastos publicitarios de ciertos grupos están o no 'coordinados' con alguna candidatura, dando origen a complejos conflictos judiciales y a acusaciones de arbitrariedad contra la FEC.

En Chile ya hemos iniciado ese camino, pues existe una prohibición a las empresas periodísticas de publicar propaganda electoral con más de 30 días o menos de 3 días de anticipación a la elección o plebiscito. A principios de 1999 apareció un grupo de "Independientes por Zaldívar" que pagó una costosa publicidad en la prensa a favor de su candidato en la elección primaria de la Concertación. Si Zaldívar hubiera ganado esa primaria, ¿violó esa publicidad la prohibición indicada? Esto puede dar origen a regulaciones crecientes y los consiguientes conflictos judiciales.

Finalmente, los límites también pueden ser evadidos por la vía de adquirir o crear medios de comunicación masiva, con el objeto de usar los espacios noticiosos como propaganda encubierta y de sesgar los programas de opinión. Este resultado sólo puede ser evitado creando restricciones a la propiedad de los medios de comunicación, o introduciendo 'normas sobre pluralismo' que resultan subjetivas y por ende ponen en peligro la libertad de expresión, pues dificultan a los medios de comunicación mantener su propia línea editorial.

A pesar de estas dificultades, la Comisión Neill propuso crear límites al gasto publicitario, durante las campañas electorales, de los grupos que promueven temas específicos y generales[116]. La factibilidad de aplicar esos límites está por verse, pues las objeciones jurídicas por violación de la libertad de expresión son conocidas. La factibilidad de fiscalizar estos límites también está por verse, pues ningún país los ha llevado a la práctica.

Se ha replicado a estas objeciones indicando que la evasión de una regulación siempre impone costos a los evasores, aunque se trate del riesgo de ser declarado culpable en el futuro. La dúplica es que la regulación es indeseable cuando el costo de fiscalización es suficientemente alto, aunque obtenga algunas ganancias sociales.

¿Es posible aumentar la igualdad con límites al gasto?

El tercer componente del argumento indica que un límite al gasto electoral aumenta los grados de igualdad relativa entre los candidatos —lo

[116] Ver Committee on Standards in Public Life, Informe Neill, puntos 10.72 a 10.85.

cual justifica imponerlo[117]. Se ha cuestionado esa hipótesis, sosteniéndose que los límites al gasto meramente modifican la desigualdad entre candidatos, sin reducirla, e incluso pueden aumentarla.

La capacidad de convencer y atraer el voto depende de muchos atributos, adicionales a los recursos económicos. Ejemplos de éstos son contar con ciertos apellidos famosos, y ser o haber sido estrella de televisión, cine, deporte u otra actividad. También influye la educación recibida. Se deduce que los límites al gasto electoral sólo redistribuyen influencia entre facciones de la elite, reduciendo la influencia de los ricos y aumentando la notoriedad e influencia de estrellas del deporte y de la televisión, por ejemplo, pero nada asegura que aumente la igualdad de oportunidades que interesa al ciudadano que debe ejercer su voto (Smith, 1996).

En el caso de Chile, algunos han sostenido que cuando un candidato obtiene el apoyo de un número 'siete veces mayor' de actores de teleserie que otro, puede ganar tanta o más ventaja electoral que la obtenida con grandes diferencias de dinero. Lo mismo puede decirse de los periodistas y otros que controlan el tono de los noticieros centrales de la televisión y los programas de opinión.

En suma, esta crítica sostiene que los límites al gasto electoral ponen el acento en uno solo de los factores de desigualdad, sin afectar otros que pueden ser tanto o más relevantes. De hecho, el patrocinio de personalidades famosas en el caso de la propaganda comercial tiene un costo económico elevado. Es efectivo que en una campaña electoral los 'famosos' entregan su apoyo por motivaciones políticas y sin interés económico. Pero siendo la fama un bien escaso y valioso, la forma en que se distribuye entre los candidatos crea entre ellos desigualdades que sería absurdo desconocer o postular su atenuación.

A la réplica de que las personas con apellidos famosos, estrellas e intelectuales son libres de expresar su apoyo a quién deseen, se duplica sosteniendo que los ricos también son dueños de donar su dinero a quién deseen. Si se desea respetar la libertad de expresión y de acción de los miembros de las elites, parece justo que ella se respete no importa la forma que tome esa expresión (sea ella dinero, la adhesión que despierta un apellido o una estrella de televisión, la influencia de un periodista).

Así, en los Estados Unidos la Corte Suprema ha estimado que los límites al gasto son inconstitucionales porque afectan la libertad de expresión de los donantes, y en 1976 derogó los límites al gasto electoral que

[117] Committee on Standards in Public Life, Informe Neill, punto 10.25 (5).

había aprobado el Congreso en 1974. En efecto, la libertad para donar a una campaña política es una de las formas de expresar intensidades muy altas en las preferencias. Es posible que grupos significativos de ciudadanos valoren fuertemente ciertos resultados electorales en ciertos momentos considerados críticos —por ejemplo, en una elección entre candidatos presidenciales pro y contra el respeto del medio ambiente, o pro y contra el respeto al derecho de propiedad privada de los medios de producción. En estos casos, la presencia de un límite al gasto total puede constituirse en una barrera intolerable a la libertad de expresión.

Otra réplica es que el respaldo de personas con apellidos famosos, o de estrellas de la televisión, es público, mientras que el apoyo de donantes ricos es reservado[118]. Del mismo modo, el respaldo en dinero no tiene límites naturales por el lado de la oferta de fondos, pero el número de artistas influyentes es limitado. Estas diferencias moderan la validez de las analogías anteriores, pues demuestran que hay diferencias entre los modos de influir. Sin embargo, también se deben reconocer semejanzas entre los modos de influir.

Esta crítica ha tomado otras formas en la literatura especializada, que conviene resumir brevemente. Desde luego, siempre existe una desigualdad inicial entre los candidatos principales, originada en historias diferentes. Esta desigualdad es deseable para el ciudadano, pues estimula la competencia para obtener mejor posición inicial en el futuro, y esa competencia favorece al ciudadano que no es miembro de las elites. Pero dada esta desigualdad inicial, un límite al gasto que uniforma el gasto publicitario —o el número de apoyos de estrellas y periodistas— no consigue la igualdad, sino que congela la desigualdad inicial.

Se ha argumentado que los límites al gasto electoral aumentan la ventaja relativa de los candidatos titulares, es decir de los que van a la reelección o representan a una coalición que va a la reelección. Así, los límites pueden reducir la equidad y también la competencia[119]. La evidencia empírica para los Estados Unidos señala que en las elecciones de diputados, el mero hecho de que un candidato sea titular aumenta su votación entre 3 y 4 puntos porcentuales, lo que puede ser decisivo (Levitt, 1994, p. 788).

---

[118] El apoyo de muchos periodistas también es reservado, pues deben preservar la apariencia de objetividad para ser más efectivos en su apoyo.

[119] Otros argumentan que los límites al gasto electoral benefician a los candidatos aspirantes, porque en algunos países son los titulares los que más gastan. Ver R. Dworkin (1996), pp. 19-24.

Esas ventajas, y el acceso a fondos públicos que otorga un cargo público (por ejemplo, parlamentario) para financiar oficinas de atención al público en los distritos, han quedado exentas del límite a los gastos en todos los países, pues se justifican como necesarios para desempeñar el cargo público (Smith, 1996). Ningún país ha establecido límites diferenciados para titulares y aspirantes.

Sin embargo, estas críticas se aplican sólo cuando el límite es una cifra absoluta. En realidad ese diseño no se justifica cuando el objetivo es una mayor igualdad relativa, no absoluta. Cuando el límite al gasto es una cifra relativa al gasto publicitario del rival, entonces se admite que el aspirante gaste más que el titular, aunque no demasiado más. Este diseño debilita las críticas a los límites.

Una hipótesis famosa es que los candidatos titulares (quienes buscan la reelección) obtienen menos rendimiento en votos por cada millón de pesos gastados en propaganda electoral que los candidatos aspirantes, en promedio[120]. Ello implicaría que los límites absolutos al gasto reducen la competencia política, pues impiden que los candidatos nuevos compensen con más inversión publicitaria las demás ventajas de los candidatos titulares.

En varios países, la investigación empírica ha respaldado esta hipótesis respecto a la productividad de la inversión publicitaria. Un estudio con los datos de las elecciones de 1993 en Francia muestra que por cada franco adicional de inversión publicitaria por voto, los candidatos titulares sólo pudieron obtener un aumento de 1,01% de los votos, mientras que los candidatos aspirantes obtuvieron el doble[121]. Esto implica que un límite al gasto daña más a los candidatos aspirantes que a los titulares. En ese caso, el límite legal al gasto electoral se aplicaba a los gastos realizados desde doce meses antes de las elecciones, y alcanzaba a 500.000 francos (unos $ 50 millones de pesos) para distritos grandes, y a 400.000 francos para distritos con menos de 80.000 votantes. Las simulaciones con el estudio citado muestran que si los límites franceses al gasto electoral total fueran reducidos a la mitad de ese nivel, los candidatos titulares habrían obtenido diez por ciento más de votos en cada distrito por sobre su competidor más cercano.

---

[120] G. C. Jacobson (1978), pp. 469-491; G. C. Jacobson (1990), pp. 334-362.
[121] F. Palda y K. Palda (1998), pp. 157-174.

La mayoría de los investigadores han llegado a un resultado empírico análogo para los Estados Unidos[122]. En el estudio más completo[123] y reciente se encuentra que cada cien mil dólares de gasto electoral del aspirante produce entre dos y tres veces más votos que el gasto electoral del titular (Levitt, 1994, p. 790). Sin embargo, este autor concluye también que, en esta muestra, los gastos electorales tienen un efecto muy pequeño sobre los votos obtenidos, tanto para titulares como para aspirantes, por lo que un límite absoluto al gasto tampoco da una ventaja apreciable al titular.

Sin embargo, como se indicó, cuando el límite al gasto es una cifra relativa, por ejemplo el gasto publicitario del rival más una suma fija, entonces se permite al aspirante gastar más que el titular, aunque no demasiado más.

Desperdicio, desprestigio y tráfico de influencias

Examinamos ahora tres argumentos secundarios a favor de los límites al gasto electoral. En el mundo comercial, la inversión en publicidad siempre tiene dos efectos: ampliar el mercado total (efecto expansivo) y atraer clientes desde los rivales (efecto predatorio). Este efecto obliga a cada competidor a gastar más sólo con el objeto de mantener su posición relativa, por lo que, desde el punto de vista social, existe cierto desperdicio de recursos escasos[124]. Ocurriría un desperdicio análogo en las campañas electorales, que sería incompatible con la pobreza en que se debaten muchos ciudadanos.

A esto se agrega el argumento de que de convertirse las campañas electorales en eventos publicitarios dominados por el dinero, se rebajaría a los candidatos al nivel de meros objetos de consumo masivo. Rebajar el

---

[122] Ver resumen en Levitt (1994), pp. 777-798; seis estudios confirman la hipótesis y dos la rechazan.

[123] Un estudio convincente debe controlar por el hecho de que el candidato con mayores atributos tiende a obtener más dinero porque es más probable que gane, y eso hace que más donantes quieran congraciarse con él. Así, los fondos disponibles no son un dato exógeno, sino que son dependientes de los demás atributos del candidato. Para controlar por esto, Levitt (1994) restringe su muestra solamente a elecciones de diputados donde vuelven a encontrarse los mismos contrincantes. La diferencia de votos obtenidos en dos elecciones seguidas entre los mismos candidatos no puede depender de sus atributos, y sí puede ser influenciado por el volumen de sus gastos electorales, que varían entre elecciones.

[124] Cuando los rivales son pocos —lo típico en la política— el efecto predatorio deja de ser anónimo (se quitan clientes a todos los competidores en general) y pasa a ser personalizado (se quitan clientes a un rival claramente identificado y, a veces, odiado).

debate democrático a una competencia entre publicistas llevaría a muchos ciudadanos a despreciar a los políticos y a la actividad política, fomentando la abstención[125].

Además, se argumenta que en el caso de la competencia política, la competencia predatoria es más dañina que para los productos de consumo masivo, porque estimularía el tráfico de influencias: la exigencia competitiva de alcanzar y superar la publicidad electoral de los rivales dejaría a cada candidato vulnerable a las exigencias de los grandes donantes. También la ansiedad por igualar la publicidad electoral de los rivales impulsaría a cada candidato a extorsionar con más convicción a las grandes empresas con intereses en su distrito (Johnston, 1999).

Para evitar estos tres males (desperdicio, desprestigio y tráfico de influencias) se propone gravar el gasto electoral total de cada candidato. Los gravámenes podrían ser topes máximos, impuestos a la parte de los gastos que sobrepase cierto umbral, y gravámenes indirectos tales como imponer una duración muy corta a las campañas.

Una ilustración de este enfoque es el proyecto de ley del gobierno del Presidente Frei, anunciado por el ministro Villarzú[126], que proponía un límite legal al gasto electoral. Otro ejemplo está dado por el proyecto de ley del gobierno de Eduardo Frei que propone modificar la Ley de Votaciones y Escrutinios para reducir el plazo para la declaración de candidaturas a parlamentarios desde 150 a 105 días, y en el caso de las candidaturas presidenciales, desde 120 a 90 días[127]. Uno de los objetivos sería reducir la duración de las campañas electorales y reducir, por esa vía, los gastos.

La Comisión Nacional de Ética Pública justificó su propuesta de imponer un límite al gasto electoral en base a estas mismas consideraciones, aunque limita su propuesta sólo al evento en que se establezcan subsidios públicos a la actividad política[128-129].

Objeciones a estos argumentos

Las tres justificaciones secundarias para imponer un límite al gasto electoral han sido objeto de críticas. Respecto al *desperdicio*, se ha sosteni-

[125] Esto es análogo a que la inversión publicitaria provoque una contracción del mercado.

[126] *El Mercurio*, 30 de mayo de 1998, p. C3.

[127] Mensaje N° 257-339, del Presidente al Senado, 21 de abril de 1999.

[128] Ver Recomendación 36.

[129] La Comisión Nacional de Ética Pública también propuso la simultaneidad de las elecciones como mecanismo para reducir los gastos electorales, aunque ése no era el único objetivo de esa propuesta.

do que el desperdicio asociado al gasto comercial predatorio no justifica imponer límites. En efecto, un desperdicio análogo es frecuente en los mercados de productos de consumo masivo, donde la publicidad es importante. A pesar de ello, ese desperdicio no ha llevado a la autoridad a legislar límites al gasto comercial. Sería un doble estándar hacerlo sólo en el caso de la competencia política.

En todo caso, cierta evidencia para los Estados Unidos encuentra que el desperdicio es substancial en el caso del gasto electoral (Levitt, 1994).

Respecto al *desprestigio*, se argumenta que ello no es efectivo a los ojos de la ciudadanía, sino que se trata de un fenómeno de elite. Es decir, el grueso de la ciudadanía considera que las campañas aportan información y son entretenidas. Sólo la elite sentiría que la política sufre desprestigio, lo que podría ser un síntoma más de que resienten la 'irrupción de las masas'. Luego, este argumento sería poco democrático, pues trataría de imponer a la masa ciudadana los gustos de la elite en cuanto a maneras de razonar y expresarse.

Además, una campaña electoral bien diseñada es aquella que maximiza los votos, lo cual exige reducir la abstención en beneficio del candidato propio. Luego, si una campaña tiene el resultado opuesto, se trata de una simple falla o error, que los propios candidatos desearían enmendar por la vía de cambiar el estilo de la campaña. Este deseo es una fuerza que empuja a los candidatos a elegir el estilo de su gasto electoral de forma que se llegue a minimizar la abstención.

Respecto al *tráfico de influencias*, se replica que la justificación reseñada no es aplicable cuando se crean mecanismos separados que aseguran una simetría de información entre ciudadanos y candidatos respecto al origen de las donaciones individuales. En efecto, ese arreglo reduce la vulnerabilidad de los candidatos a las exigencias de los grandes donantes e impide que los políticos extorsionen a las empresas que dependen del Estado para obtener recursos electorales.

Balance

El balance de la discusión y la evidencia dicen que hay muchos canales de influencia de las elites sobre el resultado de las elecciones, y muchas fuentes de desigualdad entre los candidatos, aparte del dinero. Esto no es novedoso, pues la teoría política sostiene desde Aristóteles que el acceso a los cargos públicos por elección popular es una forma de oligar-

quía, es decir un gobierno de las elites y facciones, nunca una democracia en el sentido estricto. Esta última existiría sólo cuando los cargos públicos sean asignados por *sorteo* entre los ciudadanos, como ocurrió en Atenas por cerca de 200 años[130]. El que la democracia representativa moderna sea una oligarquía en las categorías aristotélicas se refiere el hecho de que los candidatos recurren a una gran variedad de herramientas legítimas para competir por los votos, donde el dinero es una de ellas.

Sin embargo, también es verdadero que la inversión publicitaria tiene propiedades que la diferencian de otros canales de influencia, como por ejemplo ser más reservada y tener menos límites naturales. Por ello, sólo es posible afirmar en general que el efecto sobre la competencia política de una regulación que limita una sola de estas herramienta (el dinero) depende del caso particular.

Opciones para regular la suma de todos los gastos electorales

La evaluación también depende de la forma que tome la restricción o regulación al gasto. Entre otras, existen las siguientes opciones concretas:

a) No regular el gasto electoral. Al evitar normas cuyo efecto se limita a redistribuir poder entre segmentos de la elite, se logran las siguientes ventajas: evitar una fiscalización muy costosa, evitar el restringir la libertad de expresión, evitar la reducción de la competencia política en los escenarios donde los límites favorecen a los grupos titulares del poder, y evitar el desprestigio de la actividad política asociado a una fiscalización muy difícil. El costo de no regular es que en ciertos escenarios la redistribución del poder dentro de segmentos de la elite puede favorecer la competencia política. Por ejemplo, en ciertos casos los grupos con más recursos económicos podrían usarlos para reducir la competencia política.

Enfrentada a esta opción, la Comisión Neill optó por imponer límites al gasto electoral, aunque muy amplios (propuso un límite de un millón de libras a cada grupo que promueva un tema específico, y 20 millones de libras ($ 1.000 millones) a cada partido político). Cabe observar que esos límites son muy cercanos al gasto observado en la última elección británica, por lo que tienen poca relevancia inmediata.

b) Imponer un límite absoluto al gasto electoral total de cada candidatura y partido. Ésta es una regulación rígida, que no toma en cuenta el

[130] Agradecemos esta información al profesor Oscar Godoy. Ello no significa que él se oponga a los límites y gravámenes a la publicidad electoral.

estado de la competencia política en cada elección. La revisión anterior muestra ejemplos donde los límites al gasto electoral debilitan la competencia, aunque también es posible idear casos donde esos mismos límites aumentan la competencia política. A esto debemos agregar las dificultades de fiscalización de una regulación sobre el gasto, pues ella es fácilmente evadida a menos que se contabilice y regule también el gasto de grupos que promueven temas específicos y generales. Otra crítica es que un límite absoluto no se justifica cuando el objetivo es una mayor igualdad relativa, no absoluta.

c) Imponer un límite relativo al gasto electoral total de cada candidatura. Por ejemplo, la regulación puede establecer que cada campaña no debe exceder el gasto electoral de las campañas rivales más una cierta suma, que dependería del tamaño del distrito o circunscripción. Este diseño pone un límite relativo porque el objetivo es una mayor igualdad relativa, por lo que salva algunas de las críticas a la opción b), en especial aquella que indica que el límite castiga más a la candidatura aspirante. Sin embargo, ésta todavía es una regulación rígida, pues no toma en cuenta aspectos del estado de la competencia política en cada elección. También se mantienen las dificultades de fiscalización ya mencionadas.

d) Imponer un impuesto a la diferencia relativa de gasto electoral de cada candidatura y partido. Por ejemplo, cuando una campaña realice un gasto electoral que exceda el gasto de las campañas rivales más un cierto umbral, el exceso quedaría sujeto a un impuesto, por ejemplo 30% de ese exceso. Ese umbral dependería del tamaño del distrito involucrado y del tipo de elección. Esta regulación también es relativamente rígida, pues en algunos casos este impuesto podría reducir la competencia política, y los costos de fiscalización serían igualmente altos.

Un impuesto presenta ciertas desventajas en relación a un límite, aunque su importancia es menor: primero, para recaudar un impuesto se debe exigir a cada candidatura realizar ‘pagos provisionales’ a lo largo de la campaña. Segundo, la base del impuesto —y por ende su monto— es incierta para cada candidatura, pues no sabe cuánto gastarán los rivales. Este problema no debe exagerarse, pues existe certeza de que al gastar una suma menor o igual al umbral, no se paga impuesto. Además, es posible estimar algunos gastos de las candidaturas rivales, con las que se puede afinar considerablemente la estimación del monto del gasto libre de impuesto[131]. En lo que sigue daremos por superadas estas desventajas.

[131] Además, se espera que cada candidatura entregue esta información al Servicio Electoral, para que éste se asegure de que la campaña rival contabilice esos gastos.

Un límite es equivalente a un impuesto de tasa infinita al gasto que exceda el límite o umbral, y por tanto es un caso particular del impuesto. Existen consideraciones de eficiencia que conviene tener en cuenta al comparar impuestos de distintas tasas: la evidencia económica muestra que los impuestos a tasas muy altas generan distorsiones e ineficiencias altas, que incluyen la creación de grandes incentivos a la evasión y de grandes incentivos a identificar vacíos en la legislación que permitan eludir sus objetivos en forma legal. En particular, numerosos estudios empíricos en numerosos mercados muestran que las tasas de impuesto superiores a 50% generan distorsiones significativas. En el caso analizado aquí, esos incentivos inducen a las candidaturas a operar en el borde de la legalidad, y la batalla con los fiscalizadores genera una sucesión de escándalos por detección de violaciones al 'espíritu' de la norma, con el resultado de desprestigiar la actividad política.

Cuando se pretende desincentivar conductas, los impuestos presentan la ventaja adicional de recaudar sumas positivas (un límite recauda cero), lo que permite obtener fondos generales que ayudan a cubrir los financiamientos públicos de la actividad política y también permiten aliviar la presión tributaria general. La experiencia indica que la recaudación deja de crecer cuando la tasa del impuesto supera cifras del orden de 50%.

Finalmente, los límites tienen el defecto de restringir la libertad de las candidaturas para gastar más si les parece urgente y están dispuestas a pagar el impuesto, aumentando la importancia de la ubicación del límite al gasto. El principio de libertad indica que es preferible otorgar más que menos libertad.

Estos antecedentes indican que la opción d), que es un impuesto, domina a la opción c), que es una prohibición al gasto.

Por otra parte, se podría creer que un límite absoluto tiene la ventaja de reducir el desperdicio, pero ello no es efectivo. Por el contrario, un impuesto a las diferencias de gasto que superen un umbral reduce el incentivo de cada candidato individual para invertir en publicidad electoral, porque al invertir más se permite al rival invertir una suma mayor libre de impuesto. En otras palabras, un límite relativo induce un nivel inferior de gasto electoral agregado, con menos desperdicio, aunque los rivales no cooperen en coordinar sus gastos. Por estas razones, se concluye que la opción d) domina también a la opción b).

En definitiva, sólo conviene elegir entre las opciones a) y d), indicando en el segundo caso la magnitud del umbral y la tasa del impuesto.

En el caso de elegir la opción d), no existen antecedentes que permitan identificar con relativa certeza el umbral óptimo. Los antecedentes disponibles se refieren solamente al nivel de gasto observado, que no tiene

por qué ser óptimo. Por ello se debe recurrir al sentido común. El umbral para la diferencia de gasto dependería del tamaño del distrito involucrado y del tipo de elección. Es conveniente definir el umbral en términos de los votos válidamente emitidos, pues eso fomenta la publicidad orientada a reducir la abstención. Parece razonable considerar umbrales para la diferencia de gasto del orden de 0,04 UTM por voto ($ 1.000 por voto). Esto equivale a 14 millones de dólares para las campañas presidenciales, a 600 mil dólares para las senatoriales de regiones y 200 mil dólares para las campañas de diputados. Respecto al umbral para el gasto de los grupos que promueven temas específicos o generales, conviene mencionar que la Comisión Neill propuso un límite de 5% del límite para un partido político.

A pesar de esta optimización de los límites al gasto global, ellos siguen constituyendo una regulación masiva e intrusiva. Para demostrar esto, listamos a continuación el conjunto mínimo de normas que son necesarias para que un gravamen global optimizado opere con alguna eficiencia y efectividad:

1) Imponer un impuesto al gasto electoral, de 30% del gasto que exceda un umbral. En el caso de las campañas presidenciales, el umbral sería 0,04 UTM por voto válidamente emitido, más el mayor de los gastos electorales entre las campañas rivales. En el caso de las campañas parlamentarias, el umbral para cada candidato de alianza sería el cuociente entre la suma de 0,04 UTM por voto válidamente emitido en el distrito y el mayor de los gastos electorales entre las alianzas rivales, y el número de candidatos de la alianza a la cual pertenece el candidato.
2) En el caso de las campañas presidenciales, definir que el *gasto de una campaña* es la suma de los gastos realizados en las elecciones primarias y oficiales por la candidatura, más los gastos realizados por los partidos políticos que lo apoyan oficialmente, durante los 12 meses anteriores a la elección, y de acuerdo con los reglamentos contables, de pago provisional y de otra naturaleza que establezca el Servicio Electoral. En el caso de las campañas parlamentarias, definir que el *gasto de una alianza* es la suma de los gastos realizados en las elecciones primarias y oficiales por las candidaturas oficiales de la alianza, más los gastos realizados por los partidos políticos que apoyan oficialmente a la alianza a nivel nacional prorrateados según el número de votos emitidos en el distrito en comparación con la suma de los votos emitidos en todos los distritos y circunscripciones donde el partido respalda candidatos, durante los 12 meses anteriores a la elección, y de acuerdo con los reglamentos contables, de pago provisional y de otra naturaleza que establezca el Servicio Electoral.

3) Imponer un impuesto de 30% al gasto publicitario realizado en los 12 meses anteriores a una elección que exceda un umbral, por parte de grupos y personas que promuevan temas específicos o generales y que tengan interés en el resultado de la elección. El Servicio Electoral emitirá reglamentos para definir cuándo tiene interés en un resultado electoral un grupo, cuándo debe registrarse y llevar contabilidad, cómo debe llevar esa contabilidad y cómo debe calcularse la inversión publicitaria sujeta a regulación. El umbral será 5% del gasto efectivamente realizado por las campañas (presidenciales) o alianzas (parlamentarias) en su caso, dirigido al distrito donde ocurre la elección. El gasto dirigido a más de un distrito, será prorrateado entre los distritos afectados de acuerdo a un reglamento emitido por el Servicio Electoral. El gasto publicitario de los grupos que actúen en forma coordinada con una candidatura, alianza o partido deberá sumarse al gasto de campaña del candidato o alianza respectivo, para efectos de los umbrales de estos últimos. El gasto publicitario de los grupos que actúen en forma coordinada entre sí deberá sumarse para efectos del umbral que se aplica a cada uno de ellos. La existencia de coordinación será determinada en base a un reglamento emitido por el Servicio Electoral. El Servicio Electoral exigirá estados financieros mensuales a las candidaturas, partidos y grupos y los dará a conocer a sus rivales.

La Comisión aprecia la complejidad de las regulaciones requeridas y los costos de fiscalización asociados. Para adoptar una recomendación final, tomó en cuenta los siguientes aspectos adicionales:

1) Cualquier regulación sobre el gasto electoral está expuesta a un conflicto de interés: los poderes públicos que deciden el nivel y tipo del límite al gasto electoral serán personalmente afectados por los efectos de estas regulaciones sobre la competencia política. Su reelección, o la de su coalición política, depende de los detalles de esas reglas. Sin embargo, los candidatos aspirantes y las coaliciones del futuro no están representados en el Congreso y no pueden defender sus intereses. Luego, es probable que los parámetros y detalles de las regulaciones reduzcan la competencia política.

2) En muchos países no han sido aceptados los límites al gasto total: Alemania, Australia, Dinamarca, Gran Bretaña, Holanda y Suecia no imponen límite alguno al gasto electoral. Los Estados Unidos no imponen límites a los gastos de las campañas de senadores y representantes, pues la Corte Suprema los rechazó como contrarios a la libertad de expresión (Johnston, 1999). En el caso de las campañas presidenciales, los Estados

Unidos imponen un 'límite optativo' al gasto, pues se aplica sólo cuando el candidato lo acepta voluntariamente, lo cual debe hacer para recibir un subsidio público.

España impone límites al gasto, pero en los años 80 ellos no se cumplían (Del Castillo, 1989). En los años 90 los límites se estrecharon en forma moderada y parecen haberse cumplido, pero esto coincidió con un aumento explosivo del gasto permanente de los partidos políticos financiado con subsidios a todo evento, con un efecto total en el aumento del gasto (Díaz-Santana, 1998). En los 70 y 80 Australia estaba en la misma situación, pues sus límites al gasto eran violados abiertamente (Chaples, 1989). Israel impuso límites al gasto por primera vez en 1969, pero ya en 1974 ellos fueron violados realizando parte del gasto por intermedio de organizaciones de fachada que aparecían solamente en las elecciones, y en las campañas de 1981 y 1984 los límites fueron explícitamente excedidos en 44% y 34% respectivamente, sin tomar en cuenta el gasto por intermedio de organizaciones de fachada (Mendilow, 1989). Sólo algunos países, como Francia y Canadá, imponen límites máximos al gasto electoral total de las candidaturas y partidos y además parecen cumplirlos.

3) Efectos esperados de las demás propuestas de la Comisión: las propuestas de formalización y transparencia de la contabilidad de las candidaturas, las propuestas de formalización tributaria, las propuestas que dotan de confidencialidad a las donaciones individuales para preservar la simetría de información entre los candidatos y la opinión pública, y las propuestas que restringen las donaciones forzosas conducen en general a reducir la influencia de los recursos económicos en la competencia política. En su presencia, las regulaciones sobre el gasto total tienen un beneficio menor que si se aplicaran en la situación sin reformas.

4) Los límites al gasto total son sustituidos parcialmente por límites a gastos electorales específicos. En Chile, a diferencia de muchas democracias, el gasto electoral en avisos de televisión está prohibido por completo. En la medida que esa norma se mantenga, un límite al gasto total tiene menos justificación, porque la capacidad del gasto electoral para obtener votos ya ha sido reducida por ella.

En consideración a la propuesta que se hace más adelante respecto a la prohibición de transmitir publicidad en televisión, la Comisión recomienda:

R.35. Se propone no imponer límites o gravámenes globales al gasto electoral de cada partido y candidato, porque su diseño operativo es complejo y su fiscalización es muy costosa e incierta. Esto tienta a eludir el espíritu de la norma, y los escándalos consiguientes desprestigian la actividad política. Además, la aplicación de límites exige restringir la libertad

de expresión de ciudadanos que no apoyan a candidaturas determinadas y reduce la competencia política en ciertos escenarios.

Sin perjuicio de lo anterior, la Comisión estima que las propuestas para reducir la duración de las campañas electorales tienen bajo costo de implementación y no provocan mayor daño a la competencia política, siempre que el plazo sea suficiente como para entregar una información adecuada al votante. En ese sentido, la Comisión no tiene objeciones al reciente proyecto de ley del gobierno de Eduardo Frei, que propone reducir el plazo para la declaración de candidaturas a parlamentario desde 150 a 105 días. También convendría analizar la conveniencia de reducir ese plazo aún más.

R.36. La Comisión no tiene objeciones al reciente proyecto de ley que propone reducir el plazo para la declaración de candidaturas a parlamentario desde 150 a 105 días.

En algunos países la legislación favorece la cooperación o 'cartelización'[132] de las candidaturas, en el sentido de ayudar a sostener pactos o acuerdos entre las candidaturas y partidos para limitar la inversión publicitaria. Un ejemplo son los acuerdos observados en España, donde los partidos se reparten la vía pública para efectos de poner sus avisos (Díaz-Santana, 1998).

Tal como en otros casos de 'cartelización', estos acuerdos llegan a ser sustentables sólo cuando no existen candidatos nuevos que aspiren a alterar el *statu quo*. El motivo es que tales candidatos tienden a rechazar acuerdos de repartición de espacio publicitario que se basan en las votaciones del pasado, cuando ellos no participaban, porque se constituyen en una barrera a su competitividad.

Por otra parte, no se debe desconocer que si todos los candidatos acuerdan una restricción de inversión publicitaria, se logra un ahorro de recursos valioso. Por este motivo, no sería conveniente prohibir sin más todos los acuerdos de este tipo. Por otra parte, tampoco es aceptable que un grupo de candidatos y partidos se coordinen para montar una campaña publicitaria conjunta en contra de un tercer candidato o partido que no sea parte del acuerdo cooperativo.

---

[132] Por analogía con los carteles económicos, que son acuerdos entre competidores para dividirse el mercado, para fijar el precio del producto o servicio vendido. Estas conductas están penadas en Chile por el Decreto Ley 211 de 1973, de protección de la libre competencia. Los acuerdos entre competidores para reducir la inversión publicitaria no están penados explícitamente por ley, pero pueden ser estimados contrarios a la libre competencia por los tribunales.

Es así como el informe del Comité Presidencial alemán de 1983 sobre el financiamiento político propuso autorizar la exigibilidad legal de los acuerdos para limitar los gastos de campaña (Schneider, 1989, p. 222). Considerando estos antecedentes, la Comisión recomienda lo siguiente:

R.37. Se propone otorgar validez legal a los contratos que firmen las candidaturas y partidos en la parte donde comprometan su cooperación para reducir la competencia publicitaria en las elecciones, siempre que no contemplen represalias contra las candidaturas y partidos que no firmen.

15. Restricciones a gastos electorales específicos

Esta sección reconoce que ciertos gastos electorales son de fácil fiscalización, por lo que pierde validez una de las críticas a las restricciones generales al gasto electoral. En particular, nos referimos a la publicidad transmitida por televisión.

Están vigentes en Chile las siguientes regulaciones que prohíben, limitan o gravan ciertos tipos de gasto electoral:

a) Prohibición de transmitir publicidad política en la televisión abierta[133];

b) Prohibición de transmitir publicidad política en la televisión limitada (cable, satélite, microondas, otras);

c) Prohibición a las empresas periodísticas y a las radios de discriminar tarifas entre candidaturas o proposiciones para plebiscitos;

d) Prohibición a las empresas periodísticas y a las radios de publicar o transmitir propaganda electoral con más de 30 días o menos de 3 días de anticipación a la elección o plebiscito;

e) Prohibición de la propaganda electoral en cines y salas de exhibición de videos, y la que se difunde por altoparlantes fijos o móviles;

f) Prohibición a los canales de televisión (abierta y limitada) de transmitir los resultados de encuestas electorales durante los tres días anteriores a una elección o plebiscito[134];

---

[133] Una disposición similar fue rechazada por la Corte Suprema de los Estados Unidos en el caso Buckley *v.* Valeo (1976), por violar la libertad de expresión de los ciudadanos donantes.

[134] Ver "Norma especial en relación a la transmisión de encuestas y de estimaciones o proyecciones de los resultados electorales", emitida por el Consejo Nacional de Televisión, el 10 de enero de 1994 (www.cntv.cl).

g) Exigencia a los canales de televisión abierta de cumplir una "Directiva sobre Pluralismo", respecto al tiempo destinado a los candidatos en los noticieros y en los programas de opinión[135-136].

En su origen en 1988, el objetivo de la franja electoral en la televisión chilena, y especialmente la regulación que prohíbe transmitir publicidad política adicional a la ofrecida gratis por la franja, fue "exclusivamente contribuir a conseguir la plena igualdad de todas las personas en la participación en los procesos electorales", pues la igualdad entre partidos políticos e independientes en la participación en actos electorales "obviamente no se conseguiría si la ley permitiera un uso ilimitado de la televisión en períodos electorales"[137].

Se trataba de asegurar un acceso relativo igual a la televisión de las dos posiciones que compitieron en el plebiscito de 1988, en un contexto en que la estación de Televisión Nacional era controlada por el gobierno —después pasó a ser controlada por un consejo independiente—, ninguno de los demás canales era favorable a la oposición, no existía el Consejo Nacional de Televisión[138] y las personas que ocupaban cargos públicos podían usar su acceso a los noticiarios para promocionar su opción o las propuestas asociadas.

Es posible que en 1988, en ausencia de la prohibición de transmitir publicidad electoral pagada, se hubiera dado uno de los casos extremos de desigualdad relativa entre los candidatos o propuestas principales, a los que hace referencia el argumento de igualdad entre candidatos discutido anteriormente. Quizá la situación de desigualdad relativa de 1988 era extrema, y se justificó imponer medidas extremas, como es la prohibición absoluta de transmitir publicidad electoral pagada.

Sin embargo, la situación actual de desigualdad relativa en las elecciones presidenciales es menos extrema y se prevé que continúe siendo menos extrema hacia el futuro. Para ilustrar esta tendencia, recordemos que el Consejo Nacional de Televisión parece haber estimado que un método

---

[135] La Directiva sobre Pluralismo fue adoptada por el Consejo Nacional de Televisión el 14 de junio de 1999. Ella establece que "Los canales de televisión, en consideración al interés público y en pleno ejercicio de su libertad de programación, deberán proporcionar a la ciudadanía una información del proceso electoral que sea completa, independiente e *imparcial*". Ver www.cntv.cl, y el artículo "Se inició el monitoreo de la pluralidad durante la campaña", *El Mercurio*, 17 de agosto 1999, página C2, Santiago.

[136] No está claro que la Directiva sobre Pluralismo pueda resistir una impugnación en los tribunales por violar el derecho de cada canal a mantener una línea editorial. Esta Directiva no se aplica a las radios, a la prensa escrita ni a los servicios de noticias y entretención basados en Internet.

[137] Sentencia del Tribunal Constitucional del 9 de agosto de 1988.

[138] Éste fue creado por la Ley 18.838 de 1989.

importante para eludir la prohibición de transmitir publicidad pagada es la cobertura asimétrica de los candidatos en los noticieros y programas de opinión de la televisión abierta. Para utilizar esta vía se requiere adquirir la propiedad del medio de comunicación y cambiar su línea editorial. La respuesta del Consejo fue emitir, en 1999, la Directiva sobre Pluralismo ya citada, que exige una "cobertura equilibrada" a los canales de TV abierta en la programación no pagada[139]. En suma, es claro que la justificación de la prohibición de transmitir publicidad electoral pagada en las elecciones presidenciales es más débil en la actualidad que en 1988.

La dureza de esta prohibición queda demostrada por el intenso uso de la propaganda pagada en televisión que se observa en los países que la permiten. Por ejemplo, en los Estados Unidos el gasto electoral destinado a avisos en televisión, como proporción del gasto total en las campañas, fue 27% en las campañas de representantes, 40-45% en las campañas de senadores y sobre 50% en las campañas presidenciales (A. Corrado *et al.*, editores, 1997, p. 342). Se han reportado cifras similares para la Argentina.

Así, una posición respetable sostiene la conveniencia de *derogar* la prohibición de transmitir publicidad electoral pagada, o *al menos de sustituirla* por un umbral positivo donde el gasto que supere el umbral quede sujeto a impuesto. Es claro que tal umbral debería ser inferior al umbral que parecía razonable para el gasto total, de existir alguno. Por su parte, las eventuales tasas de impuesto debieran ser similares, porque se aplican razonamientos similares. Así, una propuesta que liberalice la publicidad televisiva podría tomar la siguiente forma:

— Reemplazar la prohibición de transmitir publicidad política en la televisión abierta y en la televisión limitada, por un impuesto al gasto en esta publicidad, de 30% del gasto que exceda un umbral. En el caso de las campañas presidenciales, el umbral sería 0,02 UTM por voto válidamente emitido, más el mayor de entre los gastos en publicidad de televisión de las campañas rivales. En el caso de las campañas parlamentarias, el umbral para cada candidato sería el cociente entre la suma de 0,02 UTM por voto válidamente emitido en el distrito, más el mayor de los gastos electorales entre las alianzas rivales, y el número de candidatos de la alianza a la cual pertenece el candidato.

---

[139] Es dudoso que la Directiva sobre Pluralismo pueda resistir una impugnación en los tribunales por violar el derecho de cada canal a mantener una línea editorial. Esta Directiva no se aplica a las radios, a la prensa escrita ni a los servicios de noticias y entretención basados en internet.

La posición contraria estima que en ausencia de un límite al gasto global, una prohibición de transmitir por televisión abierta la publicidad de las candidaturas presidenciales no vulnera significativamente la libertad ni reduce perceptiblemente la competencia política. Además, esta posición estima que esta prohibición contribuye a una igualdad relativa de información para los ciudadanos respecto a las principales candidaturas, sobre todo las presidenciales. En efecto, por existir otros medios publicitarios no afectados por límites análogos, y existir el subsidio que es la franja gratuita de televisión, la libertad y la competencia política no serían significativamente afectadas por la prohibición de adquirir publicidad en televisión. Esta posición evalúa del mismo modo las regulaciones que igualan el tiempo destinado a los candidatos en los noticieros y en los programas de opinión y las demás regulaciones listadas arriba.

Se espera que las dos posiciones indicadas arriba den origen a un interesante debate en los próximos años. Por su parte, la Comisión debe tomar en cuenta también la situación inicial de Chile y el conjunto de las demás propuestas que ha realizado. Suponiendo que se aplican las demás propuestas de la Comisión, en especial aquella que propone no poner límites al gasto electoral total de cada candidatura (R.35.), la Comisión opta por:

R.38. Se propone mantener las regulaciones vigentes a la compra de publicidad política en televisión y otros medios de comunicación.

ANEXO 1:
ACLARACIONES, RESERVAS Y VOTOS DE MINORÍA

Enrique Barros

En materia de publicidad estimo que, y como lo hice valer en un antiguo artículo que publiqué en *Estudios Públicos* Nº 14, entre los bienes de la información acerca de fuentes de financiamiento y de la privacidad, debe tener primacía el primero. Por eso, en R.18, soy partidario de no dar al donante de sumas significativas la opción de donar en forma confidencial a través del Servicio Electoral. Con esta reserva, estimo que las normas propuestas en la sección 6 constituyen un significativo progreso respecto de la actual situación.

Francisco José Folch

Según lo solicitado, las siguientes observaciones:

El Tribunal Constitucional ya ha zanjado el punto de aceptabilidad de la carga que para los canales de televisión significa la franja electoral. Pero las razones que se acatan para esa aceptación no podrían extenderse más o menos oblicuamente a los demás medios de comunicación (televisión por cable, satelital, internet, radios, prensa o cualesquiera otros que surjan en el futuro).

El subsidio para publicidad en esos otros medios hace surgir la aprensión de que pudiera entenderse (o quererse entender) que tales medios tendrán la obligación de acoger dicha publicidad, por analogía con la franja de televisión. Esto afectaría de manera muy grave la libertad de cada medio para resolver soberanamente qué publicidad acoge y cuál no.

En consecuencia, la norma legal que recogiera esta recomendación, a mi juicio, requeriría imprescindiblemente de *una ratificación legal expresa y precisa de la total libertad de cada medio para aceptar o rechazar la publicidad que una candidatura quiera entregar por el mismo*. Eso forma parte esencial de la libertad de emitir opinión y de informar, garantizada por el art. 19, Nº 12 de la Constitución.

Juan Andrés Fontaine y Rodrigo Vergara

En las R.9, R.23 y R.27, se proponen subsidios fiscales a la actividad política. En el primer caso, la justificación sería cubrir los costos administrativos causados por la obligación de llevar contabilidad. En el segundo, propender a una mayor igualdad entre los distintos candidatos. En el tercero, fortalecer el accionar de los partidos políticos y promover la participación ciudadana en la actividad partidista.

El costo fiscal de dichos subsidios es bastante moderado, como queda de manifiesto en algunos cálculos que se hacen en el propio documento. No obstante, tal como se señala en el mismo, uno de los principales problemas de este tipo de subsidios es que abren una puerta para mayores subsidios en el futuro. La evidencia presentada muestra cómo en distintos países los subsidios iniciales son muy moderados, pero el propio Poder Legislativo los va aumentando en el tiempo. De alguna manera, ésta constituye una práctica para autoentregarse recursos, lo que tiende a producir incentivos perversos. Así, es posible imaginarse a parlamentarios argumen-

tando, una y otra vez en el futuro, que los recursos que se les dan no son suficientes para cumplir con los objetivos propuestos, por lo que se requiere un reajuste significativo.

En el documento se hace un extenso análisis de este punto y se adelantan algunas posibles soluciones. Sin embargo, en el R.26 se dice en forma muy general que "todos los subsidios incluyan mecanismos preventivos de los conflictos de interés que sufren las autoridades legislativas al decidir subsidios y financiamientos públicos a la actividad política". *Sin embargo, no hay en R.26 una propuesta específica y aquellas sugeridas en el texto nos parecen insuficientes.*

Dado que es probable el escalamiento abusivo de los subsidios, nuestra opinión es contraria a las proposiciones R.9, R.23 y R.27.

Cristián Larroulet

Los siguientes comentarios se centran en las propuestas contenidas en el informe que merecen mi voto de minoría. Por razones de tiempo y espacio no plantearé comentarios a las fundamentaciones. He ordenado las reservas en base a la numeración de las propuestas y finalmente planteo dos reservas de naturaleza global.

1. En relación a las propuestas respecto a donaciones de bienes y servicios considero que se discrimina negativamente con ellas y a favor de las donaciones en dinero. Lo anterior restringe excesivamente una de las formas más habituales y generalizadas de participación ciudadana. Es por lo anterior que considero necesario perfeccionar la propuesta R.4.4 en la dirección de reducir la diferenciación y sugiero eliminar el límite de 40 UTM contenido en la R.4.5 ya que como el propio informe lo señala "la ventaja de poder cargar una donación en bienes y servicios a gastos no existe cuando son personas naturales".

2. En relación a la R. 5.4, me parece que es limitativa para la libertad de organizaciones intermedias de la sociedad, que son partidos políticos, en cuanto a su participación en actividades de publicidad o promoción. No parece suficiente ni conveniente el argumento de que la Constitución y la ley orgánica de los partidos políticos le dan a éstos derechos monopólicos. Además, para evitar evasión y ocultamiento de información hay disponibles otros instrumentos que permiten no llegar a la prohibición sugerida.

3. No comparto la propuesta R.9, ya que llevar contabilidad es una actividad principal relacionada con la transparencia requerida del financiamiento de la actividad política que es el objetivo público deseado. Además,

el objetivo de transparencia no necesita de un plan de cuentas que genere un costo regulatorio enorme. Más aún, el subsidio propuesto va a incentivar en forma perversa mayores costos burocráticos que son innecesarios pero otorgan 'poder' al aparato público. Otras instituciones sin fines de lucro también deben llevar contabilidad para cumplir con sus obligaciones de transparencia frente al pago de impuestos y no por ello deben recibir un subsidio para financiar su obligación de llevar contabilidad.

4. Resulta conveniente aclarar la R.20, ya que considero que son dos los objetivos que deben exigirse al financiamiento público para asegurar un grado mínimo de igualdad económica entre los competidores: a) que favorezca la competencia política y b) que esos recursos no tengan un uso alternativo de mayor beneficio social neto. La propuesta tiene una letra b) que en sí misma es contradictoria y resulta redundante.

5. En relación a la propuesta R.22, creo que ella tiene el inconveniente de restringir el acceso a la difusión pública de algunas de las candidaturas en base a criterios históricos que pueden limitar la competencia. Además, se restringe el acceso a un mínimo de igualdad para todos en la difusión de propuestas en la franja presidencial. El país valora en forma significativa este instrumento de difusión de ideas que recomienda no alterarlo en lo fundamental, especialmente cuando la proposición puede ser apreciada como limitación a los derechos democráticos.

6. En relación a la propuesta R.23, aun cuando el propósito del subsidio es atractivo al ampliar la oferta de información a los electores vía la radio, su implementación práctica requiere de regulaciones que finalmente pueden terminar afectando la libertad de expresión. En efecto, no debemos olvidar que en el país hay más de 500 radios y que en cada campaña de diputados hay alrededor de 480 candidatos. ¿Se justifica desde la perspectiva de la competencia política, de la libertad de expresión, que sólo algunos tengan acceso a la difusión radial con recursos públicos? Además, su costo fiscal compite con otras prioridades para el Estado.

7. En relación a la R.27, creo que no están satisfechos los requisitos acordados por la Comisión para el financiamiento público. En efecto, primero los antecedentes existentes no muestran que nuestro sistemas de partidos políticos está afectado por una relación "clientelística". Puede que uno de ellos lo tenga, pero ello no justifica un subsidio como el propuesto. Segundo, el mecanismo propuesto no corrige el supuesto clientelismo.

8. Finalmente dos observaciones al contenido global del informe. Algunas propuestas tienen un objetivo que es compartido, pero cuyo instrumental es discutible. Sabemos que las regulaciones tienen también costos.

La experiencia internacional en materia de financiamiento de la política muestra numerosos ejemplos en donde las regulaciones no han logrado su propósito induciendo a otros costos sociales. No se puede negar el esfuerzo que el informe realiza para considerar esta variable, pero en aras de alcanzar una mayor transparencia, mayor competencia y frenar la corrupción y extorsión en la actividad política, creo necesario plantear esa inquietud. En segundo lugar hay un tema prioritario desde la perspectiva de la probidad y el financiamiento de la política que no es considerado, esto es, la necesidad de sugerir propuestas para limitar las donaciones a candidaturas y partidos políticos a través de utilizar recursos humanos y financieros del sector público. Tampoco se consideran propuestas para poner fin al aporte de recursos que hoy realizan para financiar actividades políticas las instituciones internacionales.

No obstante todo lo anterior, creo que el informe responde a un estudio acucioso que constituye un gran aporte al debate sobre el financiamiento de las actividades políticas.

Claudio Orrego

En relación a las propuestas concretas de la comisión, y sin perjuicio a mi aprobación en general del documento, deseo señalar explícita pero escuetamente aquellos puntos respecto de los cuales mantengo mi discrepancia o bien tengo ideas complementarias:

1. Transparencia del financiamiento privado: En este tema tengo objeciones de distinta índole.

a) Primero, a nivel conceptual no comparto el rechazo tan absoluto que se hace de la alternativa de publicidad total respecto a las donaciones. Encontrando válida y digna de probar la proposición de financiamiento indirecto y confidencial, y compartiendo algunas de las críticas a la donación directa y pública (sobre todo en las dificultades prácticas de fiscalización y sobre eventuales represalias), no estoy de acuerdo con que esta última sea descartada completamente como una alternativa viable y buena, para efectos de transparentar la política chilena.

Sin entrar en un debate pormenorizado de los argumentos esgrimidos en su contra (R.12 a R.17), me gustaría señalar que la mayoría de las objeciones de índole práctico en contra de la donación directa y pública, también se pueden aplicar a la propuesta de donación indirecta y confidencial. En efecto, los problemas de administración y fiscalización para este

último sistema son tantos o mayores que para los otros sistemas. Al mismo tiempo, también existe el riesgo de que aún en este sistema confidencial un donante inescrupuloso o de mala categoría ocupe el mecanismo, pero luego se encarguen de probar al candidato electo que él fue el principal donante de su campaña, con el beneficio adicional de no haber sido nunca nombrado.

Lo anterior me hace, entre otras cosas, reiterar mi apoyo entusiasta a la afirmación central sobre la necesidad de una institucionalidad fuerte dedicada a la administración y fiscalización de este (o cualquier) sistema. De igual forma, me hace reiterar la idea de que, en caso de ser muy difícil la implementación del mecanismo confidencial aquí propuesto, la publicidad total sigue siendo el menos malo de los mecanismos para lograr la tan preciada simetría de información entre político y votante.

b) Segundo, sobre la forma y alcance de ciertas normas, como las multas: Las multas establecidas para quienes violen la ley me parecen claramente insuficientes para actuar como señal clara y nítida respecto a la importancia que le dará la sociedad chilena al respecto de toda esta normativa.

2. Restricción del número de candidatos para franja televisiva presidencial: Sin perjuicio de estar de acuerdo con la idea de mantener y mejorar la franja televisiva gratuita, me parece carente de sentido conceptual y práctico la limitación y restricción del número de postulantes a la Moneda con derecho a franja televisiva. La experiencia práctica ha demostrado que, para bien o para mal, dicha franja sirve para que la ciudadanía se forme una opinión sólida sobre quien está detrás de cada candidatura.

3. Límites a gastos: Estando de acuerdo sobre la dificultad que ha existido en la experiencia internacional y comparada para imponer esta norma ahí donde existe, lo cierto es que me parece adecuada la idea de un gravamen creciente a partir de ciertas sumas. Por esta vía, sin impedir la manifestación de la libre voluntad ciudadana a través del financiamiento de campañas, uno puede crear desincentivos para gastar crecientes sumas de dinero en un país con tantos otros problemas sociales que resolver.

4. Financiamiento público a la política: Gustándome mucho la idea de un subsidio a cuotas de militantes (*matching funds*), creo que no hay que cerrarse a la idea de que este subsidio pueda ser complementado con un porcentaje proveniente de la votación anterior o bien un piso mínimo por partido para actividades de formación y educación. No hay que olvidarse, que los principales contribuyentes a la vida cotidiana de los partidos están desproporcionadamente concentrados en un mismo sector político. Esto claramente no ayuda a igualar el campo de juego.

Anexo 2:
Listado de Recomendaciones

R.1. Frente a la alternativa de establecer o no límites y gravámenes a las donaciones en dinero de las personas naturales a las candidaturas y partidos políticos, la Comisión se pronuncia por no imponerlos.

R.2. Ante la alternativa de permitir o no el financiamiento político en dinero provisto por personas jurídicas, *la Comisión se pronuncia a favor de permitirlo.*

R.3. Ante la alternativa de establecer o no límites y gravámenes al financiamiento político en dinero provisto por personas jurídicas, la Comisión se pronuncia a favor de no establecerlos.

R.4. La Comisión propone que el tratamiento tributario aplicado al financiamiento político provisto por personas jurídicas sea neutral, por lo cual rechaza posibles exenciones tributarias en su favor y posibles gravámenes en su contra. Por neutralidad se entiende que la donación no es considerada ni gasto ni retiro para efectos tributarios.

R.4.1. Se propone eximir del trámite de insinuación, sin límite de monto, a las donaciones en dinero realizadas a favor de las candidaturas registradas.

R.4.2. Se propone eximir del trámite de insinuación, sin límite de monto, a las donaciones en dinero realizadas a favor de los partidos políticos registrados. Esto requiere modificar la ley para eliminar el actual límite de 30 UTM.

R.4.3. Se propone eximir de los impuestos y retenciones que se aplican a los gastos que no son necesarios para producir la renta, a las donaciones en dinero a favor de candidaturas y partidos registrados, realizadas por sociedades afectas a primera categoría.

R.4.4. Se propone mantener las exigencias de tasación previa para las donaciones en bienes, servicios y patrocinios a candidaturas y partidos políticos.

R.4.5. Se propone eximir del trámite de insinuación a las donaciones de bienes y servicios realizadas por personas naturales en favor del conjunto de candidaturas y partidos registrados, cuando la donación en favor de un mismo donatario en un período de doce meses sea inferior a 40 UTM ($ 1 millón aproximadamente).

R.4.6. Se propone simplificar el trámite de insinuación para las donaciones de bienes, servicios y patrocinios a las candidaturas y partidos políticos, limitándolo a la tasación de los bienes, servicios y patrocinios por parte del servicio fiscalizador que corresponda.

R.4.7. a) Se propone definir que una persona natural o jurídica, chilena o extranjera, es una 'organización intermediaria de donaciones políticas' cuando reciba donaciones anuales por un valor superior a 60 UTM de otras personas naturales y jurídicas, y además realice donaciones de cualquier tipo y monto en favor de partidos, candidaturas y otras organizaciones intermediarias de donaciones políticas. b) Se propone que las donaciones a favor de organizaciones intermediarias de donaciones políticas no puedan contabilizarse por el donante como gasto para efectos del impuesto a la renta, y que al mismo tiempo sean tratadas como gasto necesario para producir la renta. c) Se propone que los partidos, candidaturas y organizaciones intermediarias que reciban donaciones en dinero, bienes, servicios y patrocinios de parte de organizaciones intermediarias de donaciones políticas paguen un impuesto de 10% del monto recibido. d) Se propone autorizar a los servicios fiscalizadores para introducir normas de control de las organizaciones intermediarias de donaciones políticas.

R.5. Se propone obligar a todos los candidatos que postulen a un cargo de elección popular, al menos en el nivel parlamentario y presidencial, a constituir su candidatura como persona jurídica.

R.5.1. Se propone obligar a todas las candidaturas constituidas como persona jurídica a registrar ante el Servicio Electoral a las personas naturales autorizadas a recibir fondos y realizar gastos en representación de la candidatura.

R.5.2. Se propone obligar a las candidaturas a llevar contabilidad tal como hacen las personas jurídicas sin fines de lucro, y en especial a contabilizar la totalidad de sus gastos. Esto implica llevar contabilidad en libros timbrados por el Servicio de Impuestos Internos, mantener un Rol Único Tributario (RUT) y atenerse a las normas comunes de contabilidad tributaria.

R.5.3. Se propone autorizar al Servicio Electoral a definir la forma de contabilización de los distintos tipos de operaciones que contabilicen las candidaturas y los partidos políticos.

R.5.4. Se propone prohibir a las organizaciones y grupos de personas, que no sean partidos y candidaturas políticas financiar directamente

publicidad y promoción cuyo objeto sea favorecer o perjudicar a uno o más candidatos identificados en la propia publicidad o promoción. *Se propone autorizar a los tribunales a aplicar multas en contra del candidato o partido beneficiario de la publicidad que hagan esos grupos, cuando existan motivos para presumir coordinación entre el grupo y la candidatura o partido beneficiario, hasta por el total de los gastos objetados. Se propone dotar al Servicio Electoral de iniciativa para denunciar estos hechos, y para regular su fiscalización y sanción.*

R.6. Se propone trasladar al Servicio Electoral todas las facultades de fiscalización respecto a las candidaturas y partidos políticos que tiene el Servicio de Impuestos Internos sobre las personas jurídicas sin fines de lucro, y también todas las facultades que tiene el Servicio de Impuestos Internos respecto a las operaciones de donación a favor de candidaturas y partidos políticos que realice cualquier persona.

R.7. Se propone crear en el Servicio Electoral un 'Consejo Consultivo' de 6 miembros, integrado por personalidades de todos los sectores políticos, cuya responsabilidad consista en autorizar, previa propuesta del director del Servicio Electoral, el inicio de investigaciones de fiscalización por parte del Servicio Electoral.

R.8. Se propone dotar a la unidad de fiscalización del Servicio Electoral de una planta de inspectores y de los recursos adecuados a la labor encomendada. Se propone contratar un estudio especializado para determinar la planta y presupuesto exigidos por cada función encargada.

R.9. Conceder a las candidaturas y los partidos políticos un subsidio fiscal para cubrir los costos administrativos causados por la obligación de llevar contabilidad.

R.10. Se propone obligar a las candidaturas a confeccionar, auditar y publicar sus estados financieros antes de tres meses desde la fecha de la elección respectiva. Autorizar al Servicio Electoral a definir el plan de cuentas común al cual deberán ceñirse los estados financieros de las candidaturas de un mismo tipo, el cual deberá ser razonablemente informativo. Limitar la identidad de los auditores aceptados a quienes mantengan vigente su inscripción en un registro en el Servicio Electoral. Facultar al Servicio Electoral para dictar normas generales para expulsar y admitir auditores en este registro.

R.11. Se propone estudiar agregar a las sanciones existentes por no publicar oportunamente los estados financieros exigidos por ley, las siguientes:

a) a todo partido político que no haya publicado todos los estados financieros que correspondan, incluyendo los propios y los de las candidaturas parlamentarias y presidenciales patrocinadas por el partido, reducir en 10% el tiempo en la franja de televisión para propaganda electoral. El tiempo restado se prorrateará entre los partidos rivales;

b) a todo candidato electo al Parlamento que no haya publicado todos los estados financieros que correspondan, reducir la asignación parlamentaria mensual del candidato electo en 10%. Esta multa se mantendría hasta que la candidatura publique los estados financieros exigidos.

R.12. La Comisión propone acercarse al objetivo de una simetría de información entre la opinión pública y los donatarios respecto a quiénes financian a cada candidato y partido y con cuánto.

R.13. La Comisión propone que una publicidad total respecto a quiénes financian a cada candidato y partido y con cuánto no es esencial para el régimen democrático.

R.14. Se propone tomar en cuenta que el derecho a la privacidad respecto a la intensidad de las preferencias políticas, y el derecho a hacer donaciones altruistas sin peligro de represalias u otras molestias, sufren cuando se exige una publicidad total de las fuentes de las donaciones privadas.

R.15. Se propone tomar en cuenta que el derecho a la honra personal de los donatarios (candidatos, partidos) y de los donantes sufre cuando se elige una publicidad total de las fuentes de fondos privados.

R.16. La Comisión reconoce que la publicidad total de las fuentes de donaciones privadas está sujeta a críticas válidas, tales como facilitar el tráfico de influencias (extorsión y corrupción), reducir la autonomía de los políticos respecto a sus donantes, sacrificar el derecho a la honra personal de los políticos y donantes, sacrificar la privacidad de los donantes respecto a la intensidad de sus preferencias y reducir la competencia política al facilitar represalias contra quienes donen a candidatos con potencial de desplazar a los titulares.

R.17. La Comisión reconoce que la experiencia internacional demuestra que una exigencia de publicidad total es difícil de fiscalizar, pues ella grava con fuerza a los donantes que se sienten intensamente interpre-

tados por un candidato o partido, creando fuertes incentivos para que el donatario colabore en la evasión de esa norma.

R.18. La Comisión propone entregar al donante que desee donar dinero en montos superiores a 200 UTM ($ 5 millones) a una misma candidatura en los doce meses anteriores a la elección, o a un mismo partido dentro de un año calendario, la libertad de elegir entre una transferencia directa con publicidad total, y una transferencia indirecta y confidencial. También propone que el donatario tenga la libertad de rechazar cualquier donación directa grande, pero que quede obligado a rechazar todas las donaciones en dinero de tamaño inferior a 200 UTM que le sean transferidas en forma directa. Así, las donaciones en dinero de tamaño menor deben transferirse en forma indirecta y confidencial. Las donaciones en bienes, servicios y patrocinios valorizadas en más de 200 UTM siempre se entienden entregadas en forma directa y por tanto están sujetas a una obligación de publicidad total.

R.19.1. La Comisión propone la adopción de un mecanismo que transfiera donaciones en dinero en forma indirecta y confidencial en base a la modalidad descrita a continuación, y recomienda la realización de estudios adicionales para el perfeccionamiento del mecanismo propuesto.

R.19.2. Se propone encargar al Servicio Electoral abrir cuentas bancarias para recibir donaciones en dinero a favor de los partidos y candidatos registrados. Todo donante tendrá derecho al secreto de su identidad y del monto donado, pero ese secreto se levanta en forma reservada en caso de investigación de fiscalización y judicial.

R.19.3. Se propone entregar al donante que desee donar recursos valorizados en montos superiores a 200 UTM ($ 5 millones) a una misma organización intermediaria de donaciones políticas dentro de un año calendario, la libertad de elegir entre una transferencia directa con publicidad total, y una transferencia indirecta y confidencial. También se propone que las organizaciones intermediarias de donaciones políticas queden obligadas a rechazar todas las donaciones en dinero de tamaño inferior a 200 UTM que les sean transferidas en forma directa. Así, las donaciones de volumen menor sólo pueden ser recibidas en forma indirecta y confidencial.

R.19.4. La Comisión propone prohibir al Servicio Electoral canalizar donaciones originadas en personas jurídicas no residentes en Chile. También se propone que la ley disponga una multa al donatario igual al

monto transferido, cuando se demuestre que el donante no cuenta con ingreso y patrimonio suficientes para justificar el monto donado.

R.20. La Comisión declara que es posible justificar financiamientos públicos cuyo objeto sea asegurar un grado mínimo de igualdad económica entre los competidores en las elecciones populares, siempre que el mecanismo concreto concilie tres objetivos: a) sea efectivo en aumentar la competencia política; b) beneficie solamente a los primeros pocos competidores con mayor apoyo o sea indispensable para la incorporación pacífica de minorías significativas al sistema político; y c) el costo no ponga en peligro la eficiencia fiscal.

R.21. La Comisión propone mantener la franja presidencial y la franja parlamentaria en la televisión abierta, pero recomienda realizar estudios adicionales para identificar e introducir perfeccionamientos a estas franjas, especialmente a la parlamentaria.

R.22. La Comisión propone perfeccionar la franja presidencial de televisión, limitando el número de candidaturas con derecho a espacio gratuito. Sujeto a estudios adicionales, se propone determinar su identidad seleccionando a las cuatro con mayor número de votos obtenidos por los partidos que la patrocinan en la elección parlamentaria anterior más cercana, o el número de firmas con que registró la candidatura, cualquiera de las dos cifras, la que sea mayor. El número de candidaturas presidenciales con acceso a la franja gratuita sería cuatro (4) cuando el conjunto de los partidos que patrocinan a los tres candidatos con mayor apoyo hayan obtenido en la anterior elección de diputados más de 80% de los votos válidos, y sería seis (6) en caso contrario.

R.23. La Comisión propone conceder un subsidio en dinero de libre disponibilidad, cuya tasa sería el 60% del gasto en publicidad de medios de comunicación local, limitando el subsidio con los siguientes topes: 180 UTM para las candidaturas a diputado, 180 UTM por cada distrito de diputados incluido en la circunscripción para las candidaturas a senador, 5.400 UTM para las candidaturas presidenciales con derecho a franja gratuita de televisión en la primera, y 2.700 UTM a cada candidato presidencial que pase a segunda vuelta. Este subsidio estaría disponible para las seis candidaturas en cada distrito o circunscripción parlamentaria que demuestren más apoyo, y para las cuatro candidaturas presidenciales con derecho a franja de televisión. Se crearía un delito de falsificación de gasto publicitario, que originaría multas contra la campaña involucrada y

los partidos que patrocinan la campaña y contra el medio de comunicación involucrado.

R.24. La Comisión propone rechazar el argumento del control del tráfico de influencias como justificación de un subsidio por voto obtenido.

R.25. La Comisión propone no distribuir financiamientos públicos a la actividad política en proporción a la votación obtenida en las elecciones, pues no contribuye a reducir la desigualdad originada en el financiamiento privado, no provee un incentivo efectivo para aumentar la calidad del servicio de los partidos políticos a la ciudadanía y expone a las autoridades legislativas a un conflicto de interés que pone en riesgo la eficiencia fiscal.

R.26. La Comisión propone que todos los subsidios incluyan mecanismos preventivos de los conflictos de interés que sufren las autoridades legislativas al decidir subsidios y financiamientos públicos a la actividad política, conflictos que ponen en riesgo la eficiencia fiscal.

R.27. La Comisión propone crear un subsidio a las cuotas que decidan pagar los militantes activos, definidos como aquellos que pagan cuotas regularmente y han votado en las elecciones internas del partido. Se propone que las tasas de subsidio sean 30% para cuotas válidas cuyo monto trimestral válido sea inferior a 0,75 UTM al trimestre, y 15% para el exceso por sobre 0,75 UTM al trimestre hasta un tope de 7,5 UTM al trimestre. Se propone crear el delito de falsificación de antecedentes para obtener este subsidio, que originaría multas contra el partido involucrado, y encargar la fiscalización al Servicio Electoral.

R.28. Se propone que la ley establezca que cada persona jurídica privada debe acogerse a uno de los siguientes regímenes a) y b), a su elección:

a) (Propiedad diluida)

1. *Obligación legal de reportar anualmente en la memoria el monto y el destinatario de cada donación política realizada en el ejercicio anterior que la administración haya informado al directorio.*
2. *Prohibición legal al directorio de delegar la aprobación de las donaciones políticas.*
3. *Prohibición legal de que una autorización de la asamblea de socios al directorio para realizar donaciones políticas, de acuerdo a alguna política general, dure más de 4 años.*

4. Obligación legal de que cada autorización de la asamblea de socios al directorio para realizar donaciones políticas especifique un monto máximo para cada año.

b) (Propiedad concentrada)

1. Obligación legal de informar a los socios de toda donación política realizada en el ejercicio anterior, excepto para las donaciones que todos y cada uno de los socios hayan autorizado previamente por escrito. La recepción de la información por parte del socio debe ser registrada por la persona jurídica en un libro abierto con ese objeto, que debe permanecer abierto a los socios y a los fiscalizadores.

2. Cuando uno o más socios no haya entregado recibo de la información dentro de 90 días desde el fin de cada ejercicio, se entenderá que ha existido donación forzosa.

R.29. Se propone prohibir a las empresas del Estado, sus filiales y a las demás personas jurídicas privadas y públicas controladas por el Estado efectuar donaciones a candidaturas políticas y partidos políticos chilenos, y a organizaciones intermediarias de donaciones políticas en su favor. Esta prohibición incluye las donaciones de dinero, bienes, servicios y patrocinios. La violación de esta norma hará responsables a los directores y al gerente general de la persona jurídica de igual forma que una falta a la probidad administrativa hace responsable a un funcionario público. El Servicio Electoral estará obligado a investigar las denuncias de los particulares en esta materia y deberá perseguir las responsabilidades penales y civiles que correspondan.

R.30. Se propone que la ley aplique las siguientes reglas a las personas jurídicas que elijan la opción a) ofrecida por R.28:

1. obligar al gerente general de las personas jurídicas chilenas indicadas a entregar, al menos una vez al año, a cada director o miembro del órgano de administración que corresponda, una relación detallada de las donaciones realizadas por esa persona jurídica, sus filiales y las demás personas jurídicas que controla, en Chile y en el exterior, en el período precedente, en beneficio de partidos y candidaturas políticas chilenos y de organizaciones que a juicio del gerente general actúan como intermediarios a favor de partidos y candidaturas políticas chilenos;

2. obligar a cada director a pronunciarse respecto de esa relación de donaciones políticas; y

3. obligar a que esos pronunciamientos queden registrados fielmente en acta, que a su vez debe estar a disposición de todos los socios,

durante al menos 15 días hábiles anteriores a la junta de accionistas, si corresponde, o de alguna fecha anual fija en caso contrario.

R.31. Obligar a las personas jurídicas chilenas y extranjeras controladas directa o indirectamente por alguna persona jurídica chilena acogida a la opción a) indicada en R.28, a entregar la información necesaria para que su controlador cumpla con las obligaciones indicadas.

R.32. Se propone que la ley obligue al administrador o gerente general de las personas jurídicas que elijan la opción a) ofrecida por R.28, a entregar copia al Servicio Electoral de la relaciones detalladas de donaciones políticas que entregue a los directores. El Servicio Electoral debe mantener esa información bajo reserva y podrá investigar su veracidad. Se propone crear sanciones de privación de libertad a la falsificación de esta información.

R.33.1. Se propone que la ley obligue a las siguientes entidades a acogerse al régimen a) indicado en R.28:

a) sindicatos, asociaciones gremiales, asociaciones de empleados públicos y corporaciones con más de 100 socios y cuyo ingreso anual haya sido superior a 3.000 UTM durante el ejercicio anterior, y

b) las sociedades anónimas abiertas.

R.33.2. Se propone que para efectos de estas normas, la ley defina como 'donación política' a aquella donación a favor de un partido político chileno, una candidatura política chilena, de un parlamentario en ejercicio, de un funcionario público de confianza exclusiva de una autoridad superior o de una organización intermediaria. Estas últimas son aquellas organizaciones chilenas y extranjeras que a su vez donan, directa o indirectamente, a los partidos y candidaturas políticas chilenas.

R.33.3. Se propone que las donaciones políticas consideradas por estas normas incluyan a aquellas que consistan en dinero, bienes, servicios o patrocinios.

R.33.4. Se propone legislar sanciones para los directivos y dirigentes de personas jurídicas privadas que practiquen o aprueben donaciones políticas forzosas, equivalentes a las aplicables a los directores de sociedades anónimas.

R.34. Se propone extender a todos los afiliados al sistema de pensiones de capitalización la opción de trasladar sus ahorros previsionales al fondo 2 (renta fija), para que cada uno pueda vender las acciones de las

sociedades anónimas que tomen acuerdos de donación que el afiliado rechaza.

R.35. Se propone no imponer límites o gravámenes globales al gasto electoral de cada partido y candidato, porque su diseño operativo es complejo y su fiscalización es muy costosa e incierta. Esto tienta a eludir el espíritu de la norma, y los escándalos consiguientes desprestigian la actividad política. Además, la aplicación de límites exige restringir la libertad de expresión de ciudadanos que no apoyan a candidaturas determinadas y reduce la competencia política en ciertos escenarios.

R.36. La Comisión no tiene objeciones al reciente proyecto de ley que propone reducir el plazo para la declaración de candidaturas a parlamentario desde 150 a 105 días.

R.37. Se propone otorgar validez legal a los contratos que firmen las candidaturas y partidos en la parte donde comprometan su cooperación para reducir la competencia publicitaria en las elecciones, siempre que no contemplen represalias contra las candidaturas y partidos que no firmen.

R.38. Se propone mantener las regulaciones vigentes a la compra de publicidad política en televisión y otros medios de comunicación.

BIBLIOGRAFÍA

Barros, E. (1983). "Aspectos jurídicos del estatuto de los partidos políticos". *Documento de Trabajo* N° 10, Centro de Estudios Públicos, Santiago.

Be-Vier, Lilian (1997). "Campaign Finance 'Reform' Proposals: A First Amendment Analysis". *Cato Policy Analysis* Nº 282, 4 de septiembre, Washington D.C. (www.cato.org)

Bogdanor, Vernon (1998). "El financiamiento político en Gran Bretaña". Mimeo, Centro de Estudios Públicos, Santiago.

Bronars, S.; y Lott, J. (1997). "Do Campaign Donations Alter How a Politician Votes?, or Do Donors Support Candidates Who Value the Same Things that They Do?". *Journal of Law and Economics*, Vol. XL (octubre).

Centro de Estudios Públicos (1999). "Estudio Nacional de Opinión Pública Nº 9, abril-mayo 1999". *Documento de Trabajo* Nº 295, Centro de Estudios Públicos, Santiago.

Coloma, Juan Antonio (2000). Declaraciones recogidas en reportaje "Lavín gastó siete veces lo que Lagos". *La Nación*, 20 de enero de 2000, Santiago.

Committee on Standards in Public Life (Comisión Neill) (1998). "The Funding of Political Parties in the United Kingdom". *Fifth Report of the Committee on Standards in Public Life* (conocido como 'Informe Neill'). Controller of her Majesty's Stationery Office, Dd 5068347, octubre, Londres.

Comisión Nacional de Ética Pública sobre la Probidad y la Prevención de la Corrupción (1994). "Informe de la Comisión Nacional de Ética Pública sobre la Probidad Pública y la Prevención de la Corrupción". *Revista de Ciencia Política*, Vol. XVIII, N° 1-2 (1996) Instituto de Ciencia Política, Universidad Católica de Chile, Santiago.

Common Cause (agosto- septiembre 1996). "Guides to Republican and Democratic Soft Money Donors". Citado por R. Dworkin en "The curse of American politics", *New York Review of Books*, Vol. 43, Nº 16, octubre 17.

Consejo Nacional de Televisión (1994). "Norma especial en relación a la transmisión de encuestas y de estimaciones o proyecciones de los resultados electorales", 10 de enero de 1994 (www.cntv.cl).

——— (1999). "Directiva sobre pluralismo", 14 de junio de 1999 (www.cntv.cl).

Contardo, F. (1999). "Donaciones políticas confidenciales". Mimeo, Centro de Estudios Públicos, Santiago.

Corrado, A.; *et al.* (editores) (1997). *Campaign Finance Reform: A Sourcebook*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.

Corte Suprema de los Estados Unidos (1976). Caso *Buckley vs.Valeo*, 424 U.S.1 (1976).

Cuerpo de Generales de Carabineros en Retiro (1999). Inserción en *El Mercurio*, 20 de noviembre de 1999, Santiago, p. C3.

Chaples, E. (1989). "Public Funding of Elections in Australia". En H. E. Alexander (editor), *Comparative Political Finance in the 1980s*. Cambridge University Press

Del Castillo, P. (1989). "Financing of Spanish Political Parties". En H. E. Alexander (editor), *Comparative Political Finance in the 1980s*. Cambridge University Press.

DESUC (Departamento de Estudios Sociológicos de la Universidad Católica) (1993). Encuesta realizada en diciembre de 1993. Encuesta citada en *Qué Pasa*, 13 noviembre de 1999, p. 23, Santiago.

Díaz-Santana, H. (1999). "Experiencia con el financiamiento de los partidos políticos en España". Mimeo, Centro de Estudios Públicos, Santiago.

Donoso, P.; Ramos, P.; y Riquelme, P. (2000). "Mecanismos alternativos para el financiamiento de los partidos políticos". *Documento de Trabajo* N° 302 (enero), Centro de Estudios Públicos, Santiago.

Dworkin, R. (1996). "The Curse of American Politics". *New York Review of Books* Vol. 43, Nº 16, octubre 17.

El Mercurio (1992). "Balances de partidos replantean tema de financiamiento". Reportaje, 29 de febrero, p. A1.

——— (1995). "Gobierno estudia financiamiento mixto a los partidos políticos". Reportaje, Domingo 20 de agosto, p. 1.

——— (1999) . "Se inició el monitoreo de la pluralidad durante la campaña". Crónica, 17 de agosto, página C2.

——— (1999). Crónica, 28 de agosto, p. C2.

——— (1999). Crónica sobre franja electoral de Ricardo Lagos 20 de noviembre, p. C2.

Feliú, Manuel. Citado en editorial de *El Mercurio*, jueves 11 de de febrero de 1993, p. A.3.

Jacobson, G. C. (1978). "The Effect of Electoral Campaign Spending in Congressional Elections". *American Political Science Review*, 72.

———- (1990). "The Effect of Campaign Spending in House Elections: New Evidence for Old Arguments". *American Journal of Political Science*, 90.

Johnston, M. (1999). "Votos, dinero y buena política: Las normas básicas del financiamiento político en los Estados Unidos". Mimeo, Centro de Estudios Públicos, Santiago.

La Nación. Reportaje titulado "Lavín gastó siete veces lo que Lagos", 20 de enero de 2000.

La Segunda. Crónica, jueves 15 de julio de 1999, p. 12.

Lagos, Ricardo. Programa de gobierno: "Para crecer con iguladad".

Larraín, Hernán (2000). Declaraciones recogidas en reportaje "Lavín gastó siete veces lo que Lagos". *La Nación*, 20 de enero de 2000, Santiago.

Lavín, Joaquín (2000). Declaraciones en programa "La entrevista del Domingo", Televisión Nacional de Chile, Domingo 9 de enero de 2000, 21:30 horas.

Levine, B. (1997). "Campaign Finance Reform Legislation in the U.S. Congress: A Critique". *Crime, Law and Social Change*, Vol. 28, N°. 1, Kluwer Academic Publishers.

Levitt, S. (1994). "Using Repeat Challengers to Estimate the Effect of Campaign Spending on Election Outcomes in the U.S. House". *Journal of Political Economy* Vol. 102, Nº 4 (agosto), University of Chicago.

Mann, T. (2000). "Dilemas de las regulaciones del financiamiento político". *Estudios Públicos* 78 (otoño), Centro de Estudios Públicos, Santiago.

Matte, Eliodoro (1997). "No es el país que queremos". *Punto de Referencia* N° 191 (septiembre), Centro de Estudios Públicos, Santiago.

Mendilow, J. (1989). "Party Financing in Israel: Experience and Implementation 1968-85". En H. E. Alexander (editor), *Comparative Political Finance in the 1980s*. Cambridge University Press.

Mendoza, R. (1999). "Alcances jurídicos del financiamiento de los partidos políticos en Chile". *Documento de Trabajo* N° 292 (marzo), Centro de Estudios Públicos, Santiago.

Muñoz Barra, Roberto. Moción parlamentaria (18 de diciembre de 1996). *Boletín del Senado* Nº 1962-07.

Nassmacher, K. H. (1989). "Structure and Impact of Public Subsidies to Political Parties in Europe: Austria, Italy, Sweden and West Germany". En H. E. Alexander (editor), *Comparative Political Finance in the 1980s*. Cambridge University Press.

Palda, F.; y Palda, K. (1998). "The Impact of Campaign Expenditure Limits on Political Competition in the French Legislative Elections of 1993". *Public Choice*, 94.

Palda, F. (1999). "Regulación del financiamiento electoral en Chile: Lecciones de Canadá y los Estados Unidos". *Estudios Públicos* N° 74 (otoño), Centro de Estudios Públicos, Santiago.

Paltiel, K. (1976). "Party, Candidate and Election Finance". Study Nº 22 (julio), Royal Comission on Corporate Concentration, Ottawa, Canadá.

Piñera, José. Carta del Director. Nº 22, del 22 de abril de 1999, en www.economiaysociedad.com

Pulzer, P. (2000). "El financiamiento político en Alemania". *Estudios Públicos* N° 77 (verano), Centro de Estudios Públicos, Santiago.

Qué Pasa. Reportaje, 13 noviembre de 1999, p. 23, Santiago.

Roberts, Andrew (1999). "Now We Know the price of a Policy (It's $ 1 Million)". *The Sunday Telegraph*, 18 julio 1999, Londres.

Rosenkranz, J. (1998). Carta al editor. *Commentary*, Vol. 105, Nº 3, marzo.

Schneider, H. P. (1989). "The New German System of Party Funding: The Presidential Committee Report of 1983 and Its Realization". En H. E. Alexander (editor), *Comparative Political Finance in the 1980s*. Cambridge University Press.

Smith, Bradley A. (1996). "Faulty Assumptions and Undemocratic Consequences of Campaign Finance Reform". *The Yale Law Journal*, Vol. 105.

Valdés, S.; y Hinzpeter, X. (2000). "Estimación de los gastos en las campañas parlamentarias de 1997". Mimeo, Centro de Estudios Públicos, Santiago.

Wagner, Gurt (1994). "Corrupción y modernización del Estado". *Documento de Trabajo* Nº 174 (diciembre), Instituto de Economía, P. Universidad Católica de Chile.